

1 Het Stelsel

1.1	Leerlingen en studenten	13
1.2	Leraren en lessen	30
1.3	Sturing op onderwijs en financiën	38
	Literatuur	47





Figuur 1 Een robuuste basis, eerlijke kansen en goed toegeruste leraren: het vraagt iets van ons allemaal en werkt alleen als politiek, bestuur, schoolleiders en leraren het samen doen

1.1 Leerlingen en studenten

Hoofdpijnen

Basisvaardigheden nog niet op niveau •

Basisvaardigheden (taal, rekenen-wiskunde, burgerschap) zijn cruciaal voor leerlingen en studenten. De afgelopen jaren hebben wij, en anderen, meermaals onze zorgen geuit over de beheersing van de basisvaardigheden. Wij maken ons daar nog steeds zorgen over: te weinig leerlingen in het basisonderwijs (bo) halen het taal- en rekenniveau dat nodig is om zonder problemen de overstap naar het voortgezet onderwijs (vo) te maken. Zeker bij rekenen moeten meer leerlingen op of boven het streefniveau kunnen werken. Ook behalen nog veel leerlingen in de onderbouw van het vo niet de fundamentele niveaus voor taal en rekenen, we zien zelfs dat in de onderbouw van het vo de beheersing van Nederlands en rekenen-wiskunde daalt. Mede daardoor verlaten teveel leerlingen het vo met een onvoldoende beheersing van het Nederlands. Dat maakt het er voor hen niet makkelijker op om mee te komen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) of hoger onderwijs (ho). De gestelde referentieniveaus zijn de ondergrens van wat de leerlingen nodig hebben en deze niveaus worden nog te vaak niet gehaald.

Lichtpunten bij inlopen leervertraging • Toch zijn er ook zeker lichtpunten te melden. De leervertraging bij begrijpend lezen in het bo is gemiddeld genomen verdwenen. De leervertraging in het bo bij rekenen-wiskunde en spelling is verhoudingsgewijs minder groot bij leerlingen uit sociaaleconomisch zwakkere milieus dan bij andere leerlingen. De inzet van scholen om achterstanden weg te werken bij de leerlingen die dat het

meest nodig hebben, lijkt zijn vruchten te beginnen af te werpen.

Zicht en sturing op basisvaardigheden van belang •

Om leerlingen en studenten voldoende toe te rusten voor vervolgonderwijs en deelname aan de maatschappij en arbeidsmarkt is het van belang dat scholen, instellingen en overheid goed zicht hebben op het beheersingsniveau van de basisvaardigheden, door het onderwijs heen. Daarbij kregen we dit jaar duidelijker in beeld wat werkt om de basisvaardigheden te verbeteren: het stellen van ambitieuze doelen, monitoring, evaluatie en bijstellen. Ook samenwerking en kennisdeling tussen bestuur, school, opleiding en ondersteunende organisaties, waarbij de basisvaardigheden regelmatig onderwerp van gesprek zijn. Kortom, een professionele kwaliteitscultuur. Met name in het vo, maar ook in het mbo, kan nog veel gedaan worden in de sturing op basisvaardigheden.

Het welzijn van leerlingen en studenten staat onder druk •

Niet alleen door de coronaperiode, maar ook door bijvoorbeeld stress om de hoeveelheid huiswerk komt het welzijn van leerlingen in het geding. Ook worden te veel leerlingen gepest, onder meer vanwege uiterlijk, gedrag of seksuele oriëntatie. Studenten in het ho voelen zich niet altijd veilig genoeg om vragen te stellen. Een sociaal veilige leeromgeving is een basis die vanzelfsprekend moet zijn voor leerlingen en studenten. Ook hiervoor geldt dat scholen, opleidingen en besturen beleid moeten ontwikkelen, monitoren en ingrijpen als dat nodig is. Steeds moeten zij de vraag stellen wat zij nog meer kunnen doen om elke leerling en student een veilige en gezonde leeromgeving te bieden.

Leerlingen en studenten

Scholen geven leerlingen vaker kansen, maar niet

altijd • Leerlingen krijgen vanuit het bo steeds vaker een meervoudig advies voor het vo. In de onderbouw van het vo stromen veel leerlingen op en sinds de invoering van het doorstroomrecht stapelen meer leerlingen binnen het vo. Vooral leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond en leerlingen met ouders met een laag inkomen of met ouders die hooguit een mbo 2-opleiding hebben gedaan, hebben baat bij deze kansen. Maar, na de onderbouw van het vo blijven teveel leerlingen zitten - bijna 1 op de 5 leerlingen in havo 4 -, neemt de doorstroom naar vervolgonderwijs af en zijn er meer ongediplomeerde uitvallers. Dit betreft juist vaak leerlingen met een migratieachtergrond, en leerlingen en studenten die sociaaleconomisch minder toegerust zijn. Deze groepen leerlingen en studenten blijven vaker zitten, halen lagere examenresultaten, komen in het mbo bij gelijke kwalificatie op lagere niveaus terecht en vallen veel vaker uit dan andere studenten. Een diploma halen op het hoogste niveau is zeker niet nodig of passend voor elke leerling of student, maar er moeten geen barrières zijn om door te stromen voor wie dat wil en kan. Er is te vaak sprake van een gebrek aan doorlopende leerlijnen, voldoende begeleiding en onderbouwde selectie-procedures waarbij aandacht is voor gelijke kansen.

1.1.1 Basisvaardigheden**Wat zijn referentieniveaus?**

De referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen geven aan welk niveau leerlingen en studenten minimaal moeten kennen en kunnen op belangrijke overgangsmomenten in hun schoolloopbaan. Het fundamentele niveau (F-niveau) is de basis die zo veel mogelijk leerlingen moeten beheersen. Het streefniveau (S-niveau) is voor leerlingen die meer aankunnen. Alle referentieniveaus samen vormen het referentiekader Nederlandse taal en rekenen dat vorig jaar is geëvalueerd (SLO et al., 2022). Het referentiekader geldt voor het (s)bo, (v)so (met uitzondering voor zeer moeilijk lerende en meervoudig gehandicapte leerlingen), vo en mbo (alleen Nederlandse taal). Voor Nederlandse taal zijn 4 fundamentele niveaus (1F, 2F, 3F en 4F) beschreven. De niveaus geven een toenemende moeilijkheidsgraad in basiskennis en vaardigheden aan. Voor Nederlandse taal geldt dat het streefniveau gelijk is aan het opvolgende fundamentele niveau. Voor rekenen zijn er naast 3 fundamentele niveaus (1F, 2F en 3F) ook 3 aparte streefniveaus (1S, 2S en 3S). De fundamentele niveaus richten zich op basale kennis en inzichten en op een meer functionele benadering van rekenen. De streefniveaus richten

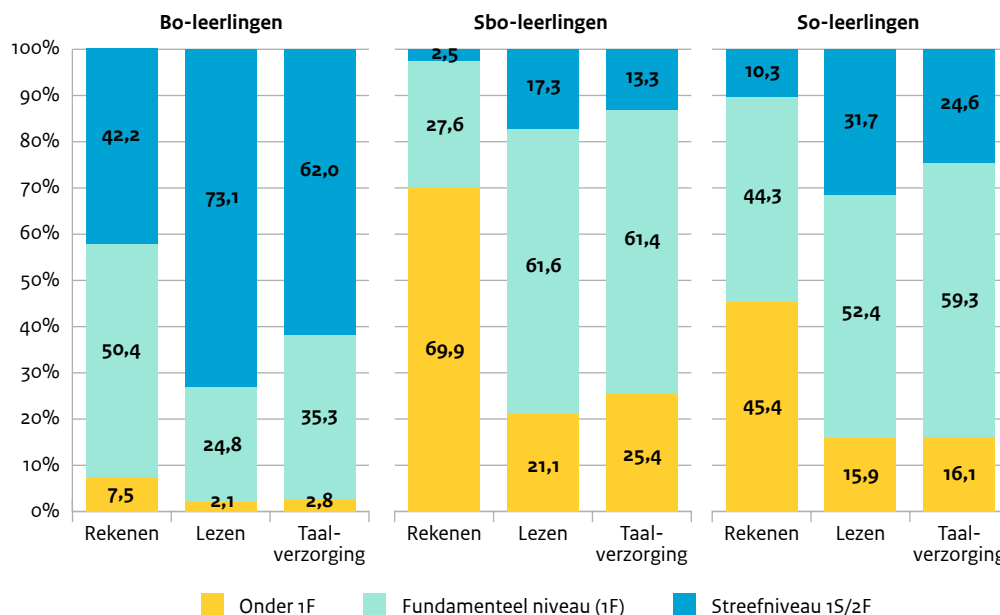
zich meer op formeel rekenen en op meer abstracte wiskunde (Expertgroep doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen, 2009). Om voldoende geletterd en gecijferd deel te kunnen nemen aan de samenleving is beheersing van referentieniveau 2F nodig. Gebaseerd op aanbevelingen van de commissie Meijerink is de ambitie dat aan het einde van het po 85% van de leerlingen referentieniveau 1F (Nederlandse taal en rekenen) en 65% 2F (Nederlandse taal) en 1S (rekenen) heeft behaald (Expertgroep doorlopende leerlijnen taal en rekenen, 2008). De volgende niveaus gelden per onderwijstype: po (1F), vmbo en mbo 1/2/3 (2F), havo en mbo-4 (3F) en vwo (rekenen: 3F en Nederlandse taal: 4F).

Meeste bo-leerlingen beheersen fundamentele niveau •

In het schooljaar 2021-2022 kregen we, nadat dit in eerdere jaren ontbrak, weer een beeld van de beheersing van de referentieniveaus door basisschoolleerlingen aan het eind van groep 8 (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). De meeste bo-leerlingen beheersten minstens het fundamentele niveau (1F) voor lezen, taalverzorging en rekenen (figuur 2). Ongeveer 75% van de leerlingen gaat na het basisonderwijs naar vmbo-t, havo of vwo. Voor een goede aansluiting op deze onderwijssoorten is het van belang dat deze leerlingen ook het streefniveau beheersen. Van de bo-leerlingen behaalde bijna driekwart ook het streefniveau (2F) voor lezen, maar voor taalverzorging en rekenen lagen deze percentages lager. Zeker bij rekenen moeten meer leerlingen dit streefniveau kunnen behalen.

Leervertraging in bo bij spelling en rekenen-wiskunde •

Onderzoek van het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO) laat zien dat tussen het begin van de coronapandemie in 2020 en de zomer van 2022 bo-leerlingen minder vooruitgegaan zijn bij rekenen-wiskunde en spelling dan leerlingen in een vergelijkbare periode vóór de coronapandemie. De vertraging in de leergroei bij rekenen-wiskunde en spelling is in het schooljaar 2021-2022 verder toegenomen. De eerder ook bij begrijpend lezen aanwezige leervertraging is daarentegen voor de hoogste groepen volledig ingelopen. Deze leerlingen lieten tussen medio schooljaar 2019-2020 en eind schooljaar 2021-2022 gemiddeld net zoveel leergroei zien als leerlingen in eenzelfde periode voor de coronapandemie (Haerlemans et al., 2022). De leesvaardigheid van bo-leerlingen is wel licht gedaald ten opzichte van 10 jaar geleden, blijkt uit peilingsonderzoek (Inspectie van het Onderwijs, 2022g).

Figuur 2 Percentage bo-, sbo en so-leerlingen dat de referentieniveaus beheerst in 2021-2022

Bron: Inspectie van het Onderwijs, (2023h)

Minder leervertraging bij bo-leerlingen bij wie vertraging eerder grootst was • Uit onderzoek van het NCO blijkt ook dat aan het eind van het schooljaar 2021-2022 de leervertraging - ontstaan in de coronaperiode - voor rekenen-wiskunde en spelling verhoudingsgewijs het kleinst is bij leerlingen met ouders met maximaal een vmbo-g/t-diploma of havo/vwo-onderbouw-opleiding. Het is het grootst bij leerlingen met ouders met minimaal een hbo-diploma. Eind 2020-2021 was het omgekeerde nog het geval (Haerlemans et al., 2022). Dit kan komen doordat scholen zich meer en/of specifiek hebben gericht op het inhalen van achterstanden bij leerlingen met ouders met een lager opleidingsniveau. Scholen met een hoge schoolweging - meer leerlingen met kans op onderwijsachterstanden - kregen ook meer middelen per leerling uit het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs).

Eerste beeld referentieniveaus in so • Voor leerlingen die het speciaal onderwijs (so) verlieten is voor het eerst zicht op het behalen van de referentieniveaus voor taal en rekenen. Dit op basis van de verplichte eindtoets. Een groot deel van de so-leerlingen die hebben deelgenomen aan de eindtoets beheerste minstens het fundamentele niveau voor lezen en taalverzorging, maar dit percentage is lager voor rekenen. Het streefniveau van lezen, taalverzorging en rekenen haalt slechts een klein deel van de leerlingen (figuur 2). Leerlingen in het speciaal basisonderwijs (sbo) behalen minder vaak dan bo-leerlingen referentieniveau 1F en veel minder vaak daarbij ook het streefniveau (Inspectie van het

Onderwijs, 2023h). Vergelijken met leerlingen uit het sbo, doen so-leerlingen het over het algemeen beter. De niveaus van het so liggen dicht bij die van het regulier basisonderwijs dan bij die van het sbo.

Minder vaak beheersing referentieniveau taal en rekenen-wiskunde in vo • Nog steeds behalen veel leerlingen in de onderbouw niet de fundamentele niveaus voor taal en rekenen. Uit onderzoek van Cito blijkt dat in het schooljaar 2021-2022 meer vo-leerlingen in de onderbouw onder of op het referentieniveau 1F presteerden dan in eerdere jaren. Ook haalden minder leerlingen de niveaus 2F of 3F voor Nederlands leesvaardigheid en rekenen-wiskunde. In leerjaar 3 presteerde een deel van de leerlingen op het vmbo zelfs onder het 1F-niveau voor Nederlands leesvaardigheid (vmbo-b/k: 35,9%, vmbo-g/t: 11,0%) en rekenen-wiskunde (vmbo-b/k: 52,6%, vmbo-g/t: 14,0%) (Seton et al., 2022). Aan het eind van het vo moeten leerlingen op het vmbo het referentieniveau 2F behalen, op de havo 3F en op het vwo 3F (rekenen) en 4F (taal).

Leervertraging op vo voor Nederlands en rekenen-wiskunde • Ook uit onderzoek van Cito blijkt dat in 2021-2022 de vaardigheid bij Nederlands leesvaardigheid, Nederlands woordenschat en rekenen-wiskunde in de onderbouw van het vo over het algemeen lager was dan voor de coronapandemie. Dit is een indicatie dat leerlingen leervertraging hebben opgelopen in deze domeinen. Ook ten opzichte van het eerste volledige coronaschooljaar (2020-2021) is voor een deel van de

Leerlingen en studenten

leerjaren en onderwijsniveaus de vaardigheid lager. Dit duidt erop dat de leervertraging in 2021-2022 in sommige gevallen verder is toegenomen (Seton et al., 2022).

Op havo en vwo veel onvoldoendes centraal examen Nederlands • In het schooljaar 2021-2022 haalde respectievelijk 20,5% en 19,0% van de geslaagde havo- en vwo-leerlingen een onvoldoende voor het centraal examen Nederlands. Dit betekent dat ongeveer 1 op de 5 havo- en vwo-leerlingen met een diploma is uitgestroomd, en vaak is doorgegaan in het hoger onderwijs, zonder een voldoende vaardigheidsniveau voor Nederlands. Op het vmbo is het percentage onvoldoendes voor het centraal examen Nederlands lager (vmbo-b: 7,3%, vmbo-k: 11,5% en vmbo-g/t: 13,9%) (Inspectie van het Onderwijs, 2023o). De vaardigheid voor Nederlands van alle examenkandidaten is in 2022 gedaald ten opzichte van voor de coronapandemie (2015-2019). Dit vaardigheidsverschil met de periode voor de coronapandemie is wel kleiner dan in 2020-2021 het geval was (Cito, 2023).

Eerste beeld beheersing Nederlandse taal in het mbo • Voor het eerst hebben we zicht op de beheersing van de referentieniveaus voor taal (lezen en luisteren) van studenten die een mbo 2-, 3- of 4-diploma hebben behaald aan een groot deel van de instellingen. Studenten met een 5,5 of hoger voor het centraal examen Nederlands beheersen het referentieniveau waarop de toets is gebaseerd (mbo 2: 2F; mbo 3: 2F of 3F; mbo 4: 3F). In het studiejaar 2021-2022 behaalde bijna 15% (mbo 2) en 7% (mbo 3) van de gediplomeerden geen voldoende op het centraal examen op 2F-niveau. Dit betekent dat 4.094 mbo 2- en 1.677 mbo 3-studenten met een diploma onvoldoende geletterd uitstroomden. Ze beheersen niet het minimale niveau voor maatschappelijk functioneren en kunnen daardoor bijvoorbeeld moeite hebben met het lezen van een brief van de overheid of om de belangrijkste thema's van het journaal mee te krijgen. Van de mbo 4-gediplomeerden behaalde 70% in 2021-2022 het referentieniveau 3F. Voor de mbo 3-studenten die ervoor hebben gekozen om op 3F-niveau examen te doen, gold dit voor 62% (Inspectie van het Onderwijs, 2023m).

Nederlandse schriftelijke vaardigheid in het ho kan beter • Ook in het ho is het belangrijk om zicht te krijgen op de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands. Informatie over de beheersing van de taalvaardigheid van instromende en uitstromende studenten ontbreekt echter. Ho-studenten hebben via een vragenlijst de eigen Nederlandse schriftelijke taalvaardigheid beoordeeld (zie ook hoofdstuk 6). De meeste instromende hbo- en wo-studenten schatten hun niveau voor schrijfbaar-

digheden uit referentieniveau 3F/4F in als redelijk (34%) tot goed (59%). Ho-studenten met de vooropleiding mbo schatten hun niveau lager in dan studenten met een vwo-vooropleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2023s). Dat studenten hun eigen schrijfvaardigheid hoog inschatten, hoeft niet te betekenen dat die vaardigheid ook daadwerkelijk zo hoog is. Opleiders aan opleidingen in het ho gaven aan dat Nederlandse taalvaardigheid van studenten één van de belangrijkste verbeterpunten is (Warps et al., 2021). Dit is zeker van belang, gezien het aandeel potentieel nieuwe studenten dat met een onvoldoende voor Nederlands het vo verlaat.

Basisvaardigheden en de inspectie

Basisvaardigheden speerpunt voor inspectie • Het thema basisvaardigheden is een speerpunt voor de inspectie. We schreven in de Staat van het Onderwijs 2021 (Inspectie van het Onderwijs, 2021) dat het prestatieniveau van leerlingen in het po en vo op het gebied van rekenen en taal stagneert of daalt. Een toenemend percentage leerlingen verlaat het onderwijs laaggeletterd en/of laaggecijferd. Daar waar het gaat om burgerschap is er weinig tot geen zicht op de resultaten en constateren we al geruime tijd dat ook de kwaliteit van het onderwijs stagneert. Daarom krijgt dit thema nadrukkelijk aandacht in het toezicht op besturen, scholen en opleidingen. Zo krijgen we beter zicht op zowel de leerling-prestaties als het onderwijs in de basisvaardigheden.

Basisvaardigheden in het toezicht • In onze onderzoekskaders voor het funderend onderwijs en het mbo zijn de basisvaardigheden expliciet in standaarden benoemd. We kijken in het toezicht naar de wijze waarop het bestuur zicht heeft op de (ontwikkeling van) basisvaardigheden van leerlingen/studenten. We bekijken ook welke visie, ambities en doelen voor basisvaardigheden door het bestuur zijn geformuleerd. Daarbij is er bijvoorbeeld aandacht voor beleid op de basisvaardigheden en of besturen en scholen concrete en toetsbare doelen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs in de basisvaardigheden. Het doel is om vast te stellen of het onderwijs aan de wettelijke eisen voldoet. Daarbij kijken we ook of de eigen ambities worden gerealiseerd. Ook onderzoeken we of besturen en scholen aandacht hebben voor specifieke groepen leerlingen die het risico lopen op laaggeletterdheid of laaggecijferdheid, of waar bevordering van basiswaarden specifieke accenten vraagt.



Figuur 3 Basisvaardigheden nog niet op niveau

Burgerschapskennis van schoolverlaters uit het sbo en so

• Er is betrekkelijk weinig zicht op de ontwikkeling van burgerschapscompetenties van leerlingen en studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). Deze constatering geldt nog steeds. In 2020-2021 is een peilingsonderzoek uitgevoerd naar burgerschap en seksuele weerbaarheid onder leerlingen uit het laatste leerjaar van het s(b)o die doorstromen naar het v(s)o. In het so namen alleen cluster 4-scholen met leerlingen met gedrags- of psychische problemen deel. Meer dan de helft van zowel de sbo- als de so-leerlingen liet een hoge mate van seksuele weerbaarheid zien. De houding van leerlingen ten aanzien van burgerschap varieerde aanzienlijk: van weinig positief tot uitgesproken positief. Leerlingen met een positievere burgerschapshouding waren seksueel weerbaarder. Burgerschapskennis en de vaardigheid om burgerschapskennis te kunnen toepassen is iets hoger bij de so-leerlingen dan bij de sbo-leerlingen. In vergelijking met groep 8-leerlingen in het bo, die al eerder werden bevraagd, hebben s(b)o-leerlingen minder burgerschapskennis (Inspectie van het Onderwijs, 2023g).

Sturing op de basisvaardigheden taal, rekenen en burgerschap

Besturen, scholen en opleidingen willen basisvaardigheden verbeteren

• In het najaar van 2021 werden vragenlijsten ingevuld door een representatieve groep van besturen, schoolleiders in het po, vo en (v)so en opleidingsmanagers in het mbo over de kwaliteitszorg rondom het

onderwijs in basisvaardigheden. Aansluitend voerden we in 2022 gesprekken met 331 besturen, scholen en opleidingen uit deze sectoren. Uit deze gesprekken blijkt dat men de noodzaak ziet om extra aandacht aan taal, rekenen en burgerschap te schenken en dat men hier werk van wil maken. De besturen, scholen en opleidingen noemden diverse initiatieven waaraan ze werken of waarmee ze willen starten (zie ook de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5).

Vooraf besturen in po en (v)so sturen op taal en rekenen

• Een meerderheid van de scholen in het po en (v)so en een minderheid van de scholen in het vo en opleidingen in het mbo gaven in de vragenlijsten aan dat hun bestuur stuurt op het stellen van ambitieuze doelen voor taal en rekenen en dat het kritisch naar de resultaten kijkt. Vooral in het po en (v)so geven scholen in de gesprekken aan dat hun bestuur hen stimuleert om ambitieuze doelen te stellen voor taal en rekenen. In het vo zeggen meerdere scholen dat hun bestuur dit niet of nauwelijks doet. In het mbo geven meerdere opleidingen in de gesprekken wel aan dat hun bestuur stuurt op activiteiten ter bevordering van de basisvaardigheden. Als sturing plaatsvindt in de verschillende sectoren dan is dat veelal via gesprekken in het kader van de reguliere kwaliteitszorgcyclus, directie-overleggen, het inrichten van leernetwerken, regiegroepen en dergelijke, professionalisering, facilitering in tijd en extra personeel, en het stimuleren van samenwerking gericht op de basisvaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2023r).

Het doel van de referentieniveaus om te zorgen voor een doorgaande lijn in het onderwijs is, zonder voldoende zicht, nog niet gerealiseerd

- Goed zicht in het vo via de eindtoetsen en de peilingsonderzoeken
- Voor sbo en so is het zicht er deels

- Nu geen zicht op de onderbouw vo en vso maar peilingsonderzoeken opgestart
- Geen beeld van uitstroomniveau vo en vso

- Beperkt zicht in het mbo op stelselniveau, soms wel zicht bij de opleidingen



Figuur 4 Beheersing referentieniveaus nog niet voldoende in zicht

Concrete doelen en zicht op resultaten voor taal en rekenen ontbreken nog vaak • Een ruime meerderheid van scholen en opleidingen en een klein deel van de besturen gaven in de vragenlijsten aan concrete doelen voor taal en rekenen te hebben. In de gesprekken spreekt men echter meer in algemene termen over doelen, zoals: de basis op orde hebben, voldoen aan de wet of kansengelijkheid stimuleren. Meer concrete doelen die worden genoemd, zijn weinig ambitieus en vaak afgeleid van de minimeisen uit het inspectiekader. Het po vormt hierop een uitzondering: hier zeggen meerdere besturen en scholen dat ze streven naar een percentage behaalde referentieniveaus voor taal en rekenen dat minimaal gelijk is aan het landelijk gemiddelde. Lang niet alle besturen, scholen en opleidingen hebben zicht op de resultaten voor taal en rekenen. In de vragenlijst gaven besturen in het vo en mbo vaker aan dan besturen in het po en (v)so niet te rapporteren over de resultaten voor taal en rekenen in bijvoorbeeld het jaarverslag (Inspectie van het Onderwijs, 2023r). Om het onderwijs structureel te kunnen evalueren en te verbeteren zijn heldere doelen en regelmatige monitoring noodzakelijk (Onderwijsraad, 2022).

Referentieniveaus beperkt onderdeel van ambities • Het referentiekader is in het po, vo en mbo vaker van invloed op de ambities van scholen dan in het (v)so (SLO et al., 2022). Dit blijkt ook uit onze gesprekken met besturen, scholen en opleidingen. In het (v)so geeft men als reden dat het voor veel leerlingen niet realistisch is om de referentieniveaus te behalen. Vo-scholen zeggen wel

aandacht voor de referentieniveaus in de onderbouw te hebben, maar geven aan dat deze in de bovenbouw uit het zicht verdwijnen. Meerdere scholen en opleidingen in het vo en mbo noemen dat de referentieniveaus geen onderwerp van gesprek zijn met hun bestuur (Inspectie van het Onderwijs, 2023r). Het doel van de referentieniveaus - zorgen voor een doorgaande lijn in het onderwijs - is nog steeds niet gerealiseerd.

Professionele kwaliteitscultuur genoemd als voorwaarde voor succes • In de gesprekken noemden besturen, scholen en opleidingen dezelfde succesfactoren in de sturing op de basisvaardigheden. Deze zijn samen te vatten onder de noemer: professionele kwaliteitscultuur. Meer specifiek spreken ze over bottom-up werken en het betrekken van leraren en docenten bij het bepalen van beleid, ambities en doelen om zo draagvlak en medeverantwoordelijkheid te realiseren. Daarnaast is nodig: een duidelijke focus op de basisvaardigheden, heldere kaders, vertrouwen vanuit en facilitering door het bestuur en de schoolleiding of opleidingsmanagement, het goede open kritische gesprek en het planmatig, doelgericht en cyclisch werken met gebruik van data. Overige succesfactoren zijn onder andere kennisdeling en ondersteuning op het gebied van de basisvaardigheden, bijvoorbeeld via specifieke leernetwerken, collegiale consultatie, samenwerking in brede zin, ondersteuning vanuit coördinatoren en kwaliteitszorgmedewerkers, gerichte scholingen en studiedagen. Opvallend is dat meerdere vo-scholen aangaven dat sturing van bovenaf en het opleggen van beleid weerstand oproept. In de

Leerlingen en studenten

andere sectoren is men juist blij met kaders en richtlijnen die het bestuur biedt (Inspectie van het Onderwijs, 2023r).

Bewustwording burgerschap in funderend onderwijs

versterkt • Eerder constateerden we dat nog weinig scholen voldoen aan de nieuwe wettelijke burgerschapseisen (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). Volgens besturen en scholen is de aandacht voor en de bewustwording van het belang van burgerschap toegenomen. Scholen geven aan dat ze al veel aan burgerschap doen, maar dat ze niet weten of dit voldoet aan de wettelijke eisen. Diverse scholen zijn nu bezig hun aanbod in kaart te brengen, hun visie te bepalen en/of te werken aan een doorgaande leerlijn. Doelen voor burgerschap hebben besturen en scholen veelal nog niet. Als ze deze wel hebben, zijn ze erg algemeen van aard, zoals: leerlingen leren te functioneren in de maatschappij of leerlingen opleiden tot wereldburgers. Om de scholen te helpen, hebben sommige besturen burgerschapscoördinatoren aangesteld of een speciale commissie of werkgroep ingesteld. Ook noemen sommige scholen dat ze gebruikmaken van de informatie van de PO-Raad, VO-raad en/of de SLO. Niet alle scholen noemen burgerschap als prioriteit of werken aan verbetering hiervan. Vaak geeft men aan dat de achterstanden die zijn veroorzaakt door corona een hogere prioriteit hebben. Meerdere besturen geven aan dat burgerschap nog geen onderwerp van gesprek is met de scholen. Vooral het volgen van de ontwikkeling van leerlingen noemen besturen en scholen ingewikkeld vanwege het ontbreken van geschikte instrumenten (Inspectie van het Onderwijs, 2023r).

1.1.2 Welzijn en sociale veiligheid

Welzijn van bo- en vo-leerlingen afgenomen •

Het welzijn van leerlingen is essentieel om tot leren te komen. Maar het percentage leerlingen dat stress en prestatiedruk ervaart is toegenomen in de afgelopen jaren. Dit lijkt vooral het geval voor meisjes en oudere adolescenten (Boer et al., 2021; Stevens et al., 2018). Volgens leerlingen zijn redenen voor het ervaren van stress over school, het schooladvies, moeilijk of te veel schoolwerk, te weinig vrije tijd, te hoge verwachtingen van leraren of ouders zorgen over de toekomst (Boer et al., 2021). Het cijfer waarin de tevredenheid over het eigen leven wordt uitgedrukt nam van 2017 tot 2021 af met 0,3 punten tot een 8,0 voor bo-leerlingen in groep 8 en met 0,5 punten tot een 7,1 voor vo-leerlingen (Boer et al., 2021). Tijdens de coronapandemie is het emotioneel welbevinden van leerlingen afgenomen ten opzichte van 4 jaar voor de pandemie. In groep 8 van het bo had 16% van de leerlingen in 2021 een laag emotioneel welbevinden en in het vo gold dit voor 32% van de leerlingen. Leerlingen, vooral meisjes, rapporteerden

meer emotionele problemen en meer gedrags- en aandachtsproblemen dan voor de coronapandemie (Boer et al., 2021).

Ook verminderd welzijn van studenten in het mbo

en ho • In 2022 gaf 21% van de mbo-studenten aan een slechte mentale gezondheid te ervaren. In het hbo en het wo gold dit voor respectievelijk 25% en 24% van de studenten (OCW, 2022b). Het aantal studenten met een psychische aandoening (angst-, stemmings- en middelenstoornis) is verdubbeld van 22% in de periode 2007-2009 naar 44% in de periode 2019-2022 (Ten Have et al., 2022). Al voor corona waren er signalen van zorgprofessionals over het groeiend aantal studenten dat ADHD-medicatie gebruikt ter verbetering van academische prestaties (Van der Heijde et al., 2020).

Toename ervaren onveiligheid in po en vo • Een veilig gevoel is voor leerlingen van groot belang om te kunnen leren en zich te ontwikkelen. Leerlingen en studenten moeten de school en opleiding als veilig ervaren en dan kan er geen sprake zijn van bijvoorbeeld pesten, discriminatie, een gebrek aan acceptatie, geweld of seksueel misbruik. De groep leerlingen die zich onveilig voelt nam toe van 11% in 2018 naar 15% in 2021 (Van den Broek et al., 2022). In de praktijk is er een lichte toename van online pesten en van het percentage vo-leerlingen dat discriminatie ervaart, met name vanwege hun geslacht (Boer et al., 2021). Ook het aantal meldingen bij de vertrouwensinspecteurs stijgt weer: van 1.296 in het schooljaar 2020-2021 naar 1.742 in 2021-2022. Deze schooljaren zijn echter moeilijk te vergelijken vanwege de coronapandemie. De meldingen in 2021-2022 gingen onder meer over psychisch geweld (752), fysiek geweld (478), seksuele intimidatie (261) en (mogelijk) seksueel misbruik (139). Onder de meldingen over seksuele intimidatie en seksueel misbruik valt op dat het aandeel meldingen toenam waarbij de betrokkene een met taken belast persoon is, zoals een leraar of een lid van het onderwijsondersteunend personeel (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2022b).

Pesten gebeurt vooral vanwege uiterlijk, gedrag of seksuele oriëntatie

• Ongeveer 8% van de bo-leerlingen en 5% van de vo-leerlingen geeft aan te worden gepest (Boer et al., 2021). Een studie van de Kinderombudsvrouw laat zien dat kinderen worden gepest om hoe ze eruitzien (zoals lengte), zich gedragen (bijvoorbeeld verlegenheid) en/of in discriminerende zin (bijvoorbeeld vanwege huidskleur of seksuele oriëntatie). Ongeveer een kwart van de gepeste leerlingen geeft aan niet te weten waarom ze worden gepest (Hopman et al., 2022). Ongeveer de helft van de docenten is ten minste één of enkele keren per jaar getuige van antisemitische uitingen. Kwetsende opmerkingen over leerlingen met

Leerlingen en studenten

een migratieachtergrond, moslims, mannen, vrouwen of LHBTQI*-leerlingen komen wekelijks of maandelijks voor (Cuppen et al., 2022). Eerder was sprake van een afname van onveiligheidsgevoelens bij lesbische en homoseksuele personen en bij de LHBTQI*-leerlingen, maar deze trend zet de laatste jaren niet door; er is zelfs sprake van verslechtering (Van den Broek et al., 2022).

Sociale veiligheid en de inspectie

Een onderdeel van de zorgplicht sociale veiligheid is dat scholen ieder jaar monitoren of de leerlingen zich veilig voelen op school. Scholen die geen monitoringsgegevens over de veiligheid aanleveren krijgen van ons een herstelopdracht. Als herstel uitblijft, kan een sanctie worden opgelegd. Leerlingen en ouders moeten er vanuit kunnen gaan dat de school monitort hoe het gaat met de veiligheid op school en zaken verbetert waar dat nodig is. Er wordt een meldpunt voorbereid waar leerlingen en ouders terecht kunnen als het niet goed gaat. Verder zal de inspectie sneller en strenger reageren op signalen, evenals op onderwijs of een schoolklimaat dat in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtstaat.

Scholen en leraren moeten veiligheid monitoren en waar nodig in actie komen • Scholen moeten voor een positieve en veilige omgeving zorgen, optreden en corrigeren als het mis gaat of dreigt te gaan, en daar ook lessen uit trekken. Sociale veiligheid vraagt om schoolbeleid, dat ook in de praktijk wordt gebracht: inzicht in wat er speelt, duidelijke taken en verantwoordelijkheden, duidelijke afspraken en regels waarop wordt toegezien en een gedragen pedagogische aanpak die ook daadwerkelijk door alle betrokkenen wordt toegepast. Om inzicht te krijgen in wat er speelt is goede monitoring door leraren, schoolleiders en besturen van belang om steeds na te gaan waar het beter kan of moet. Daarbij kunnen vragen gesteld worden als bijvoorbeeld: voelen leerlingen uit specifieke groepen, zoals LHBTQI*-ers of leerlingen met een Joodse achtergrond zich geaccepteerd? En ook als de meeste leerlingen zich veilig voelen, hoe kan dan worden bereikt dat dit op *alle* leerlingen van toepassing is? Doen alle betrokkenen wat van hen mag worden verwacht? Houdt de schoolleiding de vinger aan de pols? Worden leraren ondersteund, zo nodig met hulp van buiten? Gebruikt de school methoden waarvan is vastgesteld dat die effectief zijn?

Maatregelen sociale veiligheid ho kunnen aan effect winnen • De meeste studenten (85%) in het ho voelen zich veilig om zichzelf te zijn, 4% niet. Ongeveer 14% van

de studenten voelt zich niet vrij om zijn mening te geven over maatschappelijke problemen of ethische kwesties in situaties waarin ze een andere mening hebben dan de docent of veel medestudenten (Inspectie van het Onderwijs, 2023s). Het doorlopen van de volledige beleidscyclus van monitoring, evaluatie en bijstelling is nodig voor een sociaal veilige onderwijsomgeving. Uit een onderzoek onder hogescholen met kunst- en mode-opleidingen bleek dat al deze hogescholen beleid hebben op het gebied van sociale veiligheid van studenten. Maar, ze gaan nog niet allemaal na of de maatregelen overal uitgevoerd worden, hoe ze uitgevoerd worden en welk effect de maatregelen hebben. Door in gesprek te gaan met studenten en docenten, kan de implementatie van maatregelen rond sociale veiligheid aan effect winnen (zie ook hoofdstuk 6).

1.1.3 Schoolloopbanen en gelijke kansen

Iets vaker bijgestelde adviezen en vaker meervoudige adviezen • Het percentage bo-leerlingen dat op basis van de eindtoets in aanmerking komt voor heroverweging van het schooladvies, was in het schooljaar 2021-2022 ongeveer gelijk aan dat in 2020-2021. In schooljaar 2021-2022 lag bij 11,3% van de leerlingen het toetsadvies een heel niveau of meer boven het schooladvies. In 2020-2021 gold dit voor 11,8% van de leerlingen. Voor 47,0% van deze leerlingen is het schooladvies uiteindelijk bijgesteld, tegenover 46,5% van deze groep in 2020-2021. De trend waarbij bo-leerlingen vaker een meervoudig advies (bijvoorbeeld vmbo-t/havo) krijgen in plaats van een enkelvoudig advies (bijvoorbeeld vmbo-t) zet door. In het schooljaar 2017-2018 kreeg nog 26,1% van de leerlingen een meervoudig advies, in 2021-2022 steeg dit naar 32,5% (Inspectie van het Onderwijs, 2023n).

Meer dan een kwart van vo-leerlingen verandert van schoolsoort • In het schooljaar 2022-2023 zat 74% van de leerlingen met een enkelvoudig advies op het niveau van zijn advies in leerjaar 3 van het vo (figuur 5). Een kwart van de leerlingen veranderde van plek en dit aandeel daalt licht: de afstroom ten opzichte van het advies neemt af en de opstroom neemt relatief verder toe. 13% van de leerlingen met een enkelvoudig advies zit in het schooljaar 2022-2023 op een hoger niveau, 13% op een lager niveau. Voor de leerlingen met een meervoudig advies geldt ook dat het aandeel dat afstroomt afneemt en het aandeel leerlingen dat opstroomt toeneemt. Ongeveer 5% van de leerlingen komt onder het meervoudig advies uit en 44% op het laagste niveau binnen het dubbele advies. Een krappe meerderheid komt op het hoogste niveau binnen het meervoudig advies uit of op een hoger niveau: 48% respectievelijk 3%. Meervoudige adviezen en brede brugklassen bieden leerlingen de kans om te na te gaan

Leerlingen en studenten

welke onderwijssoort het meest passend is. Wat betreft doublure in de onderbouw, bleef in 2021-2022 ruim 4% van de leerlingen zitten in leerjaar 1 en 2. Uitgezonderd het eerste coronajaar (2019-2020) is dit aandeel redelijk stabiel. In leerjaar 3 is het percentage iets hoger: 7% over alle onderwijsniveaus heen, wat ook iets hoger is dan in de pre-coronajaren (Inspectie van het Onderwijs, 20230).

Meer zittenblijvers in vo, met name op de havo •

Parallel aan de trend naar minder afstroom en meer opstroom in de onderbouw, neemt het zittenblijven in de bovenbouw van het vo toe. Sinds 2016 blijven steeds meer leerlingen zitten, uitgezonderd in het eerste coronajaar 2019-2020. Dit geldt voor alle onderwijsniveaus. In 2021-2022 bleef op het vwo 9,2% van de leerlingen zitten, in vmbo-g/t was dit 9,7%. Op de havo deed 14,7% van de leerlingen een jaar over. In 2016-2017 ging het nog om iets meer dan 7% van de vmbo-g/t- en vwo-leerlingen en om 11,3% van de havo-leerlingen. Vooral het vierde leerjaar van de havo valt op: bijna 1 op de 5 leerlingen (19%) bleef zitten. In 2016 was dit 15% (Inspectie van het Onderwijs, 20230). Meerdere factoren kunnen een rol spelen bij de toename van het aandeel zittenblijvers: sinds 2020 mogen leerlingen na een diploma zonder drempels doorstromen, er is meer opstroom in de onderbouw, een toegenomen prestatiedruk en afgenomen welzijn. Maar ook de gevolgen van de coronapandemie waardoor leerlingen leervertragingen hebben opgelopen, kunnen hier deel aan hebben. Het is belangrijk dat scholen de redenen in kaart brengen en de zittenblijvers de juiste begeleiding en

ondersteuning geven om hun schoolloopbaan succesvol voort te kunnen zetten.

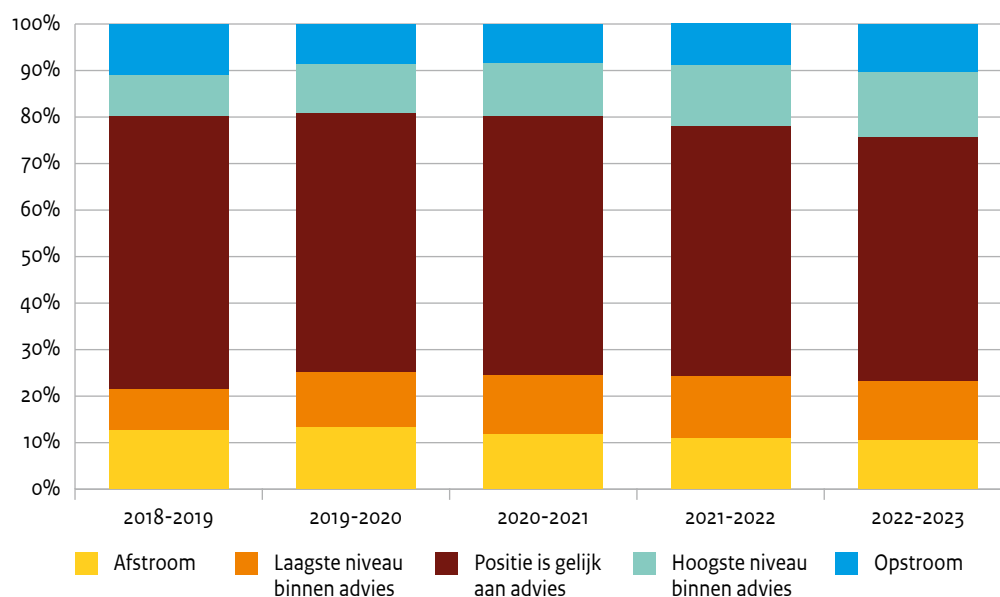
Meer vo-geslaagden, maar minder vaak direct naar vervolgonderwijs •

Bij alle onderwijssoorten zijn de slagingspercentages in het schooljaar 2021-2022 licht gedaald ten opzichte van 2020-2021. Ze zijn enkele procentpunten hoger dan voor de coronapandemie. Net als in het schooljaar 2022-2021 golden in 2021-2022 compenserende maatregelen bij het examen. Na het behalen van een havo- of vwo-diploma beginnen steeds minder leerlingen in het aansluitende jaar direct aan een vervolgopleiding. Van de havo-gediplomeerden in 2021-2022 is 20,3% in het aansluitende schooljaar niet in enige vorm van onderwijs terug te vinden. Dit aandeel was onder de gediplomeerden in 2020-2021 nog 16,8%. Voor vwo-gediplomeerden steeg het aandeel van 18,1% in 2020-2021 naar 23,7% in 2021-2022. Voor vmbo-gediplomeerden is dit percentage al jaren stabiel en een stuk lager: rond de 2% (Inspectie van het Onderwijs, 20230). Een deel van deze geslaagde scholieren zal een tussenjaar nemen, voordat ze met hun vervolgopleiding starten (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2020a).

Tussentijdse overstap van (v)so naar regulier gaat meestal goed •

Het aandeel leerlingen dat vanuit het speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs (vso) tussentijds uitstroomt naar een school voor regulier onderwijs blijft over de jaren gering en redelijk constant. Van de leerlingen die naar het regulier onderwijs uitstromen, blijken de meesten daar hun schoolloopbaan succesvol te kunnen voortzetten.

Figuur 5 Percentage leerlingen dat afstroomt en opstroomt in de onderbouw van het voortgezet onderwijs



Bron: Inspectie van het Onderwijs (20230)

Leerlingen en studenten

Ruim 90% van de so-leerlingen die naar het regulier onderwijs doorstromen, zit hier na 2 jaar nog. In het vso is dit percentage 76%. Daarbovenop heeft 13% van de leerlingen die vanuit het vso naar het regulier onderwijs zijn gegaan ten minste tot hun 18e jaar in het regulier onderwijs gezeten. Na het vso studeert een deel van de leerlingen verder in het mbo, meestal doen zij de entreeopleiding of een opleiding op niveau 2. Ongeveer een kwart van de voormalig vso'ers start met een mbo 4-opleiding. Deze overstap is voor een deel van de leerlingen lastig: ten opzichte van andere mbo-studenten verlaten de voormalig vso'ers relatief vaak het mbo ongediplomeerd. Zo verliet in 2021-2022 33% van de voormalig vso'ers mbo 4 zonder diploma, tegen 18% van de niveau 4-studenten met een andere vooropleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2023p).

Corona had tijdelijke invloed op vsv • Het aantal jongeren dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat, is gestegen van 22.766 (1,72%) in het schooljaar 2019-2020 naar 24.385 (1,88%) in het schooljaar 2020-2021. Hiermee lijkt de daling die in 2019-2020 was ingezet, niet bestendig. Mogelijk heeft de eenmalige daling te maken met terughoudendheid van instellingen bij het uitschrijven van studenten in coronatijd. De stijging in 2020-2021 kan het gevolg zijn van een verkeerde studiekeuze, verminderd studentenwelzijn of de groeiende economie (OCW, 2022a). De meeste voortijdig schoolverlaters (vsv) verlaten het mbo. Instellingen moesten de voorlichting en intake tijdens corona veelal online doen. Dit kan ertoe hebben geleid dat studenten een minder goed beeld kregen van de opleiding. Ook wakkerde de coronapandemie mentale problemen aan bij studenten. Het CBS (2021) concludeerde op basis van data van voor de coronapandemie, dat er een verband is tussen psychische problemen en de kans op voortijdig schoolverlaten. Tot slot was de arbeidsmarkt het afgelopen jaar door de tekorten op de arbeidsmarkt mogelijk een aantrekkelijk alternatief voor een opleiding.

Instroom mbo neemt af, ongediplomeerde uitval neemt toe • Het aantal studenten dat start in het bekostigd mbo daalt sinds 2018-2019. In dat studiejaar begonnen nog bijna 166.000 studenten in het mbo, in 2022-2023 is het aantal nieuwe inschrijvingen gedaald naar ruim 151.000. Van de studenten die na schooljaar 2021-2022 het mbo verlieten is 22,9% ongediplomeerd. Dit is een stijging van 3 procentpunt ten opzichte van 2020-2021. De ongediplomeerde uitstroom uit mbo-niveau 2 is gestegen naar 41%. Bij mbo niveau 3 en 4 was de uitstroom zonder diploma jaren achtereen stabiel, maar is deze ook hoger geworden bij studenten die na 2021-2022 zijn uitgestroomd. Van de studenten die uitstromen uit niveau 3 is 21% ongediplomeerd; bij

studenten uit niveau 4 gaat het om 18% ongediplomeerd (Inspectie van het Onderwijs, 2023m).

Minder studenten naar ho en meer uitval • Het aandeel studenten dat na een mbo 4-opleiding (beroepsopleidende leerweg) aan een hbo-bacheloropleiding doorstudeert is gedaald van 37,8% (2020-2021) naar 33,9% in het schooljaar 2021-2022. De doorstroom van studenten vanuit de niveau 4-opleiding naar een associate degree stabiliseert rond de 4%. In de jaren voor corona nam dit aandeel geleidelijk aan toe (Inspectie van het Onderwijs, 2023m). Ook de directe doorstroom van havo- en vwo-gediplomeerden naar het ho nam in 2022 af (Inspectie van het Onderwijs, 2023o). In 2020 en 2021 daalde de uitval en studieswitch onder studenten in het eerste jaar van hun studie. In 2022 zijn beide weer gestegen naar het niveau van voor corona. De uitval in het tweede jaar van de studie is onder studenten die tijdens de coronacrisis de studie zijn gestart hoger dan in de voorgaande cohorten studenten.

Borging van kansengelijkheid een beperkte rol in selectieprocedures • Het aandeel ho-opleidingen dat selecteert neemt toe. De meest gebruikte selectiecriteria zijn motivatie, cijfers en vakkennis. Zowel in het hbo als in het wo wordt in het studiejaar 2022-2023 door zo'n 17% van de voltijd bacheloropleidingen geselecteerd (DUO, 2022c; Studiekeuze123, 2022). Er is geen consensus bij opleidingen over de onderbouwing en de te hanteren selectiecriteria en -instrumenten (zie ook hoofdstuk 6). Zo wordt het borgen van kansengelijkheid niet in alle aspecten van de selectieprocedure meegenomen. Het is nodig dat opleidingen komen tot een systematische en volledige onderbouwing van selectieprocedures, waarbij ook potentiële risico's voor kansengelijkheid worden meegenomen in de onderbouwing.

Verschillen tussen leerlingen naar migratieachtergrond

Vaker bijstelling advies bij leerlingen met niet-westerse migratieachtergrond • Van de leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie kreeg 16,2% in het schooljaar 2021-2022 een bijgesteld basisschooladvies. Bij leerlingen zonder migratieachtergrond is dit percentage lager: 8,9%. Bij leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond ligt het initieel advies vaker lager dan het toetsadvies: bij 40,2% van de leerlingen van de tweede generatie, en bij 46,6% van de leerlingen van de eerste generatie. Bij leerlingen zonder migratieachtergrond gaat het om 36,4%. Daadwerkelijke bijstelling van het advies van leerlingen waarbij het initieel advies lager lag dan het toetsadvies, gebeurt vaker bij leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond (eerste generatie: 35,7%; tweede generatie: 40,2%) dan bij leerlingen

Leerlingen en studenten

zonder migratieachtergrond (24,4%) (Inspectie van het Onderwijs, 2023n). In het vo zit in schooljaar 2022-2023 45,6% van de leerlingen zonder migratieachtergrond in leerjaar 3 op de havo of vwo. Voor leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond van de eerste generatie is dit 26,2% en voor de tweede generatie 36,3%. Over de tijd neemt het aandeel niet-westerse migranten in deze schoolsoorten toe (Inspectie van het Onderwijs, 2023o).

Lagere slagingspercentages bij leerlingen met niet-westerse migratieachtergrond • In het schooljaar 2021-2022 lagen de slagingspercentages op de havo en het vwo rond de 10 procentpunt lager voor leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond dan voor leerlingen zonder migratieachtergrond. Op het vmbo zijn deze verschillen kleiner. Met uitzondering van de havo, lopen leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie hun achterstand in slagingspercentages langzaam in. Bij de eindexamens behalen leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond gemiddeld lagere cijfers voor het centraal examen (Inspectie van het Onderwijs, 2023o).

Vaker opstroom bij leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond • Van de leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie die een havo- of een vwo-diploma hebben behaald, had 25% respectievelijk 21% oorspronkelijk een lager basisschooladvies. Bij de leerlingen zonder migratieachtergrond die een havo- of vwo-diploma hebben behaald, had oorspronkelijk 12% respectievelijk 15% een lager basisschooladvies. Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond stapelen vaker dan leerlingen zonder migratieachtergrond: van vmbo-g/t naar de havo en van havo naar vwo (Inspectie van het Onderwijs, 2023o).

Meer ongediplomeerde uitstroom bij studenten met een niet-westerse migratieachtergrond • De ongediplomeerde uitstroom uit het mbo is hoger voor studenten met een niet-westerse migratieachtergrond: ongeveer 30%, tegenover 20% bij studenten zonder migratieachtergrond. Verschil is er op elk mbo-niveau. In niveau 2 zitten relatief veel studenten met een niet-westerse migratieachtergrond. Hier is de ongediplomeerde uitstroom beduidend hoger dan bij de andere niveaus. Maar ook wanneer we alleen kijken naar niveau 2 zien we dat relatief meer studenten met een migratieachtergrond (tweede generatie) het onderwijs verlaten dan studenten zonder migratieachtergrond: 53% versus 37% van de studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2023m).

Relatief meer leerlingen met migratieachtergrond in hbo • De instroom van studenten met een niet-westerse migratieachtergrond in het hbo is nagenoeg gelijk gebleven in absolute aantallen. Dit betekent dat hun aandeel in de instroom stijgt. Ook in de wo-bachelor groeit deze instroom. In zowel hbo als wo vallen studenten met een niet-westerse migratieachtergrond vaker uit en switchen ze vaker van opleiding dan studenten zonder migratieachtergrond. Van de studenten die in het studiejaar 2020-2021 startten met een hbo-bacheloropleiding, stond na 2 jaar nog 60,4% van de studenten zonder migratieachtergrond ingeschreven aan dezelfde opleiding, 15,3% van de studenten is uitgevallen. Van de studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de eerste en tweede generatie ging het om respectievelijk 55 en 49,4%. Van deze groepen viel 20% (eerste generatie) en 17% (tweede generatie) uit. In het wo zijn deze verschillen iets kleiner: 73,9% (geen migratieachtergrond) tegenover 68,0% (niet-westers, tweede generatie) en 67,5% (niet-westers, eerste generatie) en 3,1% uitval (geen migratieachtergrond), tegenover 3,4% (niet-westers, tweede generatie) en 13,8% (niet-westers, eerste generatie) (Inspectie van het Onderwijs, 2023l).

Onderwijs aan nieuwkomers

Nieuwkomers in het onderwijs • Sinds 2022, het uitbreken van de oorlog in Oekraïne en de verhoogde instroom van asielzoekers, is de situatie voor het nieuwkomersonderwijs drastisch veranderd. Op 1 oktober 2020 startte een groot deel van de nieuwkomers zonder Nederlandse nationaliteit direct op een basisschool (44%) of middelbare school (37%) zonder nieuwkomersvoorziening. De overige nieuwkomers zonder Nederlandse nationaliteit en korter dan een jaar in Nederland gingen naar een nieuwkomersvoorziening in het primair onderwijs of naar een eerste opvang anderstaligen (EOA)/ internationale schakelklas (ISK) in het vo. Het verblijf op een nieuwkomersvoorziening in het po duurde doorgaans 10 tot 14 maanden. Op de ISK/EOA bleven leerlingen meestal 14 tot 26 maanden (Bisschop et al., 2022). Vanaf het voorjaar van 2022 zijn Tijdelijke Onderwijsvoorzieningen (TOV) voor Oekraïense leerlingen ingericht. Deze zullen aan het einde van het schooljaar 2023-2024 weer sluiten.

Kinderen en jongeren kunnen niet altijd naar school • De doorgaande ontwikkeling van nieuwkomers kan steeds minder gewaarborgd worden. Inspecteurs zien dat de sterke groei van het aantal nieuwkomers in combinatie met het lerarentekort ertoe leidt dat steeds grotere aantallen



Leerlingen en studenten

kinderen en jongeren niet naar school kunnen. Precieze cijfers over de aantallen thuiszitters ontbreken doordat nieuwkomers niet altijd geregistreerd zijn in de gemeentelijke basisadministratie, afspraken rondom in- en uitschrijven en melden bij leerplicht niet altijd duidelijk zijn of door de hectiek binnen het nieuwkomersonderwijs niet nagekomen (kunnen) worden. Onderwijsplaatsen voor nieuwkomers zijn schaars. Juist kinderen en jongeren die voor hun ontwikkeling sterk aangewezen zijn op goed onderwijs, krijgen nu geen kwalitatief volwaardig onderwijs. Dit maakt keuzes in de verdeling van onderwijsplekken noodzakelijk.

Ongelijke behandeling • In het onderwijs aan nieuwkomers wordt onderscheid gemaakt tussen leerlingen met een verschillende migratieachtergrond. Het onderwijs aan Oekraïense leerlingen is in aparte wetgeving geregeld. In de TOV's voor Oekraïense leerlingen mag afgeweken worden van onder andere de wettelijke vereisten voor bevoegde leraren, onderwijstijd en onderwijsaanbod. Dit biedt scholen en besturen mogelijkheden om ondanks het lerarentekort toch onderwijs voor deze leerlingen in te richten. Scholen en besturen hebben zich enorm ingespannen om in korte tijd het onderwijs voor de Oekraïense leerlingen te organiseren. Dat verdient een compliment. Tegelijkertijd vragen wij aandacht voor de risico's van deze aanpak voor het onderwijs. De aparte wetgeving voor TOV's kan leiden tot ongelijkheid en verschraving van het nieuwkomersonderwijs. Afhankelijk van de migratieachtergrond (wel of niet Oekraïens, wel of geen migratieachtergrond) krijgen leerlingen een volwaardig, verschaald of helemaal geen onderwijsaanbod. Het risico is dat kinderen en jongeren die geen goed onderwijs kunnen volgen, onvoldoende basisvaardigheden aanleren, waardoor ze later geen volwaardige plaats in de samenleving kunnen verwerven.

Onderwijs en veiligheid geen vanzelfsprekendheid • Voor kinderen en jongeren die verblijven op gezinslocaties (asielzoekerscentra voor uitgedaagde gezinnen) zijn veiligheid en onderwijs geen vanzelfsprekendheid. Scholen en besturen doen hun uiterste best om hun leerlingen een relatief stabiele schoolomgeving te bieden, waarin zij zich veilig voelen en zich kunnen ontwikkelen. De leerlingen groeien echter op in een onveilige omgeving, ondanks de inzet van alle betrokkenen. Daardoor wordt de ononderbroken ontwikkeling van kinderen en jongeren geschaad (Inspectie van het Onderwijs, 2023w).

Grote diversiteit in TOV's • Scholen, besturen en gemeenten hebben TOV's in korte tijd ingericht zodat de Oekraïense leerlingen naar school kunnen. Als een TOV contact heeft met een bestaande nieuwkomersvoorziening/ISK, komt dit ten goede komt aan de snelheid bij het opstarten en aan de kwaliteit van het onderwijs. Door de onvoorspelbaarheid in het aantal leerlingen en hun verblijfsduur zijn de TOV's in veel gevallen pas na de zomervakantie van 2022 gestart met een planmatige aanpak van het onderwijs. De inrichtingsplannen bleven daardoor vaak globaal van inhoud. Veel TOV's hebben de verplichte doorstroomperspectieven nog niet opgesteld. Voor doelgericht onderwijs is dit echter wel van belang. Voor de TOV's zelf is het toekomstperspectief ook veelal nog onduidelijk (Inspectie van het Onderwijs, 2023u).

Nooit rustig • Het nieuwkomersonderwijs beweegt op en neer met de situatie in de wereld. In oorlogstijden groeien vluchtelingenstromen en neemt het aantal asielzoekers en vluchtelingen toe. Ook de economische situatie in het buitenland is van invloed op het aantal arbeidsmigranten dat naar Nederland komt. Maar ook als de onrust in de wereld afneemt, betekent dat voor nieuwkomersvoorzieningen verandering, namelijk een krimpend aantal leerlingen en vertrek van leraren en onderwijsassistenten en -ondersteuners. De hectiek van het moment krijgt daardoor noodgedwongen vaak de overhand. Behoud van expertise en kwaliteit van onderwijs vraagt om het regionaal en duurzaam organiseren van onderwijs aan nieuwkomers.

Verschillen tussen leerlingen naar opleidingsniveau ouders en huishoudinkomen

Wisselend beeld bijstelling advies naar opleiding ouders • Leerlingen met ouders met een opleidingsniveau op maximaal mbo 2-niveau komen het vaakst in aanmerking voor heroverweging van het basisschooladvies. Bij 49% van deze leerlingen is het toetsresultaat minimaal een half niveau hoger dan het initiële advies. Bij 15% van de leerlingen wordt het advies bijgesteld. Bijstelling van het advies vindt bij 7% van de leerlingen met ouders met een wo- of hbo-masteropleiding plaats; 22% van alle leerlingen had een hoger toets- dan initieel advies. Verhoudingsgewijs vindt bijstelling even vaak plaats bij kinderen van ouders met een wo- of hbo-masteropleiding als bij kinderen met ouders die op maximaal mbo 2-niveau zijn opgeleid (31,9%). Deze percentages zijn iets hoger dan bij kinderen met ouders die op hbo-niveau of op mbo-niveau 3 of

Leerlingen en studenten

4 zijn opgeleid: beide rond de 27,5% (Inspectie van het Onderwijs, 2023n).

Meer zittenblijvers onder leerlingen van ouders met maximaal mbo 2-diploma • In alle onderwijssoorten van het vo en in alle leerjaren blijven leerlingen van ouders met een opleidingsniveau op maximaal mbo niveau-2 gemiddeld vaker zitten dan leerlingen van ouders met een wo- of hbo-masterdiploma. Het grootste verschil is te zien in de leerjaren 4 en 5 van het vwo. In het schooljaar 2021-2022 bleef van de leerlingen met ouders met een opleidingsniveau van maximaal mbo 2 in leerjaar 4 16,9% zitten, tegenover 10,2% bij leerlingen van wo- of hbo-master-opgeleide ouders. In leerjaar 5 waren deze percentages 19,6 en 10,8. Ook blijven leerlingen van ouders uit een lagere inkomensklasse gemiddeld vaker zitten dan leerlingen van ouders uit een hogere inkomensklasse (Inspectie van het Onderwijs, 2023o).

Start en doorstroom in mbo houdt verband met opleiding en inkomen ouders • Van de studenten met een vmbo-t-diploma waarvan de ouders maximaal mbo niveau-2 hebben behaald, start 20% niet in niveau 4. Onder studenten met hetzelfde diploma van wie de ouders een wo- of hbo-masterdiploma hebben, is dit ongeveer 10%. Dit verschil tussen studenten met ouders met verschillende opleidingsniveaus was in 2018-2019 kleiner. Dit kan te maken hebben met de plaatsing door de opleidingen, maar het kan ook een bewuste keuze zijn van de beginnende studenten om een opleiding op niveau 2 of 3 te starten. Ook naargelang het inkomen van ouders zijn er verschillen bij het startniveau en de doorstroom in het mbo. Hoe lager het inkomen van de ouders, des te hoger het percentage studenten dat onder niveau wordt geplaatst of tussentijds van opleiding wisselt. De ongediplomeerde uitstroom is eveneens groter onder studenten met ouders met een lager huishoudinkomen (Inspectie van het Onderwijs, 2023m).

In ho wordt ongelijkheid naar inkomen en opleidingsniveau ouders niet groter • Bij de start in het ho zijn er, ten opzichte van de populatie, relatief veel studenten met ouders uit hogere inkomensgroepen en/of met ouders die ook al een ho-diploma hebben. Dit komt door de overgangen en doorstroom van studenten eerder in hun schoolloopbaan (Inspectie van het Onderwijs, 2017; 2019; 2020a). De opleiding van ouders en hun inkomen is niet sterk bepalend voor de studievoortgang van studenten in het ho. Uitzonderingen daargelaten, zijn na 5 jaar opleiding de verschillen tussen studenten naar opleidingsniveau van de ouders en inkomen van de ouders niet verder toe- of afgenomen. Vergelijkbare percentages studenten halen na de nominale duur + 1 jaar extra een diploma. Alleen studenten met ouders uit de laagste inkomensgroep hebben na 5 jaar minder vaak dan

studenten met ouders uit hogere inkomensgroepen een bachelordiploma in het hbo gehaald (Inspectie van het Onderwijs, 2023e).

Veel gemeenten hebben moeite met meetbare doelen rond onderwijsachterstanden • Om onderwijsachterstanden en ongelijke kansen bij leerlingen tegen te gaan, moeten gemeenten jaarlijks overleggen met po- en vo-schoolbesturen en houders van kinderopvanglocaties over het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie, het bestrijden van onderwijsachterstanden en het afstemmen van de inschrijvings- en toelatingsprocedures. Dit overleg (Lokale Educatieve Agenda-overleg (LEA)) wordt door de meeste gemeenten serieus gevoerd. In deze overleggen worden regelmatig onderwerpen besproken gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden en dit leidt doorgaans ook tot afspraken. Wel ontbreken voor het tegengaan van onderwijsachterstanden vaak meetbare doelen. Onderwerpen gericht op het thema tegengaan van segregatie staan relatief weinig op de agenda van de LEA-overleggen en leiden nauwelijks tot concrete afspraken. Gemeenten geven verschillende redenen waarom het opstellen van concrete doelen rondom het tegengaan van segregatie moeizaam blijkt. Ten eerste dat onderwijssegregatie vaak samenhangt met woonsegregatie, iets waar zij vanuit de LEA weinig grip op hebben. Ten tweede zijn er gemeenten die aangeven dat het tegengaan van segregatie voor hen geen relevant thema is, omdat ze vinden dat er geen segregatie voorkomt in hun gemeente. Ten derde speelt de concurrentiepositie tussen onderwijspartners mee; bestuurders en houders zijn nogal eens voorzichtig of zelfs terughoudend in het maken van concrete bindende afspraken over het spreiden of herverdelen van kinderen. Tot slot wijzen gemeenten er ook op dat zij geen afspraken willen maken die de vrije onderwijskeuze van ouders mogelijk belemmert (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

Aanbevelingen voor beleid • Door onder meer het hoge verloop onder ambtenaren en frequente personeelwisseling van schoolbestuurders en kinderopvanghouders, is volgens gemeenten sprake van stilvallend of stagnerend beleid. Dit laatste wordt versterkt doordat doelen en afspraken vaak niet of onvoldoende inhoudelijk zijn ingebed in de gemeentelijke kwaliteitscyclus. Toch zien wij kansen voor gemeenten om de regie te pakken en de mogelijkheden om, als neutrale partner in het veld, partijen aan elkaar te verbinden en over de eigen belangen heen te laten kijken om zo een bijdrage aan de doelen van de wet te leveren. Gemeenten kunnen het beleid beter borgen door een adequate kwaliteitscyclus rond de LEA in te richten. Dit zorgt ervoor dat inhoudelijke doelen, goede afspraken

Leerlingen en studenten

en daaraan gekoppelde evaluatie (op doel en proces) bekijken en minder onderhevig zijn aan eventuele stagnaties vanwege personele wisselingen. De VNG kan middelgrote en kleine gemeenten helpen bij hun expertise-opbouw en het inrichten van een functionele kwaliteitscyclus rond het onderwijsachterstandenbeleid. OCW zou de haalbaarheid en toepasbaarheid van de wettelijke bepaling inzake overleg onderwijsachterstandenbeleid (artikel 161 Wet op het primair onderwijs) kunnen evalueren, waarbij onder andere de vraag aan de orde moet komen wat de mogelijkheden voor gemeenten zijn om vanuit de LEA bij te dragen aan het voorkomen van segregatie (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

Inspiratie van over de grens: basisschool Scoil Naomh Eoin (Ierland)

Ook in het buitenland verzorgen scholen onderwijs aan leerlingen die in moeilijke omstandigheden opgroeien. In County Meath, vlakbij Dublin in Ierland, staat basisschool Scoil Naomh Eoin. Veel van de leerlingen op deze school hebben te maken met maatschappelijke problematiek, een groot deel komt uit de Ierse 'travellers'- of vluchtelingengezinnen. Werkloosheid, eenoudergezinnen, lage ambities, weinig maatschappelijke betrokkenheid; dat zijn zaken waar veel van deze leerlingen mee te maken hebben. Veel van de leerlingen spreken thuis een andere taal dan op school. De Ierse overheid heeft Scoil Naomh Eoin aangemerkt als DEIS-school. Het DEIS-programma bestaat al zo'n 15 jaar. DEIS staat voor Delivering Equality of Opportunities in Schools.

De Ierse overheid identificeert scholen die in aanmerking komen voor het programma op basis van achterstandskenners als armoede en werkloosheid. Scholen kunnen zich ook zelf melden en laten onderzoeken of ze voor het programma in aanmerking komen. Deelname aan het programma geeft recht op diverse voorzieningen en extra bekostiging. Denk daarbij aan een lagere leerling-leraar ratio, gratis schoolmaaltijden, ondersteuning door onderwijsbegeleiders en overheidsprogramma's.

DEIS-scholen moeten zich aan de hand van een aantal thema's verantwoorden. Die thema's zijn: aanwezigheid en behoud van leerlingen, geletterdheid en gecijferdheid, de doorgaande lijn tussen (voor) scholen en klassen en samenwerking met ouders en met andere partijen, zoals voorscholen, gemeente en (jeugd)zorg. Bij middelbare scholen is er ook het thema examinering. Over de meer voorwaardelijke thema's 'leiderschap', 'continue professionele

ontwikkeling' en 'welzijn' moeten scholen zich eveneens verantwoorden.

Het team van Scoil Naomh Eoin werkt met veel passie en enthousiasme aan de genoemde thema's. Zo is er een leraar die full time bezig is met huisbezoeken en activiteiten voor ouders op de school. Er is een doorlopend trainings- en coachingsprogramma voor de leraren, afgestemd op hun leerlingenpopulatie, waarbij het bijvoorbeeld gaat om het omgaan met getraumatiseerde leerlingen en met leerlingen die thuis geen Engels spreken. Samen met voorscholen werkt Scoil Naomh Eoin actief aan het promoten van voorschools onderwijs (in verschillende talen). Een aantal leraren heeft geen eigen klas, maar werkt projectmatig met kleine groepjes of begeleidt voor kortere periodes een intensief reken- of taalprogramma voor groepen leerlingen.

Scoil Naomh Eoin is niet alleen een school, maar een plek waar leerlingen de hele dag terecht kunnen voor gratis sport, muziek, film en andere activiteiten. Leerlingen en ouders zijn vrij om in en uit te lopen en voelen zich zichtbaar thuis. Een mooi voorbeeld van de betrokkenheid bij de leerlingen is de bus die dagelijks oud-leerlingen vervoert van Scoil Naomh Eoin naar de middelbare school een paar kilometer verderop. Alle oud-leerlingen mogen hier gratis gebruik van maken, tot ze ook hun middelbare school met succes hebben afgerond.

1.1.4 Passend onderwijs

Investeren in passend onderwijs blijft nodig • Besturen en samenwerkingsverbanden moeten blijven investeren in het zo regulier mogelijk onderwijs laten volgen van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Het is nu nog niet duidelijk of meer leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte een passende plaats in het regulier onderwijs vinden. De context waarin scholen, besturen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs moeten realiseren, is ten opzichte van de start in 2014 veranderd. Een (toenemend) tekort aan leraren, de gevolgen van de coronapandemie en een grotere diversiteit aan leerlingen vanwege de toestroom van nieuwkomers vragen veel aandacht. Wat goed gaat en wat niet, is tot op heden nauwelijks uit de publieke verantwoording van samenwerkingsverbanden en besturen op te maken. Besturen van samenwerkingsverbanden en aangesloten schoolbesturen moeten hierin stappen zetten om de komende jaren te (kunnen) sturen op inclusiever onderwijs. Daarnaast blijkt het tot nu toe lastig om vast te stellen of en hoe beleidskeuzes door

Leerlingen en studenten

samenwerkingsverbanden succesvol zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2023x).

Deelname gespecialiseerd onderwijs niet gelijk verdeeld over Nederland • Bij de meeste samenwerkingsverbanden steeg de deelname aan alle vormen van gespecialiseerd onderwijs in de periode 2018-2019 tot en met 2022-2023. In zowel het po als het vo zijn er 8 samenwerkingsverbanden waarbij het sbo en so dan wel het praktijkonderwijs (pro) en vso een dalende trend in deelname laten zien (DUO, 2022a). Zij bewegen in de richting van inclusiever onderwijs. Deze samenwerkingsverbanden liggen verspreid over Nederland. Deelname aan het gespecialiseerd onderwijs was ook voor de invoering van passend onderwijs niet gelijk verdeeld over Nederland. Omdat hier geen inhoudelijke verklaringen voor konden worden gevonden, werden de beschikbare middelen voor extra ondersteuning gelijkmatig verdeeld over het land: de verevening. Het lukte samenwerkingsverbanden met een hoge negatieve vereveningsopdracht de deelname te laten dalen in de eerste jaren na de invoering van passend onderwijs. 2 jaar later steeg de instroom weer (Inspectie van het Onderwijs, 2023x). Samenwerkingsverbanden bepalen zelf de instroomeisen aan het gespecialiseerd onderwijs en kunnen de deelname daarmee beïnvloeden. Maar, cijfers over de deelname aan het gespecialiseerd onderwijs zeggen weinig over de kwaliteit van de extra ondersteuning, zowel in het gespecialiseerd als in het regulier onderwijs.

Wat is er nodig om het regulier onderwijs inclusiever te maken? • Het is onduidelijk hoeveel leerlingen in het regulier onderwijs extra ondersteuning krijgen en wat de kwaliteit van het onderwijs en de geboden ondersteuning is. Ondanks een wettelijke verplichting om ontwikkelingsperspectieven (opp's) voor leerlingen met extra ondersteuning te registreren, gebeurt dit al jaren niet goed en wordt nauwelijks beter. In het vo neemt de registratie zelfs af, van 21.936 opp's in 2018-2019 naar 16.334 in 2022-2023 (Inspectie van het Onderwijs, 2023o). Dit betekent ongeveer 1,7% van het aantal leerlingen in het regulier vo. Voor het po gaat het om 0,6% (Inspectie van het Onderwijs, 2023n). Sinds de invoering van de registratieverplichting is het aantal geregistreerde opp's verdubbeld (van 4.018 in 2015-2016 naar 8.443 in 2022-2023), maar twee derde van de scholen in het po registreert geen opp's. Door het niet registreren ontbreekt een landelijk beeld van het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs. Hierdoor is niet vast te stellen of het regulier onderwijs inclusiever wordt. Het betekent niet dat scholen geen opp's opstellen en gebruiken. Opp's zijn een goed middel voor besturen en samenwerkingsverbanden om hun zicht op het effect van de ondersteuning en

de doelmatige besteding van middelen te verbeteren. Daarnaast geeft dit scholen en besturen zicht op wat er nodig is om de (kwaliteit van de) ondersteuningsmogelijkheden te verbeteren of uit te breiden.

1.1.5 Nieuwe initiatieven

Verder onderzoek naar flexibilisering nodig • In het onderwijs is in toenemende mate sprake van meer flexibele onderwijstrajecten. Het gaat daarbij om de realisering van onderwijstrajecten die soepel aansluiten bij de veranderende behoeften van studenten, werkveld en samenleving. Dit biedt meer mogelijkheden voor jonge en volwassen studenten en voor het werkveld, maar het brengt ook risico's mee. Dit vraagt meer onderzoek. Bij deeltrajecten in het mbo is minder zicht op de opbrengsten van het onderwijs en de vormende en sociale functie van onderwijs krijgt mogelijk minder aandacht (zie ook hoofdstuk 5).

Aanvragen nieuwe scholen • In het po en vo is niet langer de richting van de nieuw op te richten school leidend. Bepalend zijn nu de belangstelling van de ouders en leerlingen en de verwachte kwaliteit van het onderwijs. In het po is het aantal aanvragen voor nieuwe scholen onder de nieuwe bekostigingssystematiek gestegen, in het vo niet (OCW, 2022d). In 2021 heeft de inspectie 37 initiatieven in het po beoordeeld. Daarvan hebben 2 initiatieven een negatief advies gekregen, omdat zij niet voldeden aan de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap. 1 initiatief kon daarbij ook niet aantonen dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkeling kunnen doorlopen. In het vo waren er 16 aanvragen voor nieuwe scholen. De inspectie adviseerde negatief op 11 aanvragen vanwege de te verwachten onderwijskwaliteit. 7 aanvragers konden niet voldoende belangstelling aantonen voor de school. Uiteindelijk zijn 2 aanvragen gehonoreerd.

Toename aantal aanvragen B3-scholen • In de afgelopen jaren is het aantal aanvragen voor het oprichten van een B3-school, met name in het po, toegenomen. B3-scholen zijn niet-bekostigde scholen in het po en vo. De leerlingen kunnen op deze vo-scholen geen centraal examen doen. Wel hebben leerlingen de mogelijkheid om staatsexamen te doen. Volgens inspecteurs is corona een medebepalende factor geweest in de toename van het aantal aanvragen. Ouders zagen dat hun kinderen anders en, soms ook, sneller leerden. Uit gesprekken met een aantal initiatiefnemers van deze niet-bekostigde scholen blijkt dat zij een andere manier van leren en onderwijzen voorstaan, die soms samenhangt met de eigen levens- en/of opvoedingswijze. Zij geven aan dat zij een B3-school oprichten vanwege

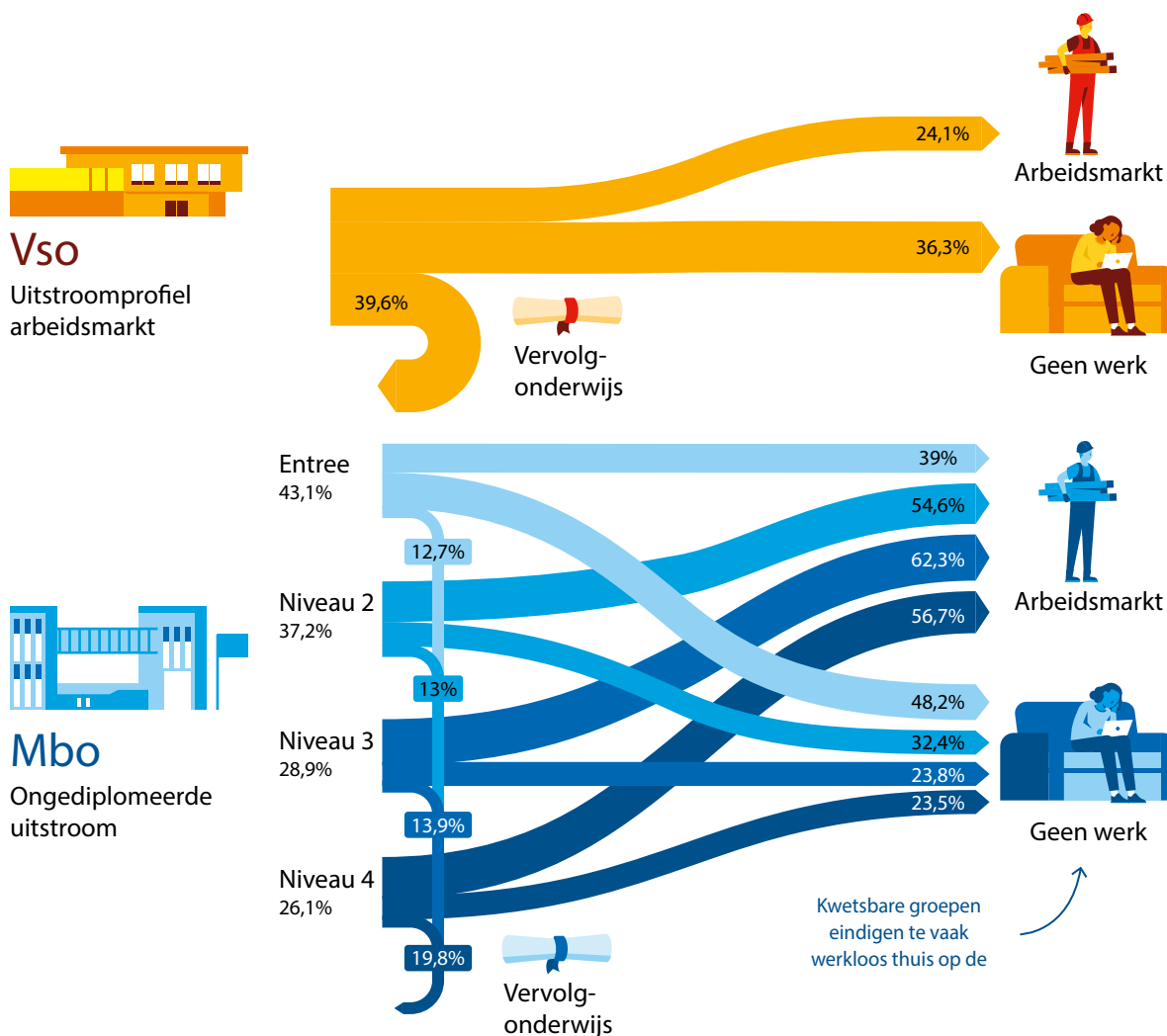
Leerlingen en studenten

onvrede over hoe het onderwijs op dit moment is ingericht. De initiatiefnemers streven naar onderwijs waarbij sprake is van leren vanuit intrinsieke motivatie met meer inbreng van het kind zelf, leren in gemengde leeftijdsgroepen, actievere betrokkenheid van ouders bij het onderwijs en onderwijs met meer respect voor de samenleving en de natuur. Ook geven sommige initiatiefnemers aan dat het gaat om situaties waarbij (de eigen) kinderen in de knel zijn geraakt door een gebrek aan passend onderwijs. Dit laatste motief komt ook terug in onderzoek naar aanvullend en schaduwonderwijs (Bisschop et al., 2019).

1.1.6 Aansluiting op de arbeidsmarkt

Verschillen in arbeidsmarktpositie tussen opleidingsniveaus • De werkloosheid onder jongeren is historisch laag, maar het verschil in werkloosheid tussen maximaal mbo 1-opgeleiden (7%), mbo 2-, mbo 3- of mbo 4-opgeleiden (4%) en hbo- of wo-opgeleiden (2%) is groot (SEO, 2022b). Een groot deel van de jongeren die vlak voor of tijdens de coronapandemie het onderwijs verlieten (uitstroomcohort 2018-2019 en 2019-2020) hebben enige tijd lagere baankansen gehad dan eerdere cohorten, maar zagen hun baankansen snel toenemen. Dit geldt echter niet voor alle jongeren; vso-, en mbo 2-opgeleide jongeren zagen hun kansen slechts deels herstellen, terwijl de baankansen voor hbo- en wo-opgeleide jongeren tijdens de coronapandemie toenamen (SEO, 2022a; 2022b).

Figuur 6 Leerlingen uit vso uitstroomprofiel arbeidsmarkt en mbo-studenten die ongediplomeerd uitvallen zitten een jaar later vaak zonder werk thuis.



Bron: CBS (2022a, 2022b)

Leraren en lessen

Leerlingen die uitstromen uit het vso komen moeilijk aan een baan • Nog steeds is het arbeidsperspectief voor leerlingen die uitstromen uit het arbeidsmarkterichte uitstroomprofiel somber. Dit is nauwelijks iets verbeterd in vergelijking met de voorgaande jaren. Van de leerlingen die eind 2020-2021 het vso verlieten met het uitstroomprofiel arbeidsmarkt is direct na uitstroom ongeveer een kwart (25,7%) werknemer en 0,8% is werknemer en heeft daarnaast een uitkering. 33,9% van de uitstromers uit het profiel arbeidsmarkt stroomt door naar vervolgonderwijs, en 16,7% ontvangt een uitkering. De overige uitstromers hebben geen werk of een uitkering. Ook na een jaar zitten nog veel uitstromers thuis (figuur 6) (Inspectie van het Onderwijs, 2023p).

Verschillen in aantal banen • Gemiddeld hebben (on) gediplomeerden uit het mbo en ho in de eerste 5 jaar na het verlaten van het onderwijs 3 verschillende banen in loondienst. Er zijn duidelijke verschillen tussen groepen studenten. Zo hebben studenten die uitvallen uit het mbo gemiddeld meer dan 4 verschillende banen, terwijl studenten met een wo-master iets minder dan 3 banen hebben. Onder de mbo-studenten bestaan verschillen in het aantal banen dat zij hebben in de 5 jaar na het verlaten van het onderwijs. Dit hangt onder meer samen met het type opleiding. Met name in de techniek (bijvoorbeeld installatietechniek, procestechniek, mobiliteitstechniek, gezondheidstechniek) hebben gediplomeerden vaker een stabiele baan in de eerste 5 jaar na het verlaten van het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2023i).

1.2 Leraren en lessen

Hoofdpijnen

Voldoende en goede onderwijsprofessionals zijn een voorwaarde om goed onderwijs te kunnen verzorgen • Zonder voldoende en goede onderwijsprofessionals is het niet mogelijk om te werken aan het verbeteren van de basisvaardigheden, het bevorderen van gelijke kansen en inclusief onderwijs. Maar het leraren- en ook het schoolleiderstekort is groot en over het geheel genomen loopt dit verder op. Op een groot deel van de scholen en in sommige regio's is het lerarentekort nijpend. Het gaat vaak om scholen met veel kwetsbare leerlingen die al een verhoogde kans hebben achterstanden op te lopen.

Scholen nemen verscheidene maatregelen om het lerarentekort op te vangen • Veel van de scholen die we spraken, focussen begrijpelijkerwijs in de eerste plaats op het acute probleem dat ze moeten oplossen. Dit doen ze door bijvoorbeeld het uitbreiden van de uren van het zittende personeel of acties in de sfeer van behoud of

werving van personeel. Sommige scholen organiseren het onderwijs anders, bijvoorbeeld met grotere groepen leerlingen en een grotere en meer diverse groep docenten. Schoolleiders en onderwijzend personeel zien zeker kansen, bijvoorbeeld om het beroep aantrekkelijker te maken, maar ze maken zich ook zorgen over de werkdruk en de negatieve effecten daarvan op leerlingen. Hun werkplezier staat onder druk.

Het lerarentekort zal niet snel verdwijnen • Op de pabo en de eerstegraadslerarenopleiding in het hbo na, daalt de instroom bij de lerarenopleidingen al jaren. Ook de uitval bij de lerarenopleidingen is hoog. Het jaarlijks aantal behaalde diploma's uit tweedegraadslerarenopleidingen, met name de universitaire opleidingen, daalt. Dit is zorgelijk in de hierboven beschreven context.

Begeleiding en professionele ontwikkeling beter faciliteren • Om leraren te behouden voor het vak is het van belang ruimte te maken voor professionalisering. Dit is belangrijk voor de onderwijskwaliteit, en voor het werkplezier van de leraren zelf. Beginnende leraren voelen zich niet altijd goed toegerust om het onderwijs te geven in de basisvaardigheden dat nodig is. En ook hebben ze niet altijd de vaardigheden om leerlingen goed te kunnen ondersteunen. Meer en vooral betere begeleiding van beginnende leraren is nodig. Wat wél wordt gedaan is niet altijd effectief, omdat het bijvoorbeeld niet aansluit bij wat leraren nodig hebben. Effectieve professionalisering begint met inzicht in de vaardigheden die nog verbeterd kunnen worden: een goed personeelsbeleid dat de professionele ontwikkeling van leraren centraal stelt.

Kennis over en monitoren van kwaliteit van de lessen nodig • Ook het verzamelen van kennis over de kwaliteit van lessen kan bijdragen aan de verdere professionalisering van de leraren en aan de kwaliteitszorg van scholen. In het funderend onderwijs zijn het lesklimaat en het klassenmanagement over het algemeen op orde. Maar als het gaat om effectieve instructie, afstemming van het onderwijs op de onderwijsbehoeften van leerlingen en zelfregulerend leren is verbetering nodig. Zo is het voor de effectiviteit van het onderwijsaanbod belangrijk dat leraren voldoende duidelijk maken wat het doel is van de les. Ook is het goed als leraren nagaan of de leerlingen het lesdoel en de inhoud hebben begrepen.

1.2.1 Lerarentekort

Lerarentekort in bo en sbo verder gestegen, in (v)so gedaald • Op 1 oktober 2022 was het lerarentekort in het bo opgelopen naar 9,2% van de werkgelegenheid; dat komt overeen met 7.900 fte. Dit is inclusief de zogenoemde verborgen vacatures. Hiermee wordt

Leraren en lessen

verwezen naar situaties waar het ontbreken van een leraar via een andere manier wordt opgevangen, zoals bijvoorbeeld de inzet van onbevoegde leraren, of het samenvoegen van groepen. Ten opzichte van 1 oktober 2021 is het tekort toegenomen, toen was het 8,6% (7.200 fte). In het sbo is het tekort relatief nog hoger dan in het bo: 15,2% (700 fte). Ook dit tekort is gestegen ten opzichte van 2021 (13,3%; 600 fte). In het (v)so is het tekort 9,7% van de werkgelegenheid (1.100 fte). Dat is hoog, maar lager dan vorig jaar, toen het 11,2% (1.300 fte) was (Adriaens et al., 2021; Adriaens et al., 2022b).

Lerarentekort in po niet gelijk verdeeld over scholen

- Gemiddeld hebben bo-scholen een tekort van 9% van hun personeelbestand, maar dat geldt niet voor elke school. Zo heeft 37% van de scholen buiten de G5 aangegeven geen tekort te hebben. Binnen de G5 is dat 11% (Adriaens et al., 2022b). Met name in Amsterdam, Almere, en Den Haag zijn de tekorten hoog, met gemiddelde tekorten van respectievelijk 17,6%, 19,2% en 17,3%. Utrecht (10%) en Rotterdam (11,3%) zitten rond het landelijk gemiddelde. Mobiliteitspatronen van leraren spelen hierin een rol: in de periode tussen 2017 en 2021 zijn er 1.270 fte aan leraren in het po méér vanuit de G5 overgestapt naar een school buiten de G5 dan omgekeerd. Dit vertrekoverschot neemt wel af over de tijd, van 417 fte in 2017-2018 naar 205 in 2020-2021 (OCW, 2022c). Daarnaast hebben bo-scholen met een complexere populatie een groter lerarentekort dan bo-scholen met een gemiddelde of lage schoolweging (Adriaens et al., 2022b).

Schoolleiderstekort in po procentueel groter dan lerarentekort

- Het schoolleiderstekort is verhoudingsgewijs groter dan het lerarentekort: voor het bo, sbo en (v)so samen is het schoolleiderstekort 13,6% (1.120 fte). In het sbo is dit tekort het grootst: 18,4%. In het bo is het tekort 13,5% en in het (v)so 11,8% (Adriaens et al., 2022b). In het vo staan minder vacatures voor schoolleiders open dan voor leraren; 11,0% voor schoolleiders en 23,1% voor leraren. In het mbo staan ongeveer evenveel vacatures voor schoolleiders als voor leraren open; respectievelijk 9,3% en 9,4% (De Wilde et al., 2022).

- In het vo was het aantal openstaande vacatures het afgelopen jaar hoger dan het jaar daarvoor: voor 23,1% van de totale werkgelegenheid voor leraren stond in 2021-2022 een vacature open. Een jaar eerder was dat 16,9% (De Wilde et al., 2022) en in 2018-2019 nog 10,5%. De stijging in het aantal vacatures in het vo is groot. In aantal fte staan de vakken Nederlands, wiskunde-rekenen en Engels in de top 3. Dit is zorgwekkend met het oog op het verbeteren van de basisvaardigheden. De vacature-intensiteit (aantal vacature fte ten opzichte van het totale aantal fte per

vak) is voor informatica, natuur- & scheikunde en Duits het hoogst. Ook in het mbo is het aantal vacatures toegenomen, van 8,8% van de werkgelegenheid naar 9,4%. In het mbo werden docenten Nederlands het meest gezocht, gevolgd door docenten zorg en welzijn en docenten techniek (De Wilde et al., 2022). De verwachting is dat het tekort in het mbo zich in de komende jaren stabiliseert, omdat er minder leerlingen zullen instromen. Wel is het voor deze sector lastiger om het toekomstige lerarenaanbod te voorspellen (Adriaens et al., 2022a).

1.2.2 Ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt

Ondanks lerarentekort groei aantal fte in onderwijs

- Het aantal fte dat werkzaam is in het onderwijs ((s)bo, vo, (v)so en mbo) is van 251.000 in 2017 gestegen naar 268.000 in 2021. Deze groei zit voor het grootste deel in extra onderwijsondersteunend personeel (14.000 fte extra), waarvan het grootste deel binnen het bo. Het onderwijzend personeel is met ruim 3.000 fte gegroeid in dezelfde periode. Vooral in 2021 is het aantal fte gestegen. De groei komt voor een relatief groot deel op het conto van het mbo. De gemiddelde omvang van een dienstverband is in de periode 2017-2021 nauwelijks veranderd. Voor onderwijzend personeel ligt dat rond de 0,8 fte en voor ondersteunend personeel iets lager (Inspectie van het Onderwijs, 2023j).

Daling gemiddeld aantal leerlingen per leraar,

maar niet in de G5 • Door de groei van het aantal fte en de lichte daling in de leerlingenaantallen is in de meeste sectoren de verhouding tussen leerlingen en onderwijzend personeel gedaald. Deze daling is zichtbaar in het bo, vo en mbo, maar niet in het sbo en (v)so. Op het eerste gezicht lijkt dit in tegenspraak met de bevindingen over het groeiende lerarentekort. Echter, deze daling van de leerling-leraar ratio concentreert zich in het bo met name in gebieden en bij scholen waar de tekorten al relatief laag waren (OCW, 2022c); de tekorten zijn niet gelijk verdeeld over de scholen, steden en regio's. Binnen de G5 is er bijvoorbeeld wel sprake van een stijging van de leraar-leerling ratio in het bo, terwijl deze voor heel Nederland een dalende trend laat zien (DUO, 2022b).

Vaker beroepsbehoud beginnende leraren

- Het aandeel afgestudeerden van de lerarenopleidingen die na een aantal jaar werkzaam zijn in het onderwijs, laat een stijgende trend zien. Waar van het gediplomeerde pabo-uitstroomcohort van 2015 76% na 1 jaar werkzaam was in het onderwijs, is dit van het uitstroomcohort van 2020 gestegen naar 90%. Ook het beroepsbehoud op de iets langere termijn stijgt. Van het pabo-gediplomeerde uitstroomcohort 2012 was 77% na 5 jaar werkzaam in het onderwijs. Van het uitstroomcohort 2016 is dit gestegen

Leraren en lessen

naar 85%. Ook de afgestudeerden van de tweedegraads lerarenopleidingen werken in de eerste jaren na hun afstuderen steeds vaker in de onderwijssector. Van het uitstroomcohort 2015 was 66% na 1 jaar werkzaam in onderwijs, van het uitstroomcohort 2020 was dit 74%. Het behoud na 5 jaar is gestegen van 65% voor het uitstroomcohort 2012 en naar 70% voor het uitstroomcohort 2016 (OCW, 2022c). Beginnende leraren vallen daarmee minder vaak uit dan voorheen.

Beginnende leraren steeds vaker een vast contract en grotere aanstelling • Tijdelijke contracten zijn een van de voorspellende factoren voor uitval van beginnende leraren (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). Leraren die een half jaar na het afstuderen in het onderwijs werkzaam zijn, hebben steeds vaker een vast contract of een tijdelijk contract met uitzicht op vast. Met name in het po is de stijging sterk: voor het uitstroomcohort 2015 ging het nog om 33%, voor het uitstroomcohort 2021 is dat gestegen naar 80%. In het vo en in het mbo is eenzelfde trend zichtbaar, maar is de groei in het aandeel vaste contracten minder extreem. In het vo groeide dit van 74% naar 80% en in het mbo van 72% naar 77% (De Vos et al., 2022). Ook de omvang van het dienstverband van beginnende leraren is de laatste jaren sterk gegroeid. Het percentage jonge leraren dat een jaar na afstuderen een voltijds aanstelling (>0.8 fte) heeft, is voor afgestudeerden van de pabo gestegen van 49% (uitstroomcohort 2013) tot 80% (uitstroomcohort 2020). Voor de afgestudeerden van de tweedegraads lerarenopleidingen steeg dit percentage over dezelfde periode van 56% naar 62%.

Op pabo na, daalt instroom lerarenopleidingen • Op de pabo na, neemt bij bijna alle typen lerarenopleidingen de instroom af, vergeleken met 10 jaar geleden (Inspectie van het Onderwijs, 2023l). Gezien het lerarentekort, is de afname van de instroom in de talensector en de sector exacte vakken zorgwekkend. Daarbij komt dat de tweedegraads lerarenopleiding, en ook de pabo's, veel studenten zien uitvallen of naar een andere studie in een andere sector zien uitwijken in het eerste jaar (zie ook hoofdstuk 6).

Gediplomeerde uitstroom stabiel bij pabo, daalt bij lerarenopleidingen • Het aantal pabo-diploma's schommelt de laatste 7 jaar rond de 3.600 diploma's. Het aantal diploma's dat aan de tweedegraadslerarenopleidingen is behaald is in het studiejaar 2021-2022 met 17% gedaald ten opzichte van het jaar daarvoor. Het aantal diploma's dat jaarlijks wordt behaald bij universitaire lerarenopleidingen neemt al 6 jaar op rij af, met uitzondering van een eenmalige opleving in het jaar 2020-2021 (Inspectie van het Onderwijs, 2023l). Als deze trends in de gediplomeerde uitstroom op deze manier

doorzetten is de verwachting dat het lerarentekort niet in de komende jaren zal worden opgelost met de reguliere uitstroom uit de lerarenopleidingen (Adriaens et al., 2022a).

1.2.3 Omgaan met het lerarentekort

Scholen nemen verschillende maatregelen om het lerarentekort op te vangen • De inspectie heeft op 16 scholen die kampen met een lerarentekort (10 po-scholen, 4 vo-scholen en 2 so-scholen) gesprekken gevoerd met de schoolleiding en het onderwijzend personeel. Thema's waren de manier waarop zij in de praktijk omgaan met het lerarentekort, welke maatregelen zij treffen en wat de (verwachte) gevolgen daarvan zijn voor de onderwijskwaliteit. De focus bij veel van de bevroegde scholen ligt op het acute probleem dat ze moeten oplossen: het opvullen van de gaten in de formatie. Ze zetten bijvoorbeeld onderwijsondersteunend personeel, mt-leden, leraren-in-opleiding, gepensioneerd of (andere) externen voor de klas, breiden het aantal uren van leraren uit of voegen klassen samen. Daarnaast richt een deel van de scholen zich op het behoud van personeel (bijvoorbeeld door het aanbieden van mogelijkheden voor professionalisering en maatregelen om de werkdruk te verlagen) en het werven van nieuw personeel. Voor het werven van nieuwe medewerkers noemen scholen onder andere banenmarkten, aanmelding als opleidingsschool of een bredere reclamecampagne als acties (Inspectie van het Onderwijs, 2023t).

Anders organiseren van het onderwijs komt ook voor • Van de 16 bevroegde scholen geven enkele scholen aan dat zij het onderwijs anders organiseren: het gaat bijvoorbeeld om een andere inrichting van het onderwijs en een andere mix van personeel. Voorbeelden zijn leerpleinen/unitonderwijs, grotere groepen leerlingen met een grotere en diverse groep aan personeel of de inzet van techniek, zoals bij afstandsonderwijs. Dit zijn maatregelen die op de langere termijn effect kunnen hebben op de vraag naar leraren. Ze vergen een doordachte visie, voorbereiding en een zorgvuldige implementatie (Inspectie van het Onderwijs, 2023t).

Schoolleiders en onderwijzend personeel zien kansen om het lerarentekort te bestrijden • Volgens veel schoolleiders en onderwijzend personeel van de bevroegde 16 scholen is het belangrijk meer doelgroepen te enthousiasmeren voor het onderwijs. Ook kan volgens een deel de opleiding aantrekkelijker worden (bijvoorbeeld met betaalde of maatschappelijke stages) en beter aansluiten bij de praktijk. Er kan ook meer werk worden gemaakt van het verbeteren van het imago van het beroep en van behoud van personeel. Daarbij

Leraren en lessen

helpt het volgens sommige bevraagde scholen voor de werkdruk (en onderwijskwaliteit) als de leraar zich kan focussen op zijn kerntaak (Inspectie van het Onderwijs, 2023t).

Zorgen over impact op onderwijskwaliteit en werkdruk

De 16 bevraagde scholen maken zich zorgen over de mogelijke effecten van de tekorten, waaronder negatieve gevolgen voor de leerlingen: mindere onderwijskwaliteit, mindere resultaten en minder aandacht voor zorgleerlingen. Enkele scholen geven aan dat de onderwijskwaliteit grotendeels blijft gewaarborgd en dat er ook kansen zijn. Toch maken ook zij zich zorgen, bijvoorbeeld over het verdwijnen van de NP-Onderwijsmiddelen, het vinden van nieuw personeel en over de kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen. Meerdere bevraagde scholen geven aan dat het welbevinden en werkplezier van het personeel lijden onder de hoeveelheid extra taken (onder meer het inwerken van nieuwe collega's) en de daarbij horende werkdruk. Er is angst voor uitval van collega's en onzekerheid over de tijdsduur van de tekorten. Enkele scholen geven aan dat steun van collega's hierbij

kan helpen of dat de maatregelen ook voor verlichting kunnen zorgen: slimmer organiseren kan lucht geven en meer diversiteit in achtergrond van docenten brengt bijvoorbeeld meer expertise met zich mee (Inspectie van het Onderwijs, 2023t).

Scholen ervaren belemmeringen in wet- en regelgeving

Meerdere bevraagde scholen ervaren de eis dat er altijd een bevoegde docent voor de klas moet staan als een belemmering. De kwaliteit van op zichzelf wel bekwame kandidaten zou volgens de scholen bijvoorbeeld geborgd kunnen worden door het gebruik van toelatingstoetsen. Een deel van de scholen geeft daarnaast aan dat een zij-instroomtraject en ook een doorstroomtraject van bijvoorbeeld onderwijsassistent naar leraar veel energie kost, naast de bestaande baan en vanwege de vaak beperkte vrijstellingen. Andere scholen pleiten ook voor meer flexibiliteit in onderwijsaanbod en onderwijstijd (Inspectie van het Onderwijs, 2023t).

Soms ontbreekt VOG nog • Scholen hebben te maken met soms acute vervangingssituaties en lopen er dan tegenaan dat een geschikte invalskracht nog geen

Figuur 7 Verschillende maatregelen door scholen om het lerarentekort op te vangen





Figuur 8 Zicht op de leskwaliteit

verklaring omtrent gedrag (VOG) heeft. Dat betekent soms dat ze leerlingen naar huis moeten sturen. Bij 889 besturen is voor 2 achtereenvolgende jaren (zowel in 2020 als in 2021) door de accountant gerapporteerd dat voor één of meer medewerkers de VOG niet tijdig aanwezig was (Inspectie van het Onderwijs, 2023j). In gesprekken met besturen horen inspecteurs dat het hierbij vaak om invalkrachten gaat die met spoed voor de klas worden gezet en waarvoor vervolgens een VOG-aanvraag wordt gedaan. Deze komt doorgaans na 1 of 2 weken binnen. Vervangingspools en uitzendbureaus van onderwijspersoneel doen er verstandig aan om ervoor te zorgen dat alle onderwijskrachten in hun uitleenbestand altijd over een VOG beschikken door deze halfjaarlijks te verversen. Daardoor zijn hun uitzendkrachten voor scholen meteen inzetbaar.

1.2.4 Professionalisering en behoud leraren

Professionalisering leraren belangrijk •

Professionalisering van leraren kan de onderwijskwaliteit en leeruitkomsten voor leerlingen en studenten verbeteren (Sims et al., 2021). Leraren besteden, vergeleken met andere Europese landen, veel uren aan professionalisering (Vrieling et al., 2022). Toch ervaren leraren soms belemmeringen in hun streven zich professioneel te blijven ontwikkelen. Veelgenoemde

redenen om niet deel te nemen aan professionaliseringsactiviteiten zijn tijd, kosten, geen passend aanbod en te weinig stimulans en ondersteuning vanuit de werkgever (Vrieling et al., 2022). Bijna alle leraren nemen wel jaarlijks deel aan formele en/of informele andere professionaliseringsactiviteiten, zoals het volgen van een cursus, overleg met collega's over onderwijsverbeteringen en het bezoeken van een conferentie (Vrieling et al., 2022). Veel aangeboden professionaliseringsactiviteiten zijn echter niet bewezen effectief (Sims et al., 2021). Het is belangrijk dat de inhoud van de professionaliseringsactiviteiten aansluit bij wat leraren nodig hebben om zich verder te ontwikkelen. Hier ligt een belangrijke taak voor besturen die met een helder beleid professionaliseringsmogelijkheden faciliteren en zorg dragen voor een veilige leercultuur binnen de school/organisatie (Schenke et al., 2022; Van Geel et al., 2022).

1.2.5 Kwaliteit leraren en lessen

Leskwaliteit in beeld • De kwaliteit van de lessen is van groot belang voor het leerproces van leerlingen. Een goed zicht op de leskwaliteit is daarom belangrijk. Zo weten we waar leraren goed in zijn, maar ook waar ruimte is voor verbetering. Deze kennis kan worden gebruikt door lerarenopleidingen, voor de verdere professionalisering van leraren en voor de kwaliteitszorg van scholen. Om

Leraren en lessen

meer zicht te krijgen op de kwaliteit van lessen hebben we in 2021 en 2022 bij een representatieve groep scholen in het funderend onderwijs lessen geobserveerd met een lesobservatie-instrument dat is gebaseerd op kenmerken van effectieve lessen: lesklimaat, klassenmanagement, instructie, afstemming en zelfregulerend leren (Hollingsworth & Ybarra, 2015; Inspectie van het Onderwijs, 2022c, 2022d, 2022e, 2023e).

Lesklimaat en klassenmanagement op orde in bo, (v)so en vo • In het bo, (v)so en vo zagen inspecteurs vergelijkbare resultaten met betrekking tot het lesklimaat en het klassenmanagement (Inspectie van het Onderwijs, 2022c, 2022d, 2022e, 2023e). In een groot deel van de lessen zorgen leraren ervoor dat leerlingen zich veilig voelen, stimuleren leraren leerlingen om te leren en creëren ze een fijne werksfeer (geobserveerd in 85-95% van de lessen). Leraren zorgen er over het algemeen ook voor dat de les ordelijk verloopt waardoor leerlingen meedoen en luisteren. Ook benutten zij de lestijd efficiënt (80-90%). In het vo zijn wel minder kenmerken van effectief lesklimaat en klassenmanagement aanwezig in de lessen dan in het bo en (v)so. Het valt op dat leraren niet altijd hoge verwachtingen uiten naar alle leerlingen. In zo tot 25% van de lessen laten leraren niet altijd merken dat leerlingen goed kunnen zijn in het vak dat wordt gegeven, terwijl dat wel belangrijk is, onder andere voor het bestrijden van kansenongelijkheid (Rubie-Davies, 2014).

Verbetering mogelijk bij instructie, afstemming en zelfregulerend leren • In het bo, (v)so en vo zien we niet alle kenmerken van effectieve instructie terug in de lessen. De lesstof wordt meestal duidelijk uitgelegd (80-85%) en er wordt voldoende tijd gegeven om te oefenen met de lesstof (80-90%), maar het doel van de les wordt niet altijd benoemd (60-70%) en leraren komen aan het eind van de les niet altijd terug op wat geleerd is (40-50%). Dit is wel nodig om duidelijk te maken waar de focus van de les ligt. Bovendien wordt niet altijd uitgelegd waarom leerlingen leren wat ze gaan leren (30-35%), terwijl dit juist belangrijk is voor hun leermotivatie. In alle sectoren stellen leraren tijdens de les weinig vragen die dieper nadenken bij leerlingen stimuleren (40-55%). Tegelijkertijd blijkt dat leraren de les (instructie, tempo en verwerking) nauwelijks afstemmen op leerlingen die de lesstof al begrijpen (35-40%). Het is dus de vraag of leerlingen die meer uitdaging nodig hebben het juiste onderwijsaanbod genieten. Afstemming van de lessen op verschillen tussen leerlingen blijft lastig; al eerder constateerden we dat bij de afstemming van de instructie en verwerkingsopdrachten op de verschillende onderwijsbehoeften verbetering nodig is (Inspectie van het Onderwijs, 2022c, 2022d, 2022e, 2023e).

Diverse factoren gaan samen met verschillen in

leskwaliteit • Er is een aantal factoren dat samenhangt met verschillen in leskwaliteit. Deze factoren verschillen per sector (Inspectie van het Onderwijs, 2022c, 2022d, 2022e, 2023e). In het bo zagen inspecteurs meer kenmerken van effectieve instructie in de bovenbouw dan in de midden- en onderbouw. In het so zijn er minder kenmerken van effectieve lessen in combinatiegroepen ten opzichte van jaarklassen. Tijdens lessen sociale vorming in het vso zagen inspecteurs in vergelijking met lessen rekenen-wiskunde minder kenmerken van effectieve instructie. In het vo is er minder vaak sprake van effectief klassenmanagement in vmbo-b/k dan bij de havo en zagen inspecteurs minder kenmerken van effectieve instructie in de bovenbouw dan in de onderbouw (zie ook hoofdstuk 2, 3 en 4).

Zorgen over vakdidactische vaardigheden voor taal en

rekenen • Er is meer aandacht nodig voor het curriculum van de lerarenopleidingen. Van de studenten aan de lerarenopleiding basisonderwijs die in het studiejaar 2020-2021 aan de landelijke kennisbasistoetsen hebben deelgenomen is 69% in één keer geslaagd voor Nederlandse taal en 73% voor rekenen-wiskunde (10voordeleraar, 2022). Beginnende leraren met een vwo vooropleiding haalden hogere cijfers op de landelijke kennisbasistoetsen dan beginnende leraren met een mbo- of havo-vooropleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2023k). Lerarenopleiders van de lerarenopleiding basisonderwijs schatten in dat een deel van de afgestudeerden op sommige onderdelen van taal en rekenen niet bekwaam is wat betreft de vakdidactische vaardigheid. Meer dan de helft denkt bijvoorbeeld dat dit geldt voor minstens 20% van de afgestudeerden voor het kunnen uitleggen van de onderwerpen stellen (onderdeel van taal) en meten (onderdeel van rekenen) (Onderwijsraad, 2022). Sommige beginnende leraren in het po geven ook zelf aan niet voldoende kennis en vaardigheden te hebben om taal (leesvaardigheid: 13,1%, mondelinge taalvaardigheid: 8,9%, schrijfvaardigheid: 16,3% en taalverzorging: 9,2%) en rekenen (getallen: 4,4%, meten: 11,2%, verbanden: 13,4% en verhoudingen: 12,0%) duidelijk uit te kunnen leggen. Slechts iets meer dan de helft van de beginnende leraren geeft aan voldoende begeleiding te hebben ontvangen bij het toepassen van vakdidactiek voor taal (55,6%) en rekenen (59,6%) (Inspectie van het Onderwijs, 2023k).

Meer aandacht nodig voor differentiatievaardigheden en begeleiding beginnende leraren

• Afstemming van de lesinstructie op basis van relevante verschillen tussen leerlingen heeft een positieve invloed op de prestaties van leerlingen (Hollingsworth & Ybarra, 2015) en is belangrijk in het licht van kansengelijkheid. Niet alle beginnende leraren geven aan voldoende



Figuur 9 Beginnende leraren krijgen vooral begeleiding bij aspecten waar ze zich al toegerust voor voelen

kennis en vaardigheden te hebben om goed te kunnen differentiëren. Dit kan betekenen dat ze moeite hebben met het systematisch volgen van leerlingen en het aanpassen van hun lessen aan een achterstand of voorsprong. Ook schoolleiders zijn soms kritisch over de differentiatievaardigheden van een beginnende leraar (Inspectie van het Onderwijs, 2023k). In 2015 en 2016 werd naar aanleiding van een onderzoek onder afgestudeerden al opgeroepen om een doorlopende leerlijn op te zetten om beginnende leraren te ondersteunen bij het verder ontwikkelen van differentiatievaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2015). Volgens de beginnende leraren richt een minderheid van de scholen de begeleiding echter op het bevorderen van differentiatievaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2023k).

Deel beginnende leraren voelde zich niet voldoende voorbereid op bepaalde onderdelen • Aan het begin van het schooljaar 2022-2023 hebben we beginnende leraren, 316 in het po en 247 in het vo, gevraagd naar de mate waarin ze zich voorbereid voelen op een aantal belangrijke onderdelen van het lesgeven. De meerderheid van de beginnende leraren voelde zich voldoende tot goed voorbereid op pedagogisch (po: 89,1% en vo: 80,4%) en didactisch (po: 89,5% en vo: 84,9%) handelen. Maar op sommige aspecten van de praktijk voelde een deel (een derde of meer) van de beginnende leraren zich

niet voldoende voorbereid. In het po was dit met name het geval voor samenwerken met ouders en het benutten van digitale middelen in de didactiek. In het vo ging dit vooral om het begeleiden van leerlingen, het toerusten van leerlingen om deel te nemen aan een pluriforme en democratische maatschappij (burgerschap) en het werken in de schoolorganisatie. Bij de begeleiding richt de meerderheid van de scholen zich echter op vaardigheden die beginnende leraren al zeggen te bezitten en ligt de focus minder vaak op het bevorderen van vaardigheden waar de beginnende leraar zich minder op voorbereid voelde (Inspectie van het Onderwijs, 2023k).

Vorbereiding op bieden extra ondersteuning kan beter • Een ruime meerderheid van leraren geeft aan dat het werken met leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften meer werkdruk met zich meebrengt. Leraren in het po gaven aan dat de tijd die buiten de les om wordt besteed aan één specifieke leerling met extra ondersteuningsbehoeften ruim 80 uur per jaar is. Het gaat hierbij om incidentele en structurele activiteiten voor de organisatie van de extra ondersteuning. Leraren in het po ervaren dat er onvoldoende tijd beschikbaar is om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te begeleiden. De meerderheid van de leraren voelde zich voldoende toegerust om de betreffende leerling passend onderwijs te geven (Inspectie van het Onderwijs,

Leraren en lessen

2023v). Om passend onderwijs te kunnen verzorgen is het belangrijk dat leraren kennis over en vaardigheden voor het bieden van extra ondersteuning hebben. Niet alle beginnende leraren geven echter aan zich voldoende voorbereid te voelen om hun didactisch (po: 70,4% en vo: 58,4%) en pedagogisch (71,9% en vo: 59,9%) handelen aan te passen aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (Inspectie van het Onderwijs, 2023k).

1.2.6 Aanbod

Meeste rekenonderwerpen op streefniveau behandeld •

Niet alleen de leraar die voor de klas staat is van belang voor de leerlingen, maar ook het aanbod dat de leerling krijgt. Het curriculum is van grote invloed op de leerresultaten van leerlingen (Marzano, 2013; Scheerens, 2013). We hebben echter weinig zicht op het aangeboden curriculum in de scholen. Aan het einde van het schooljaar 2021-2022 hebben we leraren en leerlingen op een representatieve steekproef van scholen in het funderend onderwijs gevraagd naar het rekenaanbod dat op streefniveau wordt aangeboden (zie kader referentieniveaus). Volgens een meerderheid van de leerlingen en leraren in groep 8 van het bo (80% of meer) en het so (60% of meer) waren dat schooljaar de meeste van de rekenonderwerpen op streefniveau (1S) behandeld. In het vo (leerjaar 3 vmbo-g/t, havo en vwo) gaf minstens 70% van de leerlingen en leraren aan dat de meeste van de rekenonderwerpen op streefniveau (2S) dat schooljaar waren behandeld. Wel gaven leraren over het geheel vaker aan dan leerlingen dat van de rekenonderwerpen op streefniveau de meeste behandeld zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2023k).

Leerling herkent mogelijk niet altijd het aanbod •

Over het algemeen komt het beeld dat leraren hadden over de rekenonderwerpen die aan bod zijn gekomen in de lessen overeen met dat van de leerlingen. De onderwerpen waarvan het vaakst aangegeven werd dat deze niet behandeld waren, zijn meestal dezelfde voor leraren en leerlingen. Er zijn ook rekenonderwerpen waar leerlingen veel vaker dan leraren aangaven dat ze niet aan bod zijn gekomen (Inspectie van het Onderwijs, 2023q). Het verschil in perceptie van het aanbod kan meerdere redenen hebben. Het kan betekenen dat leerlingen niet goed hebben begrepen waar de rekenles over ging, bijvoorbeeld doordat de leraar dit niet voldoende expliciet heeft benoemd. Leraren benoemen niet altijd het lesdoel en aan het eind van de les komen zij niet altijd terug op wat er geleerd is (Inspectie van het Onderwijs, 2023q). Het verschil kan ook komen doordat de leraar het aanbod op het niveau van de leerling afstemt waardoor sommige leerlingen alleen de stof op fundamenteel niveau aangeboden krijgen en niet op streefniveau. In het licht van gelijke kansen is dit een risico: als het

leerstofaanbod te snel naar beneden wordt aangepast, krijgen leerlingen onvoldoende de kans om zich ook de leerstof van een hoger niveau eigen te maken. Ten slotte zou het kunnen dat leerlingen de stof op streefniveau niet als rekenen herkennen, bijvoorbeeld in het vo omdat het streefniveau meer richting wiskunde gaat.

Inspiratie van over de grens: het schoolcurriculum centraal in het Engelse toezicht

In 2017 verlegde de Engelse onderwijsinspectie Ofsted de aandacht van de onderwijsresultaten naar het schoolcurriculum. Het Engelse nationale curriculum is op hoofdlijnen beschreven, in doelen per fase. Het geeft scholen en leraren veel ruimte voor eigen invulling.

Engelse scholen moeten kunnen uitleggen hoe zij het nationale curriculum hebben vertaald naar hun schoolcurriculum en waarom zij dat zo gedaan hebben. Het toezicht op het schoolcurriculum is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. Daaruit blijkt dat een breed en rijk aanbod cruciaal is voor de ontwikkeling en de kansen van leerlingen, met name van leerlingen met een minder stimulerende thuissituatie. Volgens het onderzoek behalen leerlingen betere resultaten voor taal en rekenen-wiskunde als het aanbod breed en rijk is. Het gaat er daarbij vooral ook om dat de vakken/vaardigheden in samenhang en doelgericht worden aangeboden. De inspecteurs van Ofsted krijgen een intensieve training op het terrein van onder andere cognitieve leerpsychologie, om kenmerken van effectieve lessen te kunnen herkennen.

Bij ieder inspectiebezoek onderzoeken de inspecteurs van Ofsted wat de school de leerlingen wil aanbieden (intent), hoe het aanbod aangeboden wordt in de klas (implementation) en welk effect de school hiermee bereikt (impact). De inspecteurs doen met zogenoemde 'deep dives' onderzoek naar wat leerlingen op een aantal vakgebieden leren. Deze 'deep dives' bestaan uit lesobservaties, inzage in werkboekjes van leerlingen en gesprekken met de leraar en leerlingen. Tijdens zo'n onderzoek kijken de inspecteurs altijd naar het leesonderwijs. Andere te onderzoeken vakgebieden selecteren ze op basis van het gesprek dat ze voeren met de schoolleiding.

Sinds 2017 legt de Engelse inspectie in haar toezicht veel minder de nadruk op de centrale toetsen. De uitkomsten van de 'deep dives' bepalen grotendeels de beoordeling van het effect van het onderwijs op de kennis en de vaardigheden van de leerlingen.

Sturing

Een van de redenen voor deze keuze is dat centrale toetsen slechts een deel van het curriculum meten. Het in het toezicht centraal stellen van deze toetsen kan leiden tot 'teaching to the test' en vershraling van het curriculum. Deze toetsen worden wel gebruikt voor de risico-analyse om vooraf te bepalen welke scholen er worden bezocht. In de praktijk is er wel een verband; scholen met hoge toetsresultaten hebben in de praktijk ook vrijwel altijd een goede kwaliteit van onderwijs en leerlingen leren daar wat ze moeten leren.

Om scholen te helpen bij het inrichten van een goed schoolcurriculum publiceert de Engelse inspectie rapporten, video's, podcasts en ander materiaal per vakgebied ('subject reports'), ondersteund door wetenschappelijk onderzoek naar wat effectief is voor het leren van leerlingen.

Taalonderwijs in bo en sbo vooral gericht op begrijpend en technisch lezen

• Bo- en sbo-leraren besteden respectievelijk ruim 7,5 en 8,5 uur per week aan doelgericht taalonderwijs. De bestede tijd varieert aanzienlijk tussen scholen: de 10% leerkrachten die de meeste tijd aan leesonderwijs besteedt doet dit (meer dan) 12 (bo) en 13 (sbo) uur per week. De 10% die de minste tijd hieraan besteedt doet dit (minder dan) 4 (bo) en 5 (sbo) uur per week. Aan begrijpend lezen en voortgezet technisch lezen besteden leraren de meeste tijd en aan woordenschat besteden ze de minste tijd. Een meerderheid van de bo- en sbo-leraren integreert begrijpend lezen regelmatig met andere vakken. Meer integratie in andere vakken gaat samen met een hogere leesvaardigheid bij leerlingen. Onder andere de Onderwijsraad pleit dan ook voor meer en een betere verankering van taal (en rekenen) in andere vakken (Onderwijsraad, 2022). Ook het gebruik van inhoudelijk interessante teksten hangt samen met een hogere leesvaardigheid: hoe interessanter leerlingen de teksten en lessen begrijpend lezen vinden, des te hoger zijn hun leesscores (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

Burgerschapsonderwijs in bo en sbo vooral gericht op persoonsvorming en sociale omgang

• Leraren in het sbo zeggen, net als in het bo, gemiddeld ongeveer 4 uur per week aan burgerschapsonderwijs te besteden. Burgerschapsonderwijs komt het vaakst aan bod door de manier waarop er met elkaar wordt omgegaan en de algehele sfeer op de school (schoolcultuur). Op ongeveer 20% van de (s)bo-scholen wordt burgerschap als apart vak of als apart onderdeel van het curriculum vormgegeven. De meeste aandacht wordt besteed aan doelen die gaan over persoonsvorming en sociale omgang, zoals het leren oplossen van conflicten.

Leerdoelen met betrekking tot maatschappelijke betrokkenheid krijgen verhoudingsgewijs de minste aandacht en zijn ook vaker globaal geformuleerd. Ongeveer 1 op de 5 schoolleiders en leraren in het (s)bo vindt het moeilijk om invulling te geven aan burgerschapsonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2023g).

1.3 Sturing op onderwijs en financiën

Hoofdpijnen

Ontwikkeling professionele kwaliteitscultuur besturen

nodig • Besturen zijn primair verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit van hun scholen en instellingen. Zij moeten daarom steeds weten welke doelen zij willen bereiken met het onderwijs voor al hun leerlingen en studenten, hoe het ervoor staat, waar verbeterpunten liggen en of de maatregelen die ze treffen het gewenste effect hebben. Op basis daarvan moeten zij nieuwe doelen stellen of de bestaande doelen bijstellen. Deze cyclus wordt door lang niet elk bestuur volledig doorlopen, terwijl er voorbeelden zijn van besturen waar het juist wel heel goed lukt. Goed bestuur wordt gevoed in de driehoek bestuur, intern toezicht en medezeggenschap. Echter zien wij ook dat van de besturen in het funderend onderwijs die wij afgelopen jaar bezochten ruim een kwart als onvoldoende is beoordeeld. Studentbetrokkenheid is nodig om goede beslissingen te nemen op de weg naar kwaliteitsverbetering, maar het blijkt voor instellingen lastig om studenten daadwerkelijk te betrekken.

Structurele problemen vragen om structurele

investering • Het onderwijs krijgt lumpsumbekostiging, maar besturen krijgen ook nog steeds veel incidentele gelden uit verschillende hoeken. Deze gelden zijn welkom, maar hebben soms onbedoelde neveneffecten. Het is moeilijk om de structurele problemen in het onderwijs duurzaam aan te pakken met incidentele gelden. Daarnaast vraagt deze financiering kennis en soms veel administratief werk en niet altijd is duidelijk of de gelden op de plek terecht komen waar deze het hardst nodig zijn. Het is goed om na te gaan of het structurele karakter van de bekostiging verder kan worden vergroot.

Beleidsrijke meerjarenbegroting nodig • Besturen zijn bezig met de afbouw van de reserves. Om afbouw te bereiken, moet negatief begroot worden. Veel besturen begroten dan ook negatief. Maar de meeste besturen halen juist een hoger resultaat ten opzichte van hun jaarbegroting. Daardoor bouwen ze hun vermogen niet of minder af. In 2021 is het mogelijk bovenmatige vermogen

Sturing

gestegen. Een belangrijke oorzaak zijn de ontvangen, maar nog niet bestede NP-Onderwijsmiddelen. Maar bij het opstellen van de begroting spelen ook factoren als verliesaversie en onzekerheid over bijvoorbeeld te ontvangen gelden een rol. En betere sturing op de realisatie en een meerjarige focus in de planning- en controlcyclus kunnen helpen. Besturen kunnen verbeteren in het opstellen van een beleidsrijke meerjarenbegroting. Daarin is sprake van duidelijke doelen en een koppeling van middelen aan die doelen. De sturing op en verantwoording over doelmatige besteding van middelen kan daardoor ook verbeteren. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor het interne toezicht. Dat toezicht moet beter, omdat vaak niet duidelijk is verantwoord hoe dat toezicht is vormgegeven.

Ook bij samenwerkingsverbanden is de kwaliteitszorg niet altijd op orde • Samenwerkingsverbanden moeten onder andere zorgen voor een dekkend aanbod aan voorzieningen voor de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Zowel in het po als vo lukt dit bij het merendeel van de samenwerkingsverbanden. Daar waar dat nog niet lukt bestaat het risico dat leerlingen op een wachtlijst voor gespecialiseerd onderwijs komen en daarmee tijdelijk niet het onderwijs krijgen dat ze nodig hebben.

Ondersteuningsmiddelen niet alleen naar leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte • Bij het toekennen van ondersteuningsmiddelen aan schoolbesturen baseren veel samenwerkingsverbanden zich niet op een analyse van de leerlingenpopulatie, maar baseren zij zich op het aantal leerlingen per bestuur. Daarnaast is het niet altijd duidelijk of de scholen de middelen vervolgens vooral inzetten voor de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften of ook voor andere leerlingen. De verantwoording over de middelen voor passend onderwijs schiet in kwalitatieve zin tekort. Zowel schoolbesturen als samenwerkingsverbanden verantwoorden zich maar weinig over de bereikte resultaten en de effecten voor leerlingen. Dit is wel nodig om te kunnen sturen op een doelmatige inzet van middelen. Ook het intern toezicht op de doelmatige besteding van middelen bij samenwerkingsverbanden moet beter.

1.3.1 Kwaliteit

Kwaliteit besturen

Kwaliteitszorgcyclus wordt niet altijd rondgemaakt • Besturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen en instellingen. In 2022 is een deel van de besturen met het nieuwe onderzoekskader (2021) bezocht. Iets meer dan een kwart van de

po-besturen kreeg als eindoordeel een onvoldoende voor sturing. In het vo ging het om 10 van 48 onderzochte besturen en in het (v)so om 7 van 18 onderzochte besturen (Inspectie van het Onderwijs, 2023n; 2023o; 2023p). Een vergelijking met het verleden is niet goed mogelijk, vanwege de verandering van toezichtskader. In voorgaande jaren rapporteerden we dat, afhankelijk van de sector, bij 15-30% van de besturen de kwaliteitszorg niet op orde was (Inspectie van het Onderwijs, 2020; 2021; 2022a). De cijfers op basis van het nieuwe kader schetsen geen rooskleuriger beeld: veel besturen hebben (delen van) de kwaliteitszorgcyclus niet op orde. Veel besturen zijn niet goed in staat te sturen op kwaliteitsverbetering. Soms komt dit door gebrek aan zicht op de onderwijskwaliteit en (mede) daardoor aan systematische evaluatie van de kwaliteit. Ook komt het voor dat de ambities en doelen niet concreet genoeg waren of dat er geen kwaliteitscultuur is. Besturen en scholen die we spraken in het licht van de basisvaardigheden noemden ook dat een complete kwaliteitszorgcyclus een succesfactor is: cyclisch werken met duidelijke doelen, goede analyses en evaluaties met gebruik van beschikbare data (Inspectie van het Onderwijs, 2023r). Er zijn ook besturen die de kwaliteitszorgcyclus wel rond maken. Zij kregen de waardering goed. In het po kreeg 7% van de besturen deze waardering, in het (v)so ging het om 3 van de 18 besturen. In het vo kreeg geen enkel bestuur de waardering goed.

Studenten weinig betrokken bij kwaliteitsverbetering

Ook in het mbo zijn instellingen bezocht met het nieuwe onderzoekskader. In het bekostigd mbo kreeg 1 van de 16 onderzochte instellingen een onvoldoende. In het niet-bekostigd mbo kregen 5 van 23 onderzochte instellingen een onvoldoende. Een belangrijke pijler bij het sturen op kwaliteitsverbetering is het samenspel tussen bestuur, raad van toezicht, ondernemingsraad en studentenraad. Als het samenspel tussen deze organen goed werkt, leidt dit tot beter geïnformeerde besluiten (Goodijk, 2017). Dit belang wordt niet altijd gezien en krijgt niet altijd de aandacht van besturen en raden van toezicht. Daarmee hebben raden van toezicht minder zicht op wat er speelt in de opleidingen. Tussen mbo-opleidingen bestaan verschillen in facilitering en organisatie van de medezeggenschap, wat het niet altijd makkelijk maakt voor studenten om hierin te participeren (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). In het ho zijn al maatregelen genomen om de medezeggenschap te stimuleren door onder meer een betere facilitering, een betere informatievoorziening, het versterken van de open cultuur en professionalisering. Dit heeft niet geresulteerd in meer betrokkenheid van studenten bij de medezeggenschap. Opleidingscommissies zijn lang niet altijd bekend bij ho-studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2023s) en de opkomst bij verkiezingen voor

 Sturing

de medezeggenschapsraden is niet hoog (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Om te kunnen sturen op kwaliteitsverbetering waarin het perspectief van studenten is meegenomen, is het van belang opnieuw na te denken over de manier waarop studenten betrokken worden.

Kwaliteit scholen en kinderopvang Caribisch Nederland

Scholen hebben veelal basiskwaliteit • De meeste scholen in Caribisch Nederland - Bonaire, St. Eustatius en Saba - hebben de afgelopen jaren basiskwaliteit behaald. Inspecteurs constateren dat op veel scholen sprake is van een toegenomen kwaliteitsbewustzijn en een gezamenlijke wil om de kwaliteit te verbeteren. Dit manifesteert zich steeds vaker in een professionele kwaliteitscultuur en de verbetering van onderdelen van het onderwijsproces. De expertisecentra op het gebied van onderwijs en zorg hebben op de 3 eilanden basiskwaliteit en vervullen een belangrijke rol in het ondersteunen van de scholen met specifieke zorgvragen en ondersteuningsbehoeften.

Kwaliteit onderwijs is kwetsbaar • De kwaliteit van het onderwijs op de scholen is wisselend en deels kwetsbaar. Met name de po-scholen hebben moeite om de kwaliteit vast te houden. De instabiele onderwijskwaliteit hangt deels samen met de kwaliteit van de aansturing van de scholen vanuit bestuur en schoolleiding. Scholen waarbij de basiskwaliteit onvoldoende gewaarborgd is, hebben allen te maken (gehad) met discontinuïteit in de aansturing. Het gebrek aan bestuurlijke ervaring en onderwijskundig leiderschap speelt sommige scholen parten. Daarbij ontbreekt het aan professionele ondersteuning van de schoolbesturen. Andere factoren die de kwaliteit van het onderwijs kunnen beïnvloeden zijn de grote diversiteit van de leerlingenpopulatie, de toename van het aantal leerlingen met complexe zorgbehoeften, de kwetsbare thuissituatie, de toenemende armoede en het ontbreken van speciaal onderwijs op de eilanden. Hierdoor hebben de scholen te maken met veel zorgproblematiek in de groepen, waarop de leraren zonder extra ondersteuning vaak niet voldoende toegerust zijn. Daardoor lukt het hun niet om de leerlingen met specifieke leer- en zorgbehoeften op maat afgestemd onderwijs te bieden. Daarnaast neemt het aantal Spaanstalige leerlingen op de eilanden toe. Zij brengen, afgezien van taalproblemen, ook weer hun eigen specifieke ondersteuningsvragen met zich mee.

Variëteit in gerealiseerde kwaliteit kinderopvang • Ook bij de kinderopvanglocaties in Caribisch Nederland deden we een kwaliteitsmeting op alle 68 locaties voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Samen met de lokale inspectie onderzochten we of de kinderopvang voldoet aan de eisen op het gebied van

administratie, personeel en accommodatie, of kinderen voldoende worden gestimuleerd in hun ontwikkeling, of het veilig en gezond is voor kinderen en of de leiding van de kinderopvang stuurt op het verbeteren van de kwaliteit. Er is al veel bereikt, we zien groei, potentie en een grote betrokkenheid. Dat laat onverlet dat er nog een lange weg te gaan is. Veel locaties voldoen nog niet aan de gestelde eisen. Op de locaties is er variëteit in de tot op heden gerealiseerde kwaliteit. Er zijn grote verschillen en ook risico's in de huisvestingssituatie van locaties, het opleidingsniveau van de beroepskrachten en in de beschikbare spel- en ontwikkelingsmaterialen. Het is essentieel dat de houders snel voldoen aan de eisen die raken aan de veiligheid en gezondheid van kinderen, zoals het hebben van actuele verklaringen omtrent gedrag (Inspectie van het Onderwijs, 2023c).

Kwaliteit samenwerkingsverbanden

Kwaliteit besturing van samenwerkingsverbanden in po en vo verschilt • De samenwerkingsverbanden vo krijgen vaker een onvoldoende en minder vaak de waardering goed dan de samenwerkingsverbanden po (figuur 10). De (interne) organisatie van de samenwerkingsverbanden vo is vaker niet op orde. Als samenwerkingsverbanden een standaard binnen het gebied besturing, kwaliteitszorg en ambitie onvoldoende hebben, dan ontbreekt een stelsel van kwaliteitszorg of wordt dit in de praktijk onvoldoende gebruikt om te sturen op het realiseren van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband. Dit moet niet alleen beter, maar het is ook nodig om hierin stappen te zetten om de komende jaren te (kunnen) sturen op inclusiever onderwijs. Doelen en beoogde resultaten moeten concreter geformuleerd worden. Daarnaast moeten samenwerkingsverbanden en schoolbesturen beter in beeld krijgen of leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op basis van de ondersteuning in de regio het best passende aanbod krijgen (Inspectie van het Onderwijs, 2023v). Het helpt als de overheid duidelijke en concrete kaders en doelstellingen formuleert, zodat samenwerkingsverbanden dit kunnen vertalen naar beleid en afspraken voor hun eigen regio.

Steeds lastiger om passende plaats te bieden aan leerlingen • Het blijkt steeds lastiger om voor een passende plaats te zorgen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. In de periode september 2021 tot december 2022 beoordeelden we het dekkend netwerk van voorzieningen bij 6 van de 37 samenwerkingsverbanden als onvoldoende. Vorig jaar rapporteerden we dat nagenoeg alle samenwerkingsverbanden een dekkend netwerk realiseerden (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). Bij 6 van de 37 samenwerkingsverbanden waardeerden we de uitvoering van deze

Sturing

wettelijke taak juist als goed. Het is dus niet zo dat het niet (meer) mogelijk is om dit te realiseren. Een aspect van een dekkend netwerk is voldoende capaciteit van het gespecialiseerd onderwijs. Als deze capaciteit onder druk staat, ontstaan soms wachtlijsten. Waar die wachtlijsten zijn en wat de omvang hiervan is, is (nog) niet duidelijk. Eind 2022 is er onder samenwerkingsverbanden een monitor uitgezet om hier zicht op te krijgen. Dit zicht is nodig, omdat er voor leerlingen die dat nodig hebben, een passende onderwijsplaats in het gespecialiseerd onderwijs beschikbaar moet zijn. Hoe eerder er zicht op eventuele wachtlijsten is, inclusief de achterliggende redenen, des te eerder verantwoordelijke partijen kunnen werken aan het oplossen ervan.

1.3.2 Sturing op financiën

Incidentele middelen

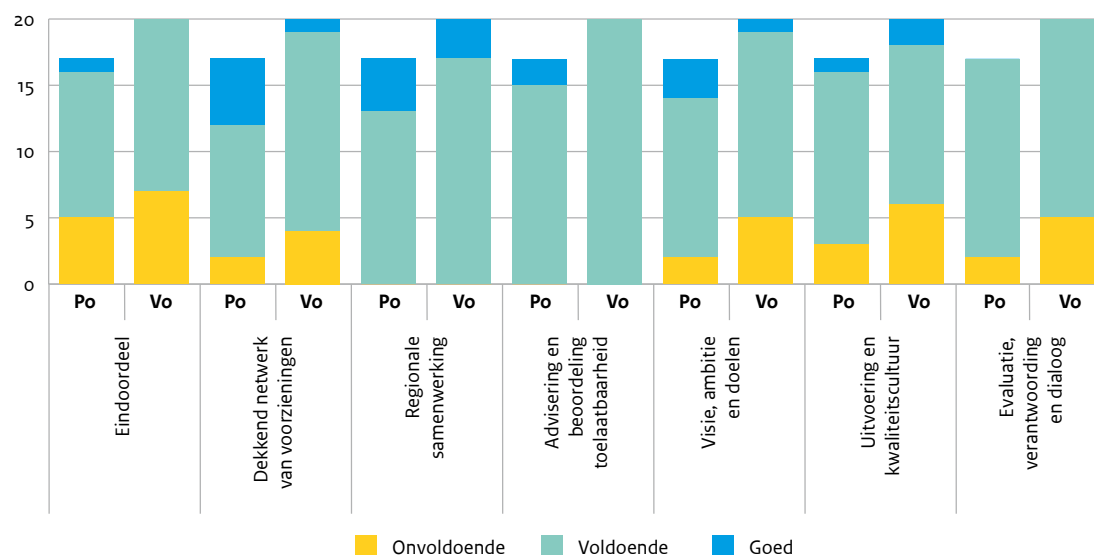
Lumpsum is basis van financiering • De rijksbekostiging van het onderwijs verloopt grotendeels via de lumpsum. Kort door de bocht: een schoolbestuur krijgt van het ministerie van OCW een hoeveelheid geld. Dat is in de meeste onderwijssectoren gebaseerd op het aantal leerlingen. In het mbo en ho worden daarnaast ook diploma-aantallen gebruikt. De besturen bepalen vervolgens zelf hoe dat geld wordt besteed aan het onderwijs. Dit doet recht aan 2 belangrijke basisprincipes: de autonomie van onderwijsinstellingen en een stabiele bekostiging zodat het bestuur beleid kan maken voor de langere termijn en daarmee ook de continuïteit van het onderwijs kan verzekeren. De Onderwijsraad adviseerde

in 2018 om te blijven werken met lumpsum en om terughoudend te zijn met doelfinanciering in de vorm van aanvullende bekostiging, bijzondere bekostiging en subsidies (Onderwijsraad, 2018). Mede naar aanleiding van dit rapport is onder meer de lumpsum voor het po en vo recent vereenvoudigd. Dat helpt bij het verbeteren van de voorspelbaarheid van de financiering.

Nog geen terughoudendheid bij doelfinanciering •

Ook de laatste jaren stelt het ministerie geregeld doelfinanciering (extra gerichte bekostiging en subsidies) ter beschikking. De bekendste daarvan zijn de werkdrukmiddelen, de NP-Onderwijsmiddelen en de subsidies voor verbetering van de basisvaardigheden. Het kan ook gaan om bijvoorbeeld subsidies voor ontbijt op school. Er is een groot aantal andere subsidies beschikbaar. Naast de Rijksoverheid stellen ook veel gemeenten subsidies beschikbaar, waarbij het in grotere gemeenten kan gaan om een waaier aan subsidies. Daarnaast zijn er subsidies vanuit regio's (bijvoorbeeld op het gebied van techniekonderwijs), vanuit Europa en vanuit andere gelieerde organisaties. Er is nog geen sprake van terughoudendheid bij het vormgeven van doelsubsidies. Het is voor besturen niet eenvoudig een volledig beeld van alle beschikbare regelingen te krijgen. Deze zijn daarbij gericht op verschillende typen aanvragers (met name besturen, scholen, leraren) en kennen verschillende verantwoordingsmodellen. In de jaarverslagen is te zien dat besturen zich moeten verantwoorden over veel specifieke geldstromen. Niet alleen vanuit de overheid, maar ook over veel andere geldstromen.

Figuur 10 Oordelen samenwerkingsverbanden po en vo (in aantallen)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023p)

Sturing
Extra geld welkom, maar ook onbedoelde effecten

Het beschikbaar komen van doelfinanciering is voor veel besturen zeker welkom om acute knelpunten op te lossen. Het geeft ruimte om nieuwe initiatieven te starten en de formatie tijdelijk uit te breiden. Het helpt om voldoende geld te krijgen voor de benodigde onderwijsactiviteiten. Daarnaast heeft in sommige gevallen de toekenningswijze zelf geleid tot een kwaliteitsimpuls. Als voorbeeld noemen we de NP-Onderwijsmiddelen die een duidelijke probleemanalyse vergden en de nadruk legden op evidence-based maatregelen. Dat is een manier van werken die meerwaarde heeft, omdat deze zorgt voor een duidelijke koppeling tussen doelen en middelen. Daarmee biedt deze manier van werken ook een goede basis voor de verantwoording. Soms zijn er ook onbedoelde effecten. In het onderzoek naar de omgang met het lerarentekort geeft een deel van de 16 bevestigde scholen aan dat door de NP-Onderwijsmiddelen het lerarentekort bij hen juist groter werd. Scholen moesten vissen uit dezelfde vijver, waardoor leraren naar andere scholen gingen en dan vooral naar scholen met een minder complexe leerlingpopulatie (Inspectie van het Onderwijs, 2023).

Structurele opgaven zijn lastig te realiseren met

incidenteel geld • Het gebruik van doelfinanciering heeft ook andere nadelen. Het is incidenteel geld en bij subsidies is onzeker of deze worden ontvangen. De belangrijkste opgaven van het onderwijs, waaronder het vergroten van kanselijkheid, het realiseren van passend onderwijs en het verbeteren van de basisvaardigheden, zijn structureel van aard en vergen een lange termijn strategie van besturen. Dat is duurzamer te realiseren als ook sprake is van structurele financiering. Met incidenteel geld kunnen geen structurele verplichtingen (vaste contracten, investeringen met lange afschrijvingstermijn) worden aangegaan. Een voorbeeld is dat veel besturen en scholen na de besteding van de NP-Onderwijsmiddelen weer met minder mensen verder moeten, terwijl de onderwijsopgave niet kleiner is geworden. Daarnaast staat de sturing van besturen door de doelfinanciering onder druk door de voorwaarden die worden gesteld aan de besteding de termijn waarbinnen dit geld besteed moet zijn. De voorwaarden en niet primair de inhoudelijke behoefte bepalen dan de keuze voor de inzet van deze middelen. Daarbij helpt het niet als subsidies geregeld laat en soms met terugwerkende kracht worden toegekend. De tijdelijkheid en onzekerheid van doelfinanciering maken meerjarig begroten (en ook planmatig afbouwen van reserves) voor besturen lastig, terwijl dat wel van hen wordt verwacht.

Veelheid van kleinere regelingen kunnen leiden tot

onnodige bureaucratie • De NP-Onderwijsmiddelen zijn qua omvang substantieel. Bij veel regelingen gaat

het om relatief kleine bedragen die bij elkaar optellen tot niet meer dan enkele procenten van de totale baten van onderwijsbesturen. Ze leiden gezamenlijk wel tot (soms hoge) administratieve lasten voor het ontwerpen, aanvragen, monitoren en verantwoorden. Het vergt ook tijd om kennis over de regelingen op te bouwen en bij te houden. De vraag is gerechtvaardigd of de verhouding tussen de bedragen en administratieve lasten dan nog in balans is.

Onduidelijk of subsidies terechtkomen waar deze het hardste nodig zijn

• Subsidies moet actief worden aangevraagd. Daarmee wordt de verdeling afhankelijk van de capaciteit en kennis bij besturen of scholen om deze aan te vragen. De subsidie voor basisvaardigheden is door overvraging toegekend via een loting van de aanvragen. De NP-Onderwijsmiddelen zijn binnen een sector voor een deel aan alle besturen in gelijke mate uitgekeerd. Voor een ander deel is deze wel gekoppeld aan de geconstateerde problematiek per type onderwijs en leerlingpopulatie. Daarnaast verschilt ook de beschikbaarheid van gemeentelijke subsidies sterk. Het gevolg van deze verdeling is dat deze niet hoeft samen te vallen met de mate waarin besturen of scholen deze middelen nodig hebben. Daarmee is op stelselniveau de doelmatigheid onvoldoende geborgd.

Versterken structurele karakter van de bekostiging

• De vereenvoudiging van de bekostiging in het po en vo heeft een deel van de complexiteit en onzekerheid van de bekostiging vanuit het rijk verminderd. We roepen op om te bekijken hoe het structurele karakter van de bekostiging verder vergroot kan worden, zodat sturing en meerjarenbeleid vorm kunnen krijgen. Daarbij richten we ons vooral op de financiering vanuit het rijk en de gemeenten, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het grootste aantal en aandeel van de doelfinanciering. Daarbij is van belang om in de structurele financiering te borgen dat het geld terechtkomt waar dit gezien de onderwijsopgave nodig is. Een positief effect hiervan is dat de administratieve lasten kunnen verminderen. De verantwoording op de doelmatige besteding van de lumpsum kan en moet juist sterker. Daarbij moet doelfinanciering beperkt worden tot echte incidenten (zoals bijvoorbeeld de onverwacht hoge energiekosten, noodgevallen) of innovaties die de mogelijkheden van een individueel bestuur overstijgen (cf. Onderwijsraad, 2018).

Verantwoording door besturen**Meeste jaarverslagen bevatten vereiste meerjarenbegroting en prognoses**

• Besturen dienen in de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag inzicht te geven in een groot aantal prognoses en onderdelen

van de planning & control-cyclus. Het gaat om de meerjarenbegroting (op het juiste detailniveau) met toelichting en de meerjarenprognoses voor leerlingen en het aantal fte met toelichting. Bij de meeste besturen is dit op orde. De meeste besturen verantwoorden zich ook over de reserves: de inspectie heeft in 2022 weinig herstelopdrachten op dit onderwerp gegeven (Inspectie van het Onderwijs, 2023j).

Bovenmatig vermogen nam in 2021 toe • Het mogelijk bovenmatig vermogen is van 1,15 miljard euro in 2020 gestegen naar 1,51 miljard in 2021. In 2020 was dit juist voor het eerst in jaren gedaald. De hele onderwijssector ontving in 2021 een groot bedrag aan middelen uit het NP-Onderwijs. Deze zijn niet allemaal in 2021 uitgegeven en het resterende deel is toegevoegd aan de reserves. Dit heeft de ingezette afbouw van mogelijk bovenmatige reserves doorkruist. Er waren in 2021 855 besturen met een mogelijk bovenmatig eigen vermogen. Het zwaartepunt van het totaalbedrag aan mogelijk bovenmatige reserves ligt in het funderend onderwijs. Vooral in het (v)so is dit bedrag relatief hoog (Inspectie van het Onderwijs, 2023j).

Afbouw maar geen urgentie • We voerden gesprekken met een selectie van besturen die een hoog mogelijk bovenmatig vermogen hebben én in de meerjarencijfers geen intentie tot afbouw laten zien. Deze besturen realiseren zich dat zij over mogelijk bovenmatig vermogen beschikken. Een deel van deze besturen ziet de reserves als tijdelijk, omdat er volgens deze besturen afbouwplannen zijn ofwel omdat op termijn tot investeringen zal worden overgegaan. Zij hebben hiertoe specifieke bestemmingsreserves aangelegd. Het beeld verschilt van onze bevindingen in 2021, toen besturen in een vergelijkbare selectie aangaven nog bezig te zijn met het opstellen van afbouwplannen. Tegelijkertijd lijken deze besturen nog geen urgentie te voelen ten aanzien van de afbouw: de afbouw in de meerjarenbegroting in hun jaarverslag leidt nog niet tot een publieke reserve onder de signaleringswaarde.

Een negatieve begroting realiseren blijkt nog niet zo eenvoudig • Negatief begroten is een belangrijk startpunt bij het afbouwen van onnodig hoge reserves. In de praktijk blijkt het echter nog niet zo makkelijk een negatieve begroting te realiseren. De inspectie heeft dit onderzocht voor de jaren 2018, 2019 en 2020. In deze jaren lag in alle sectoren de gerealiseerde rentabiliteit hoger dan de begrote rentabiliteit. Een aanzienlijk deel van de besturen laat dit patroon jaarlijks zien (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Uit het onderzoek kwam naar voren dat er verschillende mogelijke verklaringen zijn voor het hogere gerealiseerde resultaat. In de eerste plaats is de toekomst altijd onzeker. In de tweede plaats

hebben zowel verliesaversie als het zekerheidseffect tot gevolg dat zekere inkomsten relatief lager worden ingeschat en onzekere tegenvallers hoger. Meevallende begrotingen roepen achteraf vaak ook minder vragen op. Daar komt nog bij dat (bijna) jaarlijks sprake is van extra middelen waarmee tijdens het begroten geen rekening werd gehouden. Veranderingen in rijksbijdragen zijn hier een belangrijke oorzaak. De personeelslasten zijn vaak hoger dan eerder verwacht, maar minder hoog dan het totaal aan extra middelen van rijkswege. Voor besturen – vooral ook de besturen die hun vermogen willen afbouwen – is het belangrijk dat zij zich bewust zijn van mechanismen zoals verliesaversie en het zekerheidseffect.

Sturen op de begroting • Er zijn ook besturen die er jaar na jaar goed in slagen om voorspelde rentabiliteit te behalen. Waar deze besturen voor zorgen is dat ze de gerealiseerde baten en lasten met elkaar in evenwicht houden. Het blijkt niet zozeer te zitten in goed voorspellen, maar meer in het erop sturen om de voorspelling uit te laten komen, bijvoorbeeld door meer uit te geven als er meer geld beschikbaar is, gericht op de bestaande of aanvullende strategische doelen. Wat opvalt in de vergelijking van de meerjarenbegroting, de jaarbegroting en de realisaties door de jaren heen, is dat besturen die hier goed in slagen veelal uitgaan van een nulbegroting. Ze sturen dus in principe op alles uitgeven wat wordt ontvangen (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Uit de jaarverslagen van besturen die ‘voorspelbaar’ begroten, komt naar voren dat zij in de begroting veelal geen rekening houden met onzekere loonprijsbijstellingen. Ze begroten deze alleen voor zover bekend, zowel aan de lasten- als aan de batenkant. De effecten ervan heffen elkaar op gedurende het jaar.

Bijsturen gedurende de realisatie • De besturen die ‘voorspelbaar’ begroten beschikken meestal over een goed instrument ter ondersteuning van het proces van formatieplanning, opstellen van begrotingen en rapportages. Ze beschikken hierdoor over up-to-date informatie waardoor rapportages snel beschikbaar zijn, tot en met het niveau van de actuele winst- en verliesrekening. Dit zorgt ervoor dat afwijkingen van de begroting snel gesignaleerd en op oorzaken onderzocht kunnen worden. Als de uitgaven achterblijven bij besturen die ‘voorspelbaar’ begroten, vindt vaak herverdeling van middelen plaats, waarbij er wordt uitgemiddeld tussen onderdelen. In een enkel geval gaan overblijvende middelen naar een bestemmingsreserve. In alle gevallen worden gesprekken met de budget-verantwoordelijken gevoerd over de vooruitzichten, periodiek en bij afwijkingen. Naast de bestuurder en de budget-verantwoordelijken (schooldirecteur/ directie/ domeindirecteur) is daar vaak ook personeelszaken

Sturing

bij aanwezig, vanwege de grote component personeelslasten in de begroting (Inspectie van het Onderwijs, 2023f).

Meerjarenbegrotingen van besturen kunnen beleidsrijker

In een beleidsrijke meerjarenbegroting worden aan de strategische doelen expliciet middelen gekoppeld, zoals de inzet van eigen personeel, inhuur externen, professionalisering of investeringen. In de praktijk zijn de meerjarenbegrotingen van besturen vaak nog financieel-technisch van aard. Dat betekent dat vooral ontwikkelingen in de bekostiging, de cao en het meerjarenonderhoudsplan in de meerjarenbegroting verwerkt en toegelicht worden. Geregeld worden ook strategische doelen in de meerjarenbegroting opgenomen, maar wat besturen minder doen is het leggen van een koppeling tussen deze doelen en de inzet van middelen. Bij meer dan de helft van de besturen waar we in 2022 een vierjaarlijks onderzoek deden was dit een stimuleringspunt (Inspectie van het Onderwijs, 2023j). We vinden dit belangrijk omdat het besturen prikkelt duidelijke doelen (waaronder bij voorkeur ook doelen op basisvaardigheden) te formuleren en expliciet te maken met welke inzet van middelen zij deze doelen willen bereiken. Dat helpt het bestuur bij het monitoren en evalueren van de voortgang en biedt daarmee concrete informatie voor bijsturing. Het biedt ook betere informatie voor de interne toezichthouder en de medezeggenschapsraad om hun rol te vervullen. Ook de externe verantwoording op doelmatige besteding van alle middelen (en niet alleen van de incidentele gelden) kan dan versterkt worden.

Intern toezicht op doelmatige besteding moet vaak beter

Het intern toezicht kan op aantal onderdelen zijn rol versterken. Het is belangrijk dat het interne toezicht bewust reflecteert op de resultaten van het toezicht, en daarover verantwoording aflegt. Ongeveer de helft van de in 2022 onderzochte besturen kreeg hiervoor een herstelopdracht. Vaak geeft het intern toezicht aan te kijken naar de doelmatigheid van de besteding van de middelen, maar is niet toegelicht hoe dit gebeurt. Hiervoor heeft, met verschillen per sector, meer dan de helft van de besturen een herstelopdracht gekregen (Inspectie van het Onderwijs, 2023j). Het is belangrijk dat het intern toezicht dit bijvoorbeeld via een toezichtskader invult en daarover in het jaarverslag verantwoording aflegt. Een beleidsrijke meerjarenbegroting is daarbij een goed startpunt. Het interne toezicht kan toetsen op deze beleidsrijke meerjarenbegroting is daarbij een goed startpunt. Het interne toezicht kan toetsen op deze beleidsrijke meerjarenbegroting is daarbij een goed startpunt. Het interne toezicht kan toetsen op deze beleidsrijke meerjarenbegroting is daarbij een goed startpunt.

Sturing op financiën bij samenwerkingsverbanden

De meeste middelen voor passend onderwijs komen terecht bij scholen

Het totaalbedrag dat beschikbaar is voor passend onderwijs was in 2021 ruim € 2,28 miljard. Een derde daarvan kwam direct, via een vaste afdracht, ten goede aan de (v)so-scholen. Voor de samenwerkingsverbanden po was dit gemiddeld 31,7% in 2018 en 35,8% in 2021. Voor de samenwerkingsverbanden vo was dit 34,2% in 2018 en 34,3% in 2021. Het resterende bedrag, in 2021 bijna € 1,16 miljard, ging naar de samenwerkingsverbanden: ruim € 581 miljoen voor samenwerkingsverbanden in het po en bijna € 574 miljoen voor het vo. Dit zijn de ondersteuningsmiddelen die beschikbaar zijn voor organiseren van passend onderwijs in de regio. Samenwerkingsverbanden kozen er in 2021 voor om gemiddeld 78,2% (2018: 73,7%) door te zetten naar de aangesloten schoolbesturen: de samenwerkingsverbanden po hebben gemiddeld 76,3% (€ 457 miljoen) doorgezet en de samenwerkingsverbanden vo gemiddeld 80,0% (€ 462 miljoen). Ook deze middelen komen dus, via de aangesloten schoolbesturen, terecht bij de scholen in de regio.

Geld komt ook terecht bij leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoefte

Het budget dat beschikbaar is voor passend onderwijs was vóór 2014 alleen beschikbaar voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Inmiddels is de definitie van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte veranderd. De groep werd eerst bepaald op basis van landelijke criteria maar nu op basis van regionaal vastgestelde criteria. Het geld komt nu ook bij leerlingen terecht die niet aangemerkt zijn als leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Aangesloten schoolbesturen krijgen middelen voor (het versterken van) de basisondersteuning (Inspectie van het Onderwijs, 2023a). Het gaat hierbij om de ondersteuning voor alle leerlingen, dus ook leerlingen zonder (extra) ondersteuningsbehoefte. Soms kennen samenwerkingsverbanden daarnaast wél gericht middelen toe bestemd voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, maar wordt de omvang van het bedrag niet gebaseerd op vastgestelde ondersteuningsbehoeften. Het bedrag wordt gebaseerd op het totaal aantal ingeschreven leerlingen. Het samenwerkingsverband dat op deze manier de middelen verdeelt, gaat er dan vanuit dat de populatie op alle scholen gelijk is en dat er gelijke aantallen leerlingen zijn met een extra ondersteuningsbehoefte. Het zou beter zijn als een samenwerkingsverband middelen verdeelt op basis van kenmerken en ondersteuningsbehoeften van leerlingen.

 Sturing

Vaak ontbreekt (financiële) verantwoording over effect passend onderwijs

• Schoolbesturen moeten zich verantwoorden over de besteding van financiële middelen, ook over de middelen die zij van samenwerkingsverbanden ontvangen. Bij een meerderheid van de in 2022 uitgevoerde onderzoeken bij besturen heeft de inspectie een opmerking gemaakt over de (ontbrekende) verantwoording van de effecten van de inzet van middelen voor passend onderwijs in het jaarverslag (Inspectie van het Onderwijs, 2023j). Al eerder rapporteerden we over de achterblijvende verantwoording over de inzet van middelen en de daarmee bereikte resultaten (Inspectie van het Onderwijs, 2020a). Besturen die zich wel verantwoorden laten vooral zien waaraan het geld is besteed, zoals (extra) personeel, maar niet wat ermee bereikt is. Deze informatie is onmisbaar voor samenwerkingsverbanden. Ook schoolbesturen moeten weten wat de kwaliteit van het onderwijs en de (extra) ondersteuning is voor hun leerlingen. Vooral om meer leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs les te laten volgen, met het oog op inclusiever onderwijs.

Ook vanuit de samenwerkingsverbanden middelen naar leerlingen en scholen

• Middelen die samenwerkingsverbanden na alle (verplichte en vrijwillige) opdrachten overhouden, zetten zij naar regionale behoefte in. Het grootste deel van deze middelen komt direct of indirect bij leerlingen terecht. Samenwerkingsverbanden kunnen bijvoorbeeld experts inzetten op scholen of geld besteden aan bovenschoolse voorzieningen (Inspectie van het Onderwijs, 2023a). Een voorbeeld van een bovenschoolse voorziening is een orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc): een onderwijsvoorziening waar leerlingen tijdelijk onderwijs en extra ondersteuning kunnen ontvangen. Deze samenwerkingsverbanden voorzien dus zelf, via het opdc, leerlingen van onderwijs en extra ondersteuning.

Verantwoording door samenwerkingsverbanden moet beter

• Over de uiteindelijke besteding van de middelen voor extra ondersteuning leggen samenwerkingsverbanden jaarlijks verantwoording af in het jaarverslag. Hiervoor zijn ze deels afhankelijk van de verantwoording door schoolbesturen. Ook samenwerkingsverbanden verantwoorden zich nog onvoldoende over de bereikte resultaten en de effecten voor leerlingen. Ook de verantwoording over middelen die samenwerkingsverbanden zelf inzetten, bijvoorbeeld in de vorm van experts en voor opdc's, laat te wensen over. Een samenwerkingsverband met een opdc heeft de sturing en monitoring in eigen hand en is voor verantwoording minder afhankelijk van derden. Toch ontbreekt het ook hierbij aan een goede verantwoording over de bereikte resultaten van het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuning en de

daarmee samenhangende bekostiging (Inspectie van het Onderwijs, 2023a). Een koppeling van beoogde resultaten aan de inzet van financiële middelen is nodig om te kunnen sturen op en verantwoorden over een doelmatige inzet van middelen.

Intern toezicht op besteding en verantwoording moet scherper

• Intern toezichthouders moeten (onder andere) toezien op de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen. Hierover leggen zij jaarlijks verantwoording af in het jaarverslag. In 2022 kreeg 80% van de onderzochte samenwerkingsverbanden een herstelopdracht vanwege tekortkomingen in deze verantwoording door de intern toezichthouder (Inspectie van het Onderwijs, 2023j). Het intern toezicht moet, als de verantwoording door het bestuur onvoldoende is, het bestuur hierop aanspreken. Het intern toezicht bij een deel van de samenwerkingsverbanden wordt uitgevoerd door de aangesloten schoolbesturen, en deze moeten in zo'n situatie dus zichzelf aanspreken (Inspectie van het Onderwijs, 2020b).

Reserves bij samenwerkingsverbanden nog boven streefnorm

• Het aantal samenwerkingsverbanden met een mogelijk bovenmatig eigen vermogen daalt, zowel in het po als in het vo. Maar eind 2021 zijn het er nog steeds respectievelijk 65 (van de 76) en 59 (van de 75). Het totaal aan mogelijk bovenmatig vermogen bedraagt voor 2021 € 133 miljoen (2020: € 160 miljoen). De ratio van het aanwezige publieke vermogen ten opzichte van de streefnorm is veel hoger dan bij schoolbesturen in het funderend onderwijs. Wel is de afbouw van de reserves terug te zien in de dalende lijn van de liquiditeit en solvabiliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2023j). De samenwerkingsverbanden hebben begin 2021 gezamenlijk een plan opgesteld met als doel de bovenmatige reserves naar nul af te bouwen per 2022, met een beperkte uitloop in 2023.



Literatuur

- 10voordeleraar (2021). *De kracht van samenhang jaarverslag 2021*. Programma 10voordeleraar.
- Adriaens, H., De Vos, K., & Guimarães, J. (2022a). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel. po, vo en mbo 2022-2032*. Centerdata.
- Adriaens, H., Elshout, M., & Elshout, S. (2022b). *Personeelstekorten primair onderwijs. Peildatum 1 oktober 2022*. Centerdata.
- Adriaens, H., Elshout, M., Elshout, S., & De Cock, E. (2021). *Personeelstekorten primair onderwijs. Peildatum 1 oktober 2021*. Centerdata.
- Bisschop, P., Van den Berg, E., Van der Ven, K., De Geus, W., & Kooij, D. (2019). *Aanvullend en particulier onderwijs. Onderzoek naar de verschijningsvormen en omvang van aanvullend en particulier onderwijs en motieven voor deelname*. SEO Economisch Onderzoek/Oberon.
- Bisschop, P., Van der Ven, K., Doeve, T., Petit, R., Elshof, D., Krijnen, E., & Van Stigt, A. (2022). *Nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs. Doelgroepenonderzoek. Eindrapportage*. Kohnstamm Instituut / SEO Economisch Onderzoek.
- 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.
- CBS (2021). *Samenhang tussen problemen en de kans op voortijdig schoolverlaten*. Geraadpleegd op 2 februari 2023, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2021/samenhang-tussen-problemen-en-de-kans-op-voortijdig-schoolverlaten>
- CBS (2022a). *Arbeidsmarktkenmerken mbo-uitstromers, 2019/20*. Geraadpleegd op 6 april 2023, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/42/arbeidsmarktkenmerken-mbo-uitstromers-2019-20>
- CBS (2022b). *Arbeidsmarktkenmerken uitstromers vso en pro 2014-2020*. Geraadpleegd op 6 april 2023, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/38/arbeidsmarktkenmerken-uitstromers-vso-en-pro-2014-2020>
- Cito (2023). *Vaardigheid examenkandidaten 2022*. Cito.
- Cuppen, J., Hendrix, M., Brink, M., & Lodewick, J. (2022). *Holocaustonderwijs en antisemitisme in het voortgezet onderwijs*. ResearchNed.
- De Vos, K., Fontein, P., Vrielink, S., Wartenbergh, F., & Bendig, J. (2022). *Loopbaanmonitor onderwijs*. Centerdata.
- De Wilde, P., Rijntjes, R., Horlings, C., Jellicic, N., De Moor, G., & Vankan, A. (2022). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2022*. Ecorys/Dialogic.
- DUO (2022a). *Leerlingen per leerjaar, geslacht en samenwerkingsverband*. Geraadpleegd op 1 februari 2023, van https://duo.nl/open_onderwijsdata/primair-onderwijs/aantal-leerlingen/leerlingen-leerjaar-geslacht-samenwerkingsverband.jsp
- DUO (2022b). *Leerling-leraarratio's primair onderwijs per instelling*. Geraadpleegd op 1 februari 2023, van https://duo.nl/open_onderwijsdata/primair-onderwijs/personeel/leerling-leraarratio-po-per-instelling.jsp
- DUO (2022c). *Opleidingsgegevens in CROHO*. Geraadpleegd op 19 maart 2023, van <https://duo.nl/zakelijk/hoger-onderwijs/studentenadministratie/opleidingsgegevens-in-croho/raadplegen-en-downloaden.jsp>
- Expertgroep doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen (2008). *Over de drempels met taal en rekenen*.
- Expertgroep doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen (2009). *Een nadere beschouwing. Over de drempels met taal en rekenen*.
- Goodijk, R. (2017). *Strategisch partnerschap, wat is wijsheid? Over bestuur en toezicht in het semipublieke domein*. Koninklijke van Gorcum.
- Haelermans, C., Abbink, H., Baumann, S., Havermans, W., Hendrickx, S., Van Vugt, L., & Van Wetten, S. (2022). *Factsheets leergroei najaar 2022 Technische toelichting*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).
- Hollingsworth, J., & Ybarra, S. (2015). *Explicit Direct Instruction (EDI): The power of the well-crafted, well-taught lesson*. Fowler: DataWORKS Educational Research.
- Hopman, M., Harnam, G., De Jonge, H., & Van den Heuvel, L. (2022). *In eenzaamheid gepest. Kinderen over hun ervaringen met pesten en (het gebrek aan) hulp bij pesten*. Kinderombudsman.
- Inspectie van het Onderwijs (2015). *Beginnende leraren kijken terug. Onderzoek onder afgestudeerden*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het*

- Onderwijs 2017. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020a). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020b). *Governance bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Het functioneren van het (onafhankelijk) intern toezicht bij samenwerkingsverbanden*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Meldingen vertrouwensinspecteurs in het onderwijs. Schooljaar 2021/2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Monitor leskwaliteit po. Technische rapportage*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022d). *Monitor leskwaliteit so. Technische rapportage*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022e). *Monitor leskwaliteit vso. Technische rapportage*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022f). *Onderwerp van gesprek: Het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie Hoe geven gemeenten invulling aan de LEA?* Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2022g). *Peil.Leesvaardigheid einde (speciaal) basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023a, te verschijnen). *Doelmatige besteding middelen passend onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023c). *Eindrapport bestandsopname kwaliteit kinderopvang Caribisch Nederland*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023d). *Governance in het mbo. Een onderzoek naar de rolvervulling van medezeggenschaporganen en het samenspel in de governance-driehoek*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023e). *Monitor leskwaliteit vo. Technische rapportage*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023f, te verschijnen). *Onderzoek begrotingsdip*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023g). *Peil.Burgerschap. Einde speciaal (basis)onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023h). *Peil.Taal en rekenen. Einde bo, sbo en so 2021/2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023i). *Technisch rapport cohorten en aansluiting arbeidsmarkt. De Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023j). *Technisch rapport financiële kwaliteit. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023k). *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 (2023l). *Technisch rapport monitoring hoger onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023m). *Technisch rapport monitoring middelbaar beroepsonderwijs. De Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023n). *Technisch rapport monitoring primair onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023o). *Technisch rapport monitoring voortgezet onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023p). *Technisch rapport monitoring voortgezet (speciaal) onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023q). *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 (2023r). *Technisch rapport stelselonderzoek basisvaardigheden*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2023s). *Technisch rapport Technisch rapport studentenvragenlijst hoger onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2023t). *Technisch rapport Technisch rapport verkennend onderzoek lerarentekort*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2023u, te verschijnen). *Tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense leerlingen*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2023v). *Tijd voor ondersteuning. Een landelijk beeld van de (ervaring van) tijdsbesteding van leraren binnen en buiten de klas in het basisonderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2023w). *Veiligheid op gezinslocaties in beeld*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2023x, te verschijnen). *Verschillen tussen samenwerkingsverbanden*. Inspectie van het Onderwijs.
- Marzano, R. J. (2003). *What works in schools: Translating research into action*. Association for Supervision and Curriculum Development.
- OCW (2022a). *Cijfers voortijdig schoolverlaten schooljaar 2020-2021. Kamerbrief 14 maart 2022*. Ministerie van het Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Geraadpleegd op 1 februari 2023 <https://open>.

- overheid.nl/documenten/ronl-3bcff82b-856b8e661f30b7f9443bc6ee46a4062c/pdf
- OCW (2022b). *Nationaal Programma Onderwijs. 3e voortgangsrapportage*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2022c). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2022d). *Uitkomsten Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen. Kamerbrief 22 mei 2022*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Onderwijsraad (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen*. Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2022). *Taal en rekenen in het vizier*. Onderwijsraad.
- Scheerens, J., Witziers, B. & Steen, R. (2013). A meta-analysis of school effectiveness studies. *Revista de Educación*, 361, 619-645.
- Schenke, W., Stronkhorst, E., Bomhof, M., & de Jong, A. (2022). *Monitor Professionele ontwikkeling schoolleiders en bestuurders VO 2020-2021*. Kohnstamm Instituut.
- Seton, B., Feskens, R., & Koops, J. (2022). *Leervertraging in het voortgezet onderwijs 2022. Balans na twee jaar coronacrisis*. Cito.
- SEO (2022a). *De impact van de coronapandemie op de overgang onderwijs-arbeidsmarkt*. SEO economisch onderzoek.
- SEO (2022b). *Monitor aanpak jeugdwerkloosheid*. SEO economisch onderzoek.
- Sims, S., Fletcher-Wood, H., O'Mara, A., Cottingham, S., Stansfield, C., Herwegen, J. V., & Anders, J. (2021). *What are the characteristics of effective teacher professional development? A systematic review and meta-analysis*. Education Endowment Foundation.
- SLO, ResearchNed, & Expertisecentrum Nederlands (2022). *Eindrapportage. Analyse en evaluatie referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen*. ResearchNed/Expertisecentrum Nederlandse/SLO.
- Stevens, G., Van Dorsselaer, S., Boer, M., De Roos, S., Duinhof, E., Ter Bogt, T., Van den Eijnden, R., Kuiper, L., Visser, D., Vollebergh, W., & De Looze, M. (2018). *HBSC 2017 Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. Universiteit Utrecht.
- Studiekeuze123 (2022). *Overzicht numerus fixusopleidingen 2022-2023*. Geraadpleegd op 19 maart 2023, van <https://www.studiekeuze123.nl/numerus-fixus/welke-opleidingen-hebben-een-numerus-fixus>
- Ten Have, M., Tuijthof, M., Van Dorsselaer, S., Schouten, F., De Graaf, R. (2022). *Trends NEMESIS Trends naar demografie*. Geraadpleegd op 18 maart 2023, van <https://cijfers.trimbos.nl/nemesis/nemesis-trends/trends-demografie/>
- Van den Broek, A., Ramakers, C., Cuppen, J., & Brukx, D. (2022). *Veilig op school*. ResearchNed.
- Van der Heijde, C., Van den Berk, C., & Vonk, P. (2020). *Ervaringen en visies van professionals over gebruik en misbruik van methylfenidaat door studenten in het hoger onderwijs*. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 98, 1-8.
- Van Geel, M., Rekers-Mombarg, L., Visscher, A., Maslowski, R., Ritzema, L., & Bosker, R. (2022). *Bekendheid, benutting en effectiviteit van professionaliseringsprikkel in het voortgezet onderwijs*. Universiteit Twente/GION.
- Vrielink, S., Bendig, J., Wartenbergh, F., Scheeren, J., Van de Berg, D., & Vos, K. (2022). *Professionalisering van leraren en docenten*. CAOP, MOOZ en Centerdata.
- Warps, J., De Visser, M., Lodewick, J., & Termorshuizen, T. (2021). *Verkenning vervolgonderwijs. Wensen van het vervolgonderwijs betreffende kennis en vaardigheden van geslaagden uit het voortgezet onderwijs*. ResearchNed.