



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

# De Staat van het Onderwijs



# 2023



# De Staat van het Onderwijs

# 2023

De Staat van  
het Onderwijs

SOS  
M

# Voorwoord

Onze jaren in het onderwijs zijn vormende jaren. Met de inzet van velen proberen we de kinderen en jongeren in Nederland voor te bereiden op een mooie toekomst. Na een moeilijke periode tijdens de pandemie kijken we nu terug op een jaar waarin weer grotendeels gewoon les gegeven kon worden. Het onderwijs toonde zich opnieuw flexibel. Zo hebben veel scholen en instellingen extra aandacht voor leerlingen en studenten die na de pandemie worstelen met hun mentale gezondheid.

## **Met een goede uitgangspositie**

De afgelopen 2 jaar hebben we in de Staat van het Onderwijs aandacht gevraagd voor de basisvaardigheden taal, rekenen en burgerschap. Als we de kinderen in Nederland dit fundament niet meegeven, werkt dit hun hele leven door. Ik denk nog geregeld terug aan de ontmoeting die ik afgelopen jaar had met een vrouw die veel moeite had met lezen en schrijven. Zij liet mij op indringende wijze zien hoeveel consequenties dit voor haar en haar kinderen had. Van geen treinkaartje kunnen kopen bij de automaat op het station tot de schaamte voor een vriendin tegen wie ze niet durfde te zeggen dat ze haar appjes niet begrijpt. Deze vrouw staat niet alleen, maar liefst 2,5 miljoen mensen in Nederland hebben moeite met lezen, schrijven of rekenen. Nog steeds ronden leerlingen en studenten hun opleiding af met taal- en rekenniveaus die niet voldoende zijn om zich te kunnen redden in de maatschappij. Daardoor vinden ze moeilijker een baan of raken ze in de schulden. Als we iedereen met een goede uitgangspositie de wereld in willen sturen, is beheersing van deze vaardigheden van het grootste belang. Ze bieden bovendien een belangrijke basis om elk kind met gelijke kansen aan het werkende leven te laten beginnen.

## **Doordrongen van het waarom**

Vorig jaar stelden we in de Staat van het Onderwijs dat een trendbreuk nodig was. We zeiden ook dat het met de inzet van ons allen mogelijk was om de neergaande lijn na twee jaar te stoppen, áls we de juiste stappen zouden nemen. Het afgelopen jaar was voor de inspectie bemoedigend. Wij zagen in de gesprekken met leraren, schoolleiders en besturen dat er een breed gedeelde overtuiging is dat basisvaardigheden en gelijke kansen de belangrijkste opgaven zijn voor het onderwijs. Ook in het coalitieakkoord van het kabinet zagen we die overtuiging

terug. We zijn dus doordrongen van het *waarom*.

Als we die focus houden en er gezamenlijk de schouders onder zetten, kunnen we heel veel bereiken. De eerste lichtpuntjes vind je terug in deze Staat van het Onderwijs. Zo hebben de kinderen met de grootste achterstand op de basisvaardigheden in het primair onderwijs een inhaalslag gemaakt. Het beleid van scholen om zich op hen te concentreren werpt vruchten af. Ook krijgen leerlingen meer kansen. Zo worden schooladviezen vaker herzien en krijgen kinderen met extra ondersteuningsbehoefte iets vaker de mogelijkheid om mee te draaien in het reguliere onderwijs. En natuurlijk heeft verandering tijd nodig.

## **Samen werken aan het hoe**

Nu dienen we samen verder te werken aan het hoe. Hoe kunnen we nu zorgen dat die basisvaardigheden van leerlingen en studenten die ze de rest van hun leven zo hard nodig hebben op een hoger niveau komen? Hoe zorgen we dat het niet uitmaakt waar je wieg of je school staat voor wat je kansen zijn? En hoe bieden we de leraren, de belangrijkste motor achter de ontwikkeling van onze kinderen, de ruimte en rust om hun vak goed uit te oefenen en aan deze opgaven te werken?

Met onze meerjarige focus op de basisvaardigheden zorgen we ervoor dat we steeds beter zicht krijgen op de ontwikkeling van leerlingen en waar de problemen ontstaan. Zo bieden we verdieping die bruikbaar kan zijn voor het hoe. Uit ons onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat er in de lessen meer aandacht zou moeten zijn voor instructie en voor verschillen tussen leerlingen. Dat draagt bij aan betere vaardigheden. Ook laten de onderzoeken zien dat leraren vaker begeleid dienen te worden in hun vakdidactiek, zodat ze de lesstof nog beter kunnen overbrengen op de leerlingen.

Zo geeft deze Staat verschillende aanwijzingen voor het hoe: ingrediënten om te werken aan de basisvaardigheden, gelijke kansen en goede ondersteuning van leraren. Bij al deze onderwerpen zijn tijd en de juiste focus cruciaal. Tijd maken klinkt simpel, maar de praktijk is weerbarstig. De waan van de dag neemt het vaak over en dat is begrijpelijk, want er moet veel in het onderwijs. Klassen dienen opgevangen te worden vanwege de lerarentekorten, de naweeën van corona zijn nog merkbaar, groepen nieuwkomers hebben onderwijs nodig. Dat maakt de omstandigheden lastig.

**Blijvend zicht op de resultaten**

Om de basisvaardigheden blijvend naar een hoger niveau te brengen is het van belang dat we kinderen en jongeren tijdens de hele schoolcarrière volgen. Onderwijsprofessionals kunnen met dit zicht bijsturen, zorgen voor een ononderbroken ontwikkeling en een leerlijn die goed aansluit op het vervolgonderwijs. Wij zien in deze Staat dat dit lang niet overal het geval is.

**Leraren gericht scholen**

Ook de leraren hebben tijd en focus nodig. En ik ben me ervan bewust dat dit veelgevraagd is wanneer scholen de bezetting voor de klas al bijna niet rond krijgen. Maar het is nodig en het loont. Er wordt in ons land meer geschoold dan in veel andere landen, maar niet altijd gericht op de opgave en dat wat in de klas nodig is. Leraren hebben moeite en soms ook niet de gelegenheid om zichzelf in de waan van de dag op de eerste plaats te stellen. Zij verdienen de aanmoediging en de kans om dat juist wel te doen. Want wat goed is voor de leraar, is goed voor de leerling.

**Gelijke kansen in elke levensfase**

Door iedereen de basisvaardigheden mee te geven die zij de rest van hun leven nodig hebben én door leraren te laten werken aan hun professionalisering, zetten we bovendien belangrijke stappen op het gebied van gelijke kansen. We zien nu nog dat van de allerkleinsten tot aan de afgestudeerden, juist de leerlingen en studenten die de meeste ondersteuning nodig hebben de minste

kansen krijgen. Bijvoorbeeld doordat er te weinig plekken zijn bij de voor- en vroegschoolse educatie in wijken waar veel peuters en kleuters met achterstanden wonen. En doordat selectieprocedures en stagediscriminatie juist die groepen benadelen die al een lastiger uitgangspositie hebben. Om de verschillen tegen te gaan moeten we kansengelijkheid meewegen in alle keuzes, van de lesvoorbereiding en selectieprocedures, tot het bestuurlijke en landelijke onderwijsbeleid.

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. Het is noodzakelijk hier komend jaar flinke stappen in te zetten. Aan de bevlogenheid van onze onderwijsprofessionals zal het niet liggen. Zij gunnen iedereen die goede start in het leven. Als wij gezamenlijk het vizier houden op wat onze leerlingen en studenten nodig hebben, kunnen zij straks met plezier terugkijken en met vertrouwen vooruit.

*Alida Oppers*  
Inspecteur-generaal van het Onderwijs









# 1 Het Stelsel

Pagina | 11

---

## 2 Primair Onderwijs

Pagina | 51

---

## 3 Voortgezet Onderwijs

Pagina | 75

---

## 4 (Voortgezet) Speciaal Onderwijs

Pagina | 103

---

## 5 Middelbaar Beroepsonderwijs

Pagina | 125

---

## 6 Hoger Onderwijs

Pagina | 149



# 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 vo 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).

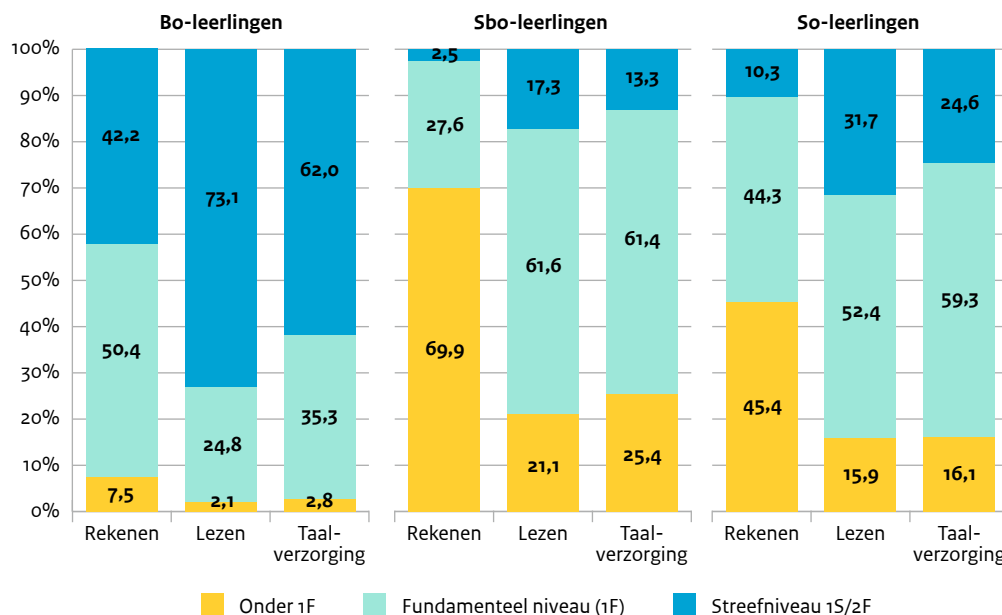
#### Meeste bo-leerlingen beheersen fundamentele niveau •

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 gericht hebben 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). Vergeleken 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 doorgedaan 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, 2023). 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 uitdrukingsvaardigheid 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 schrijfvaar-

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 leerlingprestaties 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 kansgelijkheid stimuleren. Meer concrete doelen die worden genoemd, zijn weinig ambitieus en vaak afgeleid van de minimumeisen 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, 2023).

### 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, 2023).

### 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 en 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<sup>+</sup>-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<sup>+</sup>-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<sup>+</sup>-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, 2023). 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, 2023).

**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, 2023o).

### 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, 2023o). 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.

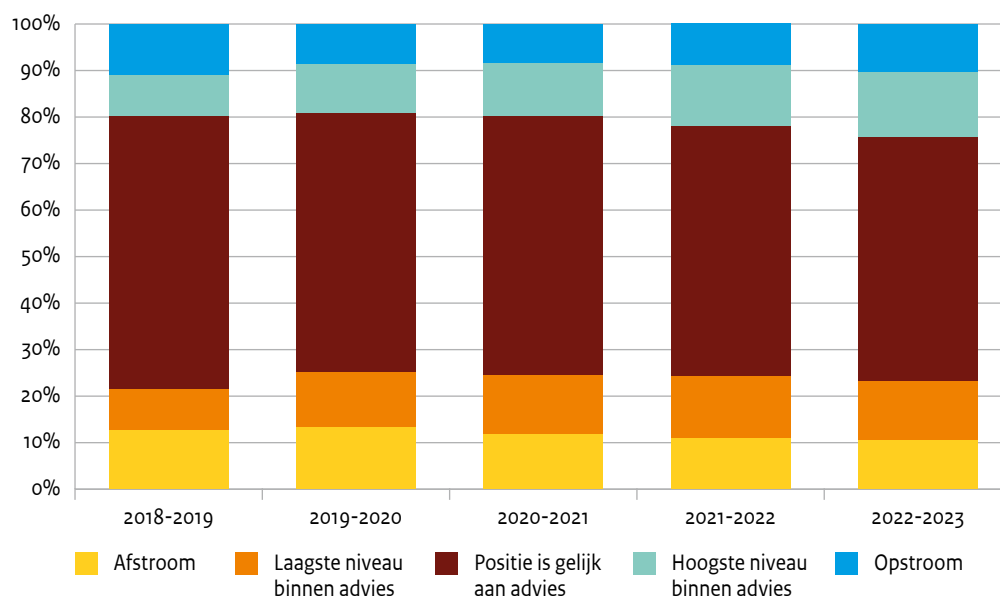
### Meer vo-geslaagden, maar minder vaak direct naar vervolgonderwijs

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 vervolgonopleiding. 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, 2023o). Een deel van deze geslaagde scholieren zal een tussenjaar nemen, voordat ze met hun vervolgonopleiding 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 (2023o)

## 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 achtereens 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 kansenongelijkheid 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 uitgeprocedeerde 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 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 vluchtelingengedragingen. 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 achterstandskenmerken 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 zoals het Navan Excellence Programme, waarin scholen worden begeleid bij het werken met bewezen effectieve methoden voor lesgeven, leren en toetsing.

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

## Leerlingen en studenten

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 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 instroomseisen 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

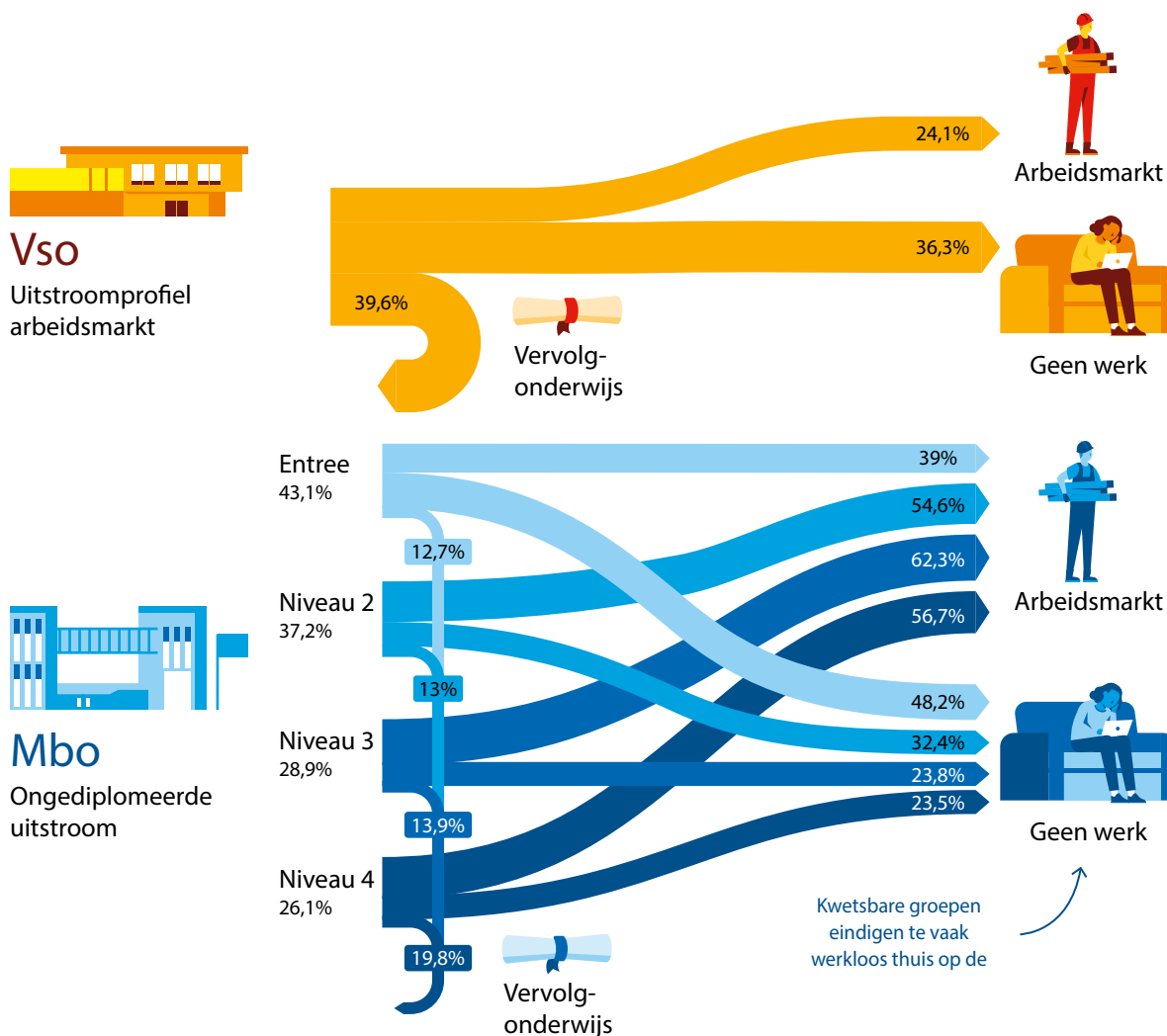
## Leerlingen en studenten

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 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 arbeidsmarktgerichte 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)sbo 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, gepensioneerden 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, 2023).

### 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, 2023).

### 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 bekwaame 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, 2023).

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 20 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 kansongelijkheid (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.

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 stuur 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 de 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 wettelijke taak juist als goed. Het is dus niet zo dat het



## Sturing

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

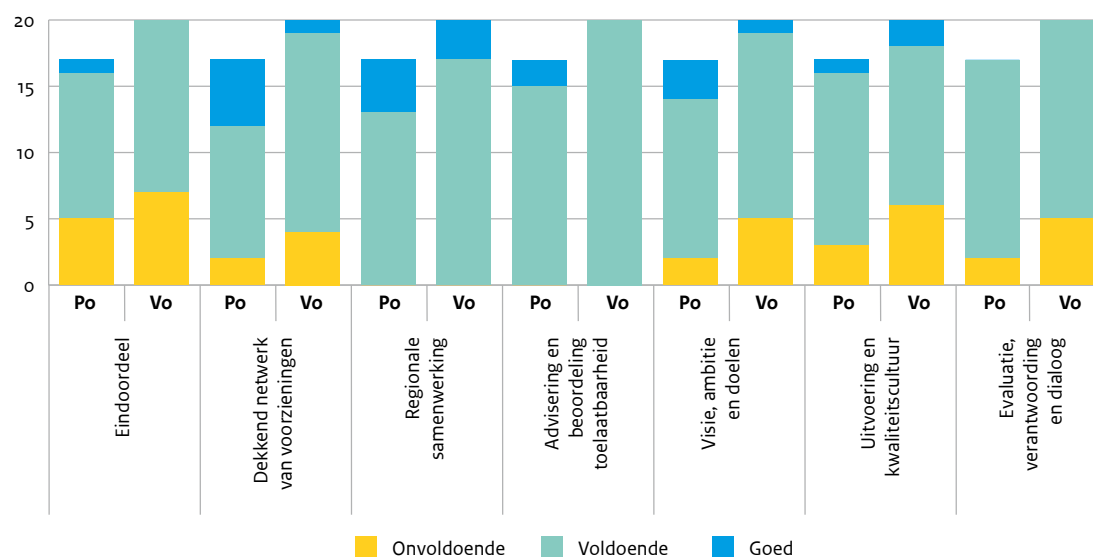
**Lumpsum is basis van financiering** • De rijksbekostiging van het onderwijs verloopt grotendeels via de lumpsum. Kort door de bocht: een schoolbestuur krijgt van het ministerie van OCW een hoeveelheid geld. Dat is in de meeste onderwijssectoren gebaseerd op het aantal leerlingen. In het mbo en ho worden 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 leerlingenpopulatie (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 kansgelijkheid, 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 leerlingenpopulatie. 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 stelstelniveau 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

## Sturing

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 signaleerd 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 budgetverantwoordelijken gevoerd over de vooruitzichten, periodiek en bij afwijkingen. Naast de bestuurder en de budgetverantwoordelijken (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. 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 ondersteuningsbehoefte, maar wordt de omvang van het bedrag niet gebaseerd op vastgestelde ondersteuningsbehoefte. 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 ondersteuningsbehoefte van leerlingen.

**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., Vrieling, S., Wartenbergh, F., & Bendig, J. (2022). *Loopbaanmonitor onderwijs*. Centerdata.
- De Wilde, P., Rijntjes, R., Horlings, C., Jelacic, 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](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](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 onderwijsgeld*. 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). *Leertraging 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., Tuithof, 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.
- Vrieling, S., Bendig, J., Wartenbergh, F., Scheeren, J., Van den 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.

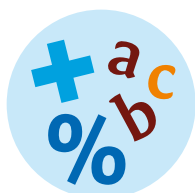


# 2 Primair Onderwijs

	Hoofdlijnen	55
2.1	De leerling	56
2.2	De leraren en lessen	61
2.3	Sturing op onderwijs	67
	Literatuur	71

# Primair *onderwijs*

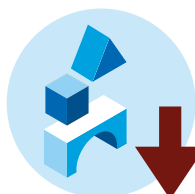
## Leerlingen



Toename vertraging  
leergroei bij rekenen  
en spelling



Welzijn beter na  
opening scholen  
volgens schoolleiders



VVE: In matig en  
sterk stedelijke  
regio's vaker te  
weinig kind-  
plaatsen



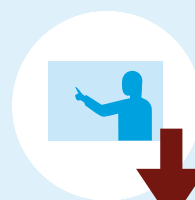
## Leraren en lessen

Tekort aan leraren basisonderwijs per regio

0%  
5%  
10%  
15%  
20%



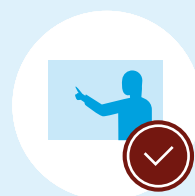
Bron: Adriaens et al., 2022



Lerarentekort ongelijk verdeeld over Nederland



Meer tijd nodig voor verdere professionalisering in (vak)didactische vaardigheden



Leskwaliteit en klassenmanagement op orde, verdieping in didactisch handelen nodig

## Sturing



Verlaging werkdruk nodig tegen lerarentekort en ter verbetering van basisvaardigheden

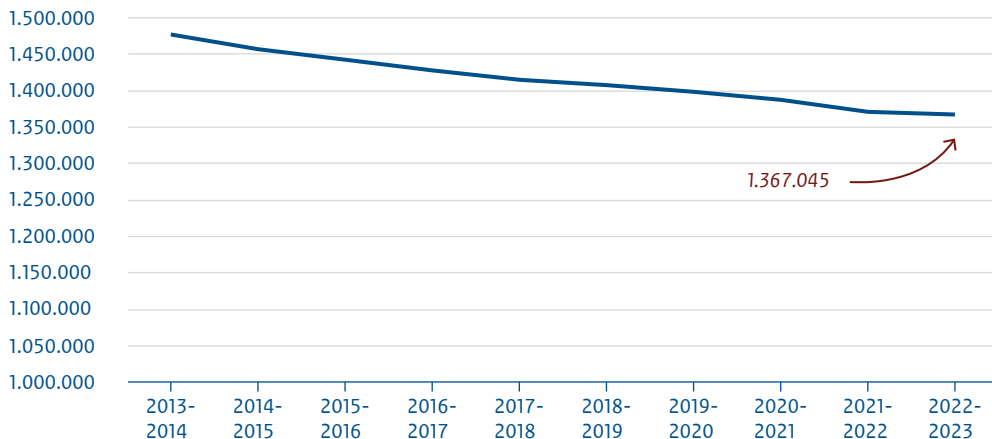


Voldoende focus van besturen op taal en rekenen, weinig op mondelinge taalvaardigheid en schrijven

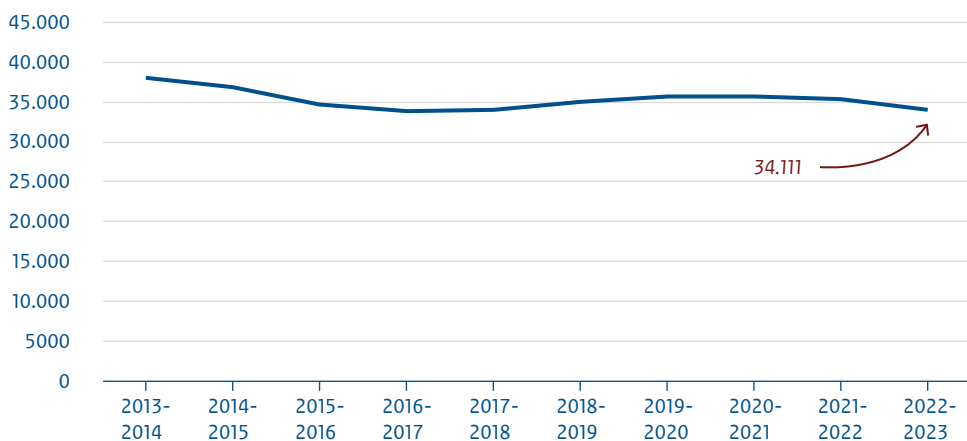


# Kengetallen

## Leerlingen basisonderwijs



## Leerlingen speciaal basisonderwijs



### Basisonderwijs

Aantal scholen

**6.545**

### Speciaal basisonderwijs

Aantal scholen

**269**

Aantal besturen

**829**

## Financiële gegevens

**2,68**

### Liquiditeit

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

**2** besturen onder aangepast financieel toezicht

**0,74**

### Solvabiliteit

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

**4,06**

### Rentabiliteit

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



# Hoofdpijnen

**Professionele kwaliteitscultuur draagt bij aan versterken basisvaardigheden** • Het blijft belangrijk dat besturen in zowel het primair onderwijs (po: basis- én speciaal basisonderwijs) als het voortgezet onderwijs (vo) of voortgezet speciaal onderwijs (vso) blijven sturen op het verhogen van basisvaardigheden, om leerlingen een zo goed mogelijke start te geven in het v(s)o. Focus op basisvaardigheden, ook bij professionalisering en kennisdeling, biedt kansen om de basisvaardigheden te bevorderen. Daarbij helpt cyclisch werken met heldere doelen, goede analyses en evaluaties. Ook gemeenten kunnen zorgen voor de noodzakelijke focus op de basisvaardigheden in de voorschoolse educatie. Voldoende voorschoolse kindplaatsen zijn hierbij wel een belangrijke randvoorwaarde.

**Taal en rekenen nog niet op het niveau van 2019** • In het schooljaar 2021-2022 hadden scholen nog te maken met scholensluitingen door de coronapandemie. De pandemie legde druk op het welzijn van personeel, leerlingen en op de onderwijsprestaties. De leergroeivertraging van de leerlingen voor rekenen-wiskunde en spelling is sinds de uitbraak van de coronapandemie toegenomen. De leergroeivertraging geldt, anders dan vorig jaar, nu meer voor leerlingen met minimaal hbo-opgeleide ouders of ouders met een westerse migratieachtergrond dan voor leerlingen met maximaal mbo 2-opgeleide ouders of met een niet-westerse migratieachtergrond. Positief is dat de achterstanden bij begrijpend lezen zijn ingelopen. De meeste leerlingen in groep 8 behaalden in 2022 wel de fundamentele niveaus voor de basisvaardigheden taal en rekenen, maar bij rekenen zouden meer leerlingen ook het streefniveau moeten kunnen halen. Er is nog te weinig zicht op mondelinge taalvaardigheid en schrijfvaardigheid.

**Investeren in leraren en schoolleiders** • Het leraren- en schoolleiderstekort is inmiddels vrijwel overal in Nederland voelbaar. Enerzijds is het vervullen van vacatures lastig, anderzijds zien we dat een deel van de beginnende leraren het onderwijs ook weer snel verlaat. De werkdruk en administratielast ervaren leraren als belemmerend voor het werkplezier. Professionalisering en reflectie op de eigen lessen komen geregeld in de knel. Om te voorkomen dat leraren vroegtijdig het onderwijs verlaten, is gericht investeren in de kwaliteit en aantrekkelijkheid van het vak nodig. Gezien het olopende lerarentekort, heeft het behoud van leraren voor het

onderwijs de hoogste prioriteit. Een goede begeleiding van beginnende leerkrachten is daarom belangrijk. Zij zijn gebaat bij een zorgvuldige start en goede begeleiding. Bijvoorbeeld door inductieprogramma's, ook al is dit in tijden van lerarentekort een uitdaging. Van besturen mag worden verwacht dat zij schoolleiders en leraren stimuleren en faciliteren om af en toe afstand te nemen en tijd te nemen voor reflectie en ontwikkeling. Hier worden leraren en ook leerlingen beter van.

**Lerarentekort niet gelijk verdeeld** • Zorgelijk is dat het leraren- en schoolleiderstekort het speciaal basisonderwijs (sbo) en scholen met een hoge schoolweging het meest treft. Juist leerlingen op deze scholen zijn voor hun ontwikkeling in hoge mate afhankelijk van kwalitatief goed onderwijs. De werkdruk voor leraren en schoolleiders door het lerarentekort baart zorgen. Daar komt bij dat extra ondersteuning van leerlingen vóór, tijdens en na lestijd veel extra werk met zich meebrengt. Extra handen in de vorm van extra onderwijsondersteunend personeel leiden niet automatisch tot verlaging van de werkdruk.

**Professionalisering zorgt voor betere leskwaliteit en meer voldoening in het werk** • Verdere professionalisering is ondanks het lerarentekort voor alle leraren nodig. Dit kan zorgen voor een kwaliteitsslag van de lessen en kan ook het beroep aantrekkelijker maken, zodat het extra leerkrachten aantrekt. In de lessen geven leraren meestal duidelijke instructie en leggen opdrachten voldoende duidelijk uit. Ze hebben hun klassenmanagement meestal op orde en zorgen dat leerlingen zich veilig voelen. Onderdelen van de leskwaliteit kunnen wel verbeterd worden. Een voorbeeld is het omgaan met verschillen door zorgvuldig te differentiëren in leerstrategieën en zelfregulerend leren terwijl leerlingen zoveel mogelijk leerdoelen op fundamenteel én ambitieniveau krijgen aangereikt. Zo worden leerlingen nog beter in staat gesteld om de fundamentele en streefniveaus bij taal en rekenen te behalen zodat ze goed voorbereid worden op het vervolgonderwijs. Verbetering van deze vaardigheden van leraren kan de effectiviteit van de lessen verhogen. Verdere professionalisering hierin, kan ervoor zorgen dat leraren zich nog meer bekwaam weten in hun vak en meer voldoening uit hun werk halen.

## 2.1 De leerling

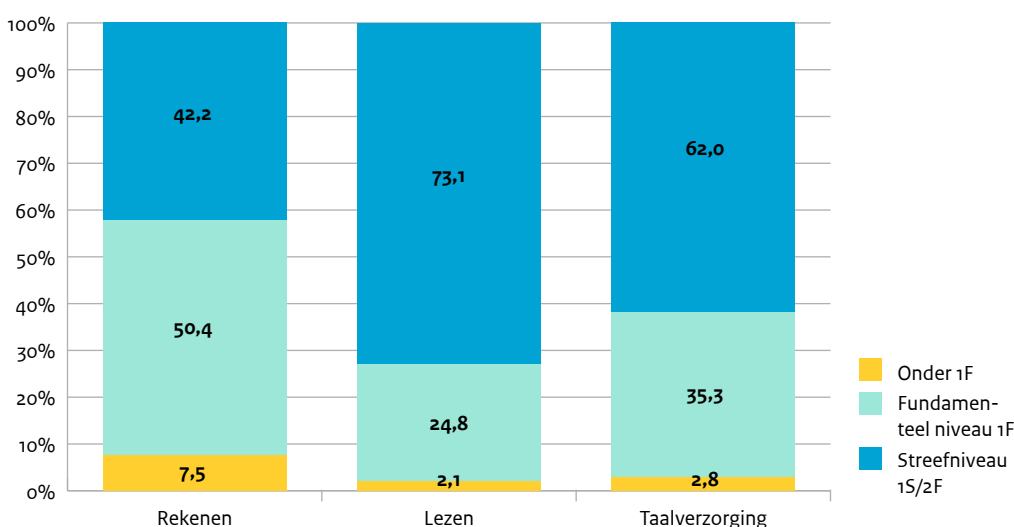
**Welzijn onder druk tijdens corona** • Het welzijn van leerlingen is een belangrijk aspect om tot leren te komen. Tijdens de coronapandemie is het welzijn van de leerlingen in het basisonderwijs (bo) onder druk komen te staan. Het cijfer waarin de tevredenheid over het eigen leven wordt uitgedrukt, nam af met 0,3 punten tot een 8,0 bij bo-leerlingen (Boer et al., 2022). In groep 8 had 16% van de leerlingen in 2021 een laag emotioneel welbevinden. Door de schoolsluitingen voelden leerlingen zich vaker eenzaam en konden zij minder goed tegen prikkels. Na de laatste schoolsluiting zien schoolleiders en personeel het welbevinden van leerlingen positief veranderen (OCW, 2022a).

### Basisvaardigheden

**Meeste leerlingen beheersen fundamentele niveau** • Op basis van de eindtoets in 2022 hebben we zicht op de beheersing van de referentieniveaus. Dit zicht was er voorgaande jaren niet, vanwege de diversiteit in eindtoetsen en hun normering (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Voor alle getoetste onderdelen van taal en rekenen beheerst minstens 85% van de leerlingen in groep 8 van het basisonderwijs het fundamentele niveau 1F. Respectievelijk 2,1% (lezen), 2,8% (taalverzorging) en 7,5% (rekenen) van de leerlingen beheerst het fundamentele niveau voor deze domeinen nog niet (figuur 2.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). De leesvaardigheid is in zowel het bo als sbo echter wel licht gedaald ten opzichte van 10 jaar geleden (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Dit is een trend die zorgen baart. Scholen geven aan geen zicht te hebben op de beheersing van de referentieniveaus voor mondelinge taalvaardigheid en schrijven. Dit zijn de leergebieden die niet door eindtoetsen worden gemeten (Inspectie van het Onderwijs, 2023i). Een duidelijke focus op basisvaardigheden, inclusief de onderdelen die niet door de eindtoetsen worden gemeten, blijft ook de komende jaren belangrijk.

**Ruimte voor verbetering bij streefniveau taalverzorging en rekenen** • Het is de ambitie dat minimaal 65% van de leerlingen aan het einde van het bo kan lezen op streefniveau 2F. Deze ambitie wordt ruimschoots behaald: 73,1% van de leerlingen is voldoende leesvaardig op het streefniveau. Voor taalverzorging en rekenen wordt deze ambitie echter niet behaald: 62,0% (taalverzorging), 42,2% (rekenen). Leerlingen die voor rekenen het streefniveau beheersen, behalen dit veelal ook voor lezen (93,3%). Maar van de leerlingen die op het streefniveau kunnen lezen, kan 53,8% rekenen op niveau 1S (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Figuur 2.1a** Percentage bo-leerlingen dat de referentieniveaus beheerst in 2021-2022 (n=171.003)



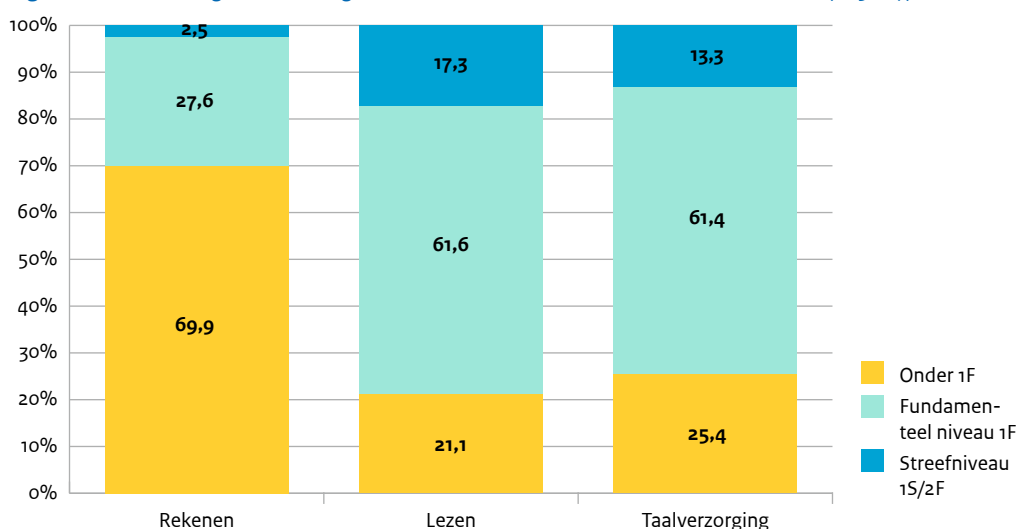
Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023b)



## Leerlingen

**Leerlingen in het sbo behalen fundamentele lees- en rekenniveaus vaak niet** • Voor het eerst is er zicht op de beheersing van de referentieniveaus door leerlingen in het sbo. Het aandeel leerlingen in het sbo dat deelneemt aan de eindtoets (85%) en de fundamentele niveaus behaalt, is 79% (lezen), 75% (taalverzorging) en 30% (rekenen). Het aandeel leerlingen dat daarbij ook het streefniveau beheerst, is 17% (lezen), 13% (taalverzorging) en 3% (rekenen) (figuur 2.1b) (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Het gemiddelde functioneringsniveau van alle schoolverlaters ligt voor begrijpend lezen op eind groep 5 en voor rekenen tussen halverwege en eind groep 5. Ook voor sbo-scholen is het van belang gericht te sturen op het behalen van de fundamentele niveaus aan het eind van het speciaal basisonderwijs, ook bij uitstroom naar het praktijkonderwijs.

**Figuur 2.1b** Percentage sbo-leerlingen dat de referentieniveaus beheerst in 2021-2022 (n=5.817)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023b)

**Kenmerken effectief leesonderwijs** • School-, leerling- en curriculumkenmerken zijn van invloed op de leesvaardigheid van leerlingen. Zo hangt groepsgerichte instructie op de basisschool samen met een hogere leesvaardigheid, terwijl dit in het sbo geldt voor instructie per niveaugroep of individuele leerling. Ook zijn onder andere de kwaliteit van de instructie en de kwaliteit van de teksten die voor het leesonderwijs worden gebruikt van invloed op het leesonderwijs. Verder bestaat er een sterke samenhang tussen leesgedrag, interesse en attitude van leerlingen. Leerlingen die meer vertrouwen hebben in de eigen leesvaardigheid halen zowel in het bo als in het sbo hogere leesprestaties. Ook leerlingen die vaker buiten school lezen, hebben een hogere leesvaardigheid. De helft van de leerlingen leest echter minder dan 15 minuten per dag buiten school. Lezen wordt bij weinig leerlingen van huis uit gestimuleerd. Integratie van begrijpend lezen in de zaakvakken hangt samen met een hogere leesvaardigheid van leerlingen. Deze conclusie is in lijn met het advies van de Onderwijsraad (Onderwijsraad, 2022).

**Niet altijd rekenaanbod op 1S** • 42% van de leerlingen is in staat om aan het einde van het basisonderwijs te rekenen op 1S-niveau. Er bestaan daarmee grote verschillen in de rekenniveaus van leerlingen. Leerlingen die minder goed zijn in rekenen, geven aan dat zij minder leerstof op 1S-niveau krijgen aangeboden dan leerlingen die beter zijn in rekenen. Ook geven leraren aan dat rekenonderwerpen in mindere mate zijn behandeld, naarmate het percentage leerlingen dat het streefniveau 1S behaalt op een school, lager is (Inspectie van het Onderwijs, 2023h). Hierin ligt een risico: als het leerstofaanbod te snel wordt aangepast tot bijvoorbeeld alleen de stof voor het fundamentele referentieniveau 1F, krijgen leerlingen onvoldoende de kans om zich ook de leerstof van een hoger niveau eigen te maken. Deze vorm van afstemming leidt zo tot niveauverlaging in plaats van niveauverhoging. Leraren die recent bijscholing hebben gevolgd voor rekenen zeggen dat ze de rekendoelen op 1S-niveau meer aan bod laten komen. Mogelijk hebben deze leraren meer zicht gekregen op differentiatie naar oplossingsstrategie of handelingsniveau, in plaats van vooral af te stemmen in het leerstofaanbod.

## Leerlingen

Het ‘gedifferentieerd lesgeven’ – waarbij alle leerlingen in gelijke mate de lesstof aangeboden krijgen, maar de aanpak wordt aangepast aan de leerbehoeften van selecte groepen leerlingen – verdient meer aandacht.

**Leerlingen hebben vertrouwen in de eigen reken-, taal- en burgerschapsvaardigheden** • Het vertrouwen van leerlingen in de eigen leesvaardigheid en rekenvaardigheid is redelijk hoog (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Basisschoolleerlingen zijn gematigd positief als het gaat om de inhoudelijke interesse in de leeslessen. Waar basisschoolleerlingen eerder intrinsiek gemotiveerd zijn om te lezen, zijn sbo-leerlingen gemiddeld juist meer extrinsiek gemotiveerd: de wil om anderen niet teleur te stellen lijkt een belangrijke reden om te lezen. 75% van de bo-leerlingen heeft een matig tot redelijk vertrouwen in de eigen burgerschapsvaardigheid, zoals meningsvorming en actieve deelname aan de samenleving (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). Leerlingen met een positievere houding ten aanzien van burgerschap staan steviger in hun schoenen als het gaat om seksuele weerbaarheid. Dit is een waardevolle bevinding. Leerlingen hebben een positievere burgerschapsattitude en een grotere seksuele weerbaarheid als in de klas leraren en leerlingen op een goede manier met elkaar omgaan.

**Verschillen tussen sbo en bo in burgerschap** • Een vergelijking tussen het peilingsonderzoek naar burgerschap in het basisonderwijs en het peilingsonderzoek in het speciaal (basis)onderwijs (s(b)o), laat zien dat er kleine verschillen bestaan in burgerschapsattitude tussen bo en sbo (Inspectie van het Onderwijs, 2023a). Groep 8-leerlingen in het bo hebben wel aanzienlijk meer burgerschapskennis dan schoolverlaters in de eindgroep van het sbo. Ook kunnen groep 8-leerlingen de opgedane kennis beter toepassen en hebben zij een hogere inschatting van hun eigen vaardigheid dan schoolverlaters in de eindgroep van het sbo.

## Schoolloopbanen

**Versnelling in po door korter kleuteren en minder doubleren** • Leerlingen doorlopen het primair onderwijs sneller dan vroeger. Van het cohort leerlingen dat in oktober 2003 4 jaar was, zat 19% in het jaar dat ze 13 werden, nog in het po; voor het cohort 4-jarigen uit 2013 was dit aandeel nog maar 11,6%. Dit komt onder andere doordat leerlingen sneller doorstromen naar groep 3 en minder vaak blijven zitten. Het sneller doorlopen van het po leidt niet tot meer vertraging in het voortgezet onderwijs of tot een lager diplomaniveau in het vo (Inspectie van het Onderwijs, 2023c).

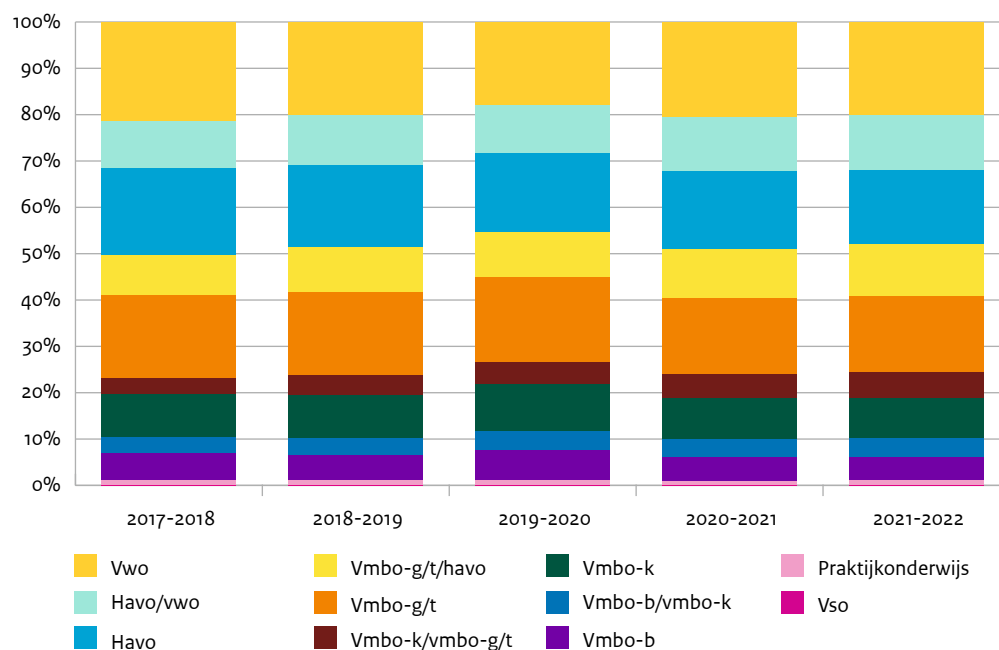
**Jonger naar het sbo en jonger van sbo naar vo** • Leerlingen worden in vergelijking met het schooljaar 2012-2013 op jongere leeftijd verwezen naar het sbo. In 2012 was 13,6% van de leerlingen 4 tot 6 jaar bij de start in het sbo; in 2021 is dit 20,9%. De oorzaak hiervan is onbekend. Het aandeel terugplaatsingen van sbo naar het basisonderwijs is in 2022 met 0,9% redelijk vergelijkbaar met 2015 (0,8%). Leerlingen stromen bovendien jonger door naar het vervolgonderwijs. In het schooljaar 2012-2013 krijgt 59,9% van de leerlingen met 12 jaar (op 1 oktober) hun schooladvies en 37,5% met 11 jaar. In 2021-2022 is dat respectievelijk 46,0% en 51,2%. Het aandeel schooladviezen voor praktijkonderwijs en vso neemt de laatste 5 jaar toe. In 2018 kreeg 6,8% van de sbo-schoolverlaters ‘vso’ als definitief schooladvies, in 2022 was dat 9,7%. Ook ‘praktijkonderwijs’ komt wat vaker voor als schooladvies (2018: 39,6%; 2022: 40,6%). Vooral het schooladvies ‘vmbo-basisberoepsgericht’ wordt minder vaak gegeven (2018: 32,5%; 2022: 29%) (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). In hoeverre uitstroom op jongere leeftijd en verandering in de schooladviezen met elkaar in verband staan, verdient nader onderzoek. Datzelfde geldt voor de vraag of er een verband is met de beheersing van basisvaardigheden en de schoolcarrière in het vo.

**Definitief schooladvies vergelijkbaar met periode voor pandemie** • De schooladviezen voor bo-leerlingen zijn weer redelijk vergelijkbaar met de gegeven definitieve schooladviezen in het pre-coronajaar 2019 (figuur 2.1c). Het aandeel dubbele schooladviezen (32,5% in 2022) stijgt net als in de voorgaande jaren. In het schooljaar 2021-2022 lag bij 11,3% van de leerlingen het toetsadvies een heel niveau of meer boven het schooladvies. Uiteindelijk is het schooladvies bij 47% van deze groep bijgesteld (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Dit percentage blijft net als in de voorgaande jaren stijgen. Bij een passend schooladvies gaat het uiteraard niet alleen om ‘zo hoog mogelijk’, maar om

## Leerlingen

een advies dat het beste past bij de talenten van kinderen. Een schooladvies blijft altijd individueel maatwerk, waarbij hoge verwachtingen van kinderen, goed zicht op hun mogelijkheden en interesses én kansen willen bieden uitgangspunt zou moeten zijn.

**Figuur 2.1c** Definitieve schooladviezen bo-leerlingen in de periode 2017-2018 tot en met 2021-2022 (in percentages, n 2021-2022=171.091)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

### Gelijke kansen

**Vertraging leergroei: verschillen tussen sociaaleconomische groepen leerlingen** • Het eerdere patroon dat leerlingen met hooguit mbo-, havo- of vwo-opgeleide ouders de grootste leervertraging lieten zien, is na 2 jaar corona omgekeerd. De vertraging op de Cito-leerlingvolgysteemtoetsen voor spelling en rekenen-wiskunde (eind 2021-2022) is voor alle leerlingen groot (gemiddeld ongeveer 15 weken in 1 schooljaar) en neemt in vergelijking met midden 2021-2022, toe. Dit geldt meer voor leerlingen met minimaal hbo-opgeleide ouders of ouders met een westerse migratieachtergrond dan voor leerlingen met maximaal mbo 2-opgeleide ouders of een niet-westerse migratieachtergrond (Haerlemans et al., 2022). Gunstig is dat de leergroei voor begrijpend lezen, weer terug is op het niveau van 2019. Het veranderde patroon in leergroei-vertraging is mogelijk te verklaren door de inzet van inhaalprogramma's en middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs) (OCW, 2022a), die vaker ingezet worden voor leerlingen van maximaal mbo 2-opgeleide ouders of ouders met migratieachtergrond (Meeter et al., 2022). Dit lijkt effectief voor het inlopen van de leergroei-vertraging. Van scholen vraagt de inzet van de NP-Onderwijsmiddelen om een bewuste keuze: prioriteit voor de leerlingen met de grootste achterstanden in absolute zin of voor de leerlingen met de grootste leergroei-vertraging.

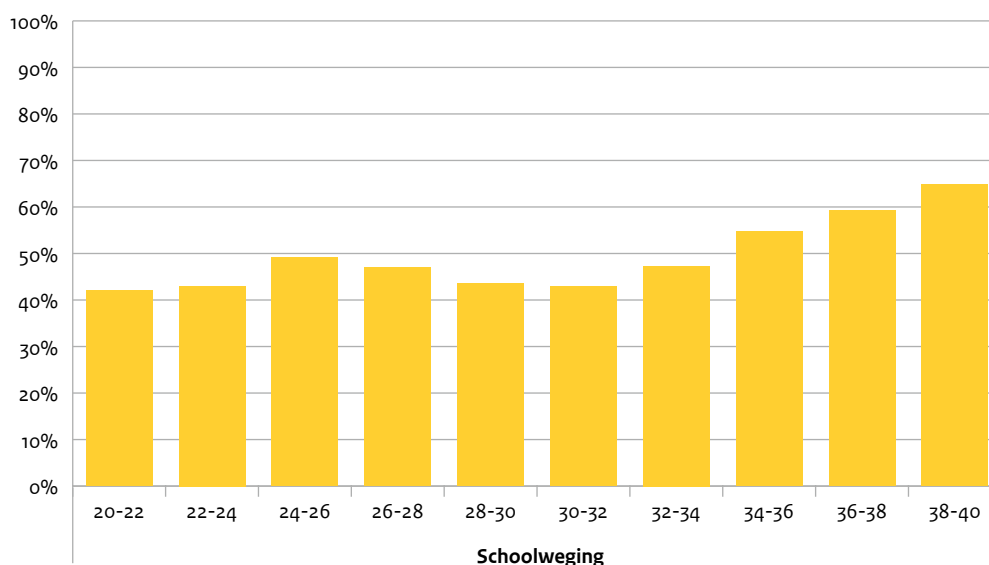
**Naar boven bijstellen schooladvies werkt** • Basisscholen stellen hun schooladvies niet naar boven bij voor ruim de helft van de leerlingen die één niveau of hoger behalen op de eindtoets dan het initiële schooladvies. Leerlingen komen formeel voor bijstelling in aanmerking als het toetsadvies hoger ligt dan het initiële schooladvies. Van leerlingen van wie in 2019 het schooladvies wél naar boven is bijgesteld, is gemeten op welk niveau zij in het derde leerjaar in het vo (2022) zaten. Van deze leerlingen stroomde 16,3% naar een lager niveau af, 4,0% van deze leerlingen stroomde naar een niveau hoger op, boven op het al verhoogde instroomniveau. Bijna 80% van deze leerlingen zat nog op het verhoogde

## Leerlingen

instroomniveau. Voor de leerlingen die in aanmerking kwamen voor bijstelling maar voor wie het schooladvies niet werd bijgesteld, stroomde 7,2% af en stroomde 18,9% op. In leerjaar 3 zat driekwart van deze leerlingen op het niveau van het (niet verhoogde) schooladvies (Inspectie van het Onderwijs, 2023g). Dit voedt het idee dat kansrijk adviseren veel kinderen de kans biedt om het vo op een hoger niveau dan het initiële basisschooladvies te volgen. Dit vraagt wel om brede brugklassen en kansrijk plaatsen door vo-scholen, zodat wordt voorkomen dat de wijze van plaatsen in de brugklas persoonsafhankelijk is. Meer onderzoek naar de beslisregels die scholen hanteren rondom bijstellingen is nodig.

**Verschillen in bijstelling tussen groepen leerlingen** • Scholen stellen het initiële schooladvies vaker naar boven bij voor bepaalde groepen leerlingen ten opzichte van andere groepen leerlingen. Dit geldt meer voor meisjes ten opzichte van jongens en meer voor leerlingen met een migratieachtergrond ten opzichte van leerlingen zonder migratieachtergrond. Het initiële schooladvies van meisjes en leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond is gemiddeld genomen lager dan dat van jongens en leerlingen zonder een niet-westerse migratieachtergrond. Hun initiële schooladvies moet dus vaker heroverwogen worden zodat ook aan hen dezelfde kansen geboden worden. Er zijn ook verschillen in bijstelling tussen scholen met een verschillende schoolweging. Scholen met een hogere schoolweging stellen hun schooladvies gemiddeld vaker naar boven bij als het toetsadvies 1 niveau of meer afwijkt naar boven (figuur 2.1d) (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Blijkbaar laten zij bij de advisering het toetsadvies zwaarder meewegen. De eindtoets fungeert daarmee zoals deze bedoeld is: als kansenbieder.

**Figuur 2.1d** Percentage bijgestelde adviezen van de leerlingen met toetsadvies 1 niveau of meer hoger dan het initiële schooladvies, naar schoolweging in 2021-2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

**Geografische kansenongelijkheid** • In Drenthe, Utrecht en Zeeland stellen basisscholen voor meer dan 60% van de leerlingen het schooladvies niet bij als het toetsadvies 1 niveau of meer hoger ligt. In Noord-Holland en Flevoland is dat ongeveer 40%. In het vorig schooljaar was het beeld redelijk vergelijkbaar. We zien dat vooral in niet- en weinig stedelijke gebieden het aandeel verplichte heroverwegingen hoger ligt dan in de rest van het land (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Bij het wel of niet bijstellen van het initiële schooladvies speelt geografische kansenongelijkheid wellicht een rol: de groter dan gemiddelde fietsafstand tot middelbare havo- en vwo-scholen in minder stedelijke gebieden (CBS, 2022) weerhoudt ouders en leraren er mogelijk van om dit als haalbare optie te zien, zelfs als het niveau passend is (zie ook hoofdstuk 3). Waarom in de provincie Utrecht minder bijgesteld wordt, verdient nader onderzoek.

## Leraren en lessen

## Voorschoolse educatie

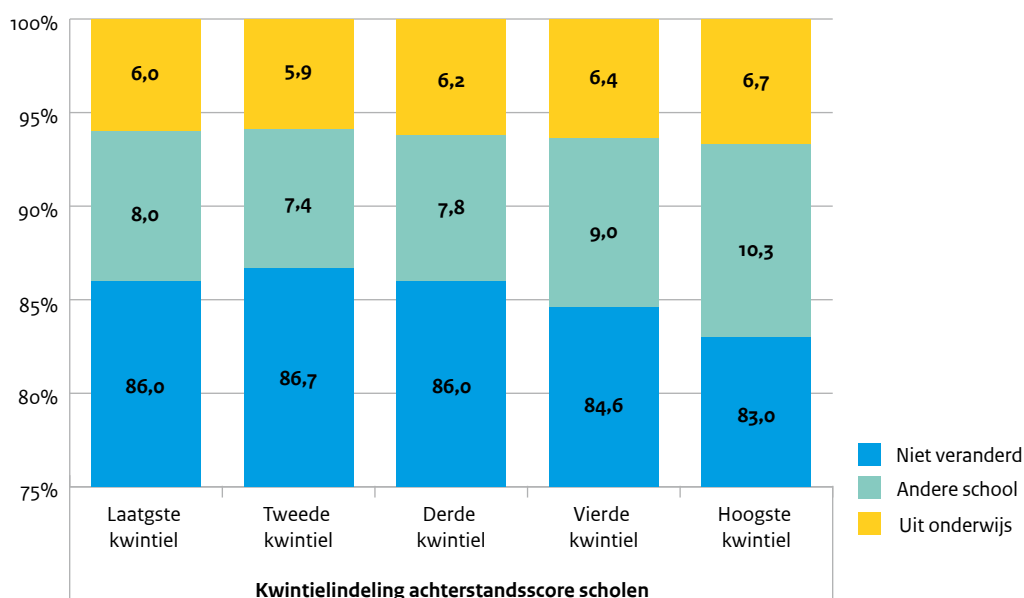
**Vaker te weinig voorschoolse kindplaatsen in matig en zeer sterk stedelijke gebieden** • Vooral doelgroepkinderen met een niet-westerse migratieachtergrond en kinderen met een andere thuistaal lijken te profiteren van het voorschoolse aanbod en halen taalachterstanden (deels) in (Leseman & Veen, 2022). Voldoende voorschoolse kindplaatsen zijn een belangrijke randvoorwaarde om het inlopen van achterstanden mogelijk te maken, zodat doelgroepkinderen voldoende voorbereid op de basisschool kunnen instromen. Het aantal (bereikte) doelgroepkinderen bleef stabiel tussen 2019 en 2021. Het aantal voorschoolse kindplaatsen nam tussen 2020 en 2021 echter af. Landelijk gezien is het totale aantal plaatsen nog steeds ruim voldoende voor het aantal doelgroepkinderen (Inspectie van het Onderwijs, 2022e). De reden van deze afname is bij de inspectie niet bekend; mogelijk wordt het veroorzaakt door een tekort aan pedagogisch medewerkers of is dit nog een effect van de coronapandemie. Ouders maakten toen minder vaak gebruik van de voorschool (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). In Nederland bieden 53 gemeenten onvoldoende kindplaatsen aan. In matig stedelijke gebieden (32,6%) en zeer sterk stedelijke gebieden (28,6%) ligt het aandeel gemeenten met onvoldoende voorschoolse kindplaatsen hoger dan gemiddeld (23,2%). Een deel van de doelgroepeuters in deze gemeenten krijgt zo minder kansen om een betere start in groep 3 te maken.

## 2.2 De leraren en lessen

### Lerarentekort

**Lerarentekort stijgt en ongelijk verdeeld over scholen** • Het tekort aan leraren en schoolleiders stijgt. Het lerarentekort in het basisonderwijs is 9,2% van de werkgelegenheid; dat komt overeen met 7.900 fte. In het regulier bo treft het lerarentekort vooral scholen met leerlingen in een kwetsbare situatie. Bij scholen met een hoge achterstandsscore is het lerarentekort groter dan op scholen met een lagere weging (Adriaens et al., 2022) en ook is het verloop van leraren groter (OCW, 2022b) (figuur 2.2a). Voor het sbo is het tekort nog groter dan in het bo: 15,2% van de werkgelegenheid, oftewel 700 fte (Adriaens et al., 2022). Dit is zorgelijk: de meest kwetsbare kinderen hebben het meeste last van het lerarentekort.

**Figuur 2.2a** Percentage leraren dat van schoolbestuur wisselt of het onderwijs verlaat naar achterstandsscore in de periode 2017-2022\*



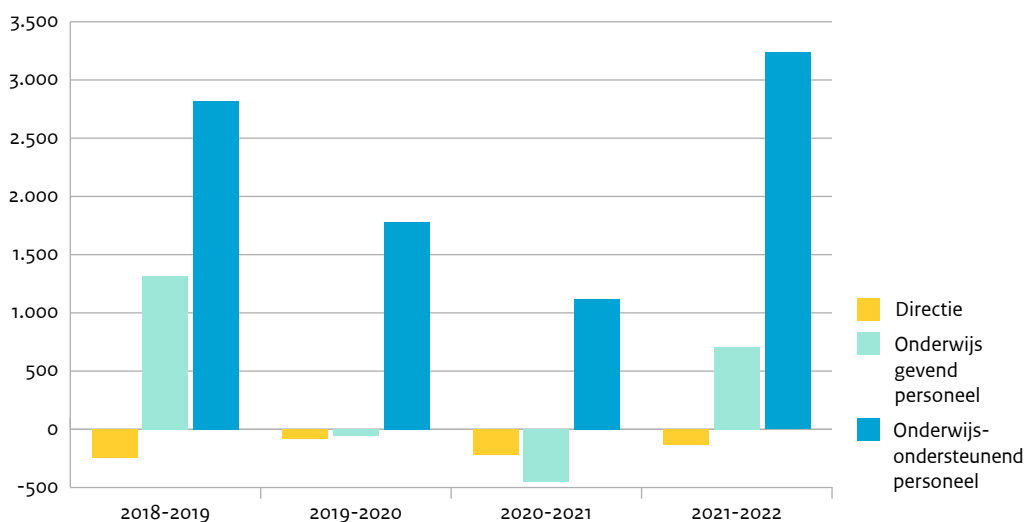
\*het laagste kwintiel is de 20% scholen met de laagste schoolweging; het hoogste kwintiel de 20% scholen met de hoogste schoolweging

## Leraren en lessen

Bron: OCW (2022b)

**Beperkte toename fte's leraren, sterke stijging fte's ondersteunend personeel** • Tussen 2017-2018 en 2021-2022 kwam er wel 1.512 fte aan onderwijsgevend personeel (leraren) bij (figuur 2.2b), deels door de extra middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs. Ondanks deze stijging blijft het lerarentekort bestaan. Gezien de lichte daling van het leerlingenaantal betekent de toename van het aantal leraren wel dat er meer leraren per leerling beschikbaar zijn (OCW, 2022b). De groei van fte's zit met name in het onderwijsondersteunend personeel: dit steeg tussen 2017-2018 en 2021-2022 met 8.956 fte. Het aantal directieleden daalde in diezelfde periode met 674 fte (figuur 2.2b). Het aantal fte's met een tijdelijk dienstverband is gestegen van 10,2% in 2017 naar 14,6% in 2021 (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

**Figuur 2.2b** Ontwikkeling aantal fte's in het po ten opzichte van het voorafgaand schooljaar, in de schooljaren 2018-2019 tot en met 2021-2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023d)

**De werkdruk van leraren is hoog** • Leraren geven aan dat meer leerlingen met extra ondersteuning zorgen voor een grotere tijdsinvestering in met name de voorbereiding van lessen (Inspectie van het Onderwijs, 2023k). Tegelijkertijd neemt het aandeel onderwijsondersteunend personeel toe (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). Leraren die extra hulp ontvangen, ervaren echter niet onverdeeld minder werkdruk dan leraren die geen extra hulp ontvangen. Ondersteunend personeel verzorgt vaak ondersteunende taken, zoals lesvoorbereidingen en leerlingbegeleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2023k). Hoewel dit de leraar vaak werk uit handen neemt, kan het zorgen voor taakverzwaring op het gebied van aansturing van – en afstemming met – het ondersteunend personeel. Dit geeft te denken over de effectiviteit van de inzet van 'extra handen' en de stijging van onderwijsondersteunend personeel. Hoe kan extra hulp zo worden ingezet dat het leerlingen helpt, maar ook de leraar ontlast? De maatregelen van scholen om het lerarentekort op te vangen zijn volgens een beperkte groep bevraagde scholen nu met name gericht op de korte termijn, waarbij 'gaten' worden opgevuld met de inzet van ondersteunend personeel, mt-leden, leraren in opleiding en gepensioneerde leraren.

## Leraren en lessen

**Aantal lesuren van leraren stijgt licht** • Uit een bevraging onder 26 scholen blijkt dat maatregelen zoals uitbreiding van uren van medewerkers, vermindering van het aantal lesuren en vergroting van de klassen populair zijn om de werkdruk te verminderen (Inspectie van het Onderwijs 2022k). Vergelijkend onderzoek van de OECD leert dat leraren in het bo in vergelijking met de omringende buurlanden veel uren voor de klas staan (OECD, 2022): in een schooljaar van 40 weken (rond het OECD gemiddelde) staat de Nederlandse leraar 200 dagen – 940 uren – voor de klas om les te geven. Dat is gemiddeld 10 uur per jaar méér dan 5 jaar geleden. De Nederlandse leraar overtreft daarmee collega's uit alle andere Europese OECD-landen, gevolgd door Frankrijk en Ierland (900 uren). Leraren in Finland geven zo'n 260 uren per jaar minder les.

### Kwaliteit leraren en lessen

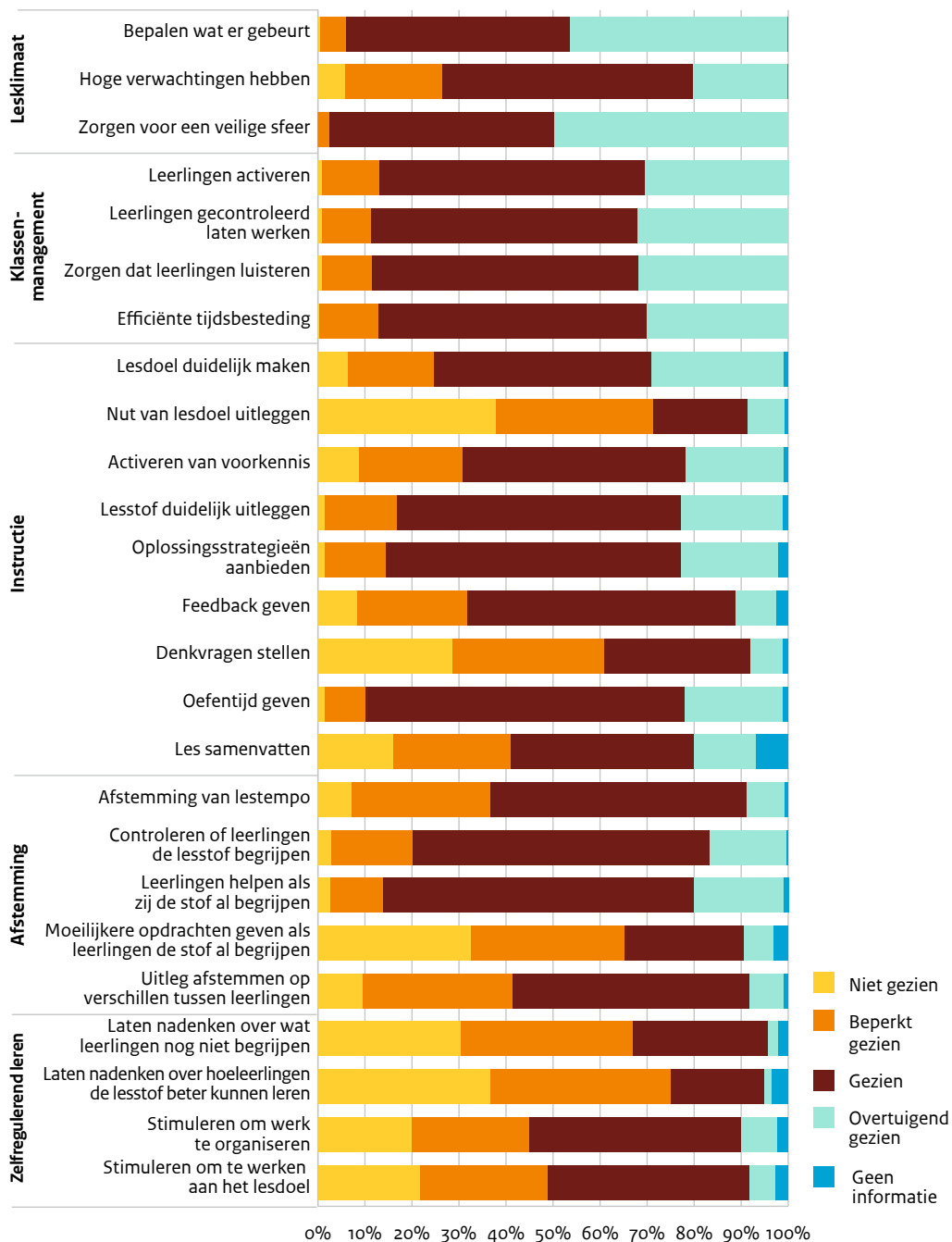
**Monitor leskwaliteit** • In het schooljaar 2021-2022 heeft de inspectie een aantal kenmerken van effectieve lessen in het basisonderwijs gemonitord met een lesobservatie-instrument. Dit instrument meet of lesklimaat, klassenmanagement, instructie, afstemming en zelfregulerend leren meer of minder overtuigend gezien worden in lessen. We observeerden bij een representatieve steekproef van 198 scholen, 919 lessen taal/lezen, rekenen en wereldoriëntatie (biologie, geschiedenis en aardrijkskunde). Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2022d.

**Lessen over het algemeen veilig, ordelijk en duidelijk** • In een groot deel van de lessen realiseren leraren de voorwaarden om tot leren te komen en is de uitleg doorgaans voldoende duidelijk (85%) (figuur 2.2c). Leraren zorgen bijvoorbeeld dat leerlingen zich veilig voelen (99%) en creëren een werksfeer waarin leerlingen zich kunnen concentreren (ongeveer 88%). Leraren zorgen meestal dat de les ordelijk verloopt en dat weinig tijd wordt verspild aan dingen die niet met de les te maken hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Uit ander onderzoek blijkt dat leraren gemiddeld 85% van de les besteden aan leerdoelgerichte activiteiten, 5% aan ordemaatregelen en 10% aan overige niet-leerdoelgerichte activiteiten (zie Inspectie van het Onderwijs, 2023k). Uiteraard blijft het noodzakelijk dat schoolleiders en besturen erop sturen dat de lessen in 100% van de klassen duidelijk, veilig en ordelijk zijn.

**Meer verdieping in didactisch handelen nodig** • Verbetering van enkele didactische vaardigheden van leraren kan de effectiviteit van de lessen verhogen. Leraren leggen in slechts 30% van de geobserveerde lessen het nut van de les uit en stimuleren in ruim een derde van de geobserveerde lessen tot dieper nadenken. In bijna een derde van de geobserveerde lessen, sluiten deze aan bij leerlingen die de lesstof al begrijpen (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Juist voor leerlingen die meer uitdaging nodig hebben, is het belangrijk hogere orde denkvragen te stellen. Kenmerken van zelfregulerend leren komen slechts in 25 tot 54% van de lessen voor. Hier is ruimte voor verbetering. Professionalisering gericht op verdieping van de (vak)didactische vaardigheden in plaats van op meer algemene pedagogische en didactische vaardigheden kan bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit van de lessen.

Leraren en lessen

Figuur 2.2c Mate waarin onderdelen van leskwaliteit geobserveerd zijn door inspecteurs



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

**Onderzoek kennis en vaardigheden beginnende leraren** • Aan het begin van het schooljaar 2022-2023 zijn 316 beginnende leraren (maximaal 4 jaar ervaring) via een zelfevaluatievragenlijst bevraagd op hun inhoudelijke kennis, vakdidactische vaardigheden, aspecten van leskwaliteit en basisvaardigheden. Daarnaast is in diezelfde periode 86 schoolleiders via een vragenlijst gevraagd naar hun zicht op het functioneren van beginnende leraren en hun beoordeling van de inhoudelijke kennis, (vak)didactische vaardigheden, aspecten van leskwaliteit en basisvaardigheden van een beginnende leraar op hun school. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023e.



**Discrepantie tussen eigen en externe inschatting van vaardigheden beginnende leraren**

Bij beginnende leraren zijn er verschillen tussen de eigen inschatting van bekwaamheid en hoe anderen (pabo-docenten, inspecteurs) deze beoordelen. Vrijwel alle beginnende leraren vinden dat zij voldoende kennis en vaardigheden hebben om te zorgen voor een veilig en stimulerend lesklimaat, voor een efficiënt klassenmanagement en om duidelijke en gestructureerde lesinstructie te geven (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Lerarenopleiders vonden een deel van de studenten bij hun afstuderen echter niet startbekwaam wat betreft taal- en rekenvaardigheden en de vakdidactische vaardigheden om taal- en rekenonderwijs te kunnen geven (Van Schooten et al., 2022; Onderwijsraad, 2022). Dit is een zorgelijke constatering. Uit het onderzoek naar leskwaliteit blijkt namelijk dat inspecteurs bij beginnende leraren ook minder effectiviteitsbevorderende kenmerken van lesklimaat en klassenmanagement hebben waargenomen dan bij leraren die al langer voor de klas staan (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

**Verplicht inductieprogramma's voor beginnende leraren** • Het verloop van leraren is groot onder beginnende leraren (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Een niet te zware lestaak en goede begeleiding kunnen waarschijnlijk meer beginnende leraren voor het onderwijs behouden. De school waar een beginnende leerkracht werkt, bepaalt zelf of deze leerkracht wordt begeleid in zijn werk (OECD, 2022). Nederland verschilt daarin van veel andere Europese landen, waar de begeleiding van beginnende leerkrachten verplicht is. Toch worden bijna alle Nederlandse leraren op de werkvloer begeleid. Maar we zien ook dat minder dan twee derde van de beginnende leraren aangeeft dat de school of het bestuur een zogenaamd vastgelegd inductieprogramma, een bewezen effectieve interventie in de begeleiding van nieuwe leerkrachten, had (Inspectie van het Onderwijs, 2023e; Helms-Lorenz, et al., 2020). Bovendien geeft bijna de helft van de leraren en schoolleiders aan dat deze programma's niet (geheel) onder werktijd plaatsvinden. Mogelijk zorgt dit voor extra taaklast.

**Curriculum**

**Burgerschapsonderwijs vooral zichtbaar in de schoolcultuur sbo** • Op de meeste sbo-scholen zijn er globale ideeën over de invulling van het burgerschapsonderwijs. Schoolleiders geven aan dat de visie op burgerschap niet expliciet is geformuleerd, maar onderdeel is van de algemene visie van de school of de visie op de sociaal-emotionele ontwikkeling. De meeste leraren geven aan het burgerschapsonderwijs op eigen wijze te concretiseren. In het sbo vinden nagenoeg alle leraren burgerschap (heel) belangrijk. Toch geeft het grootste deel van de leerkrachten aan dat er minder aandacht is voor burgerschap dan voor andere leerdoelen, zoals taal en rekenen. Burgerschapsonderwijs krijgt vooral vorm in de schoolcultuur en het klasklimaat en via het bespreken van de actualiteit in de klas (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

**Versterking van burgerschapsonderwijs nodig** • De doorgaande lijn in en de breedte van het burgerschapsaanbod verdienen aandacht. Leerkrachten geven volgens schoolleiders veel aandacht aan burgerschapsonderwijs, maar het aanbod kan doelmatiger en meer gestructureerd. Hoewel de mate van overeenstemming over burgerschapsonderwijs binnen de school redelijk hoog is, is er volgens leerkrachten weinig of geen afstemming over onderwijsactiviteiten tussen leerjaren. Op de s(b)o-scholen wordt de meeste aandacht besteed aan doelen en activiteiten die gaan over persoonsvorming en sociale omgang, bijvoorbeeld 'het oplossen van conflicten'. De maatschappelijke doelen krijgen verhoudingsgewijs de minste aandacht op de s(b)o-scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

**Ervaren bekwaamheid en visie belangrijk in sbo** • Aandacht voor de ervaren bekwaamheid van leraren in burgerschapsonderwijs en een uitgewerkte visie, lijken aanknopingspunten voor het versterken van burgerschapscompetenties van leerlingen in het speciaal basisonderwijs. Leerlingen in een klas met een leerkracht die zich bekwaam voelt in het lesgeven over het politieke systeem, scoren namelijk hoger op de opgaven die vaardigheid in het toepassen van burgerschapskennis vereisen. De seksuele weerbaarheid van leerlingen is hoger op scholen waar de visie op burgerschapsonderwijs meer is uitgewerkt (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

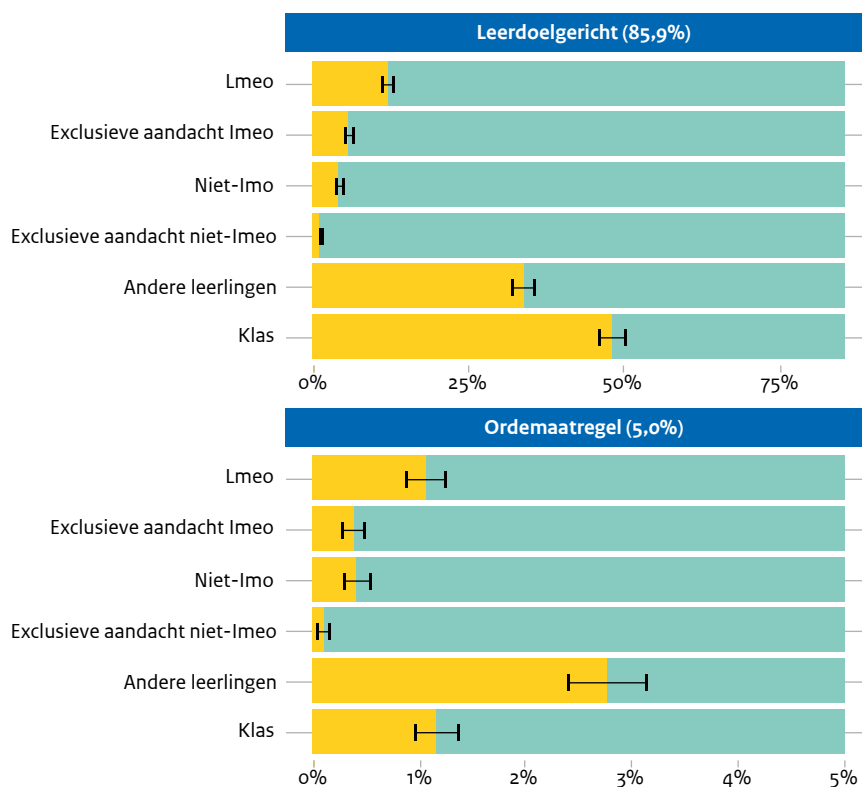
## Leraren en lessen

## Effectieve tijdsbesteding en extra ondersteuning

**Onderzoek effectieve tijdsbesteding** • De inspectie onderzocht in 2021-2022 een representatieve steekproef van 190 basisscholen en 538 klassen. Hoeveel tijd besteden leraren binnen en buiten de klas aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften ten opzichte van leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften, en aan welke activiteiten? Ook brachten we in beeld hoe leraren de organisatie en uitvoering van extra ondersteuning ervaren, of zij zich voldoende toegerust en gefaciliteerd voelen, en welke factoren positief bijdragen aan de werkbeleving. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023k.

**Leerling met extra ondersteuningsbehoeften vraagt in de les meer tijd** • Leraren besteden tijdens de lessen meer tijd aan de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften dan aan de leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften (figuur 2.2d). Het type problematiek van de leerling verklaart dit verschil in tijdsbesteding. Zo is er alleen sprake van een verdubbeling van ordemaatregelen bij leerlingen met externaliserende problematiek ten opzichte van leerlingen zonder externaliserende problematiek en krijgen alleen leerlingen met cognitieve ondersteuningsbehoeften meer leerdoelgerichte tijd. Het grootste deel van de leerdoelgerichte tijd is echter gericht op de gehele klas. Bij een lesuur van 50 minuten vraagt de geobserveerde leerling met extra ondersteuningsbehoeften gemiddeld ongeveer 2,5 minuut meer leerdoelgerichte tijd en bijna 1 minuut meer tijd aan ordemaatregelen. Leraren vinden dat er onvoldoende tijd beschikbaar is om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te begeleiden. In vergelijking met 2018 zijn leraren minder positief over de mate waarin het lukt de begeleiding in te passen in de lessen (Inspectie van het Onderwijs, 2023k).

**Figuur 2.2d** Aandeel tijdsbesteding leraren aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (lmeo), een niet-lmeo controle leerling, andere leerlingen dan de lmeo- of controle-leerling, of de hele klas\*



\*Elk interval van 30 seconde is er gescoord aan welke leerling(en) een leraar een bepaald soort aandacht (leerdoelgericht, ordemaatregel of overig) gaf. Hierbij werd gekeken naar een specifieke leerling met extra ondersteuningsbehoeften (lmeo), een specifieke niet-lmeo controle leerling, andere leerlingen dan deze 2 specifieke leerlingen, of de hele klas. Exclusieve aandacht is wanneer de leraar in dat interval enkel aandacht gaf aan de specifieke (niet-)lmeo leerling, en geen aandacht aan andere leerlingen. 'Lmeo' en 'niet-lmeo' zijn alle intervallen waar de leraar aandacht gaf aan de lmeo of niet-lmeo, ongeacht of deze aandacht exclusief of ook gericht op andere leerlingen was.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023k)

## Sturing

**Leerling met extra ondersteuningsbehoeften vraagt ook buiten de les veel tijd** • Gevraagd naar de tijd die een leraar buiten de les besteedt aan 1 specifieke leerling met extra ondersteuningsbehoeften, geven leraren gemiddeld als antwoord: ruim 80 uur per jaar buiten de les aan incidentele (18,11 uur per jaar) en structurele activiteiten (1,58 uur per week) voor de organisatie van de extra ondersteuning (Inspectie van het Onderwijs, 2023k). De meeste leraren voelen zich voldoende toegerust om de leerling met extra ondersteuningsbehoeften onderwijs te geven. De hoeveelheid administratie en onvoldoende hulp en ondersteuning in de klas ervaren zij vooral als belemmerende factoren. Deze zouden voor verdere stimulering van passend onderwijs moeten worden verminderd.

## 2.3 Sturing op onderwijs

### *Sturing op kennis, kansen en ontwikkeling van leerlingen*

**Onderzoek basisvaardigheden** • Voor het verdiepend onderzoek naar de sturing op de basisvaardigheden in het primair onderwijs zijn medio 2022 gesprekken gevoerd met 44 besturen, de leiding van 49 scholen en leraren van deze 49 scholen. Het verdiepend onderzoek sloot aan op het onderzoek dat in het najaar van 2021 heeft plaatsgevonden. Toen heeft een representatieve groep van 439 schoolleiders en hun 165 besturen in het primair onderwijs een vragenlijst ingevuld over de kwaliteitszorg inzake het onderwijs in de basisvaardigheden. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023i.

**Besturen bieden kaders waarmee scholen zelf hun ambities en doelen bepalen** • Besturen en scholen zeggen de noodzaak te zien om extra aandacht aan taal, rekenen en burgerschap te schenken. In de vragenlijst gaf een ruime meerderheid van scholen aan dat zij in sterke mate stimulans van hun bestuur ervaren om ambitieuze doelen te stellen voor taal en rekenen. Ook gaven zij aan dat hun bestuur kritisch meedenkt en de behaalde resultaten regelmatig met hen bespreekt. De gesprekken met besturen en scholen bevestigen dit positieve beeld. De mate waarin het bestuur invloed uitoefent op de schooldoelen verschilt. De meeste scholen zeggen dat zij zelf hun ambities en doelen bepalen. Scholen stellen het op prijs als het bestuur hierbij kaders en richtlijnen biedt en kritisch met hen reflecteert op hun ambities en doelen. Verder waarderen scholen het dat hun bestuur hen betreft bij het bepalen van het bestuursbeleid voor taal en rekenen, bijvoorbeeld tijdens studiedagen en ontwikkelgroepen (Inspectie van het Onderwijs, 2023i).

**Vooral doelen op leergebieden die de eindtoets meet** • Bijna alle besturen en scholen in het po gaven in de vragenlijst aan doelen te hebben voor taal en rekenen. Als doel noemen zij in de gesprekken vooral het behalen van de referentieniveaus bij de eindtoets. Beschikbare benchmarks, waarmee de eigen prestaties kunnen worden afgezet tegen die van vergelijkbare scholen, stimuleren besturen en scholen om doelen te stellen boven het minimaal vereiste niveau (de signaleringswaarden van de inspectie). Doelen voor de referentieniveaus op leergebieden die niet door de eindtoetsen worden gemeten – mondelinge taalvaardigheid en schrijven – noemen besturen en scholen niet. In de vragenlijst gaven scholen aan geen zicht te hebben op de beheersing van de referentieniveaus voor deze leergebieden. Net als in het so geeft een aantal scholen in het sbo aan bij het bepalen van hun doelen voor taal en rekenen gebruik te maken van het doelgroepenmodel. Ook zeggen sommige scholen in het sbo te streven naar het fundamenteel niveau 1F voor hun leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2023i).

**Bij burgerschap vooral aandacht voor het aanbod** • Een minderheid van de scholen en besturen in het po gaf in de vragenlijst aan concrete doelen te hebben voor burgerschap. De doelen die zij in de gesprekken noemen zijn algemeen of procesmatig van aard, bijvoorbeeld: ‘alle scholen voldoen aan de wettelijke eisen’, ‘leerlingen opleiden tot wereldburgers’ of ‘in kaart brengen van het aanbod’. Volgens besturen en scholen hebben de nieuwe wettelijke burgerschapseisen gezorgd voor meer urgentiebesef en aandacht voor burgerschap. Besturen zijn vooral bezig hun visie en ambities voor burgerschap te bepalen. Scholen richten zich vooral op het in kaart brengen van hun aanbod, het formuleren van een

## Sturing

visie en/of het ontwikkelen van leerlijnen. Diverse scholen vragen zich af hoe ze de burgerschapscompetenties van hun leerlingen kunnen volgen (Inspectie van het Onderwijs, 2023i).

**Onderzoek vve-beleid** • Jaarlijks vullen vrijwel alle Nederlandse gemeenten een vragenlijst in (respons: 327 gemeenten). Op basis van deze gegevens voert de inspectie een risicoanalyse uit. In 2021 hebben we naar aanleiding van de risicoanalyse in 35 gemeenten een onderzoek uitgevoerd naar het voor- en vroegschoolse educatiebeleid (vve-beleid). Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2022e.

**Wel overleg, niet altijd afspraken** • Doelgericht vve-beleid is een belangrijke impuls in het bestrijden van onderwijsachterstanden. Gemeenten zijn verplicht om daartoe overleg te voeren en afspraken te maken. De meeste gemeenten voerden in 2021 overleg over de doorgaande lijn (91,1%) en toeleiding (88,1%). Iets meer dan driekwart van de gemeenten voerde in 2021 overleg over de doelgroepdefinitie (79,2%) en de resultaten van vroegschoolse educatie (79,2%). Iets meer dan de helft van de gemeenten maakte afspraken over de doelgroepdefinitie (51,4%), de toeleiding (58,4%) en de doorgaande lijn (56,3%). Minder dan de helft van de gemeenten heeft in 2021 afspraken gemaakt over de resultaten van vroegschoolse educatie (Inspectie van het Onderwijs, 2022e). We hebben echter niet gevraagd of de gemeenten die in 2021 geen afspraken maakten, dat in eerdere jaren wél hadden gedaan. In voorgaande jaren bleken gemeenten hierover vaak doorlopende afspraken te hebben.

### Sturing op de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs

**28% van de besturen onvoldoende** • In 2022 zijn 51 van de 179 onderzochte besturen (28%) in het primair onderwijs met een onvoldoende beoordeeld. De overige 128 besturen zijn als voldoende beoordeeld, waarvan 13 met de waardering goed. 79% van de besturen is beoordeeld met minimaal een voldoende op de standaard visie, ambities en doelen. Bij de standaard uitvoering en kwaliteitscultuur is dat 78%. Ten aanzien van de standaard evaluatie, verantwoording en dialoog is dat percentage 86. Opvallend is dat het aantal oordelen met goed bij deze laatste standaard veel lager is dan bij de andere 2 standaarden: 2% is met goed gewaardeerd. Bij visie is dat 11% en bij uitvoering en kwaliteitscultuur 17% (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Mogelijk kunnen besturen een kwaliteitsslag maken door de evaluaties te gebruiken voor het plannen van nieuwe ambities en doelen, en zodoende de kwaliteitscyclus sluitend maken. Daarnaast voldoen de jaarverslagen van besturen geregeld nog niet helemaal aan de wettelijke voorschriften.

**Sturingsstijl heeft invloed op de onderwijskwaliteit** • Besturen hanteren het vaakst een ondersteunende sturingsstijl waarin zij kaders en randvoorwaarden voor het onderwijs creëren. Deze sturingsstijl wordt gevolgd door de begeleidende stijl waarbij besturen scholen actief begeleiden én ondersteunen. Onderzoek wijst uit dat besturen door de inspectie vaker als voldoende worden beoordeeld als ze gebruik maken van de begeleidende sturingsstijl ten opzichte van de ondersteunende sturingsstijl. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn dat een begeleidende sturingsstijl daadwerkelijk vaker voorkomt bij effectieve besturen en/of meer effect heeft op de onderwijskwaliteit, of beter waarneembaar is (Lionaar et al., 2023).

**Professionele kwaliteitscultuur is succesfactor** • Besturen en scholen geven vooral aspecten van professionalisering en kennisdeling aan, als kansen om de basisvaardigheden te bevorderen (Inspectie van het Onderwijs, 2023i). Daarbij bedoelen zij bijvoorbeeld het inrichten van leernetwerken, samenwerking en scholing. Dezelfde onderwerpen noemen zij in gesprekken als succesfactoren die zij ervaren in de sturing op de basisvaardigheden. Ook vinden besturen en scholen dat een duidelijke focus op de basisvaardigheden essentieel is; teveel aandacht voor andere zaken werkt belemmerend en werkdrukverhogend. Scholen ervaren een heldere visie en een duidelijk kader vanuit het bestuur als helpend. Daarnaast zien besturen en scholen cyclisch werken met duidelijke doelen, goede analyses en evaluaties met gebruik van beschikbare data, als succesfactor. Verder noemen zij bottom-up werken om draagvlak en eigen verantwoordelijkheid bij alle betrokkenen te realiseren.

## Sturing

**Sturing op professionalisering belangrijk** • Onderzoek laat zien dat met name de effectieve invulling van de onderwijstijd bepaalt of meer onderwijstijd leidt tot hogere leeropbrengsten. Het CAOP schrijft bijvoorbeeld dat de overall beperkte effecten van meer onderwijstijd duidelijk maken dat de contextfactoren van belang zijn voor het verklaren van het effect van onderwijstijd op de leerprestaties van leerlingen, zoals de kwaliteit van de leraar en de lesmethodiek (CAOP, 2022). Professionalisering van leraren kan de onderwijskwaliteit en leeruitkomsten voor leerlingen en studenten verbeteren (Sims et al., 2021). Echter, veelgenoemde redenen om niet deel te nemen aan professionaliseringsactiviteiten hebben te maken met de grote tijdsinvestering, het passend aanbod en stimulering vanuit de werkgever. Veel aangeboden professionaliseringsactiviteiten zijn bovendien niet bewezen effectief (Sims et al., 2021). Het is van belang dat besturen professionaliseringsbeleid centraal stellen en faciliteren en uitgaan van evidence-based aanpakken (Schenke et al., 2022; Van Geel et al., 2022). Een weldoordacht professionaliseringsbeleid dat aansluit bij de leerbehoeften van de leraar draagt bij aan de kwaliteit en de effectiviteit van de lessen.

**Verantwoording in jaarverslag moet beter** • Bij de beoordeelde besturen in 2022, moet de verantwoording over de wijze waarop het bestuur in de praktijk omgaat met risico's, vaak beter. Ook moeten de raden van toezicht zich beter verantwoorden over de wijze van toezicht op de doelmatige besteding van middelen én meer expliciet zijn over de resultaten die zij met hun toezicht hebben bereikt. Hoewel het geen wettelijke tekortkoming is, kan ook de verantwoording over het effect van de inzet van middelen voor passend onderwijs beter. Daarnaast kunnen besturen hun meerjarenbegroting verbeteren door expliciet middelen te koppelen aan de (strategische) doelen (Inspectie van het Onderwijs, 2023d), waaronder doelen op het gebied van basisvaardigheden.

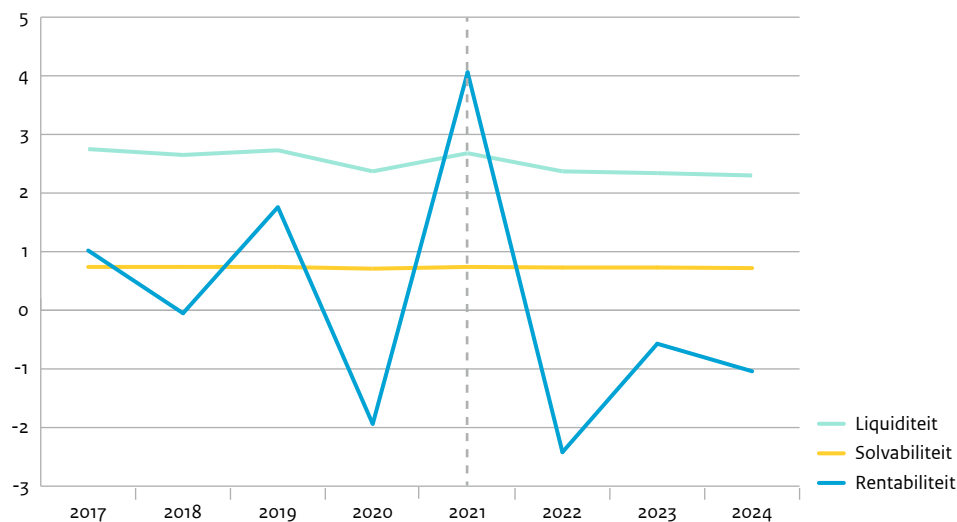
## Financieel beheer

**Meer baten, stijging kosten** • In de periode 2017-2021 zijn de totale baten van het primair onderwijs gestegen van 9,1 miljard euro naar 11,4 miljard euro. De personeelskosten stegen van 7,3 miljard euro in 2017 naar 8,9 miljard euro in 2021. Circa een kwart van de extra personeelslasten is naar extra fte's met een dienstverband gegaan en de overige driekwart naar onder meer hogere salarissen. Daarbij geldt dat ongeveer 70% van het onderwijzend personeel wordt betaald in L10 en de rest vrijwel geheel in L11. De krapte op de arbeidsmarkt is op dit moment niet terug te zien in een hogere inschaling. In het in april 2022 afgesloten onderhandelaarsakkoord voor het primair onderwijs, is afgesproken dat de beloning in het po per 1 januari 2022 gelijk wordt getrokken met die in het vo. Dat betekent dat schaal L10 overgaat naar LB, L11 naar LC, et cetera. Daarmee wijzigt in 2022 de verdeling over de schalen.

**Stabiele financiële parameters in het primair onderwijs** • Het primair onderwijs (basisonderwijs en speciaal basisonderwijs) heeft al jaren een stabiele solvabiliteit (figuur 2.3a). Besturen hebben genoeg geld achter de hand om ook in de toekomst aan hun financiële verplichtingen te voldoen. In 2021 was de verhouding tussen het eigen vermogen (inclusief voorzieningen) en het totaal vermogen op sectorniveau 0,74. De inspectie hanteert hier een signaleringswaarde van 0,3. Liquiditeit geeft aan of het bestuur genoeg geld beschikbaar heeft om uitgaven die op korte termijn gedaan moeten worden te kunnen doen. De liquiditeit is in 2021 licht gestegen naar 2,68, wat ruim voldoende is (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). De signaleringswaarde voor de beoordeling van de liquiditeit hangt af van de baten van het bestuur: hoe hoger de baten van het bestuur, hoe lager de signaleringswaarde (tussen 0,75 en 1,5).



**Figuur 2.3a** Ontwikkeling financiële kengetallen in het po in de jaren 2017-2024



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023d)

**Stijging rentabiliteit** • Nadat er in 2020 voor het eerst een negatieve rentabiliteit was van min 1,9%, is deze in 2021 gestegen naar een plus van 4,1%. De belangrijkste reden voor deze stijging is dat in 2021 NP-Onderwijsmiddelen zijn ontvangen, waarvan een deel nog niet is uitgegeven in 2021. Het deel dat niet is uitgegeven is toegevoegd aan het eigen vermogen. Daarnaast speelt mee dat er vacatures zijn, die niet konden worden vervuld. Het geld kon daardoor niet altijd worden besteed zoals gewenst. De gerealiseerde inkomsten, uitgaven en resultaten wijken dan ook af van de begroting. Zo was het begrote resultaat min 110 miljoen euro en kwam het gerealiseerde resultaat uit op een plus van 461 miljoen euro.

# Literatuur

- Adriaens, H., Elshout, M., & Elshout, S. (2022). *Personeelstekorten primair onderwijs. Peildatum 1 oktober 2022*. Centerdata.
- Boer, M., Van Dorsselaer, S., De Looze, M., De Roos, S., Brons, H., Van den Eijnden, R., Monshouwer, K., Huijnk, W., Ter Bogt, T., Vollebergh, W., & Stevens, G. (2022). *HBSC 2021: Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. Universiteit Utrecht.
- CAOP (2020). *Onderwijstijd: meer of minder? Internationaal vergelijkend onderzoek naar de urennorm en onderwijstijd in het primair onderwijs*. CAOP.
- CBS (2022). *Nederland in cijfers. Hoe ver is het fietsen naar school?* Geraadpleegd op 28 maart 2023, van <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2022/hoe-ver-is-het-fietsen-naar-school/>
- Helms-Lorenz, M., Van der Pers, M., Moorer, P., Lugthart, E., Van der Lans, R., & Maulana, R. (2020). *Begeleiding startende leraren. 2014-2019: Eindrapportage*. Geraadpleegd op 28 maart 2023, van [https://www.researchgate.net/publication/339432530\\_BEGELEIDING\\_STARTENDE\\_LERAREN\\_2014-2019\\_Eindrapportage/citation/download](https://www.researchgate.net/publication/339432530_BEGELEIDING_STARTENDE_LERAREN_2014-2019_Eindrapportage/citation/download)
- 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).
- Inspectie van het Onderwijs (2021a). *Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020. Kinderopvang ten tijde van corona*. Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Peil.Burgerschap. Einde basisonderwijs*. Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Peil.Leesvaardigheid. Einde (speciaal) basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Staat van het Onderwijs 2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022d). *Monitor leskwaliteit po. Technische rapportage*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022e). *Technisch rapport jaarrapportage vve/lea 2021*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2023a). *Peil.Burgerschap. Einde speciaal (basis)onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023b). *Peil.Taal en rekenen. Einde bo, sbo en so 2021/2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023c). *Technisch rapport cohorten en aansluiting arbeidsmarkt. De Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023d). *Technisch rapport financiële kwaliteit. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023e). *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 (2023f). *Technisch rapport monitoring primair onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023g). *Technisch rapport monitoring voortgezet onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023h). *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 (2023i). *Technisch rapport stelselonderzoek basisvaardigheden*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023j). *Technisch rapport verkennend onderzoek lerarentekort. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2023k). *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.
- Leseman, P. & Veen, A. (red.) (2022). *Het pre-COOL cohort tot en met groep 8. Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en vroegschoolse periode*. Kohnstamm Instituut.
- Lionaar, F., De Wolf, I. & Ariës, R.J. (2023). *Een verkenning naar sturingsstijlen en kwaliteitszorg van schoolbesturen in het Nederlandse onderwijs*. Tijdschrift voor Toezicht (artikel in voorbereiding).
- Meeter, M., Haelermans, C., Sincer, I., De Bruijn, A.G.M., Kortekaas-Rijlaarsdam, A.F., & Ehren, M.C.M. (2022). *Inhaal-en ondersteuningsprogramma's om leerachterstanden te remediëren in het PO en VO: Eindrapport*. LEARN! onderzoeksinstituut Vrije Universiteit Amsterdam.
- OCW (2022a). *Nationaal Programma Onderwijs: derde voortgangsrapportage*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2022b). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OECD (2022). *Education at a glance, 2022*. OECD.
- Onderwijsraad (2022). *Taal en rekenen in het vizier*. Onderwijsraad.
- Schenke, W., Stronkhorst, E., Bomhof, M., & De Jong, A. (2022). *Monitor Professionele ontwikkeling schoolleiders en bestuurders VO 2020-2021*. Kohnstamm Instituut.
- 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.
- 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.
- Van Schooten, E., Krepel, A., & Van Binsbergen, M.H. (2022). *Tabellenboek Aanbodpeiling Nederlands en Wiskunde pabo*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. 1086-Tabellenboek-Aanbodpeiling-Nederlands-en-Wiskunde-pabo.pdf (kohnstammstituut.nl)







# 3 Voortgezet Onderwijs

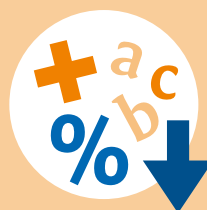
	Hoofdpijnen	79
3.1	De leerling	81
3.2	De leraren en lessen	89
3.3	Sturing op onderwijs	100
	Literatuur	101

# Voortgezet onderwijs

## Leerlingen



Ervaren prestatiedruk neemt toe, dit heeft impact op mentaal welzijn



Basisvaardigheden onder druk, vooral verdere daling bij vwo- en havo leerlingen

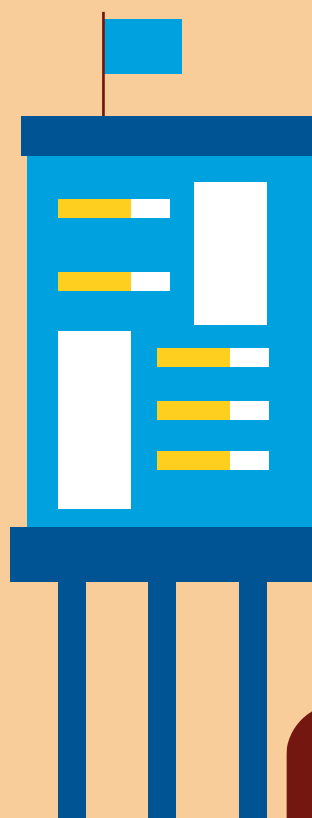


Grote verschillen in kansen voor leerlingen



In het vmbo halen meer leerlingen dan voorheen een voldoende voor Nederlands op hun examen

## Leraren en lessen



Lerarentekort het grootste in de vakken:



Nederlands



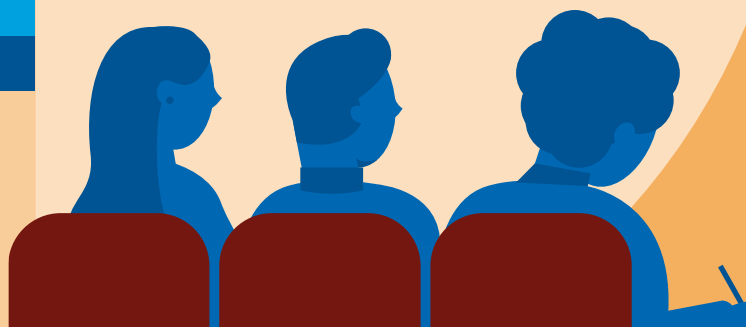
Wiskunde



Engels



Meer tijd nodig voor professionalisering en lesvoorbereiding ter verbetering van afstemming op leerbehoeften



## Sturing



Sturing op kwaliteitsverbetering en basisvaardigheden moet beter



Opstroommogelijkheden vragen om goed zicht op ontwikkeling en potentie leerling



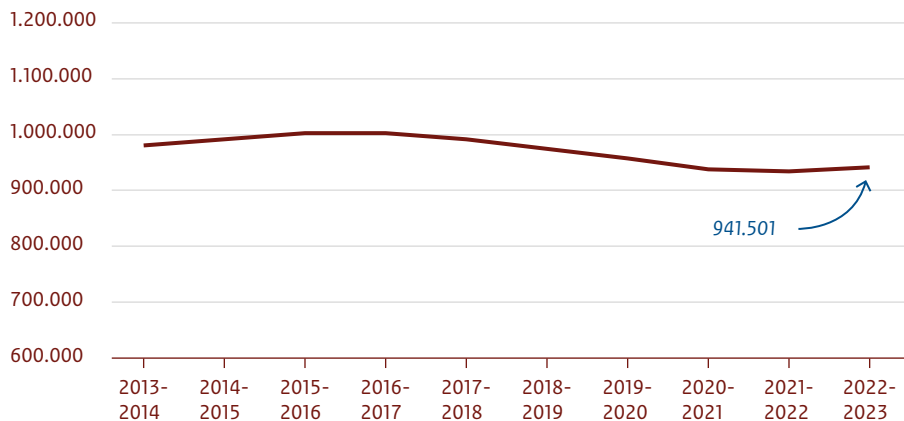
Er ligt de taak om in heel NL een breed aanbod van scholen en onderwijssoorten aan te bieden



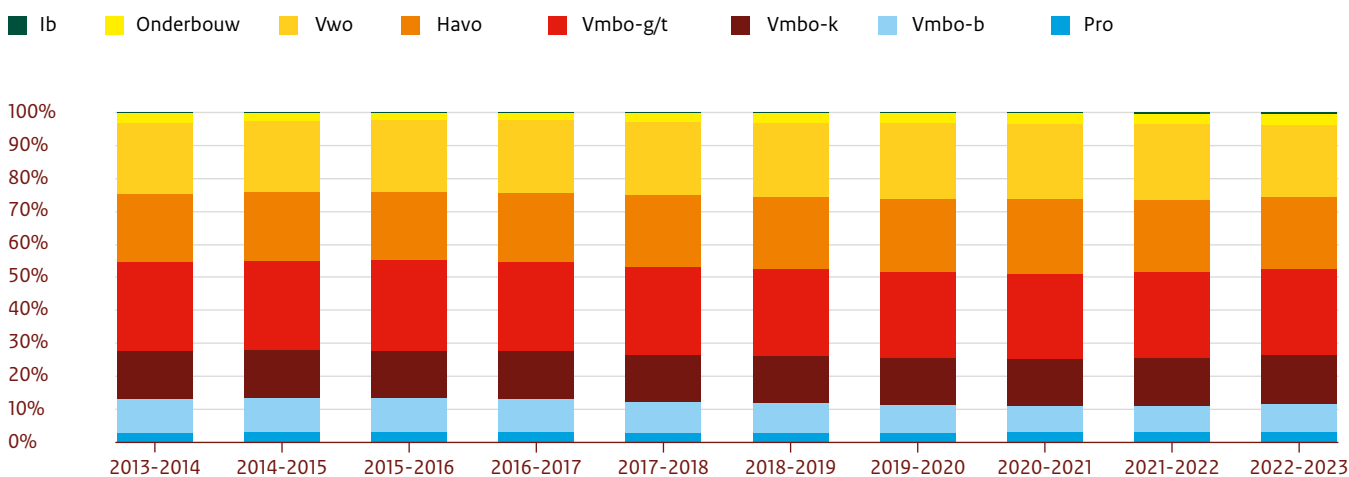
# Kengetallen



## Leerlingen voortgezet onderwijs



## Leerlingen in leerjaar 3, uitgesplitst naar onderwijssoort



## Voortgezet onderwijs

Aantal scholen

**656**

Aantal afdelingen

**4.469**

Aantal besturen

**287**

## Financiële gegevens

**2,19**

**Liquiditeit**

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

**12** besturen onder aangepast financieel toezicht

**0,63**

**Solvabiliteit**

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

**5,38**

**Rentabiliteit**

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



# Hoofdpijnen

**Basisvaardigheden nog steeds onder druk** • Door de impact van coronamaatregelen op het onderwijs maakten scholen zich zorgen om de ontwikkeling van leerlingen. Bij vwo-leerlingen en in iets mindere mate havo-leerlingen is sprake van een verdere daling van basisvaardigheden. Leerlingen op de havo en het vwo die in 2022 slaagden voor hun eindexamen deden dat vaker dan voorheen met een onvoldoende voor Nederlands. Onder vwo-leerlingen steeg ook het aandeel leerlingen dat slaagt met een onvoldoende voor wiskunde. In de onderbouw havo/vwo zien we ook een daling van de basisvaardigheden. Daarentegen behaalden leerlingen op het vmbo in 2022 weer vaker een voldoende voor Nederlands. Deze positieve ontwikkeling zien we echter nog niet bij de taalvaardigheid van vmbo-onderbouwleerlingen. Nog steeds halen veel leerlingen in de onderbouw niet de fundamentele niveaus voor taal en rekenen.

**Sturing door besturen moet beter** • Besturen moeten beter sturen op onderwijskwaliteit in het algemeen, en in het bijzonder op de basisvaardigheden. Bij 10 van de 48 besturen beoordeelt de inspectie de sturing als onvoldoende. Deze besturen hebben geen of onvoldoende zicht op de kwaliteit van het onderwijs, evalueren de kwaliteit en resultaten in onvoldoende mate en kunnen daardoor onvoldoende sturen op kwaliteitsverbetering. Op de helft van de scholen zijn de resultaten voor taal en rekenen geen onderwerp van gesprek met het bestuur. Om de basisvaardigheden te bevorderen zijn een gemeenschappelijke visie en sturing wel nodig.

**Nog steeds verschillen tussen groepen leerlingen** • Er zijn nog steeds grote verschillen tussen leerlingen in de kansen die zij krijgen om het voor hen optimale onderwijsresultaat te halen. Er zijn positieve trends, zoals het vaker gediplomeerd stapelen. Er zijn echter ook nog zorgpunten. Het verschil in slagingspercentages tussen groepen leerlingen baart zorgen en is onder meer zichtbaar tussen leerlingen met een verschillende migratieachtergrond. En ook de deelname aan havo en vwo lijkt in sommige regio's niet altijd voor alle leerlingen mogelijk, door een gebrek aan havo- en vwo-scholen binnen redelijke reisafstand. De overheid hecht veel belang aan gelijke onderwijskansen. Dit blijkt uit de roep om meer heterogene brugklassen, de aanscherping van de wetgeving op de vrijwillige ouderbijdrage en

het doorstroomrecht. Het is belangrijk dat we goed zicht hebben op de daadwerkelijke effecten van zulke interventies, en bewaken dat ze daadwerkelijk zorgen voor gelijkere kansen voor de leerlingen die bij aanvang van het vo een mindere kansrijke uitgangspositie hebben.

**Scholen moeten leerlingen in hun ontwikkeling nauwgezet begeleiden** • In het vo zijn voldoende mogelijkheden om op te stromen. De opstroomten opzichte van het basisschooldadvies neemt toe. Het doorstroomrecht, waarbij leerlingen ruimere mogelijkheden hebben om met hun diploma onderwijs op een hoger niveau te volgen, leidt daadwerkelijk tot meer doorstroom. Tegelijkertijd blijven leerlingen vaker zitten in vergelijking met voorgaande cohorten, stromen nog veel leerlingen af en geven leerlingen aan dat zij meer schoolstress ervaren. Meer leerlingen hebben mentale problemen, waarbij prestatiedruk wordt genoemd als een oorzaak. Scholen moeten de juiste keuzes maken in schoolloopbanen, waarbij leerlingen voldoende uitgedaagd worden en hun potentie goed benutten en waarbij tegelijkertijd gewaakt wordt voor het overbevragen van leerlingen. Een goede analyse van de ontwikkeling van leerlingen en hun potentie is daarom cruciaal.

**Tijd voor professionalisering veiligstellen** • Het lerarentekort is groot en blijft toenemen. Voor de vakken Nederlands en wiskunde worden veel docenten gezocht. Op scholen met leerlingen die kans lopen op onderwijsachterstanden moeten onbevoegden ingezet worden. Tegelijkertijd kan het afstemmen van het onderwijs op de behoeften van leerlingen beter. Dit wordt niet altijd geleerd tijdens de opleiding. Beginnende docenten zeggen niet altijd goed toegerust te zijn om de begeleidingsbehoefte van leerlingen te analyseren. Professionalisering heeft prioriteit, ook bij tekorten. Leraren moeten voldoende tijd hebben om de ontwikkeling van leerlingen te analyseren om vervolgens in hun lessen goed te kunnen afstemmen op de leerbehoeftes van leerlingen. Daarnaast is er voldoende tijd nodig voor professionalisering om te investeren in de vaardigheden die nodig zijn om leerlingen optimaal te ondersteunen.





### 3.1 De leerling

**Toename prestatiedruk, vooral bij meisjes** • Leerlingen zijn steeds minder tevreden over hun leven. In 2021 gaven zij gemiddeld hun leven het rapportcijfer 7.1. In 2001 was dit cijfer nog een 8.0 en sindsdien daalt het. Vooral tijdens de coronaperiode zijn de mentale problemen bij meisjes toegenomen. Tegelijk met de afname van het welbevinden is sinds 2001 de ervaren druk door schoolwerk verdrievoudigd: inmiddels ervaart 45% van de leerlingen (nogal) veel druk door schoolwerk. Ook hiervoor geldt dat deze druk met name bij meisjes hoog is, maar ook bij jongens neemt de druk door schoolwerk toe. De ervaren druk om te presteren neemt toe naarmate leerlingen ouder worden en is groter onder havo- en vwo-leerlingen dan leerlingen uit het vmbo (Boer et al., 2022). Leerlingen geven aan dat zij druk ervaren door toetsen, cijfers en huiswerk. Ouders en scholen noemen als belangrijkste oorzaak de druk vanuit de samenleving om te presteren (Vermeulen et al., 2021). Meisjes ervaren mogelijk meer stress dan jongens, omdat de ijver om te leren bij meisjes groter is terwijl het vertrouwen in het eigen leren vaak lager is (Geijsel et al., 2022).

**Kleine toename in aantal schorsingen en verwijderingen** • Het aantal schorsingen en verwijderingen kan een indicatie zijn voor een onveilig schoolklimaat. Een schorsing of verwijdering kan immers een interventie zijn als gevolg van een onveilig klimaat. Scholen zijn verplicht om schorsingen en meerdaagse verwijderingen te melden bij de inspectie. In 2022 hebben meer scholen een melding gedaan van een schorsing of verwijdering (totaal van 5.761) in vergelijking met 2018 (4.946) en 2019 (5.700). Het aantal schorsingen en verwijderingen is mogelijk hoger, omdat scholen niet altijd een melding doen bij de inspectie, ook al moeten ze dat wel doen. De toename van het aantal meldingen sluit aan bij ervaringen in het toezicht. Scholen en besturen wijzen er regelmatig op dat de maatregelen voor onderwijs in verband met de coronapandemie, een duidelijk effect hebben gehad op het gedrag van sommige leerlingen.

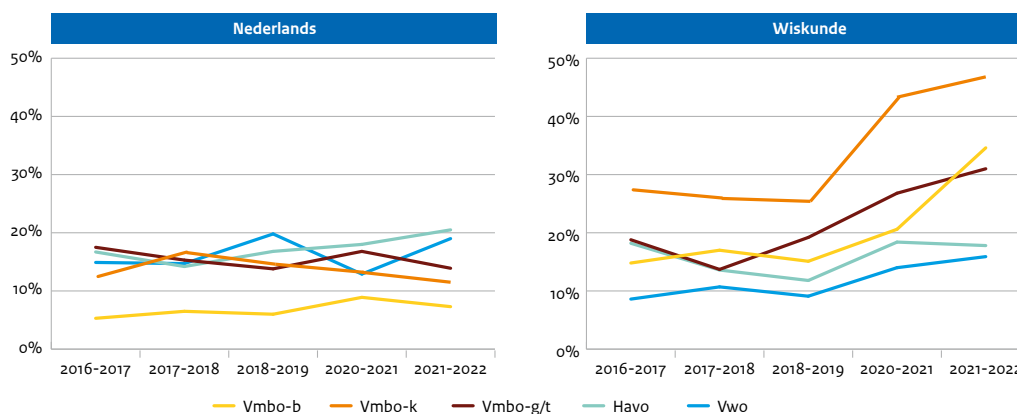
#### Basisvaardigheden

**Referentieniveaus taal en rekenen** • In 2010 zijn referentieniveaus geïntroduceerd. Deze geven per onderwijssoort aan welk niveau taal en rekenen leerlingen aan het eind van de schoolperiode minimaal moeten behalen. Voor vmbo-leerlingen is het eindniveau 2F, voor havo-leerlingen 3F en voor vwo-leerlingen 4F bij taal en 3F bij rekenen (zie ook hoofdstuk 1). In het voortgezet onderwijs zijn voor onderbouwleerlingen toetsen beschikbaar die de beheersing van referentieniveaus meten. Schoolexamens en centraal examens meten de referentieniveaus niet, maar zijn wel gebaseerd op onderdelen uit het referentiekader taal en rekenen.

**Basisvaardigheden havo- en vwo-leerlingen dalen** • Leerlingen op de havo en het vwo die in 2022 slaagden voor hun eindexamen, deden dat vaker met een onvoldoende voor het centraal examen Nederlands dan in 2021. Het aandeel onvoldoendes is ook hoger dan in de periode voor corona (figuur 3.1a). In 2022 behaalde 19% van de geslaagde vwo-leerlingen een onvoldoende voor Nederlands. Dit percentage was 20,5 op de havo. Over de jaren heen neemt het aandeel onvoldoendes ook bij wiskunde onder vwo-leerlingen toe. Voor het vak wiskunde had 17,8% van de geslaagde havo-leerlingen een onvoldoende en 15,9% van de vwo-leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2023a). In 2022 waren Nederlands en wiskunde de vakken die het meest werden herkanst (DUO, 2022). Ook in de onderbouw vallen havo- en vwo-leerlingen op. In alle schoolsoorten is de leervertraging in de onderbouw bij leesvaardigheid, woordenschat en rekenen toegenomen. De vertraging in leesvaardigheid is het grootst bij leerlingen in het derde jaar van het vwo en bij rekenen-wiskunde is de meeste vertraging te zien bij derdejaars havo- en vwo-leerlingen (Seton et al., 2022; OCW, 2022).

## Leerlingen

**Figuur 3.1a** Percentage geslaagde leerlingen naar schoolsoort met een onvoldoende op het centraal examen Nederlands en wiskunde in de jaren 2017 tot en met 2022\* (n 2022 Nederlands=166.088, n 2022 wiskunde=145.982)



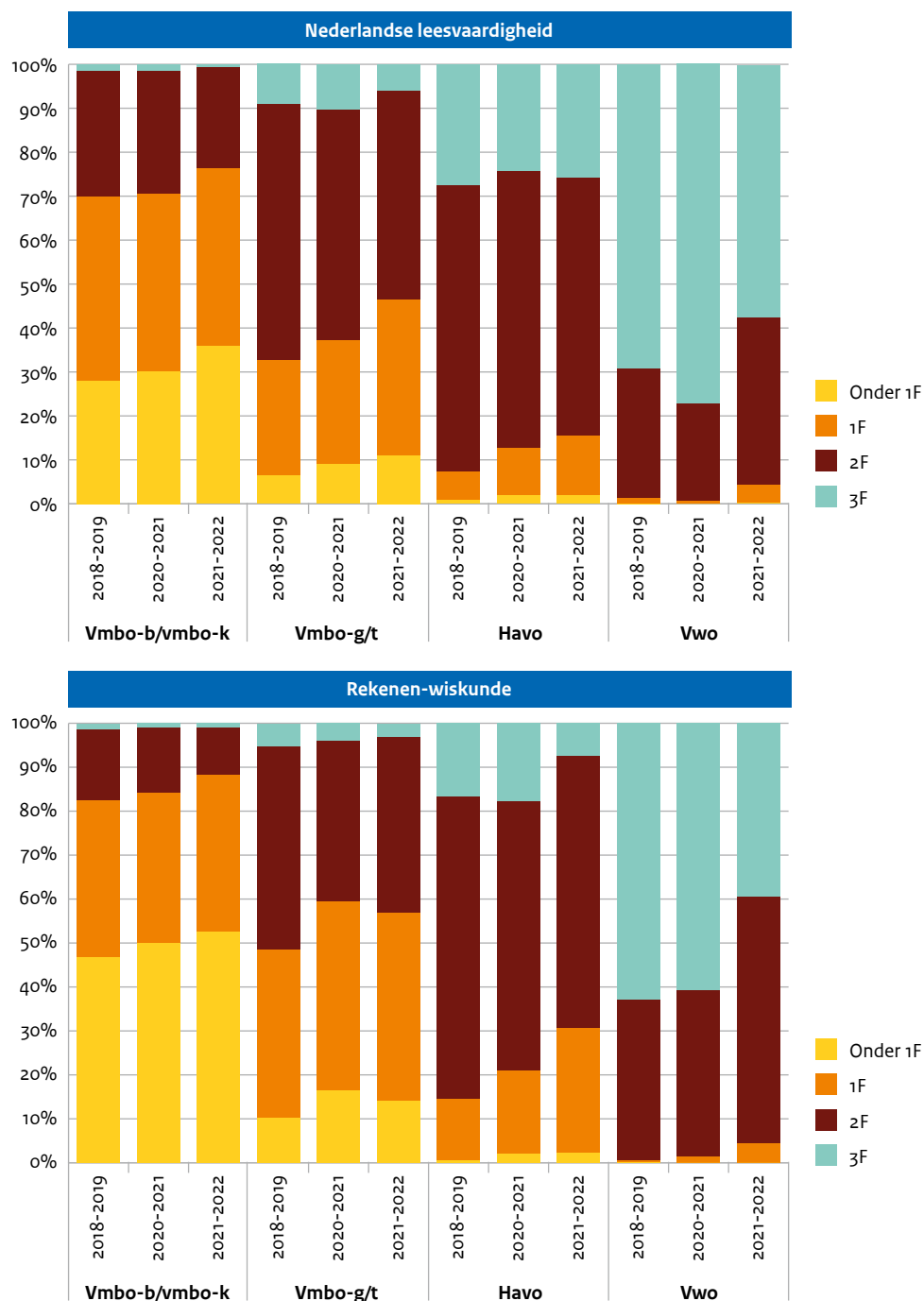
\*in 2020 vond geen centraal examen plaats en in 2021 en 2022 mochten vmbo-leerlingen wiskunde duimen

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

**Basisvaardigheden vmbo geven wisselend beeld** • Vmbo-leerlingen behaalden in 2022 wel vaker dan in 2021 een voldoende op het centraal examen Nederlands (figuur 3.1a). Bij wiskunde op het vmbo is het omgekeerde het geval, daar steeg het aandeel onvoldoendes. De meest voor de hand liggende verklaring hiervoor is dat vmbo-leerlingen, in tegenstelling tot leerlingen van de havo en het vwo, wiskunde mochten wegstrepen om zo niet te laten meetellen voor het eindexamenresultaat. Wiskunde was onder vmbo-leerlingen ook het meest gekozen vak om een duim te leggen (DUO, 2022). Van de leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg slaagde 34,6% met een onvoldoende voor wiskunde. Bij leerlingen van de kaderberoepsgerichte leerweg was dit 46,8% en bij leerlingen van de gemengd/theoretische leerweg 31,0% (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). De positieve ontwikkeling rond het aandeel voldoende bij het centraal examen Nederlands is (nog) niet te zien bij de taalvaardigheid van onderbouwleerlingen. De leesvaardigheid en woordenschat van vmbo-leerlingen zijn gedaald ten opzichte van het schooljaar vóór corona en het schooljaar 2020-2021. Voor leesvaardigheid presteren meer leerlingen in leerjaar 3 op of onder het (lagere) referentieniveau 1F (figuur 3.1b). De vaardigheid in rekenen-wiskunde van leerlingen in vmbo-basis en kader is in 2021-2022 gedaald ten opzichte van 2020-2021, maar bij leerlingen van de gemengde/theoretische leerweg is de rekenen-wiskunde vaardigheid vanaf het tweede leerjaar weer gestegen. Tweede- en derdejaarsleerlingen in deze leerweg zijn vaardiger in rekenen-wiskunde dan tweede- en derdejaarsleerlingen in het schooljaar 2020-2021 (Seton et al., 2022). Deze positieve ontwikkeling bij leerlingen van de gemengde/theoretische leerweg is deels ook terug te zien in de verdeling van referentieniveaus. Iets minder vmbo g/t-leerlingen behalen een niveau lager dan 1F. Toch, aan het eind van leerjaar 3 zijn er nog veel leerlingen die niet op het gewenste eindniveau van het vmbo, 2F, zitten (figuur 3.1b).

## Leerlingen

**Figuur 3.1b** Beheersing referentieniveaus Nederlandse leesvaardigheid en rekenen-wiskunde in leerjaar 3 naar schoolsoort, in de jaren 2018-2019, 2020-2021 en 2021-2022



Bron: Seton et al. (2022)

**Aandacht basisvaardigheden blijft hard nodig** • Door de impact van coronamaatregelen op het onderwijs maakten scholen zich zorgen om de ontwikkeling van leerlingen. Scholen maakten zich vooral zorgen om leervertraging bij leerlingen op het vmbo, in het praktijkonderwijs en leerlingen met een kwetsbare thuissituatie (OCW, 2021). Havo- en vwo-leerlingen kregen minder extra begeleiding om achterstanden weg te werken dan leerlingen in het vmbo of praktijkonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Dit kan verklaren waarom vooral bij leerlingen in het vwo – en in mindere mate havo-leerlingen – de basisvaardigheden dalen. In het basisonderwijs is sprake van een soortgelijke

## Leerlingen

beweging. De leervertraging bij spelling en rekenen-wiskunde is nu het grootst bij leerlingen waarvan de ouders minimaal een diploma van het hoger beroepsonderwijs (hbo) hebben; bij deze leerlingen was eerder de achterstand het kleinst (Haelermans et al., 2022; zie ook hoofdstuk 1). Er is meer en blijvende aandacht nodig voor de basisvaardigheden. Juist omdat we weten dat eenmaal opgelopen leervertragingen kunnen oplopen als ze niet snel en effectief bestreden worden (Kaffenberger, 2021).

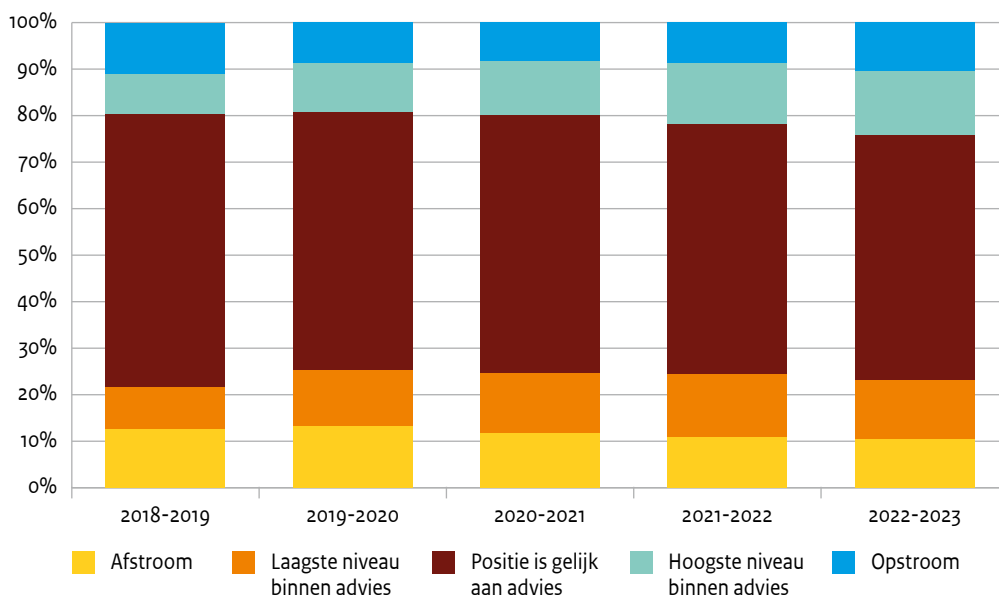
### Schoolloopbanen

**Hoogte basisschooladvies vergelijkbaar met eerdere jaren** • In het schooljaar 2021-2022 zijn de schooladviezen waarmee leerlingen het vo binnenkomen weer vergelijkbaar met de periode vóór corona. Bijna 50% van de leerlingen kreeg een schooladvies havo tot en met vwo. Ruim 30% kreeg een schooladvies dat vmbo-g/t bevatte; de overige leerlingen kregen maximaal een vmbo-kader advies (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Ondanks dat het schooladvies vergelijkbaar is, geven vo-scholen aan dat leerlingen instroomden met een achterstand in studievaardigheden en sociale vaardigheden. Een deel van deze scholen geeft bovendien aan dat het niveau van de leerlingen lager is dan je mag verwachten op basis van het gegeven advies door de basisschool. Daarbij gaf 30% van de basisscholen aan dat zij vaker kansrijk hebben geadviseerd bij de leerlingen die instroomden in schooljaar 2021-2022 (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). We zien wel dat de leerlingen die in schooljaar 2021-2022 in leerjaar 1 zaten, in leerjaar 2 ook op het adviesniveau van de basisschool zitten (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

**Goede overdracht, doordachte plaatsing en kansrijk aanbod van belang in brugklas** • Scholen hebben weinig bewust beleid voor de plaatsing van leerlingen. Dit ondanks dat scholen aangaven dat ze na corona vaker dan voorheen het onderwijs afstemmen op de behoeften van de leerlingen. Scholen geven niet aan dat zij bewust plaatsingsbeleid hebben om leerlingen te laten presteren op het advies van de basisschool of op het niveau dat het best bij hen past. Voor leerlingen met een bepaald schooladvies zijn er veel verschillende mogelijkheden voor plaatsing in een brugklas. Hierdoor kan er binnen dezelfde brugklas een grote diversiteit aan schooladviezen van leerlingen zijn. De warme overdracht lijkt vaak koud te landen, omdat mentoren de informatie vaak pas gebruiken als er iets aan de hand is met een leerling (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

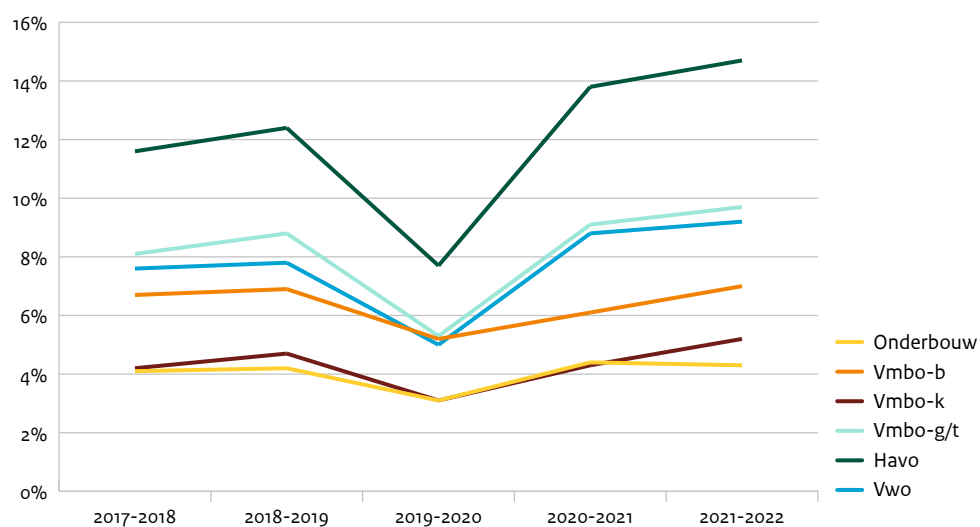
**Opstroom neemt toe, afstroom neemt af** • In leerjaar 3 zit 52,6% van de leerlingen op het niveau dat geadviseerd was door de basisschool (figuur 3.1c). Bijna de helft van de leerlingen komt op een ander niveau uit of, in het geval van een meervoudig schooladvies, op het laagste of hoogste niveau binnen dat advies. Zo is in het schooljaar 2022-2023 ongeveer 10% van de leerlingen een heel niveau opgestroomd ten opzichte van het advies en 10% een heel niveau afgestroomd. 13% van de leerlingen volgt onderwijs op het laagste niveau van het basisschooladvies en 14% volgt onderwijs op het hoogste niveau van het advies. De afstroom met een heel niveau is afgenomen en de opstroom met een heel niveau neemt - na een eerdere daling - ook weer toe. Er zitten ook steeds meer leerlingen op het hoogste niveau binnen het dubbele advies van de basisschool (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Het basisschooladvies is daarmee niet allesbepalend voor de schoolloopbaan van leerlingen. Het onderwijsstelsel geeft mogelijkheden voor aanpassing van schoolloopbanen.

## Leerlingen

**Figuur 3.1c** Percentage leerlingen dat afstroomt en opstroomt in de onderbouw

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

**Aantal zittenblijvers neemt toe, vooral op de havo** • Het percentage leerlingen dat blijft zitten neemt toe en is hoger dan in de jaren voorafgaand aan de coronapandemie (figuur 3.1d). Dat geldt voor alle schoolsoorten, en vooral voor de havo. Binnen de havo valt met name het vierde leerjaar op. Waar eerder jaarlijks ongeveer 15% van de leerlingen in havo 4 bleef zitten, is dat in 2022 19%. Ook in het voorexamenjaar van het vwo stijgt het percentage zittenblijvers, naar bijna 13% in 2022 (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Mogelijk is hier sprake van uitgesteld zittenblijven: aan het eind van schooljaar 2019-2020, het eerste coronajaar, bleven minder leerlingen zitten dan in eerdere jaren. Desondanks is het aandeel zittenblijvers al voor het tweede jaar op rij ruim hoger dan voor corona.

**Figuur 3.1d** Percentage zittenblijvers in de onderbouw en naar schoolsoort in de jaren 2017-2018 tot en met 2021-2022 (n 2021-2022=687.870)

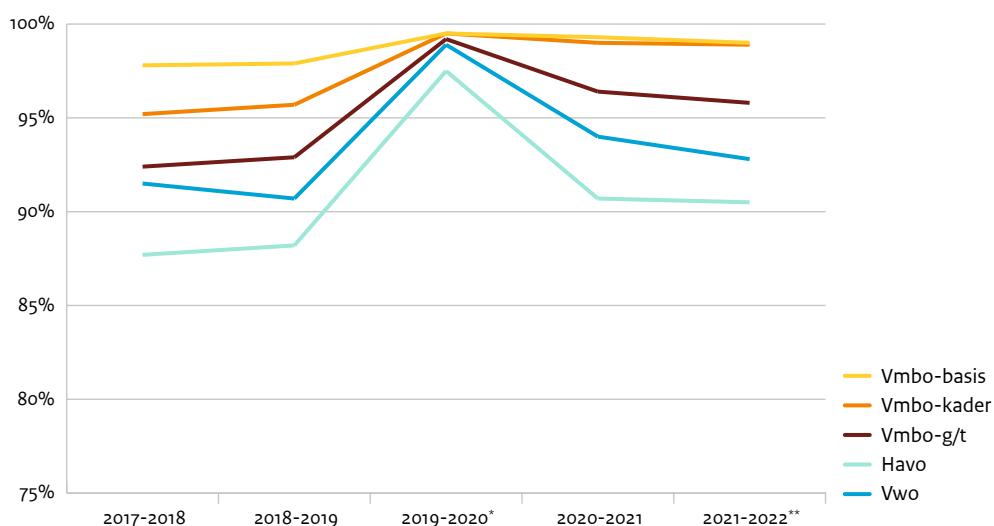
Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

## Leerlingen

**Meer doorstroom binnen vo na examen** • De trend dat relatief meer havo- en vwo-diploma's worden behaald, zet in 2021-2022 door. Dit komt onder meer doordat meer leerlingen, na het behalen van een vmbo-g/t-diploma doorgaan in de havo of met een havo-diploma naar het vwo gaan. Zo vervolgde in 2022 6,6% van de leerlingen met een havo-diploma het voortgezet onderwijs op het vwo. In 2018 was dit 4,9%. Van de leerlingen met een vmbo-g/t-diploma ging 16,6% door in de havo, tegenover 13,4% in 2018 (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Opvallend is een toename van de doorstroom van havisten naar het mbo; zowel gediplomeerd als ongediplomeerd. De instroom in het hbo vanuit de havo neemt af (zie ook hoofdstuk 6).

**Aandeel geslaagden daalt licht ten opzichte van 2020-2021** • Er slaagden in 2021-2022 relatief meer leerlingen dan vóór de coronapandemie. In 2021-2022 golden enkele versoepelende maatregelen bij de examens, net als in 2020-2021. Wel is er ten opzichte van het schooljaar 2020-2021 een lichte daling van het aandeel leerlingen dat slaagt voor het eindexamen (figuur 3.1e). Deze daling is het grootst in het vwo. Eindexamenleerlingen vmbo-basis en vmbo-kader rondden het schooljaar 2021-2022 het vaakst af met een diploma (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Dat kan betekenen dat aan leerlingen in vmbo-basis en -kader hogere eisen gesteld kunnen worden, ofwel dat zij naar een andere schoolsoort hadden kunnen doorstromen. Zo volgt een groot deel van de leerlingen met een meervoudig basisschooladvies onderwijs op het laagst geadviseerde niveau. Dat geldt ook voor leerlingen met een vmbo- kader/g/t-advies, van wie 35% onderwijs volgt op het laagst geadviseerde niveau. Als dit de leerlingen zijn die het vmbo-kaderdiploma gemakkelijk behalen, dan kan de school een hoger niveau stimuleren. Net als in eerdere jaren, zakken havo-leerlingen het vaakst, gevolgd door vwo- en vmbo-g/t-leerlingen.

**Figuur 3.1e** Percentage geslaagde leerlingen naar schoolsoort in de jaren 2017-2018 tot en met 2021-2022 (n 2021-2022=176.565)



\*in 2019-2020 was er geen centraal examen

\*\*voorlopige gegevens

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

### Gelijke kansen

**Verschil in gediplomeerde opstroom naar inkomen en opleiding ouders** • Of leerlingen doorstromen binnen het vo na het behalen van een diploma verschilt naargelang het opleidingsniveau van ouders. Leerlingen die ouders hebben met een wo-bachelordiploma of hoger, doen dit vaker: van vmbo-g/t naar havo betreft dat meer dan een kwart van de gediplomeerden (figuur 3.1f). Bij de opstroom van havo naar vwo is relatief ook veel opstroom onder leerlingen die ouders hebben met een wo-bachelordiploma of hoger, maar ook onder leerlingen die ouders hebben met maximaal een mbo

## Leerlingen

niveau-2-diploma. Bij leerlingen met ouders in de laagste en hoogste inkomensgroepen is relatief vaker sprake van gediplomeerde opstroom dan bij leerlingen met ouders uit de tussengliggende groepen (Inspectie van het Onderwijs, 2023f).

**Figuur 3.1f** Percentage gediplomeerde opstroom van vmbo-g/t naar havo en van havo naar vwo, naar opleidingsniveau ouders

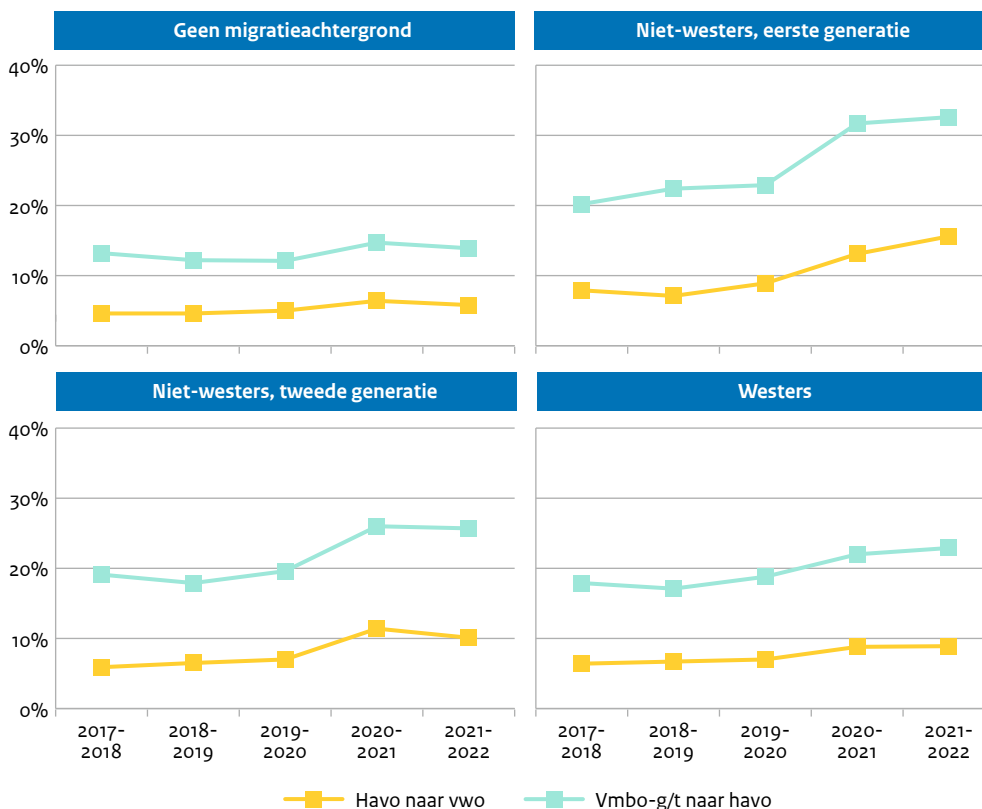


Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f), eigen bewerkingen op basis van niet openbare microdata van het CBS

**Wettelijk doorstroomrecht: meer doorstroom leerlingen migratieachtergrond** • Het aandeel leerlingen dat na het behalen van een vo-diploma verder gaat in het vo, stijgt sinds de invoering van het doorstroomrecht in 2019-2020. Opvallend is een afvlakking of lichte daling in het schooljaar 2021-2022. De stijging sinds de invoering van het doorstroomrecht is groter bij leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond (eerste en tweede generatie): bijna 30% van deze leerlingen met een vmbo-g/t-diploma gaat naar de havo (figuur 3.1g). In de periode vóór het doorstroomrecht was dat ongeveer 20%. Verder vervolgt ongeveer 11% van de leerlingen met een migratieachtergrond met een havo-diploma het voortgezet onderwijs op het vwo, waar dat eerder ongeveer 7% was. Deze leerlingen lijken te profiteren van het doorstroomrecht en maken gebruik van de extra mogelijkheden die het stelsel biedt. Van de leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond (tweede generatie) die een vwo-diploma behalen, had 1 op de 5 oorspronkelijk een lager basisschooladvies. Bij meisjes is dit percentage hoger dan bij jongens (18% versus 14% in 2021-2022) (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Dit kan erop wijzen dat meisjes en leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond, vaker een mogelijk te laag schooladvies kregen dan jongens en leerlingen zonder een migratieachtergrond.


 Leerlingen

**Figuur 3.1g** Percentage gediplomeerde opstroom van vmbo-g/t naar havo en van havo naar vwo, naar migratieachtergrond



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

**Verskil slagingspercentages naar achtergrond leerlingen** • In vergelijking met leerlingen zonder een migratieachtergrond slagen leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond minder vaak voor het eindexamen. In 2022 lagen de slagingspercentages op de havo en het vwo rond de 10 procentpunten lager voor leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond. Op de havo en het vwo is het verschil in slagingspercentages tussen leerlingen met of zonder een niet-westerse migratieachtergrond groter dan op de leerwegen van het vmbo. Er zijn ook verschillen tussen leerlingen naargelang het inkomen of opleidingsniveau van de ouders. Naarmate het inkomen van de ouders hoger is of het opleidingsniveau van de ouders richting hbo-wo gaat, slagen leerlingen vaker en halen leerlingen hogere cijfers voor het centraal examen. Voor het slagingspercentage van leerlingen op de havo of het vwo kan het inkomen van de ouders of het opleidingsniveau 8 procentpunten uitmaken (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Huishoudens geven steeds meer uit aan aanvullend onderwijs (CBS, 2022). Examentraining of bijles voor een vak zijn hiervan voorbeelden. De ontwikkeling naar een toename van aanvullend onderwijs kan een rol spelen bij verschillen in slagingspercentages naar inkomen van ouders.

**Leerlingen met niet-westerse migratieachtergrond vaker een onvoldoende voor Nederlands** • Vooral op de havo en het vwo is het verschil in het examenresultaat voor Nederlands tussen leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond (tweede generatie) en zonder een migratieachtergrond groot (11% verschil in het aandeel voldoende voor Nederlands op het centraal examen). Op de leerwegen van het vmbo verschilt dit aandeel er ook, maar het is kleiner, namelijk 6% of minder verschil. Ook op het schoolexamen Nederlands verschilt het aandeel voldoende voor Nederlands tussen groepen leerlingen, maar daar is dit verschil kleiner (Inspectie van het Onderwijs, 2023f).



**Bereikbaarheid onderwijsaanbod: verschillen tussen regio's** • Het is belangrijk dat voor elke leerling onderwijs op een voor hen passend niveau toegankelijk is. De bereikbaarheid van havo-vwo-scholen is voor leerlingen in landelijke gebieden een probleem. Voor meer dan 40% van de leerlingen die in landelijke gebieden wonen is – binnen een reistijd van een half uur met het openbaar vervoer of met de fiets – geen havo-vwo-locatie bereikbaar. Bij een reistijd van 45 minuten, is voor 1 op de 5 leerlingen nog steeds geen locatie voor havo-vwo bereikbaar met het ov of de fiets. In Groningen, Friesland, Drenthe en Zeeland is de bereikbaarheid aanzienlijk lager dan in de rest van Nederland (Bastiaanssen & Breedijk, 2022). Dit kan een oorzaak zijn van het feit dat het percentage leerlingen dat een havo of vwo-diploma haalt in sommige provincies lager is dan gemiddeld. Vooral in Drenthe (37%), Flevoland (40%), Friesland en Overijssel (44%) wordt een relatief laag aantal diploma's op havo- of vwo-niveau behaald. In deze provincies is de deelname aan havo of vwo in leerjaar 3 lager dan in de andere provincies (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Relatief veel basisscholen in de provincies Drenthe en Zeeland stellen het schooladvies niet bij als het toetsadvies 1 niveau of meer hoger ligt (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Het is mogelijk dat basisscholen en/of ouders een bijstelling niet nodig vinden omdat een leerling vanwege de reisafstand toch niet naar de havo- of vwo-locatie kan. Tot slot is de gediplomeerde doorstroom van vmbo-g/t naar havo en van havo naar vwo in Drenthe, Friesland en Zeeland relatief laag (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Overigens zijn er ook verschillen tussen regio's in de beschikbaarheid van vmbo-profielen. Niet in alle regio's kunnen leerlingen het vmbo-profiel kiezen dat het meest aansluit bij hun behoefte.

## 3.2 De leraren en lessen

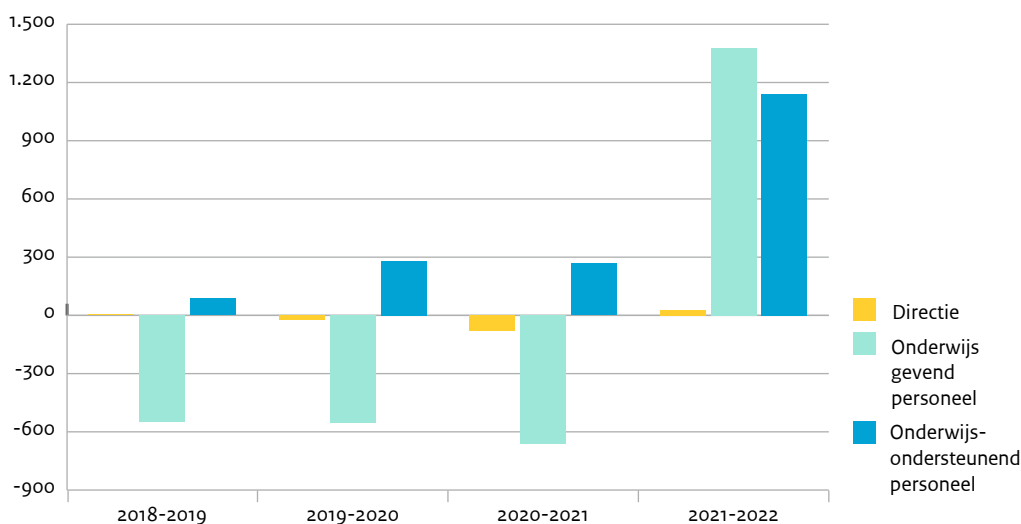
### Lerarentekort

**Aantal vacatures groot en stijgt** • Het aantal vacatures per fte stijgt in het vo. Voor bijna een kwart, 23,1%, van de totale werkgelegenheid voor vo-leraren stond in 2021-2022 een vacature open. Een jaar eerder was dat 16,9% (De Wilde et al., 2022). Het tekort is groter dan in andere onderwijssectoren. De vacatures voor leraren waren in 2020-2021 in 37% en in 2021-2022 in 62% van de gevallen moeilijk te vervullen. In het schooljaar 2021-2022 is uiteindelijk 62% van de vacatures volledig ingevuld, in 2020-2021 was dat nog 85%. De krapte op de arbeidsmarkt neemt snel toe. Er zijn vooral veel vacatures voor docenten Nederlands en wiskunde/rekenen; deze vakken worden relatief veel gegeven en het aantal inschrijvingen bij de lerarenopleidingen voor deze vakken daalt (De Wilde et al., 2022, 2022; Wester et al., 2021). Dit is zorgelijk gezien de ontwikkelingen met betrekking tot de basisvaardigheden. De inspectie krijgt in 2022 veel meer signalen over lesuitval dan in de eerdere jaren het geval was: een toename van 52 in 2021 naar 169 in 2022.

**Beperkte toename fte's leraren, meer tijdelijke dienstverbanden** • Tussen 2017-2018 en 2021-2022 daalde het aantal leraren naar 69.698 fte. Alleen in 2021-2022 is weer sprake van een stijging (figuur 3.2a). Doordat het aantal leerlingen daalde, is het aantal leerlingen per fte ook gedaald: van 15,4 naar 14,6 (OCW, 2022b). Relatief gezien is vooral onder het onderwijsondersteunend personeel het aantal fte gestegen – hoewel kleiner dan in het primair onderwijs – tussen 2017-2018 en 2021-2022 met 1.772 fte. Het aantal directieleden, inclusief bestuurders, daalde met 71 fte. Het aantal fte's met een vast dienstverband is gedaald van 86% in 2017-2018 naar 83% in 2021-2022. De gemiddelde grootte van de dienstbetrekking is in de periode 2017-2018 tot 2021-2022 nagenoeg niet veranderd. Voor onderwijzend personeel is dat 0,8 fte en voor ondersteunend personeel is dat 0,76 fte (Inspectie van het Onderwijs, 2023c).

## Leraren en lessen

**Figuur 3.2a** Ontwikkeling aantal fte's in het vo ten opzichte van het voorafgaand schooljaar, in de schooljaren 2018-2019 tot en met 2021-2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023c)

**Onbevoegd gegeven lessen vaker op scholen met hoge achterstandsscore** • Het percentage onbevoegd gegeven lessen is in de periode 2014 tot en met 2021 gedaald, maar steeds minder snel. In 2021 is, ten opzichte van 2020, de daling tot stilstand gekomen. In totaal wordt 3,7% van het aantal lessen onbevoegd gegeven. De overige lessen worden bevoegd (voor juiste vak met juiste graad) of benoembaar (veelal in opleiding of onderbevoegd) gegeven (Vloet et al., 2023). Bijna 90% van de lessen in het voortgezet onderwijs wordt bevoegd gegeven. Op scholen met veel leerlingen uit achterstandsgebieden is dat echter substantieel minder; zo is het percentage onbevoegd gegeven lessen het hoogst in de brugklas van scholen met de hoogste achterstandsscore, namelijk 23% (De Vos et al., 2022).

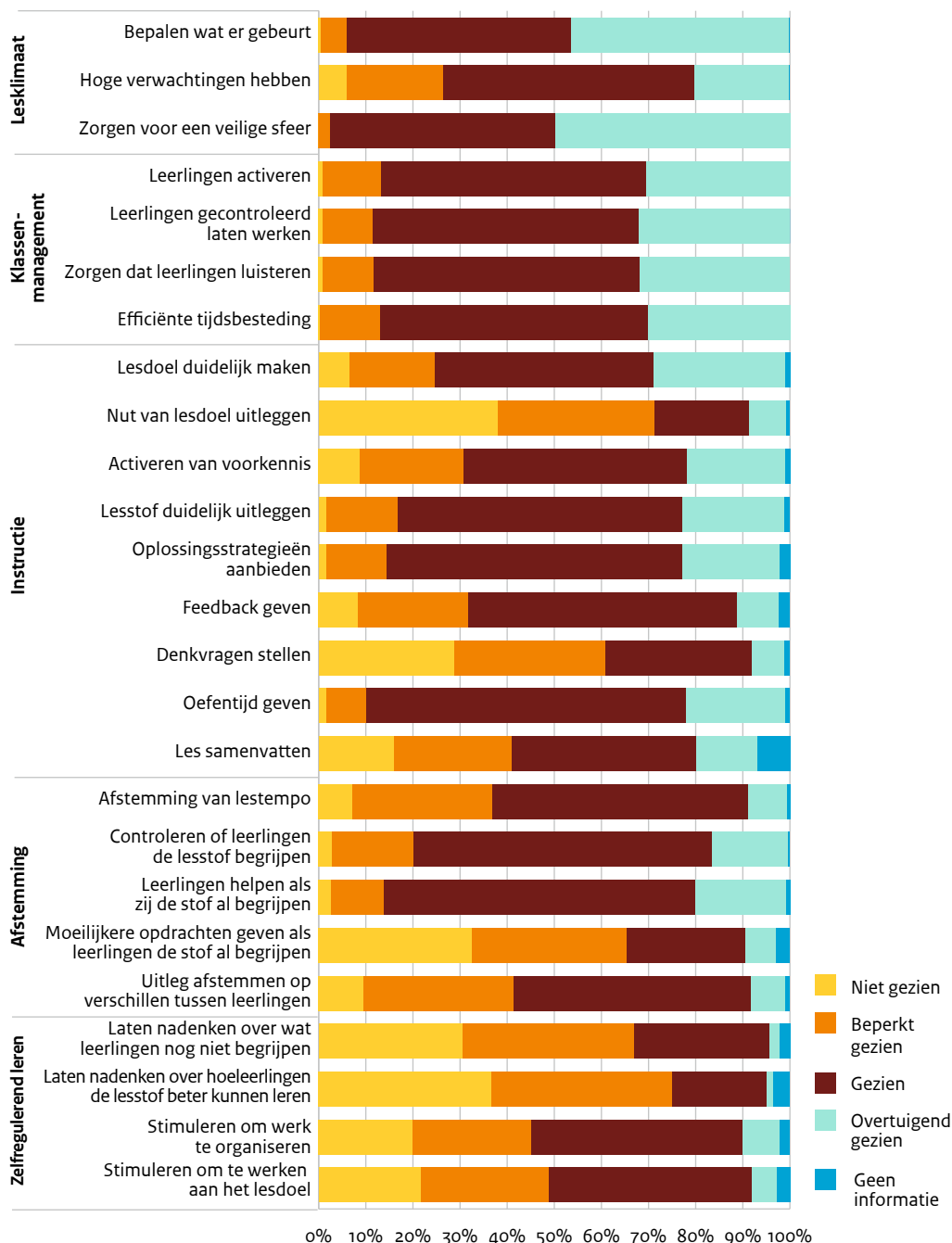
### Kwaliteit leraren en lessen

**Monitor leskwaliteit** • In de schooljaren 2020-2021 en 2021-2022 heeft de inspectie de leskwaliteit onderzocht bij een representatieve steekproef van 172 scholen. In totaal hebben inspecteurs 941 lessen in het praktijkonderwijs, vmbo, havo en vwo geobserveerd. Zij hebben daarbij gekeken naar verschillende kenmerken van leskwaliteit: het lesklimaat, klassenmanagement, instructie, afstemming en zelfregulerend leren. Naast de inspecteurs beoordeelden ook leraren en leerlingen de les. Daarnaast hebben schoolleiders een vragenlijst ingevuld. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023b.

**Leskwaliteit kan beter** • Het lesklimaat in lessen is over het algemeen op orde. Leraren zorgen ervoor dat leerlingen zich veilig voelen tijdens de les. Ook zorgen leraren er over het algemeen voor dat de les ordelijk verloopt, regels en procedures duidelijk zijn en leerlingen in voldoende mate geactiveerd zijn. Leraren tonen echter niet altijd expliciet dat ze hoge verwachtingen hebben van hun leerlingen. Zo laten ze niet expliciet merken dat leerlingen goed kunnen zijn in hun vak, terwijl dat een belangrijke basis biedt voor succes op school. Ook is er verbetering in leskwaliteit mogelijk als het gaat om instructie, de afstemming op verschillen tussen leerlingen en het stimuleren van zelfregulerend leren (figuur 3.2b) (2023b). Met zelfregulerend leren doelen we op handelingen van de leraar die erop zijn gericht leerlingen te stimuleren zelf hun leerproces vorm te geven. Deze verbeterpunten gelden niet alleen voor het vo maar ook voor het primair onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs (zie ook hoofdstuk 1, 2 en 4).

## Leraren en lessen

**Figuur 3.2b** Mate waarin onderdelen van leskwaliteit zijn geobserveerd door inspecteurs



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023b)

**Verschillen in leskwaliteit** • De lessen in de onderbouw van het vo vertonen meer kenmerken van een effectieve instructie dan de lessen in de bovenbouw. Dit geldt voor alle schoolsoorten. Praktijklessen bevatten veel kenmerken van effectieve lessen. Inspecteurs zagen in praktijklessen in het praktijkonderwijs en de leerwegen van het vmbo vooral dat leraren hun leerlingen vaker stimuleren tot zelfregulerend leren. In de meer klassikaal-georiënteerde lessen – zoals wiskunde – was dit minder aan de orde. Het klassenmanagement was minder vaak op orde in vmbo-basis en vmbo-kader, in vergelijking met de havo (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Hier valt winst te behalen. Bijvoorbeeld door (beginnende) leraren in het vmbo goed te begeleiden in de omgang met de doelgroep waaraan ze lesgeven.



## Leraren en lessen

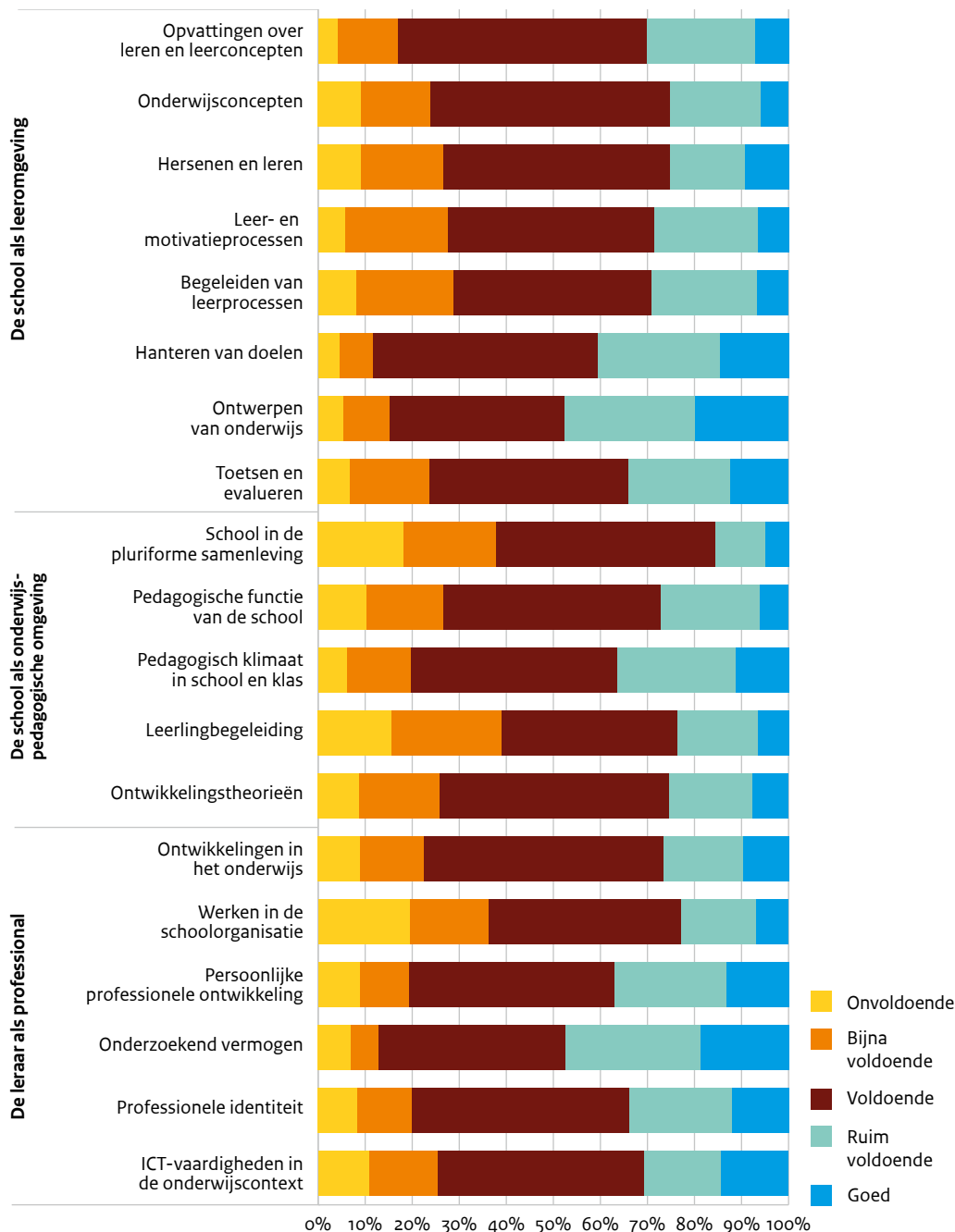
**Werken aan effectievere lessen mogelijk** • De meeste schoolleiders voeren 1 tot 3 keer per jaar lesobservaties uit, zo blijkt uit de vragenlijst onder schoolleiders. Zij geven aan dat leraren ook bij elkaar in de les kijken. Op slechts 36% van de scholen voeren leraren lesobservaties uit bij hun collega's. Op bijna de helft van de scholen beoordelen leerlingen de les met een gestandaardiseerde vragenlijst (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Op veel scholen liggen mogelijkheden om vanuit andere perspectieven dan die van de schoolleiding informatie op te halen waarmee leraren zicht krijgen op de eigen leskwaliteit. Op basis hiervan kunnen leraren werken aan een effectievere les.

**Onderzoek kennis en vaardigheden beginnende leraren** • Aan het begin van schooljaar 2022-2023 zijn 247 beginnende leraren (maximaal 4 jaar ervaring) met een vragenlijst bevraagd op hun inhoudelijke kennis, (vak)didactische vaardigheden, aspecten van leskwaliteit en basisvaardigheden. In diezelfde periode zijn ook 119 schoolleiders met een vragenlijst gevraagd naar hun zicht op het functioneren van beginnende leraren en hun beoordeling van de inhoudelijke kennis, (vak)didactische vaardigheden, aspecten van leskwaliteit en basisvaardigheden van een beginnende leraar op hun school. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023d.

**Ervaren toerusting van beginnende leraren** • Om beginnende leraren voor het vak te behouden, is een goede voorbereiding op hun loopbaan cruciaal. Dat begint bij een goede toerusting van leraren tijdens de opleiding. De inspectie heeft aan beginnende leraren een aantal domeinen voorgelegd met de vraag of ze vinden dat ze hier voldoende op voorbereid zijn. Een ruime meerderheid van de beginnende leraren deed op de opleiding kennis op over het pedagogisch klimaat in school en klas, opvattingen over leren en leerconcepten, ontwerpen van onderwijs en toetsen en evalueren (figuur 3.2c). Dat zijn ook onderwerpen waarvan de meerderheid ervaart dat ze voldoende zijn voorbereid. Bijna de helft van de beginnende vo-leraren geeft aan geen kennis te hebben opgedaan over burgerschap (de school in de pluriforme maatschappij). Daarnaast heeft ongeveer de helft geen kennis opgedaan over het werken in de schoolorganisatie en leerlingbegeleiding. Dit zijn dan ook onderwerpen waarbij leraren aangeven zich minder goed voorbereid te voelen (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

## Leraren en lessen

**Figuur 3.2c** Mate waarin beginnende leraren zich voorbereid voelen op verschillende aspecten van het beroep



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023d)

**Beginnende leraren kunnen beter toegerust worden om leerlingen te begeleiden** • De helft van de beginnende leraren voelde zich voldoende toegerust voor het herkennen van extra ondersteuningsbehoeften en 40% voor het identificeren van oorzaken van extra ondersteuningsbehoeften (figuur 3.2c) (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). Hoewel het belangrijk is hier kennis van te hebben vanuit een rol als mentor, is het opstellen en uitvoeren van een ontwikkelingsperspectief binnen scholen meestal een taak voor gespecialiseerde zorgfunctionarissen. Het is belangrijk dat scholen investeren in deze vaardigheden van docenten. Met onder meer goed strategisch hrm-beleid kan dit worden geborgd.

## Leraren en lessen

**Recht op reductie lestijd** • De startende leraar heeft recht op een reductie van zijn lesgevende taak met 20% gedurende het eerste jaar en 10% gedurende het tweede jaar van de aanstelling. Ruim een derde van de beginnende leraren geeft aan dat reductie van lestijd niet beschikbaar was (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

**Beginnende leraren: frequente lesbezoeken en begeleiding** • Vrijwel alle schoolleiders in het vo vinden dat zij zicht (voldoende: 33%, ruim voldoende: 41% en goed: 23%) hebben op het functioneren van beginnende leraren. Schoolleiders geven het vaakst aan zicht te houden door middel van lesobservatie(s) met een lesobservatieformulier, beoordeling door de leerkracht zelf en beoordeling door leerlingen. Gemiddeld genomen wordt informatie met deze instrumenten 1-2 keer per schooljaar verzameld. Volgens een ruime meerderheid van de vo-schoolleiders verschilt het zicht houden op het functioneren van beginnende leraren van het zicht houden op meer ervaren leraren. Genoemde verschillen zijn een hogere frequentie van observaties en evaluatiemomenten en de aanwezigheid van extra begeleiding voor beginnende leraren (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

## Aanbod

**Rekenaanbod** • In het schooljaar 2021-2022 onderzocht de inspectie het rekenaanbod dat op streefniveau gegeven wordt aan leerlingen in het derde leerjaar vmbo-g/t, havo en vwo. Bij een representatieve groep scholen hebben wij vragenlijsten onder leerlingen en leraren afgenomen om het aanbod voor de verschillende rekendomeinen in beeld te brengen. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023g.

**Behandeling domeinen getallen, verhoudingen en verbanden meestal op streefniveau** • Rekenen in de onderbouw van het vo bestaat uit 4 domeinen. Voor de domeinen Getallen, Verhoudingen en Verbanden geldt dat ruim driekwart van de leraren en leerlingen aangeeft dat de meeste rekenonderwerpen op streefniveau (25) zijn behandeld in leerjaar 3. Binnen het domein Meten en Meetkunde geeft echter een kwart tot de helft van de leraren en leerlingen aan dat bij ongeveer de helft van de onderwerpen op dit domein, niet is behandeld in leerjaar 3 (Inspectie van het Onderwijs, 2023g). Het is wel mogelijk dat deze onderwerpen al in een eerder schooljaar aan bod zijn gekomen op de havo en het vwo. Desondanks roept het de vraag op of er voldoende aanbod is op streefniveau voor onderbouwleerlingen om uiteindelijk het beoogde referentieniveau aan het eind van hun onderwijssoort te halen.

**Meer rekenplezier bij meer uitdagend rekenaanbod** • Leerlingen op scholen in matig tot sterk stedelijke gebieden geven aan minder rekenaanbod op 25 niveau te hebben ontvangen dan leerlingen op scholen in niet tot weinig stedelijke gebieden. Leerlingen van het vwo zeggen vaker dan leerlingen van de havo dat zij rekenonderwerpen kregen op niveau 25 (Inspectie van het Onderwijs, 2023g). Het is van belang dat derdejaarsleerlingen die een meer uitdagend rekenaanbod ervaren, aangeven meer plezier in rekenen te hebben dan leerlingen die een minder uitdagend aanbod ervaren. Dit betekent dat er mogelijkheden liggen voor een meer uitdagend rekenaanbod.

### 3.3 Sturing op onderwijs

#### *Sturing op kennis, kansen en ontwikkeling van leerlingen*

**Onderzoek basisvaardigheden** • Medio 2022 heeft de inspectie gesprekken gevoerd over de basisvaardigheden taal, rekenen en burgerschap met 26 besturen, de leiding van 30 scholen en docenten van deze 30 scholen. Dit onderzoek sloot aan op een onderzoek uit 2021, waarbij we een representatieve groep van 197 schoolleiders en hun 48 besturen een vragenlijst lieten invullen over de kwaliteitszorg inzake het onderwijs in de basisvaardigheden. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023h.

**Weinig sturing op taal en rekenen vanuit besturen** • Vo-scholen gaven in de vragenlijst minder vaak dan scholen in de overige sectoren aan dat hun bestuur hen stimuleert om ambitieuze doelen te stellen en dat het kritisch naar de behaalde resultaten voor taal en rekenen kijkt. Ook bleken de resultaten voor taal en rekenen op de helft van de scholen geen onderwerp van gesprek te zijn met hun bestuur. Enkele scholen geven in de gesprekken aan dat zij de resultaten voor de basisvaardigheden wel met hun bestuur bespreken. Meerdere besturen zeggen dat zij hun scholen veel autonomie geven om doelen en ambities te formuleren op het gebied van taal en rekenen. Diverse besturen zijn hierbij niet inhoudelijk betrokken of willen dit niet zijn. Hieruit komt het beeld naar voren dat scholen veelal zelf verantwoordelijk zijn om de koers te bepalen voor taal en rekenen (Inspectie van het Onderwijs, 2023h). Om de basisvaardigheden te bevorderen is een gemeenschappelijke visie en sturing echter noodzakelijk (Onderwijsraad, 2022).

**Geen zicht op referentieniveaus bij uitstroom** • Uit de vragenlijst bleek dat vo-scholen minder vaak dan scholen in andere onderwijssectoren concrete doelen voor taal en rekenen stellen. De gesprekken met de scholen bevestigen dat de doelen veelal algemeen van aard zijn, bijvoorbeeld: zoveel mogelijk leerlingen het diploma laten behalen of: een goede aansluiting op het vervolgonderwijs realiseren. Meerdere scholen zeggen dat ze de referentieniveaus willen behalen, maar dat het lastig is om te bepalen of leerlingen het gewenste referentieniveau bij uitstroom hebben bereikt. Diverse scholen hebben in de onderbouw wel zicht op de referentieniveaus door genormeerde toetsen af te nemen. In de bovenbouw ontbreken deze toetsen, waardoor er minder of geen zicht is op de referentieniveaus. Bovendien zijn de referentieniveaus geen onderdeel van de examens (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).

**Zoeken naar balans tussen autonomie en sturing** • In de gesprekken over succesfactoren in de sturing bij het bevorderen van de basisvaardigheden, gaan de scholen vooral in op de sturing door het bestuur in het algemeen. Meerdere scholen zeggen dat hun bestuur niet of nauwelijks stuurt op taal en/of rekenen. Een aantal besturen is van mening dat het initiatief voor het bevorderen van de basisvaardigheden bij de scholen behoort te liggen. Daar zijn sommige scholen ook blij mee; zij geven aan dat sturing van bovenaf en het opleggen van beleid niet werkt en weerstand oproept. Meerdere besturen zoeken naar een goede balans tussen sturing door het bestuur en autonomie bij de scholen. Zij vinden de ruimte voor eigen keuzes van scholen en een professionele dialoog belangrijk, vanwege de verschillende contexten waarbinnen de scholen onder hetzelfde bestuur opereren. Er zijn ook scholen die aangeven wel sturing vanuit hun bestuur op de basisvaardigheden te ervaren. Daar vindt het inhoudelijke gesprek plaats en zorgt het bestuur voor bewustwording en facilitering. Als succesfactoren noemen deze scholen bijvoorbeeld: het leernetwerk voor burgerschap, integratie van de basisvaardigheden in andere vakken, de stimulans om genormeerde toetsen te gebruiken en een podcast en tijdschrift van het bestuur gericht op de basisvaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2023h). Het integreren van taal en rekenen in andere vakken wordt ook door de Onderwijsraad geadviseerd (Onderwijsraad, 2022).

**Bij burgerschap vooral aandacht voor aanbod** • Een minderheid van de scholen en besturen gaf in de vragenlijst aan concrete doelen of leerlijnen te hebben voor burgerschap. Het merendeel van de scholen volgde de burgerschapsontwikkeling van de leerlingen niet met een instrument. Uit de gesprekken komt hetzelfde beeld naar voren. Daarin laten besturen en scholen zich vooral in algemene

## Sturing

termen uit over doelen voor burgerschap, bijvoorbeeld: leerlingen opleiden om te participeren in de maatschappij, het leren omgaan met mensen met andere opvattingen, geloof of seksuele voorkeur. Scholen noemen daarnaast procesdoelen, zoals het in kaart brengen van het aanbod, leerdoelen bepalen of een doorgaande leerlijn ontwikkelen. Besturen en scholen geven aan dat zij burgerschap belangrijk vinden en dat hier in de lessen al veel aan wordt gedaan. De nieuwe wettelijke burgerschapseisen hebben volgens hen geleid tot meer bewustwording. Sommige besturen hebben een speciale commissie of leernetwerk ingericht, vroegen hun scholen beleid te formuleren of hebben de burgerschapscan van de VO-raad door hun scholen laten uitvoeren. Het meten van burgerschapscompetenties wordt door meerdere scholen als knelpunt genoemd (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).

**Aanscherping wetgeving vrijwillige ouderbijdrage** • De inspectie ziet toe op de naleving van de wet waarin staat dat in schoolgidsen duidelijk moet staan dat de ouderbijdrage vrijwillig is. In augustus 2021 is de wet aangescherpt: ook als de vrijwillige bijdrage door ouders niet wordt betaald, mogen scholen leerlingen niet uitsluiten van deelname aan de betreffende schoolactiviteiten. Het doel van deze aanscherping is het vergroten van de kansengelijkheid: alle leerlingen moeten aan alle schoolactiviteiten kunnen deelnemen, ongeacht hun financiële thuissituatie. In 2022 deden wij onderzoek naar de naleving van de wetgeving rond de vrijwillige ouderbijdrage. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023i.

**77% schoolgidsen voldoet niet aan wetgeving vrijwillige ouderbijdrage** • Informatie over schoolkosten en de ouderbijdrage is op veel plaatsen te vinden. Op verschillende plaatsen in de schoolgids en op andere vindplaatsen zoals de website, een link naar een download met een kostenoverzicht, brieven en e-mails aan ouders en na inloggen in het betalingssysteem. Daarbij wordt de informatie vaak verspreid over het schooljaar gecommuniceerd. Hierdoor is de informatie en communicatie niet geheel overzichtelijk voor ouders. De inspectie houdt toezicht op de formulering van de vrijwillige ouderbijdrage in de schoolgidsen. Een kwart van de onderzochte schoolgidsen vermeldt in duidelijke termen dat de ouderbijdrage vrijwillig is. 77% van de schoolgidsen voldoet niet aan de wet- en regelgeving rond de ouderbijdrage (Inspectie van het Onderwijs, 2023Si).

**Wetgeving resulteert volgens besturen, scholen en ouders in spagaat tussen kansengelijkheid en breed aanbod** • Met een aantal ouders, scholen en besturen spraken we over schoolkosten (Inspectie van het Onderwijs, 2023i). De bedoeling van de wetgeving is voor hen duidelijk. Namelijk het bevorderen van kansengelijkheid door te eisen dat geen enkele leerling wordt uitgesloten van door de school georganiseerde activiteiten. In de uitvoering ervaren scholen een 'spagaat' tussen het willen voldoen aan de wet en het willen voldoen aan de wens (van school en ouders) om een breed en aantrekkelijk aanbod te realiseren. Die spagaat resulteert volgens de betrokkenen in dwingende communicatie over de vrijwillige ouderbijdrage om zoveel mogelijk financiële middelen te genereren om het aanbod in stand te houden. In de gesprekken benadrukken ouders, scholen en besturen allemaal, zeker in deze post-corona-periode, het belang van de socialiserende functie van de school en de bijdrage die buitenschoolse activiteiten en extra aanbod daaraan leveren. De betalingsbereidheid is daardoor bij ouders die wij spraken heel hoog, ook als zij weten dat de school op onderdelen (te) dwingend communiceert aan ouders. Tegelijkertijd gaven onze gesprekspartners aan dat er scholen zijn met veel ouders die de bijdragen niet kunnen betalen. Voor leerlingen met ouders die de bijdragen niet kunnen betalen is de toegang tot dergelijke activiteiten extra belangrijk. Deze leerlingen hebben vanwege de financiële thuissituatie waarschijnlijk buiten schooltijd minder toegang tot bijvoorbeeld culturele- of sportactiviteiten. Wij vragen besturen en scholen om de financiering van het (extra) aanbod kritisch te bekijken, de reguliere bekostiging hierbij te betrekken, en na te gaan of en wat de scholen aan de ouders aan vrijwillige bijdrage mogen en willen vragen. Daarnaast vragen wij alle betrokkenen (ouders, belangenvertegenwoordigers, de wetgever) om vanuit ieders rol een betere naleving van de wetgeving rond de vrijwillige ouderbijdrage te realiseren, in het belang van de kansengelijkheid: elk kind moet aan elk onderdeel van het aanbod deel kunnen nemen.



### Sturing op de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs

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

**10 van 48 onderzochte besturen sturen onvoldoende** • In het kalenderjaar 2022 zijn 48 onderzoeken met het vernieuwde kader afgerond. Bij 38 besturen was het eindoordeel voldoende. Het aantal besturen dat met een onvoldoende werd beoordeeld is hoog: het gaat om 10 besturen (tabel 3.3a) (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Uit bestudering van de rapporten blijkt dat de geconstateerde tekortkomingen veelal betrekking hebben op onvoldoende sturing op de verbetering van het onderwijs. Het ontbreekt bij deze besturen aan (een volledig) zicht op de onderwijskwaliteit. De kwaliteit wordt (mede) daardoor niet systematisch geëvalueerd. Hierdoor zijn deze besturen onvoldoende in staat te sturen op kwaliteitsverbetering. In verband met de herziening van het waarderingskader, zijn de oordelen niet 1 op 1 vergelijkbaar met eerdere jaren. Toch was ook in eerdere jaren de kwaliteitszorg onvoldoende bij een vergelijkbaar aandeel besturen.

**Tabel 3.3a** Oordelen op het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambities, in 2022

		Aantal besturen
Visie, ambities en doelen	Goed	2
	Voldoende	41
	Onvoldoende	5
	Totaal	48
Uitvoering en kwaliteitscultuur	Goed	2
	Voldoende	39
	Onvoldoende	7
	Totaal	48
Evaluatie, verantwoording en dialoog	Goed	0
	Voldoende	40
	Onvoldoende	8
	Totaal	48
Eindoordeel bestuur	Goed	0
	Voldoende	38
	Onvoldoende	10
	Totaal	48

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

**Verantwoording in jaarverslag moet of kan beter** • Bij ongeveer de helft van de onderzochte besturen moet de verantwoording over de wijze waar op het bestuur in de praktijk omgaat met risico's beter. Ook moeten bij een deel van de onderzochte besturen de raden van toezicht zich beter verantwoorden over de wijze van toezicht op de doelmatige besteding van middelen. Daarnaast moeten zij meer expliciet zijn over de resultaten die zij met hun toezicht hebben bereikt. Hoewel het geen wettelijke tekortkoming is, kan ook de verantwoording over het effect van de inzet van middelen voor passend onderwijs vaak beter. Ten slotte kunnen besturen hun meerjarenbegroting verbeteren

## Sturing

door expliciet middelen te koppelen aan de (strategische) doelen (Inspectie van het Onderwijs, 2023c), waaronder doelen op het gebied van basisvaardigheden. Het doel van deze verbeteringen is het versterken van de kwaliteit van de besturingscyclus en het interne toezicht daarop.

**Onderwijsresultaten afdelingen** • Voor elke afdeling berekent de inspectie of de onderwijsresultaten (on)voldoende zijn. Het gaat om 4 indicatoren: de onderwijspositie van leerlingen in leerjaar 3 ten opzichte van het basisschooladvies, de onderbouwsnelheid, het bovenbouwsucces en het gemiddelde cijfer op het centraal examen. In 2022 hebben we, net als in 2021, de indicator examencijfers buiten beschouwing moeten laten. In 2020 vond er geen centraal examen plaats en in 2021 en 2022 konden leerlingen ervoor kiezen 1 (niet-kern)vak buiten beschouwing te laten bij het bepalen van de examenuitslag. Voor de overige 3 indicatoren is voor iedere afdeling een norm vastgesteld en bekeken of daaraan wordt voldaan. Een afdeling heeft een berekend oordeel onvoldoende voor de onderwijsresultaten, wanneer het resultaat van 2 of meer indicatoren gemiddeld over de afgelopen 3 schooljaren (voor het berekenende oordeel 2022 zijn dat 2018-2019, 2019-2020 en 2020-2021) onder de norm ligt. Als het berekend oordeel onvoldoende is, is dit voor ons een signaal om verder onderzoek te doen. Vanwege de effecten van de coronacrisis hebben we het berekende oordeel 2022 alleen gebruikt als risico-indicator en niet als basis voor een oordeel over de resultaten.

**Verdere toename afdelingen met voldoende onderwijsresultaten** • In 2021 waren er meer afdelingen met een berekend oordeel voldoende dan in 2020 (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). In 2022 zijn er opnieuw iets meer afdelingen met een berekend oordeel voldoende dan in 2021. De havo is in 2022 de enige schoolsoort waar geen toename, maar juist een, geringe, afname is van het aandeel afdelingen met een berekend oordeel voldoende (van 97,9% in 2021 naar 97,5% in 2022) (Inspectie van het Onderwijs, 2023f).

**Verbetering van onderwijspositie in leerjaar 3, afname onderbouwsnelheid** • Al meerdere jaren stijgt het percentage scholen dat boven de norm presteert op de indicator onderwijspositie in leerjaar 3 ten opzichte van het basisschooladvies. Dit geldt ook voor 2022 (van 94,2% boven de norm in 2021 naar 95,4% in 2022). Dit komt doordat er gemiddeld minder leerlingen afstromen en meer leerlingen opstromen (zie paragraaf 3.1). Tegelijk nam het aandeel zittenblijvers in de onderbouw in 2020-2021 toe ten opzichte van 2019-2020. Mogelijk komt dit door uitgestelde zittenblijvers als gevolg van het ruimhartiger overgangsbeleid van de scholen in het eerste coronajaar. Bij het resultaat op de indicator onderbouwsnelheid komt dit terug: in 2022 haalde 90,5% van de scholen de norm voor onderbouwsnelheid. Dat is minder dan in 2021 (92,1%) en ook minder dan in eerdere jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2023f).

**Bovenbouwsucces havo het laagst** • De indicator bovenbouwsucces omvat zittenblijven in de bovenbouw, de op- en afstroom in de bovenbouw en het slagingspercentage. In 2022 presteerden meer vmbo-afdelingen boven de norm op bovenbouwsucces dan in voorgaande jaren. Dit betreft in 2022 91,0% van de afdelingen vmbo-basis, 98,1% vmbo-kader en 95,9% vmbo-gemengd/theoretisch. Het percentage vwo-afdelingen dat boven de norm presteerde is net iets lager dan in 2021 (van 95,3% in 2021 naar 95,1% in 2022). Nadat in 2021 een groter percentage havo-afdelingen erin slaagde om boven de norm voor bovenbouwsucces te presteren, bleef dit percentage tussen 2021 en 2022 gelijk. Met 83,1% van de havo-afdelingen boven de norm, blijft de havo de minst presterende schoolsoort op de indicator bovenbouwsucces (Inspectie van het Onderwijs, 2023f).

## Financieel beheer

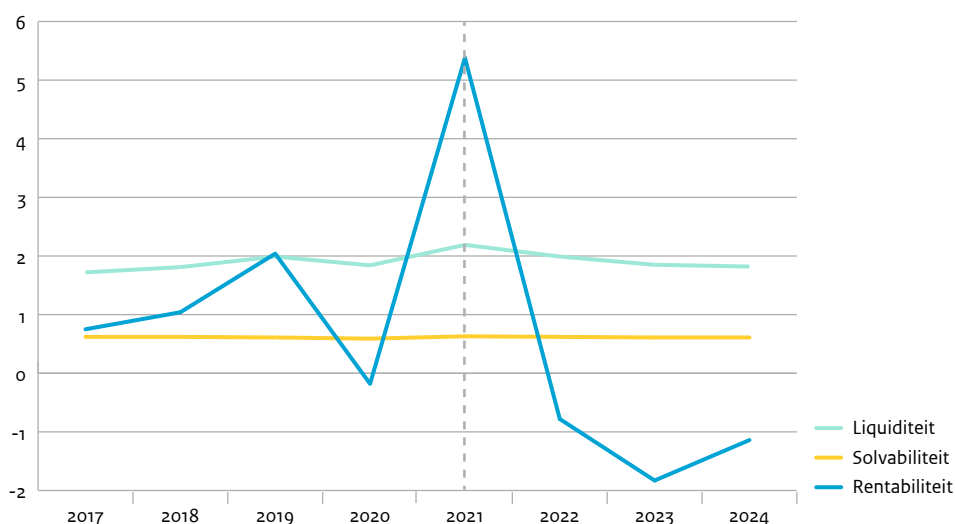
**Meer baten en hogere personeelskosten** • In de periode 2017-2021 zijn de totale baten gestegen van 8,5 miljard euro naar 10,0 miljard euro. De personeelskosten stegen ook, van 6,7 miljard euro in 2017 naar 7,6 miljard euro in 2021. Deze stijging van 0,9 miljard euro is zeer beperkt besteed aan een toename van het aantal fte's. Het overgrote deel ging naar hogere salarissen (cao, indexatie, doorgroei

## Sturing

in de schaal) en een klein deel naar extra externe inhuur (personeel niet in loondienst). Daarbij geldt dat 43,9% van het onderwijzend personeel wordt betaald in LB, 32,1% in de hogere schaal LC en 23,4% in LD. Het aandeel in LB is de afgelopen jaren licht gestegen en het aandeel in LD is licht gedaald (Inspectie van het Onderwijs, 2023c). De krapte op de arbeidsmarkt is op dit moment niet terug te zien in een hogere inschaling.

**Stabiele financiële parameters** • Het vo heeft al jaren een stabiele solvabiliteit (figuur 3.3a). Dit betekent dat besturen genoeg geld hebben om ook in de toekomst aan hun financiële verplichtingen te voldoen. In 2021 was de verhouding tussen het eigen vermogen (inclusief voorzieningen) en het totaal vermogen op sectorniveau 0,63. De inspectie hanteert hier een signaleringswaarde van 0,3. De liquiditeit is in 2021 gestegen naar 2,19 (Inspectie van het Onderwijs, 2023c). Ook dit is ruim voldoende. Liquiditeit geeft aan of het bestuur genoeg geld beschikbaar heeft om uitgaven die op korte termijn gedaan moeten worden, te kunnen doen. De signaleringswaarde voor de beoordeling van de liquiditeit hangt af van de baten van het bestuur: hoe hoger de baten van het bestuur, hoe lager de signaleringswaarde (tussen 0,75 en 1,5).

**Figuur 3.3a** Ontwikkeling financiële kengetallen in het vo in de periode 2017-2024



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023c)

**Stijging rentabiliteit** • Nadat er in 2020 voor het eerst een negatieve rentabiliteit was van min 0,2%, is deze in 2021 gestegen naar een plus van 5,4%. De belangrijkste reden voor de stijging is dat in 2021 middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs zijn ontvangen, waarvan een deel nog niet is uitgegeven in 2021. Het deel dat nog niet is uitgegeven, is toegevoegd aan het eigen vermogen. Daarnaast speelt mee dat er vacatures zijn die niet konden worden ingevuld. Het geld kon daardoor niet altijd worden besteed zoals gewenst. De gerealiseerde inkomsten, uitgaven en resultaten wijken dan ook af van de begroting. Zo was het begrote resultaat min 103 miljoen euro en kwam het gerealiseerde resultaat uit op een plus van 539 miljoen euro (Inspectie van het Onderwijs, 2023c).

# Literatuur

- Bastiaanssen, J., & Breedijk, M. (2022). *Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen banen in Nederland*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- 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 (2022). Uitgaven van huishoudens aan onderwijsondersteuning. Geraadpleegd op 28 maart 2023, van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/24/uitgaven-van-huishoudens-aan-onderwijsondersteuning>
- De Vos, K., Vloet, A., & Adriaens, H. (2022). *Verdeling van leraren in het voortgezet onderwijs naar bevoegdheid, ervaring en salaris. Resultaten op basis van IPTO*. Centerdata.
- De Wilde, P., Rijntjes, R., Horlings, C., Jelacic, N., De Moor, G., & Vankan, A. (2022). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2022*. Ecorys/Dialogic.
- DUO (2022). *Examenmonitor 2022 Voortgezet Onderwijs*. DUO.
- Geijssel, F., Jenniskens, T., & Van Langen, A. (2022). *Welbevinden, motivatie en zelfregulatie van vo-leerlingen tijdens en na de coronapandemie*. KBA Nijmegen.
- 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).
- Inspectie van het Onderwijs (2021a). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Technisch rapport voortgezet onderwijs. Bovensectoraal themaonderzoek gevolgen 16 maanden coronacrisis*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Eerste uitkomsten doorstroomonderzoek po schoolloopbanen*. Geraadpleegd op 28 maart 2023, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/primair-onderwijs/doorstroomonderzoek-schoolloopbanen>
- Inspectie van het Onderwijs (2023a). *Factsheet Kansrijk onderwijs in de overgang van PO naar VO*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023b). *Monitor leskwaliteit vo. Technische rapportage*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023c). *Technisch rapport financiële kwaliteit. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023d). *Technisch rapport kennis en vaardigheden van beginnende leraren in het funderend onderwijs. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023e). *Technisch rapport monitoring primair onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023f). *Technisch rapport monitoring voortgezet onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023g). *Technisch rapport onderwijsaanbod rekenen op referentieniveau 1S/2S in het bo, vo, so en vso. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2023h). *Technisch rapport stelselonderzoek basisvaardigheden*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2023i). *Voldoen scholen aan de wetgeving omtrent vrijwillige ouderbijdrage? Feiten en reflectie*. Inspectie van het Onderwijs.
- Kaffenberger, M. (2021). *Modelling the long-run learning impact of the Covid-19 learning shock: Actions to (more than) mitigate loss*. Geraadpleegd op 28 maart 2023m van [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059320304855](https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059320304855)

- OCW (2021). *Nationaal Programma Onderwijs: tweede voortgangsrapportage*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2022a). *Nationaal Programma Onderwijs: derde voortgangsrapportage*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2022b). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Onderwijsraad (2022). *Taal en rekenen in het vizier*. Onderwijsraad.
- Seton, B., Feskens, R., & Koops, J. (2022). *Leervertraging in het voortgezet onderwijs 2022. Balans na twee jaar coronacrisis*. Cito.
- Vermeulen, W., Schwartz, T., Hoekstra, S., & Kleinjan, M. (2021). *Druk in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar oorzaken van schooldruk in het voortgezet onderwijs*. SEO Economisch Onderzoek.
- Vloet, A., Den Uijl, M., Guimarães, J., & Fontein, P. (2023). *IPTO: vakken en bevoegdheden in het voortgezet onderwijs. Peildatum 1 oktober 2021*. Centerdata.
- Wester, M., De Wilde, P., Jellicic, N., De Moor, G., & Vankan, A. (2021). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2021*. Ecorys/Dialogic.

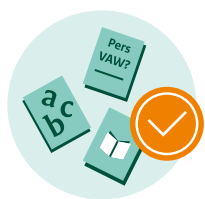


# 4 (Voortgezet) Speciaal Onderwijs

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

# (Voortgezet) speciaal onderwijs

## Leerlingen



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



Entreeopleiding binnen het vso kan kansen vergroten





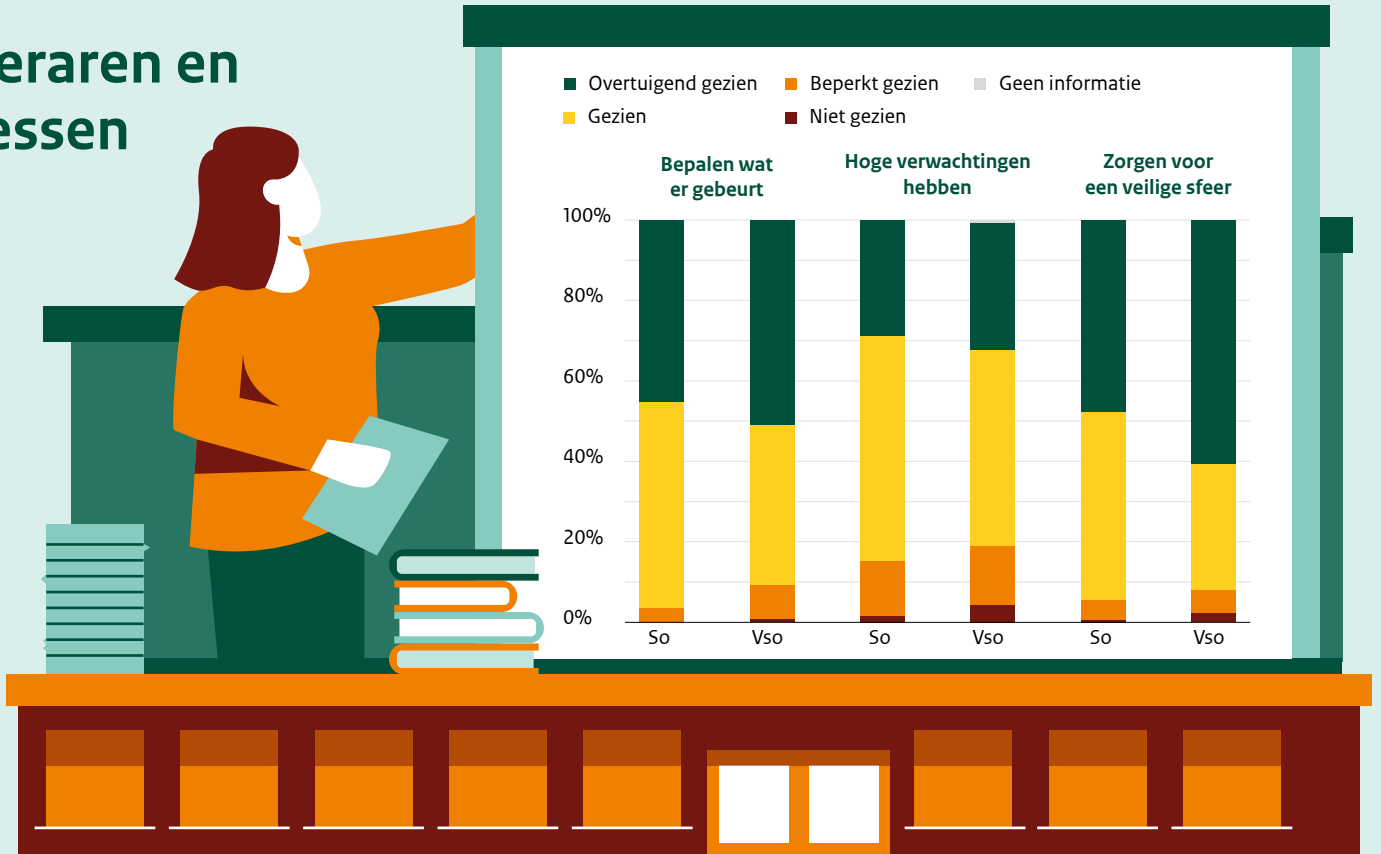


Lerarentekort in (v)so iets afgenomen maar nog groot



Lesklimaat in het (v)so vaak op orde

## Leraren en lessen



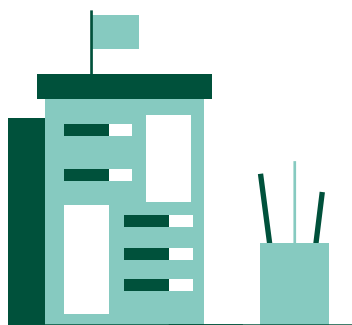
## Sturing



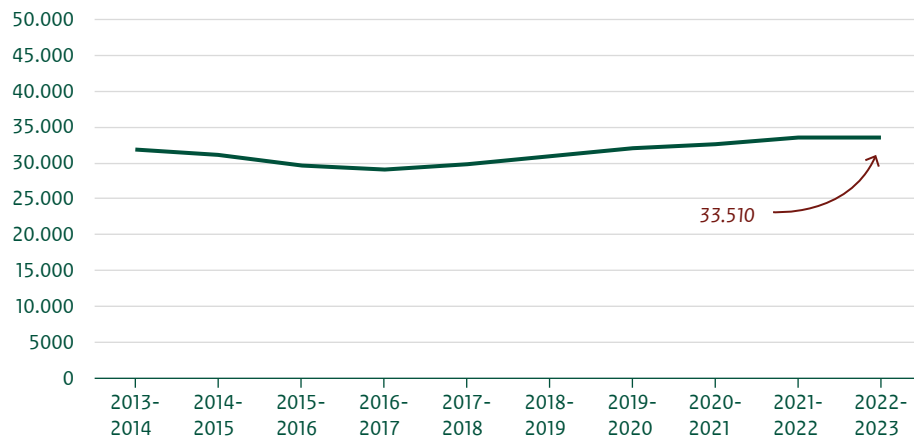
Te weinig doelgerichte sturing op basisvaardigheden



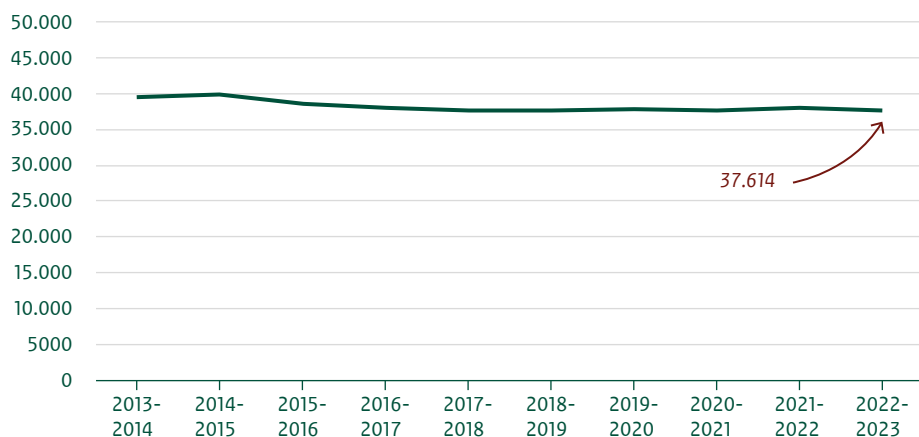
# Kengetallen



Leerlingen speciaal onderwijs



Leerlingen voortgezet speciaal onderwijs



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

## Financiële gegevens

**3,05**

### Liquiditeit

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

**3** besturen onder aangepast financieel toezicht

**0,73**

### Solvabiliteit

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

**1,89**

### Rentabiliteit

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

# Hoofdpijnen

## **Eerste beeld beheersing basisvaardigheden taal en rekenen**

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

## **Te weinig resultaatgerichte sturing op basisvaardigheden**

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

## **Ondanks lerarentekort professionalisering nodig**

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

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

## **Entreeopleiding binnen het vso kan kansen vergroten**

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

## 4.1 De leerling

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

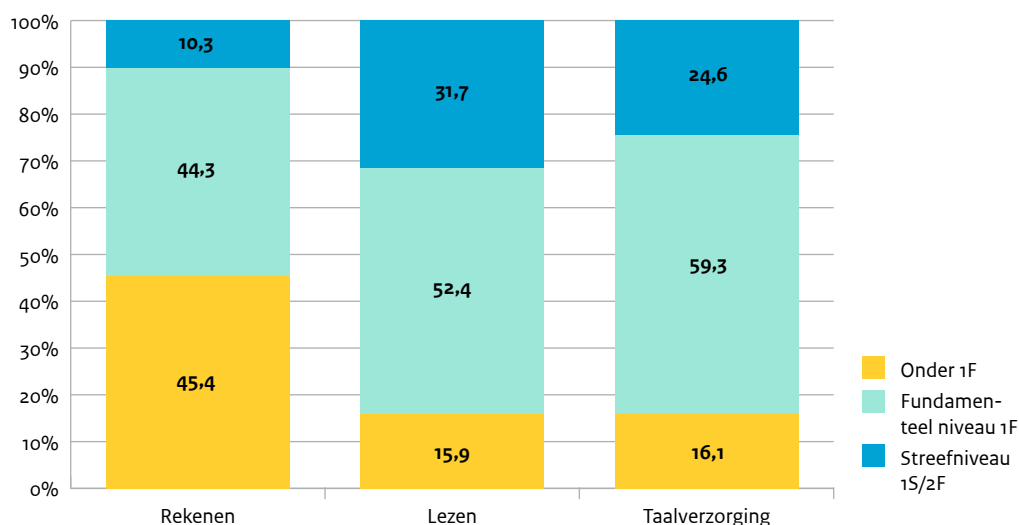
### Basisvaardigheden

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

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

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

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



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2023a

## Leerlingen

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

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

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

### Schoolloopbanen

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

## Leerlingen

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

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

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

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023e)

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

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

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

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023e)

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

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

## Leerlingen

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

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

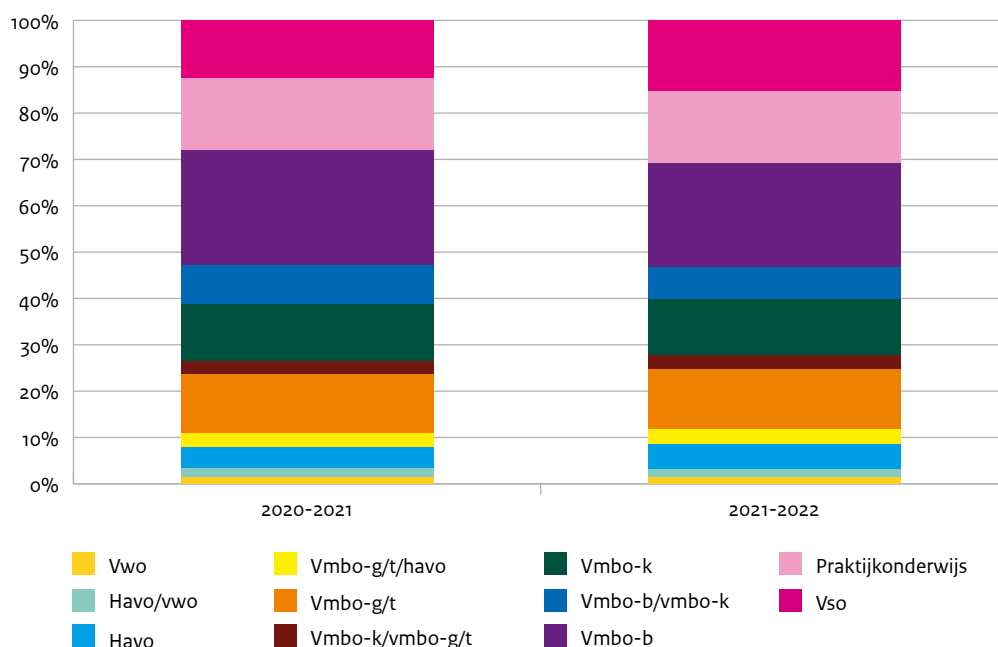
**Deelname en niveau eindtoets toegenomen** • In 2021 namen 2.813 leerlingen van 199 so-scholen deel aan een eindtoets, van wie 7 leerlingen met een ontheffing. In 2022 zijn dit 3.228 leerlingen van 203 scholen, van wie 2 leerlingen met een ontheffing (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). So-scholen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

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

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

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

## Leerlingen

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

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023e)

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

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

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

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

Bron: DUO (2022)

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

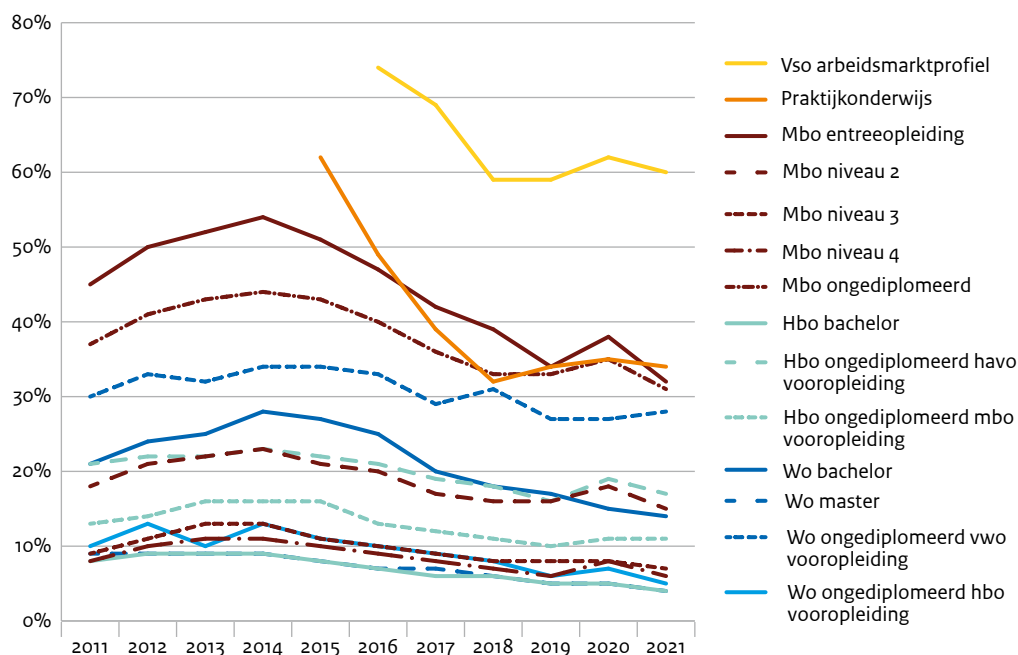


## Leerlingen

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

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

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



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

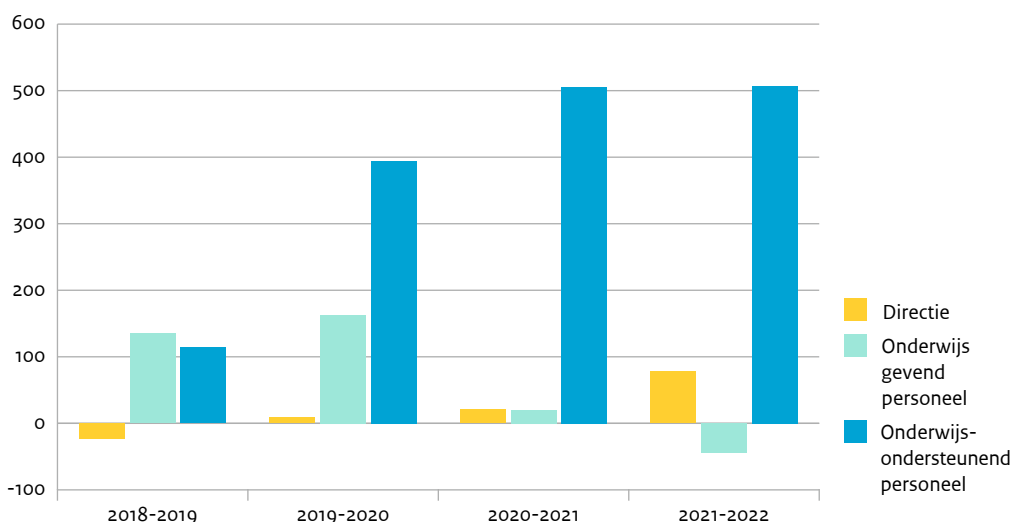
**Vso-leerlingen uitstroomprofiel arbeid structureel minder kans op arbeid** • Van de vso-leerlingen die in 2014-2015 en 2015-2016 uitstroomden uit het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel, hebben we de arbeidspositie en arbeidsduur 5 jaar na uitstroom in beeld gebracht (Inspectie van het Onderwijs,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

## 4.2 De leraren en lessen

### Lerarentekort

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

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



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023c)

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

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

## Leraren en lessen

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

### Kwaliteit leraren en lessen

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

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

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

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

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

## Aanbod

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

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

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

**Peilingsonderzoek burgerschap** • In het schooljaar 2020-2021 namen 32 so-scholen met in totaal 553 leerlingen van 79 klassen deel aan een peilingsonderzoek naar het burgerschapsonderwijs aan het einde van het so. Voor het onderzoek zijn vragenlijsten uitgezet en interviews afgenomen (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

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

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

## Leraren en lessen

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

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

## Entreeonderwijs

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

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

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

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

## Sturing

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

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

## 4.3 Sturing op onderwijs

### *Sturing op kennis, kansen en ontwikkeling van leerlingen*

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

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

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

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


 Sturing

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

### Verantwoording opbrengsten

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

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

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

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

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

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

## Sturing

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

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

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

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

### Sturing op de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs

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

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




 Sturing

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

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

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

### Financieel beheer

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

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



# Literatuur

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



# 5 Middelbaar Beroepsonderwijs

	Hoofdpijnen	129
5.1	De student	130
5.2	Docenten en lessen	135
5.3	Sturing op onderwijs	139
	Literatuur	145

# Middelbaar beroeps- onderwijs

## Studenten



Minder door-  
stroom naar ho



Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat studenten elkaar ontmoeten en zich verbonden voelen met hun opleiding



Niveau 3 gediplo-  
meerden hebben de hoogste baan-  
stabiliteit



## Docenten en lessen



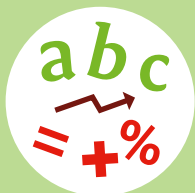
Arbeidsmarkt

Hbo

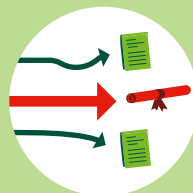
Ad

Kansen in beter begeleiden van studenten in loopbaan en studiekeuze

## Sturing



Een deel van de besturen heeft ambities voor taal en rekenen



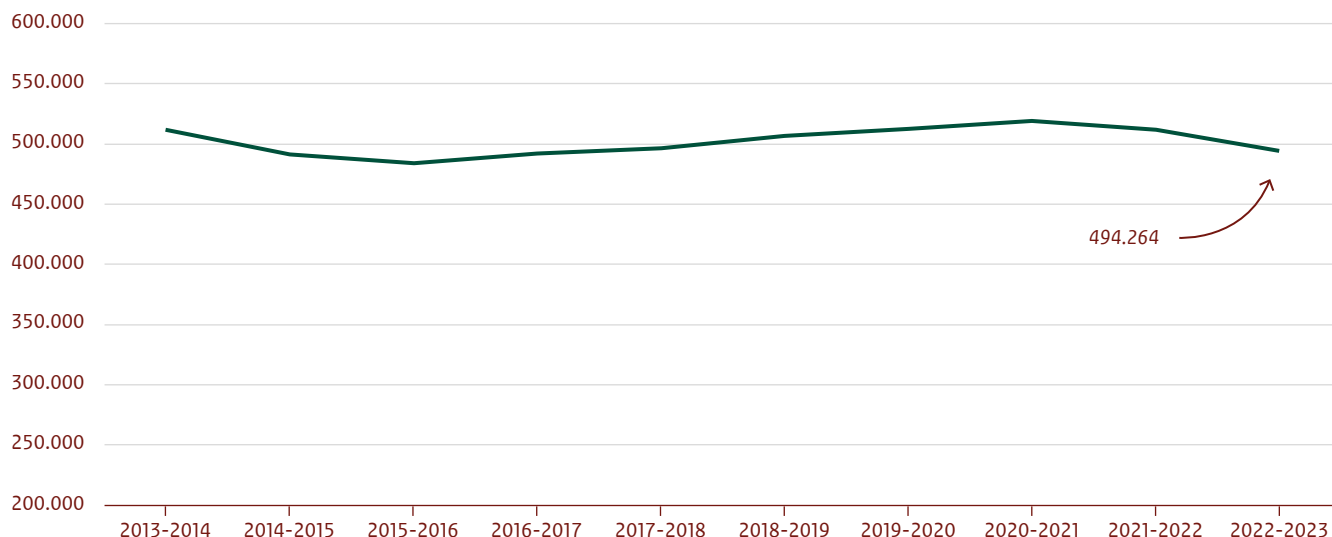
Flexibilisering: kansen maar ook risico's



Medezeggenschap: schat het op waarde

# Kengetallen

## Studenten bekostigde instellingen



## Bekostigde instellingen

### Aantal studenten

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
<b>15.789</b>	<b>80.900</b>	<b>110.331</b>	<b>287.244</b>

### Aantal instellingen

**58**

### Aantal opleidingen

**3.919**

### BOL Voltijd

**347.509**

### BBL

**136.696**

### Examendeelnemer

**10.050**

## Niet-bekostigde instellingen

### Aantal studenten

Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
<b>362</b>	<b>6.173</b>	<b>11.618</b>	<b>27.151</b>

### Aantal instellingen

**105**

### Aantal opleidingen

**1.530**

## Financiële gegevens

**1,58**

### Liquiditeit

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

**0** besturen onder aangepast financieel toezicht

**0,64**

### Solvabiliteit

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

**4,05**

### Rentabiliteit

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



# Hoofdpijnen

**Verbinding is een sleutelwoord** • Ook nu het onderwijs weer volledig fysiek is, hebben studenten nog veel welzijnsproblemen en zijn ze minder gemotiveerd om naar school te komen. Verbinding voelen met school, docenten en medestudenten is een voorwaarde om een opleiding succesvol te doorlopen. Aandacht voor de sociaal-emotionele ontwikkeling en het welbevinden van studenten bevordert sociale veiligheid. Als studenten en hun docenten elkaar beter leren kennen, kan dat bijdragen aan het gevoel van veiligheid. Het blijft belangrijk om ervoor te zorgen dat studenten elkaar ontmoeten en zich verbonden voelen met hun opleiding en de instelling. Daarbij hoort ook de emancipatie van de mbo-student. Mbo-studenten willen gelijkwaardig behandeld worden en zich gewaardeerd voelen door de samenleving. Binnen de opleiding willen ze zich gehoord voelen via medezeggenschap.

**Niveau basisvaardigheden verdient aandacht** • Basisvaardigheden – inclusief digitale vaardigheden – leggen de basis om goed te kunnen functioneren op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Een deel van de studenten behaalt nu wel een mbo-diploma, maar niet het bijbehorende referentieniveau voor taal. Voor rekenen kunnen we dat volgend jaar pas beoordelen. Hierdoor missen ze essentiële vaardigheden. Door deze vakken meer beroepsgericht aan te bieden worden deze hopelijk aantrekkelijker voor studenten.

**Gelijke kansen nog niet vanzelfsprekend** • Studenten met ouders met een hoger inkomen of met minimaal een opleiding in het hoger beroepsonderwijs (hbo) hebben een voorspoedigere schoolloopbaan. Het verschil in plaatsing tussen studenten van ouders met verschillende opleidingsniveaus wordt groter. Een hoger inkomen van ouders geeft meer kans op doorstroom naar een volgend niveau en een diploma. Na afronding van de mbo-opleiding zijn er per niveau ook verschillen. Studenten met een entree- of niveau 2-opleiding hebben minder kans op een (stabiele) baan. Dit verschilt wel per sector in het mbo.

**Vaardigheden afstemmen op de doelgroep** • Goede lessen hangen samen met de kwaliteit van docenten. Het mbo heeft een diverse studentenpopulatie die vraagt om specifieke docentvaardigheden, ook voor de

begeleiding van studenten met een ondersteuningsbehoefte. Daarnaast voelt niet elke docent zich even goed toegerust om aan alle niveaus les te geven. Afstemming op de doelgroep, en tussen docenten en vakteams onderling, is cruciaal. Ook is het belangrijk om oog te hebben voor beginnende docenten, zodat zij blijven ontwikkelen en niet ten onder gaan aan een te hoge werkdruk en het onderwijs verlaten.

**LOB-activiteiten bewust onder de aandacht brengen** • Loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) is bedoeld om studenten voor te bereiden op de arbeidsmarkt, een vervolgstudie en de samenleving. Studenten missen de samenhang in de LOB-activiteiten en zien (daardoor) niet altijd de toegevoegde waarde ervan. Ze waarderen persoonlijke coaching meer dan groepsactiviteiten. Praktijkervaring of werken aan levensechte vraagstukken vinden studenten zinvol. Goede LOB vraagt specifieke vaardigheden van docenten. Driekwart van de docenten wil meer scholing hierin. Ruim een derde is niet op de hoogte van het scholingsaanbod.

**Flexibilisering biedt kansen en risico's** • Er zijn steeds meer flexibele onderwijstrajecten, zowel bij de diplomagerichte- als bij de deeltrajecten. Dit biedt meer mogelijkheden voor jonge en volwassen studenten en voor het werkveld, maar het brengt ook risico's mee. Bij deeltrajecten is minder zicht op de opbrengsten van het onderwijs en de vormende en sociale functie van onderwijs krijgt mogelijk minder aandacht. De inspectie van het onderwijs wil de komende jaren de gewenste en ongewenste effecten van flexibilisering in kaart brengen.

**Digitalisering** • De coronaperiode heeft de digitalisering versneld en nieuwe vraagstukken op verschillende aspecten van digitalisering naar voren gebracht. Het belang van digitale geletterdheid van studenten, maar ook het belang van een visie op het gebruik van online onderwijs. Welke kwaliteiten hebben docenten nodig en hoe wordt de toegankelijkheid voor studenten bewaakt? Daarnaast moeten instellingen een veilige digitale omgeving bieden met het oog op privacy en cybersecurity.

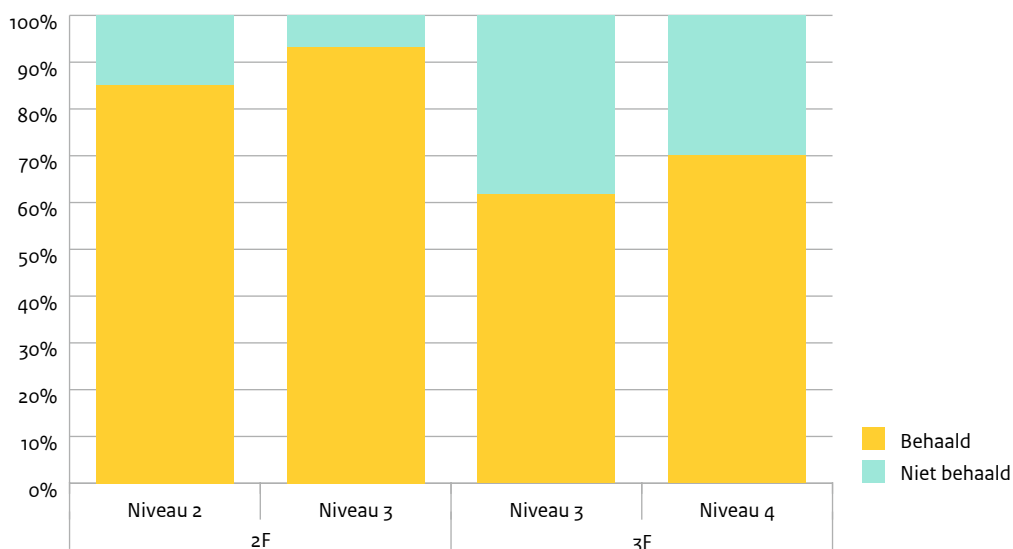
## 5.1 De student

**Sociale functie en verbinding prioriteren** • De coronaperiode heeft het belang van de sociale functie heel duidelijk gemaakt. Studenten misten het fysieke contact met elkaar en met docenten. Nu het onderwijs weer volledig fysiek is, zijn nog niet alle problemen opgelost. Instellingen hebben moeite met studenten naar school te bewegen en studenten zijn minder gemotiveerd. Studenten ervaren minder binding met school en medestudenten (Last & Dopmeijer, 2022; OCW, 2022c). De nadruk op basisvaardigheden en de tekorten op de arbeidsmarkt maken het verleidelijk om extra te investeren in de kwalificatiefunctie van onderwijs. Juist nu is het belangrijk dat er ook aandacht is voor de sociale kant van onderwijs. Sociale verbondenheid is belangrijk om intrinsiek gemotiveerd te blijven. Het ontbreken van sociale verbondenheid kan leiden tot minder welbevinden en meer psychische problemen (Ryan & Deci, 2000). Studenten die zich sterk verbonden voelen met hun school, docenten en medestudenten zijn over het algemeen succesvoller tijdens hun opleiding (Tinto, 2012; Van Toly et al., 2018). Dat betekent dat sociale verbondenheid zowel een voorwaarde is voor studiesucces, als een voorspeller ervan (Elffers, 2018).

### Basisvaardigheden

**Referentieniveau Nederlands niet altijd gehaald** • Het examenresultaat voor Nederlands bestaat uit het gemiddelde resultaat van het centraal examen (ce) en de instellingsexamens. Om een mbo-diploma te behalen moet het examenresultaat voor Nederlands minimaal een vijf zijn. Bij een niveau 4-opleiding mocht je een 5 halen voor Nederlands, als voor Engels minimaal een 6 of hoger was gehaald. Op niveau 2 en 3 behaalt respectievelijk 15% en 7% van de studenten niet het referentieniveau lezen en luisteren dat wordt getoetst met het ce 2F (figuur 5.1a). Op niveau 2 geldt dit voor 20% van de studenten zorg en welzijn en 10% bij de sectorkamer techniek. Van de studenten die op niveau 4 een diploma hebben behaald, heeft 30% niet het referentieniveau Nederlands 3F op het ce behaald. Bij studenten die op niveau 3 kozen voor 3F, was dit 38% (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). De resultaten van gediplomeerden op het ce 3F zijn beduidend lager dan die op het ce 2F.

**Figuur 5.1a** Percentage gediplomeerden in 2021-2022 dat het referentieniveau lezen en luisteren behaalt



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023d)

**Instromers hebben niet altijd niveau 2F voor rekenen** • Een deel van de studenten die vanuit het vmbo het mbo binnenstroomt zit niet op het gewenste niveau 2F voor rekenen of voor Nederlands (Inspectie van het onderwijs 2022a). Hoewel het examenresultaat rekenen (voor studenten die starten in 2022-2023) weer gaat meetellen voor het halen van het diploma, kan het cijfer voor rekenen worden gecompenseerd met het cijfer voor de generieke vakken taal (bij niveau 4 Engels en Nederlands).

## Studenten

Studenten kunnen dan wel hun mbo-diploma hebben gehaald, maar het referentieniveau niet. Een soepele opstroom naar een hoger niveau is belangrijk, maar beheersing van basisvaardigheden is minstens zo belangrijk. Dat vraagt om een zorgvuldige afweging bij het verstrekken van vrijstellingen. Temeer omdat een aanzienlijk deel van de studenten die instromen in het mbo vanuit het vmbo een onvoldoende heeft voor wiskunde (zie ook hoofdstuk 3).

**Validering rekenexamens van belang** • Rekenen telt weer mee voor de zak- en slaagregeling. Het risico bestaat dat het niveau van rekenen onvoldoende wordt geborgd, omdat er alleen een instellingsexamen en geen centraal examen wordt afgenomen. We zien wel dat wordt ingezet op landelijk ontwikkelen en valideren van instellingsexamens, maar we hebben nog onvoldoende zicht of scholen gebruik gaan maken van deze rekenexamens. De validering is ook belangrijk in verband met een goede programmatische aansluiting en doorstroom vanuit zowel het voortgezet onderwijs (vo) naar het mbo als van het mbo naar het hoger onderwijs (Kennispunt MBO Taal en Rekenen, 2022). Door de nieuwe rekeneisen kunnen opleidingen het rekenen aanpassen aan het vakgebied waartoe studenten worden opgeleid en aan situaties die aansluiten bij het dagelijks leven van studenten. Dat sluit aan bij het advies van de Onderwijsraad om taal en rekenen meer te verbinden met andere vakken (Onderwijsraad, 2022). Mbo-instellingen verwerken nu de rekeneisen in de onderwijsprogramma's. Daarbij maken ze gebruik van nieuwe methodes en laten zich daarin trainen (ECBO, 2022). Bij het maken van rekenbeleid moeten instellingen ook rekening houden met de eventuele ondersteuningsbehoeften van studenten bij rekenen, bijvoorbeeld als een student dyscalculie heeft.

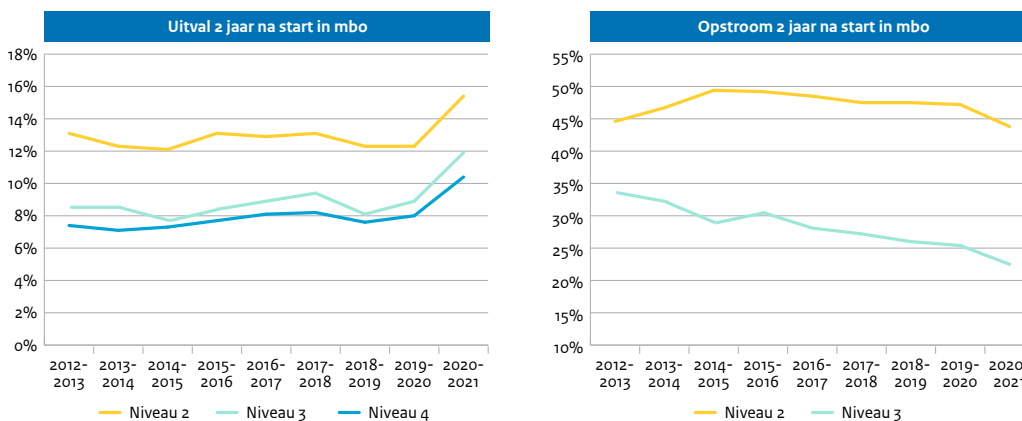
**Digitale basisvaardigheden ook relevant** • Naast rekenen en taal zijn ook digitale vaardigheden in steeds meer beroepen en functies onmisbaar. Digitale geletterdheid is nodig om te kunnen functioneren in de maatschappij, bijvoorbeeld bij het gebruik van een DigiD en de aanvraag van een zorgverzekering. Het is een uitdaging voor het vmbo om het vakkenaanbod continu aan te passen aan de technologische ontwikkelingen. Docenten moeten de trends in het beroepenveld bijhouden, zodat zij hun studenten deze (digitale) vaardigheden kunnen leren. Als de vaardigheden zeer bedrijfsspecifiek zijn, kunnen studenten de vaardigheden op hun stageplek leren en hoeft dat niet via het curriculum op de instelling te worden verzorgd.

### Schoolloopbaan

De inspectie heeft de schoolloopbaan in kaart gebracht van studenten die direct aansluitend op het behalen van een vmbo-diploma zijn gestart met een opleiding in de beroepsopleidende leerweg (bol) van het mbo. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs (2023d).

**Uitval toegenomen, doorstroom afgenomen** • De afgelopen jaren zijn de uitval en op- en afstroom van studenten in de eerste 2 jaren na de start in het mbo vrij stabiel. Dit veranderde bij het cohort dat in het schooljaar 2020-2021 startte in het mbo. Deze studenten zaten in het laatste jaar van het vo toen de coronapandemie begon, het centraal examen verviel en de scholen gesloten werden. Deze studenten zijn 2 jaar na de start in het mbo vaker zonder diploma uitgevallen (3 procentpunt) dan eerdere cohorten (figuur 5.1b). De uitval in het schooljaar 2020-2021 was, afhankelijk van het niveau, 12-15% Op alle niveaus in het mbo is de sector handel de sector met de hoogste uitval na 1 jaar. De uitval na 1 jaar is relatief laag bij de sector techniek en mobiliteit op niveau 3 en 4, hoewel de afstroom vanuit niveau 4 daar hoger is dan in andere sectoren. Na 2 jaar in het mbo is er gemiddeld ook minder doorstroom naar een volgend niveau onder de studenten die in 2020-2021 startten, ten opzichte van eerdere cohorten (3 procentpunt). Specifiek de afname van de doorstroom vanuit niveau 3 naar 4 was al in eerdere jaren ingezet, ruim voor de coronaperiode aanbrak (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

## Studenten

**Figuur 5.1b** Percentage ongediplomeerde uitval en opstroom per niveau in de jaren 2012-2013 tot en met 2020-2021\*

\*het betreft hier aansluitende doorstroom vanuit het vmbo naar bol

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023d)

**Meeste afstroom in niveau 4 bij vooropleiding vmbo-kader** • Voor het cohort 2021-2022 verschilt de mate van uitval na 2 jaar niet veel tussen studenten met een diploma van de verschillende vmbo-leerwegen. Bij de afstroom zijn er wel verschillen. Studenten die op niveau 4 zijn gestart met een diploma vmbo-kader stromen vaker af na 1 jaar (13%) en 2 jaar (15%) dan studenten met een diploma vmbo-t (respectievelijk 6% en 7%). Dit verschil was in het verleden groter en is sinds 2016-2017 gelijk gebleven (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

**Veel uitval bij niveau 2** • Van alle studenten die in 2021-2022 in het mbo zaten en vanuit niveau 2 het mbo verlieten, heeft ruim 40% geen diploma. Voor niveau 3 is dat 21% en voor niveau 4 is dat 18%. Op niveau 2 is de ongediplomeerde uitstroom hoger bij bol-studenten (47%) dan bij studenten uit de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) (36%). De uitval onder bol-studenten op niveau 2 is hoger onder studenten die al een diploma van de entree-opleiding hadden (56%) dan onder studenten met een diploma vmbo-basis (47%) (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

### Arbeidsmarktsucces en doorstroom naar hoger onderwijs

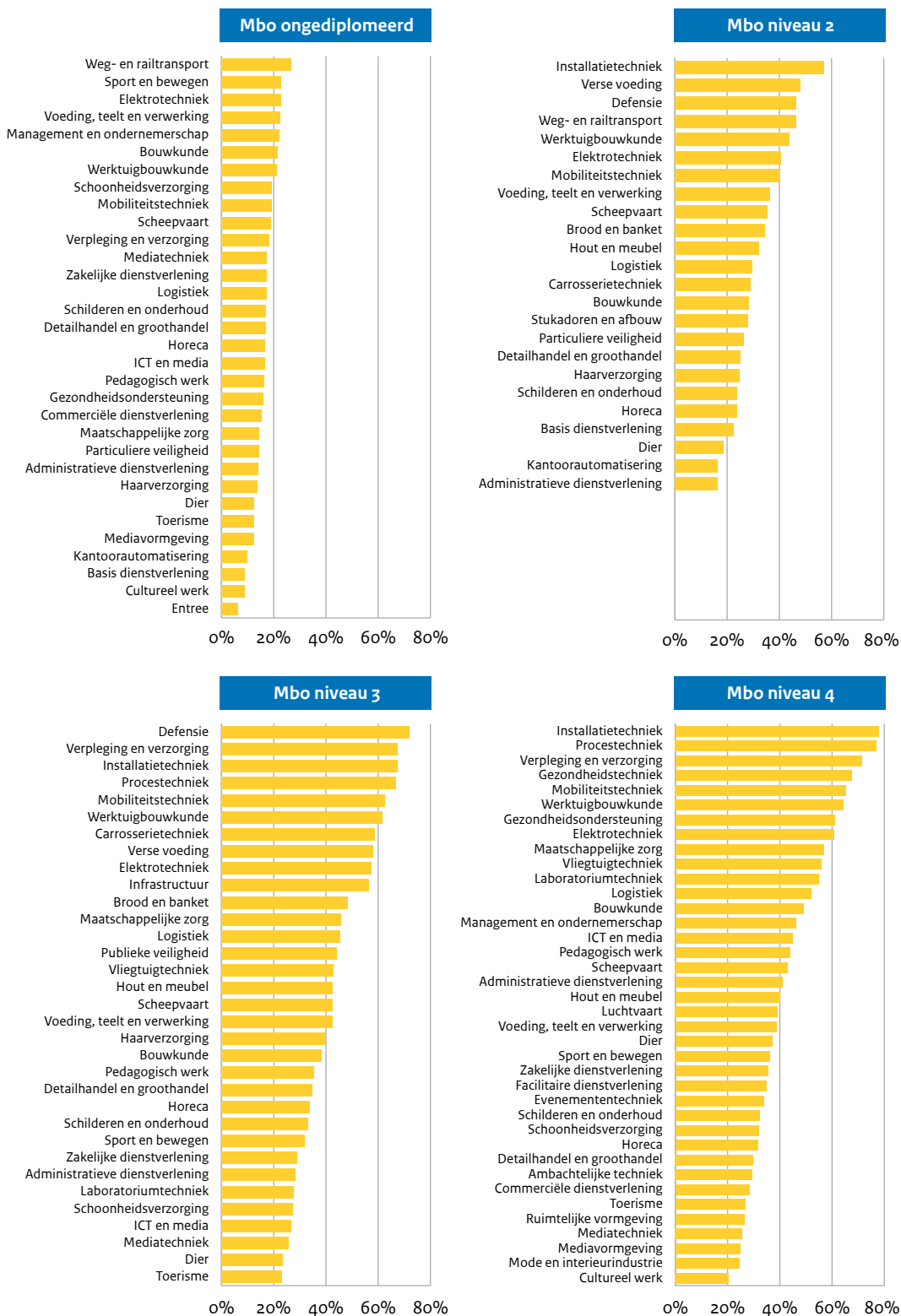
**Baankans ongediplomeerden en entree-studenten meest conjunctuurgevoelig** • Uitstromers zonder diploma, of met een entree- of niveau 2-diploma hebben al jaren een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). Niet alleen verdwijnen veel banen door automatisering, hun positie op de arbeidsmarkt is ook gevoelig voor de conjunctuur (Van den Berg et al., 2021). Binnen de sector bouw en infra hebben werknemers met een niveau 2- en 3-diploma relatief de meeste kans op een baan. De instroom bij bouw en infra-opleidingen is echter relatief laag vergeleken met andere sectoren op niveau 2 en 3. De instroom bij opleidingen in de sectoren economie en administratie en informatie en communicatietechnologie is daarentegen relatief hoog, gegeven de lage baankans. Ter illustratie: de instroom van afbouw niveau 2 is even hoog als bij economie en administratie niveau 2. Bij de eerste groep heeft ruim 90% na 1 jaar een baan en bij economie en administratie is dit 70% (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

**Baan in loondienst: niveau 3 afgestudeerden meest stabiel** • Gediplomeerden op niveau 3 hebben het vaakst een stabiele baan - het aantal banen in loondienst in de afgelopen 5 jaar in combinatie met het aantal werkende maanden - ten opzichte van afgestudeerden op de andere mbo-niveaus. Een deel van de jongeren werkt de eerste 5 jaar nadat zij het onderwijs hebben verlaten niet in loondienst. Het kan zijn dat zij als zzp'er aan de slag zijn gegaan. Er is ook sprake van meer baanstabielheid ten opzichte van hbo- en wo-gediplomeerden. Daarnaast zijn niveau 3-afgestudeerden relatief vaak de eerste 5 jaar volledig in loondienst (figuur 5.1c). De technische beroepen geven op alle niveaus gemiddeld de meeste

## Studenten

kans op een stabiele baan in loondienst. Gediplomeerden in toerisme, horeca en dienstverlenende beroepen hebben minder vaak een stabiele baan (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

Figuur 5.1c Volledige tijd in loondienst in de 5 jaar na uitstroom (in percentages)



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

## Studenten

**Meer baanwisselingen voor entrestudenten en ongediplomeerden** • Ongediplomeerde uitstromers en uitstromers met een entree-diploma zijn vaker dan andere voormalig mbo'ers nooit in loondienst geweest. Ook zijn zij minder vaak volledig in loondienst en hebben ze minder vaak één baan. Gemiddeld genomen hebben zij de meeste banen, maar zijn gemiddeld weinig uur aan het werk (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

**Doorstuderen straks niet langer de norm?** • Het aandeel studenten dat na een mbo 4-opleiding (bol) verder studeert in het hbo is geleidelijk aan het dalen van 39% in 2016-2017 naar 34% in 2021-2022. De doorstroom van studenten vanuit de niveau 4-opleiding naar een associate degree-opleiding stabiliseert wel en is ongeveer 4% (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). Werken na het behalen van een mbo-diploma lijkt een volwaardige keuze geworden.

**Mbo'ers vallen regelmatig uit in het hoger onderwijs** • In 2021-2022 viel bijna 19% van de mbo'ers uit in het eerste studiejaar in het hbo, tegenover 13% van de havisten. Voor de mbo'ers is dat meer dan tijdens de coronaperiode, maar bijna 2% minder dan gemiddeld sinds 2013. Bij beide groepen is de uitval in het tweede studiejaar aanzienlijk toegenomen. Van de mbo-studenten die in 2020-2021 startten in het hbo en niet zijn gestopt in het eerste jaar, is 12% uitgevallen in het tweede jaar. Bij havisten is de uitval in het tweede jaar bijna 9% (Inspectie van het Onderwijs, 2023c). Mbo'ers hebben moeite met de andere didactiek in het hbo, de complexiteit en het abstractieniveau van de leerstof en ze hebben onvoldoende planningsvaardigheden (Slijper, 2017). Maar de belangrijkste reden waarom mbo-studenten uitvallen in het hoger onderwijs is een verkeerde studiekeuze. Ze hebben geen duidelijk beeld van wat ze van de studie kunnen verwachten als het gaat om inhoud en studievvaardigheden (Slijper, 2017; Warps, 2012).

**Vorbereiding op hoger onderwijs** • Loopbaanoriëntatie en -begeleiding en de voorbereiding op studievvaardigheden in het hoger onderwijs spelen een belangrijke rol bij de doorstroom naar hoger onderwijs. Met behulp van deze 2 onderdelen kunnen studenten ontdekken welke opleiding bij hen past en wat van hen wordt verwacht. Als ze een beter idee hebben van hun vervolgopleiding en de verwachtingen worden ze niet of minder verrast in het eerste jaar. De studievvaardigheden zorgen ervoor dat ze minder hoeven te wennen aan de abstractere en zelfstandigere werkwijze in het hoger onderwijs.

### Gelijke kansen

**De mbo-student verdient gelijkwaardige positie** • Om de positie van de mbo'ers in het algemeen te versterken werd in 2020 in wet- en regelgeving de benaming van 'deelnemer' gewijzigd in 'student'. De gelijkwaardige positie van studenten wordt gestimuleerd (OCW, 2022a). Mbo-studenten krijgen nu ook financiële compensatie als blijk van waardering voor het bekleden van bestuursfuncties, ze hebben recht op een ov-studentenkaart en ze deden in 2022 voor het eerst mee met de introductieweek voor studenten in Utrecht. Ook is er een eerste eigen mbo-studentenvereniging opgericht.

**Opleidingsniveau ouders hangt samen met passende plaatsing** • Het aantal studenten dat met een vmbo-g/t-diploma niet op niveau 4 wordt geplaatst, neemt sinds 2019 toe. Dit komt met name voor bij studenten zonder migratieachtergrond, bij jongens en bij studenten van wie de ouders zelf ook een mbo-opleiding hebben gevolgd. Het verschil in plaatsing tussen studenten met ouders van verschillende opleidingsniveaus wordt groter. Van de studenten van wie de ouders maximaal een niveau 2-diploma hebben behaald, wordt een vijfde van de studenten niet op niveau 4 geplaatst. Dit is 10% onder studenten van wie de ouders hoger onderwijs hebben gevolgd (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). We weten niet in hoeverre er ook sprake is van een bewuste keuze van de studenten voor een lager niveau.

**Inkomen ouders houdt verband met verloop van de opleiding** • Het inkomen van de ouders hangt samen met meerdere aspecten van de studieloopbaan van de studenten. Er is een positief verband tussen het niveau van de opleiding en het inkomen van de ouders. Hoe hoger het inkomen, hoe groter de kans dat studenten een opleiding op een volgend niveau binnen het mbo gaan volgen. Dat geldt

## Docenten en lessen

ook voor de opstroom. Hoe hoger het inkomen van de ouders, des te hoger het percentage studenten dat doorstroomt naar een volgend niveau. Het percentage studenten dat met een diploma het mbo verlaat, is ook groter naarmate het inkomen van de ouders hoger is. Er is een klein negatief verband met passende plaatsing en switchgedrag. Hoe lager het inkomen van de ouders, des te hoger het percentage studenten dat onder niveau wordt geplaatst of tussentijds van opleiding wisselt (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

**Hoge schoolkosten een probleem voor studenten** • Al langere tijd is duidelijk dat hoge schoolkosten een probleem vormen voor veel studenten, net als dat zij moeten betalen voor ongebruikte leermiddelen (JOB, 2022b; 2022c). In niveau 4 van de BOL zijn de meeste studenten ontevreden (38%) over de informatie die is verstrekt over hoogte van de schoolkosten (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). Hoge schoolkosten kunnen voor studenten een barrière zijn om een opleiding te volgen. Helaas blijkt uit de evaluatie van het Servicedocument Schoolkosten (Cuppen et al., 2021) dat het probleem niet verminderd is.

**Medezeggenschap moet diverser** • Een goede medezeggenschap is er voor iedereen, is divers en representatief (SER, 2017). Het onderzoek Jij Beslist Mee 4.0 (JOB, 2022a) laat zien dat er onvoldoende sprake is van een diverse afspiegeling mbo-studenten op landelijk- en instellingsniveau. Vooral studenten van niveau 4 en studenten van de bol-opleiding participeren; studenten van niveau 2 doen dat aanzienlijk minder. Dat hangt waarschijnlijk samen met de mate van binding met de school: niveau 2-studenten hebben een kortere opleiding en bbl-studenten zijn slechts 1 dag per week op school. Onderwijsinstellingen moeten nog meer kansen benutten om studentenraden een betere afspiegeling te laten zijn van de hele studentenpopulatie van een school. Het is vaak niet duidelijk is wie de verantwoordelijkheid draagt om een diverse studentenpopulatie te betrekken (JOB, 2022a).

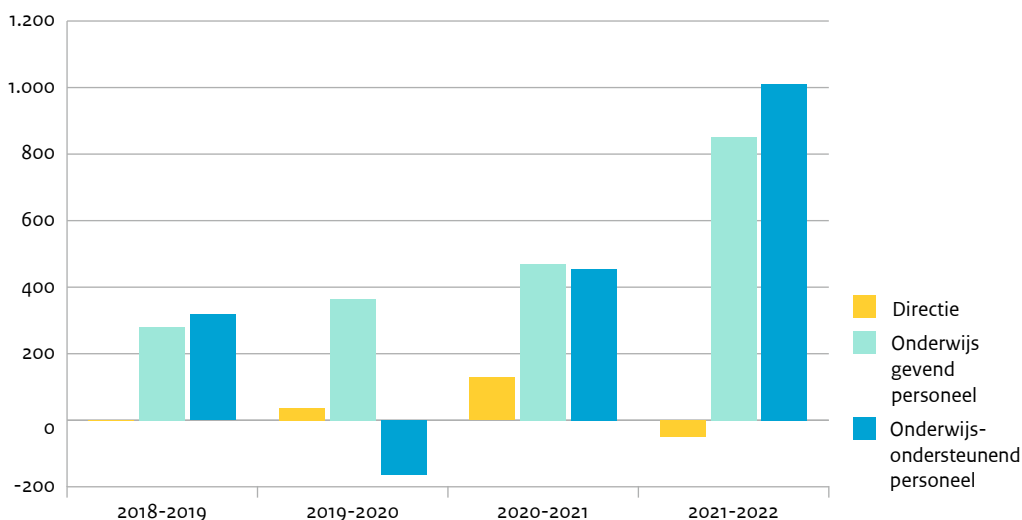
**Stagediscriminatie** • Studenten kunnen discriminatie ervaren bij het solliciteren naar een stageplek, maar ook tijdens de stage zelf (zie ook hoofdstuk 6). Een meerderheid van de studenten bespreekt ervaren discriminatie niet met hun opleiding. De belangrijkste reden is dat ze denken dat er weinig mee zal worden gedaan. Ook weten ze niet hoe de opleiding dit zou kunnen oplossen (Andriessen et al., 2021). Dat blijkt ook uit de klachtenrapportage van JOB (2022d) en bij het Meldpunt Stagediscriminatie van de SBB waar jaarlijks een beperkt aantal meldingen binnenkomt. In 2020 kwamen 47 meldingen van stagediscriminatie binnen bij SBB, in 2021 waren dat er 39. Bij het raadplegen van driekwart van alle jaarverslagen van zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen, bleek dat ruim 90% van de instellingen niets over het thema stagediscriminatie vermeldde. Slechts 12 bekostigde instellingen - en geen van de niet-bekostigde instellingen - kaartten de aanpak van stagediscriminatie aan. Daarbij zetten ze vooral in op bewustwording, het bespreekbaar maken van stagediscriminatie en stappenplannen voor docenten en studenten. Ook bestaan er projecten zoals stagematching, waarbij de opleiding studenten koppelt aan leerbedrijven (Inspectie van het Onderwijs, te verschijnen). De inspectie verwacht dat besturen de verantwoordelijkheid nemen om stagediscriminatie te verminderen. Hierbij past ook dat zij studenten vertellen waar ze terecht kunnen met vragen en klachten over stagediscriminatie.

## 5.2 Docenten en lessen

### Lerarentekort

**Toename fte's docenten, maar meer tijdelijke dienstverbanden** • De afgelopen jaren is het in het mbo gelukt om meer onderwijzend personeel voor de klas te krijgen (figuur 5.2a). Tussen 2017-2018 en 2021-2022 nam het totaal aan onderwijsgevend personeel toe met 1.966 fte naar 27.873 (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Ook het aantal fte onderwijsondersteunend personeel nam toe in deze periode, met 1.620 fte naar 19.422. Het aantal fte's met een tijdelijk dienstverband is gestegen van 16,2% in 2017-2018 naar 19,8% in 2021-2022. Ondanks de lichte stijging van het studentenaantal in deze periode is het aantal studenten per fte onderwijsgevend personeel licht gedaald: van 18,3 in 2017 naar 17,3 in 2021 (OCW, 2022b).

## Docenten en lessen

**Figuur 5.2a** Ontwikkeling aantal fte's ten opzichte van het voorafgaand schooljaar, in de schooljaren 2018-2019 tot en met 2021-2022

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023b)

**Aandacht voor docenten blijft belangrijk** • Hoewel er meer onderwijzend personeel is gekomen, mag de aandacht voor goede docenten niet verslappen. Het aantal vacatures voor leraren is toegenomen in 2021-2022 naar 2.538 fte. In het mbo werden docenten Nederlands het meest gezocht, gevolgd door docenten zorg en welzijn en docenten techniek (De Wilde et al., 2022). Er vertrekken veel oudere vakdocenten uit het mbo. De leeftijd van mbo-docenten is relatief hoog omdat zij vaak uit andere arbeidsmarktsectoren afkomstig zijn voordat zij het onderwijs instromen. De komende jaren worden veel pensioneringen verwacht, waardoor nieuw personeel nodig is (OCW, 2022e). Vooruitziend op deze mogelijke tekorten nemen 21 regio's deel aan de 'regionale aanpak personeelstekort', waarin wordt samengewerkt tussen vo- en mbo-besturen om tekorten te bestrijden (OCW, 2022d).

### Kwaliteit docenten en lessen

**Lesgeven in het mbo vraagt om mbo-specifieke vaardigheden** • Binnen het mbo werken docenten met verschillende bevoegdheden: eerste- en tweedegraads docenten, maar ook docenten met een bevoegdheid voor het basisonderwijs en zij-instromers met een pedagogisch-didactisch getuigschrift. De mate waarin een docent zich toegerust voelt om les te geven aan de verschillende doelgroepen in het mbo hangt samen met de gevolgde vooropleiding, volgens een enquête onder onderwijsvakbondsleden en leden beroepsverenigingen (Jansma, 2020). Docenten met een eerste- of tweedegraads hbo-opleiding, pabo-diploma of pedagogisch getuigschrift voelen zich het beste voorbereid om les te geven aan niveau 3- en 4-studenten. Docenten met een academische eerstegraadsopleiding voelen zich het beste voorbereid op lesgeven op niveau 4 en minder op de lagere niveaus. Lesgeven in het mbo vraagt specifieke vaardigheden: het gaat om vaardigheden om studenten te begeleiden naar een vervolgopleiding of de arbeidsmarkt en om pedagogische vaardigheden. Lesgeven aan jongeren vraagt weer andere vaardigheden dan aan (jong)volwassenen.

**Inspelen op studenten met ondersteuningsbehoefte** • Studenten met leerproblemen, beperkingen of blijvende ziektes hebben vaak op meerdere vlakken extra ondersteuning nodig. Dit geldt zowel voor het leren van beroeps- en basisvaardigheden als voor sociale vaardigheden. Docenten voelen zich in het algemeen het minst goed voorbereid op de entree-opleiding of op bedrijfsopleidingen (Jansma, 2020). Dit is zorgelijk, want binnen de entree-opleidingen bevinden relatief veel studenten zich in kwetsbare posities. Uit de JOB-monitor (2022b) kwam naar voren dat een deel van de studenten met een ondersteuningsbehoefte niet tevreden is over de hulpmiddelen en aanpassingen op school. Het blijft belangrijk om zich ervan bewust te zijn dat het soms andere doelen, middelen en vaardigheden



## Docenten en lessen

vraagt om studenten met een ondersteuningsbehoefte (basis)vaardigheden mee te geven. Dit geldt ook voor migranten, vluchtelingen en statushouders. Uiteindelijk heb je in een team vakdocenten met praktijkervaring nodig en docenten die pedagogisch-didactisch goed onderlegd zijn.

**Startende docenten tevreden maar veel werkdruk** • Startende leraren zijn tevreden over werken in het mbo, maar ongeveer 61% van de starters ervaart (zeer) veel werkdruk. Onder zij-instromers is de ervaren werkdruk nog iets hoger. De belangrijkste oorzaken van de werkdruk zijn de hoeveelheid administratieve en niet-lesgebonden taken. Werkdruk heeft een negatief effect op de werktevredenheid. Werktevredeheid beïnvloedt samen met het type baan, de begeleiding en of de baan bij iemand past of startende leraren in het onderwijs blijven. 18% van de beginnende docenten zoekt naar ander werk. Daarvan zoekt het merendeel binnen het onderwijs een andere baan en 5% daarbuiten. Voor die laatste groep zijn werkdruk, de mogelijkheid tot een hoger salaris en de wens om buiten het onderwijs ervaring op te doen, de belangrijkste drijfveren. Begeleiding van beginnende (en zittende docenten) blijft belangrijk. Starters die intensief worden begeleid, zijn meer tevreden over hun werk dan starters die niet of nauwelijks begeleiding krijgen (Centerdata, 2021).

**Professionalisering van docenten LOB** • Loopbaanoriëntatie en -begeleiding speelt een belangrijke rol bij de voorbereiding van studenten op een vervolgstudie, de arbeidsmarkt en de samenleving. Driekwart van de docenten voelt zich toegerust om LOB-taken uit te voeren. Tegelijkertijd heeft twee derde van de docenten behoefte aan verdere professionalisering. Daarbij denken zij aan kennis over loopbaancompetenties en theorieën over LOB. Een derde tot 40% van de docenten is niet bekend met het scholingsaanbod op het gebied van LOB (Oberon, 2022). Er ligt een taak voor instellingen om het scholingsaanbod onder de aandacht te brengen. Uit verkennend kwalitatief onderzoek kwam naar voren dat studenten meer maatwerk willen in LOB. Ze vinden persoonlijke coaching nuttiger dan groepsactiviteiten met de hele klas (Youngworks, 2020). Het liefst doen ze ervaring op in de praktijk, of gaan ze aan de slag met levensechte vraagstukken. Doordat studenten niet altijd door hebben wanneer ze met LOB bezig zijn, zien ze geen samenhang in het aanbod. Het zou zinvol zijn als jongeren bewuster ervaren dat ze tijdens hun hele onderwijsloopbaan met LOB bezig zijn en wat de toegevoegde waarde daarvan is.

**Studenten tevreden over de beroepspraktijkvorming** • Studenten geven hun stage gemiddeld een 8,2 (SBB, 2022b). Studenten (92%) geven aan (zeer) tevreden te zijn over de begeleiding vanuit het leerbedrijf. Dit is positiever dan in 2020. De meeste stages (87%) konden in 2021 doorgaan zoals gepland en 13% werd op een alternatieve manier ingevuld. 14% van de studenten en 12% van de praktijkopleiders hebben problemen ervaren. Bij de praktijkopleiders betrof dit in ongeveer een kwart van de gevallen informatievoorziening en begeleiding door de instelling. De inzet en motivatie van de studenten is echter het grootste ervaren probleem (48% bol en 43% bbl). Bij de studenten ging het zowel om begeleiding vanuit de werkplek als om begeleiding vanuit de instelling. Bbl-studenten ervoeren vaker problemen bij de begeleiding door hun leerbedrijf dan door de instelling. Bij bol-studenten was dat gelijker verdeeld. Studenten zijn minder positief over de manier waarop schoolopdrachten aansluiten bij de stageplek (JOB, 2022b). Uiteindelijk is de opleiding verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gehele opleiding, waaronder de stage.

**Kwaliteit werkplekbegeleiding onder druk door krapte op arbeidsmarkt** • De tekorten aan stageplaatsen zijn afgenomen (SBB, 2022a). In sectoren zoals de zorg en zakelijke dienstverlening zijn nog wel te weinig stageplekken. Ook specifieke groepen studenten, zoals entree- en niveau 2-studenten, hebben moeite met het vinden van een stageplek. De tekorten hebben niet alleen consequenties voor de diplomering - zonder stage is het niet mogelijk een mbo-diploma te halen -, maar ook voor de kwaliteit van de begeleiding. Binnen de zorgsector zorgen de hoge werkdruk en het personeelstekort ervoor dat er weinig tijd overblijft voor de begeleiding van studenten (SBB, 2022a). Bij zakelijke dienstverlening werken de praktijkopleiders vaker thuis. Hierdoor kunnen ze studenten minder goed begeleiden op hun werkplek. Dit is extra zorgelijk voor studenten die meer begeleiding nodig hebben (zoals eerstejaars-, of entree- en niveau 2-studenten). Ook krijgen we signalen dat studenten niet boventallig worden ingezet en dus werkzaamheden moeten uitvoeren waarin ze nog niet zijn geschoold en waarvoor ze niet worden betaald.

## Docenten en lessen

**Digitaal onderwijs alleen als het van goede kwaliteit is** • Tijdens de coronaperiode moesten docenten gedwongen online lessen verzorgen. De kwaliteit van de online lessen is sindsdien aanzienlijk verbeterd, maar studenten en docenten zijn nog steeds minder tevreden met online lessen dan met fysieke lessen (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). Uit de JOB-monitor (JOB, 2022b) bleek dat 43% van de studenten ontevreden is over de online lessen. Bovendien is het lastig om praktische vaardigheden vanachter de computer te leren. Online onderwijs kan echter wel een belangrijke bijdrage leveren aan meer persoonlijke leerroutes. Het is dan belangrijk dat opleidingen vooraf bepalen waarom, wanneer en hoe ze online onderwijs willen inzetten en daarbij centraal stellen dat dit in het belang van de studenten is. Ook moet de kwaliteit van de lessen op peil zijn. Hiervoor is het nodig dat onderwijsteams met elkaar afspreken wat zij verstaan onder kwaliteit bij online lessen en, indien nodig, scholing volgen.

### *(Sociale) veiligheid*

**Sociale veiligheid, ook online** • Studenten leren het beste als ze zich veilig voelen in de klas en in de school. Scholen zijn verantwoordelijk om bij te dragen aan een veilig leer- en werkklimaat voor hun medewerkers en studenten. Dat betekent dat zij ook voor online veiligheid moeten zorgen. Hierbij is het in elk geval noodzakelijk dat digitale weerbaarheid in het onderwijs ingebed wordt zodat docenten en studenten digitaal bewust en zelfredzaam worden (Tjoelker et al., 2021).

**Aandacht voor sociale-emotionele ontwikkeling en welzijn nodig** • Ook aandacht voor de sociaal-emotionele ontwikkeling en het welbevinden van studenten is belangrijk in het kader van sociale veiligheid. Leuke activiteiten zoals uitstapjes en sportdagen, maar ook gesprekken in de klas zijn hierbij onmisbaar. Als studenten elkaar beter leren kennen kan dat bijdragen aan het gevoel van veiligheid (Goedhardt et al., 2022). Volgens studenten met een ondersteuningsbehoefte zouden scholen meer ruimte kunnen bieden om te praten over mentale welzijnsproblematiek (JOB, 2022d). Op sommige scholen worden al initiatieven genomen om de mentale gezondheid van jongeren te verbeteren (Nederlands Jeugdinstituut, 2021).

**Seksueel integer gedrag is nodig voor een veilige school** • Op de school of tijdens de stage kunnen plekken van onveiligheid ontstaan (Stichting School & Veiligheid, 2021). Het creëren van een sociaal veilig leerklimaat vraagt om een integere houding en handelen van iedereen die bij de opleiding betrokken is: onderwijsprofessionals, studenten en ook stagebedrijven en cliënten. Onderwijsinstellingen hebben de taak om gesprekken over sociale veiligheid inclusief (seksueel) grensoverschrijdend gedrag aan te gaan. Studenten moeten voelen dat het veilig is om hierover te praten (ECIO, 2022). In vergelijking met jongeren op het hbo en wo, hebben mbo-jongeren minder kennis over seksualiteit (Rutgers/SOAIIDS, 2022). Het expertisecentrum Rutgers pleit voor effectieve lesmethoden op het mbo, die behalve aan de biologische aspecten ook aandacht besteden aan de sociale en relationele aspecten van seks (Rutgers, 2022). Kortom: de school moet de plek zijn waar studenten zichzelf kunnen zijn en zich sociaal emotioneel kunnen ontwikkelen.

## 5.3 Sturing op onderwijs

### *Sturing op kennis, kansen en ontwikkeling van studenten*

**Onderzoek basisvaardigheden** • Medio 2022 heeft de inspectie gesprekken gevoerd over de basisvaardigheden taal, rekenen en burgerschap met 9 besturen, het management van 29 opleidingen en docenten van deze 29 opleidingen. Dit onderzoek sloot aan op een onderzoek uit 2021 waarbij we een groep van 300 opleidingsmanagers en hun 29 besturen in het bekostigd en niet-bekostigd mbo een vragenlijst lieten invullen over de kwaliteitszorg inzake het onderwijs in de basisvaardigheden. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs (2023e).

**Besturen sturen op beleid voor basisvaardigheden** • In de gesprekken gaven meerdere besturen en opleidingen aan dat zij de noodzaak zien om extra aandacht te schenken aan taal en rekenen en dat zij hier werk van (gaan) maken. Zij noemden diverse initiatieven waaraan ze werken of waarmee ze willen starten. In de gesprekken gaven besturen aan dat zij werken aan het versterken van de basisvaardigheden door deze op de agenda te zetten en bijvoorbeeld beleids- of regiegroepen of practoraten in te richten. Docenten, opleidingsmanagers en directeuren hebben in sterke mate invloed op het bestuursbeleid, doordat zij deelnemen aan bijvoorbeeld ontwikkelgroepen of beleidscommissies. Dit beleid vormt vervolgens het kader waarbinnen de opleidingen hun aanpak en ambities voor de basisvaardigheden nader uitwerken. Het bovenstaande geldt niet voor alle geïnterviewde besturen; enkele opleidingen gaven aan dat hun bestuur niet stuurt op de basisvaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2023e).

**Ambitie is integratie in de beroepsvakken** • In de gesprekken zeiden diverse besturen en opleidingen ernaar te streven de basisvaardigheden te integreren in de beroepsgerichte- en theoretische vakken. Het is voor hun studenten van belang om de basisvaardigheden in een betekenisvolle context aan te bieden (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Dit streven sluit aan bij één van de adviezen van de Onderwijsraad (2022), namelijk: het verankeren van taal en rekenen in andere (beroepsgerichte) vakken en leergebieden.

**Besturen en opleidingen vooral algemene doelen voor taal en rekenen** • Het merendeel van de besturen en opleidingen gaf in de vragenlijst aan dat ze concrete doelen voor taal en rekenen heeft. In de gesprekken noemden zij vooral doelen die algemeen van aard zijn, zoals: integratie van taal en rekenen in andere vakken, het afleveren van goede beroepsbeoefenaars, een goede aansluiting op het vervolgonderwijs realiseren of het behalen van het diploma. Soms zijn er concrete doelen, zoals: alle docenten die rekenen geven, voldoen aan het landelijk vastgestelde profiel 'rekendocent mbo', of maximaal 5% van de studenten zakt op de generieke vakken. Een aantal besturen en opleidingen noemde de referentieniveaus in het gesprek over doelen voor taal en rekenen en zei ernaar te streven dat studenten op het gewenste referentieniveau uitstromen. Toch gaf bijna de helft van de opleidingen in de vragenlijst aan dat zij voor hun studenten geen inschatting van de referentieniveaus bij uitstroom kunnen maken. Enkele opleidingen noemden dat ze een startmeting uitvoeren bij nieuwe studenten om zo maatwerk te kunnen bieden op het gebied van taal en rekenen (Inspectie van het Onderwijs, 2023e).

**Evaluaties kwalitatief van aard** • In de vragenlijst gaf een minderheid van de opleidingen aan dat zij de resultaten voor taal en rekenen met hun bestuur bespreekt. Ook in de gesprekken zeiden diverse opleidingen dat de resultaten voor taal en rekenen en de referentieniveaus geen onderwerp van gesprek met het bestuur zijn. Als wordt gesproken over de taal- en rekenresultaten, is dit vooral gericht op het proces: hoe gaat het, zijn er bijzonderheden, wat heb je nodig? Eén bestuur noemde dat het een dashboard ontwikkelt waarin taal, rekenen en burgerschap een plek krijgen (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Om het onderwijs structureel te kunnen evalueren en te verbeteren zijn heldere doelen en regelmatige monitoring noodzakelijk (Onderwijsraad, 2022).

## Sturing

**Burgerschap verbinden met de beroepspraktijk** • In de vragenlijst hebben opleidingen in het mbo vaker dan in andere sectoren aangegeven dat ze een visie, concrete doelen en/of leerlijnen voor burgerschap hebben. In de gesprekken spraken besturen en opleidingen in algemene termen over hun doelen voor burgerschap, zoals: studenten goed voorbereiden op hun deelname aan de maatschappij of studenten kritisch leren nadenken. Daarbij willen opleidingen het burgerschapsonderwijs laten aansluiten bij de beroepspraktijk waarvoor de studenten worden opgeleid, bijvoorbeeld via de beroepsdilemma's die ze kunnen tegenkomen. Diverse opleidingen noemden dat ze zich in het onderwijs richten op de voorgeschreven dimensies van burgerschap: de politiek-juridische, economische en maatschappelijk-sociale dimensie en de dimensie vitaal burgerschap. Evaluaties van het burgerschapsonderwijs zijn net als die van taal en rekenen kwalitatief van aard. De mate waarin opleidingen het burgerschapsonderwijs vormgeven verschilt: van een doordacht programma, tot zoekende wat burgerschap zou moeten inhouden (Inspectie van het Onderwijs, 2023e).

## Flexibilisering

**Flexibilisering blijft toenemen** • Om goed inzetbaar te blijven op de arbeidsmarkt en vanuit kracht en plezier het eigen werk te kiezen, is het belangrijk dat mensen zich blijven ontwikkelen. Stimuleren van leven lang ontwikkelen is niet nieuw binnen het overheidsbeleid (OCW & SZW, 2014; 2019; 2020). En mbo-instellingen nemen al jaren maatregelen om onderwijstrajecten soepeler te laten aansluiten bij veranderende behoeftes van studenten, het werkveld en de samenleving. De maatregelen betreffen onder andere meer maatwerk in didactisch handelen, in de vorm van de opleiding (bijvoorbeeld hybride opleidingen), in de inhoud van de opleidingen (bijvoorbeeld combi-opleidingen en cross-overs) en in de duur ervan (bijvoorbeeld verkorte trajecten). Om in te spelen op vragen vanuit de arbeidsmarkt voor reeds werkenden zijn veel bekostigde en niet-bekostigde instellingen gestart met opleidingen in de derde leerweg die kunnen worden afgerond met een mbo-certificaat of -verklaring.

**Onderwijs is meer dan kwalificeren** • Flexibilisering biedt veel kansen en mogelijkheden voor studenten. Er zijn echter ook zorgen, bijvoorbeeld over de ruimte voor de vormende functie van het onderwijs. Bij de diplomagerichte trajecten brengt flexibilisering het risico met zich mee dat er minder oog is voor onderdelen van de opleiding die niet met een voldoende zijn getoetst om het diploma te behalen, zoals burgerschap en loopbaanontwikkeling. Dit kan vooral nadelig zijn voor studenten jonger dan 23 jaar. Met name (jonge) studenten die nog in hun eerste schoolloopbaan zitten, hebben tijd nodig om zichzelf te leren kennen, zich te oriënteren op de mogelijkheden van de arbeidsmarkt en op een gelijkwaardige manier deel uit te maken van de samenleving. Bij flexibele trajecten kan de sociale functie onder druk komen te staan als gevolg van een verkorte opleidingsduur, geïndividualiseerd onderwijs of een focus op het beroepsgerichte deel van de opleiding. We hebben meer zicht nodig op de flexibele trajecten en op de doelgroepen die er gebruik van maken om te zien waar effectieve of onwenselijke consequenties zichtbaar worden. De inspectie waardeert de ontwikkeling dat onderwijs met flexibele trajecten effectiever kan worden afgestemd op behoefte van de student, arbeidsmarkt en maatschappij en daarbij houden we ook oog voor de kwaliteit van het onderwijs. De focus van de jaargesprekken tussen besturen, de inspectie en de raad van toezicht ligt dit jaar op de sociale functie van onderwijs in relatie tot de flexibiliseringstrend.

**Risico's bij trajecten gericht op een deel van de opleiding** • Bij trajecten die gericht zijn op een deel van een mbo-opleiding (alleen mogelijk in het niet-bekostigd onderwijs) zien we eveneens minder aandacht voor de sociale functie en persoonlijkheidsvorming. Daarnaast zijn er nog andere risico's. Na afronding van zo'n traject kunnen studenten een certificaat of mbo-verklaring krijgen. Verklaringen en certificaten vertroebelen het zicht op de opbrengsten van onderwijs. Tot slot bestaat het risico dat instellingen elkaar beconcurreren op studieduur in plaats van op kwaliteit. Ondanks deze mogelijke risico's, hebben de certificaten en verklaringen een belangrijke functie in het onderwijs: studenten hebben nu wel een erkenning van hun leerresultaten. Naast nieuwe vaardigheden levert dat ook eigenwaarde op.

### Overige educatie

**Overige educatie meer gericht op niet-diplomagerichte trajecten** • Overige educatie is gericht op mensen van 18 jaar en ouder die moeite hebben met de Nederlandse taal, rekenen en digitale vaardigheden. Het doel van de verankering van de eindtermen opleidingen overige educatie in de ministeriële regeling, die is gebaseerd op de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) is het bevorderen van de zelfredzaamheid van volwassenen met het vergroten van de taal-, reken- en digitale vaardigheden als middel. En in het verlengde daarvan opleiden tot aan het instroomniveau van het mbo. In de praktijk kunnen opleiders en gemeenten kiezen uit diplomagerichte en niet-diploma-gerichte trajecten. Bij niet-diplomagerichte trajecten is niet bekend wat het niveau van de opleiding is. Hiermee is dus niet gegarandeerd dat het niveau aansluit bij het instroomniveau van het mbo. Bij diploma-gerichte trajecten is dat wel gegarandeerd. Overigens geeft het diploma overige educatie geen recht op toelating tot het mbo, ondanks dat het niveau wel kan aansluiten. In de praktijk is het onderscheid tussen diplomagerichte en niet-diplomagerichte trajecten niet altijd helder voor gemeenten en opleiders. Gemeenten lijken steeds vaker aan te sturen op niet-diplomagerichte trajecten, met name omdat deze trajecten korter duren. Daarmee is de kans aanwezig dat de basisvaardigheden van de deelnemers niet aansluiten bij de instroomeisen van het mbo en dat het doel van meer zelfredzaamheid niet wordt behaald. De inspectie houdt alleen toezicht op de diplomagerichte trajecten van overige educatie. Sinds 2022 vallen hier ook taalschakeltrajecten onder, opleidingen gericht op instroom van inburgeringsplichtigen in een vervolgopleiding op mbo-, ho- of wo-niveau.

**Beschikbaarheid gekwalificeerde docenten problematisch in overige educatie** • Overige educatie heeft moeite met het vinden en behouden van gekwalificeerde docenten (SZW, 2022). Dit heeft diverse redenen. Een van de redenen is dat veel docenten als zelfstandige worden ingehuurd en dan vaak voor meerdere aanbieders werken. Ook zorgt de roostering soms voor problemen. Een deel van de doelgroep is overdag niet beschikbaar door bijvoorbeeld werk en wil graag 's avonds les. De beschikbaarheid van docenten is overdag echter groter dan in de avond. Lessen worden, mede als gevolg van de lockdown tijdens de coronapandemie, zowel online als fysiek gegeven.

### Sturing op kwaliteit en continuïteit van het onderwijs

**Besturen in stelling bij krapte op arbeidsmarkt** • Het is een wettelijke verplichting voor scholen om met hun opleidingsaanbod aan te sluiten bij de behoefte van de arbeidsmarkt. Veel instellingen zijn gestart met de derde leerweg en mbo-verklaringen. Bij de roc's neemt het aantal opleidingen in de derde leerweg/OVO (overig onderwijs) al een aantal jaar toe. Aan het begin van het schooljaar 2022-2023 waren dit er 2.311. Dat is een toename van 712 ten opzichte van het vorige schooljaar (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). Hiermee spelen de roc's in op vragen vanuit de regionale arbeidsmarkt voor reeds werkenden. In deze werkwijze zit ook een risico: het mbo leidt niet op voor vacatures, maar het leidt studenten op voor én een beroep én voor participatie in de samenleving. Een diploma geeft daarbij de grootse kans op een succesvolle start op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Besturen zijn aan zet om een balans te vinden tussen inspelen op de krapte op de arbeidsmarkt en voldoen aan de brede opdracht van het mbo, waar ook de persoonlijke vorming en de sociale functie deel van uitmaken.

**Meeste besturen sturen op onderwijskwaliteit** • In 2022 kregen 15 van de 16 onderzochte instellingen voor bekostigd onderwijs minimaal het oordeel voldoende op alle 3 de standaarden in het kwaliteitsgebied besturing, kwaliteitszorg en ambitie (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). In het niet-bekostigd onderwijs zijn 23 instellingen bezocht. Daarvan kregen 18 instellingen tenminste het oordeel voldoende op de standaarden visie, ambities en doelen en op evaluatie, verantwoording en dialoog. De standaard uitvoering en kwaliteitscultuur werd 20 keer met minstens een voldoende beoordeeld. Deze besturen sturen op onderwijskwaliteit. Dat dit ook daadwerkelijk leidt tot voldoende onderwijskwaliteit, is de verantwoordelijkheid van besturen. Het is van belang om deze relatie te monitoren.


 Sturing

**Verantwoording jaarverslag moet of kan op enkele onderdelen beter** • Bij de beoordeelde besturen in 2022 kan de verantwoording over de wijze waarop het bestuur in de praktijk omgaat met risico's vaak beter. Ook moeten de raden van toezicht zich beter verantwoorden over hoe ze toezicht hebben gehouden op de doelmatige besteding van middelen en explicieter zijn in de resultaten die zij met hun toezicht bereikt hebben. Daarnaast kunnen besturen hun meerjarenbegroting verbeteren door aan de (strategische) doelen – waaronder doelen op het gebied van basisvaardigheden – expliciet middelen te koppelen (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Het doel van deze verbeteringen is om de kwaliteit van de besturingscyclus en het interne toezicht daarop te versterken.

**Enorme groei digitalisering brengt diverse vraagstukken met zich mee** • Besturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het gehele onderwijs, dus ook de delen die online plaatsvinden. Hiervoor is het nodig dat de besturen een visie ontwikkelen op de toepassing van digitaal onderwijs. Wanneer is online onderwijs van toegevoegde waarde voor de student? En wat betekent online onderwijs voor de sociale functie van onderwijs? Digitalisering gaat ook over de ict-infrastructuur, cybersecurity en de afhankelijkheid van grotere techbedrijven. Bij de ict-infrastructuur gaat het over veilige uitwisseling van data, eigenaarschap over data en cyberveiligheid, maar ook over inkopen van digitale toepassingen. Dit raakt het thema kansengelijkheid: de beschikbaarheid van apparatuur en internettoegang mogen geen belemmering zijn voor studenten om een opleiding te kunnen volgen. En wat gebeurt er met de gegevens van studenten die via cookies, tracking en surveillancetechnologie terecht komen bij private Big Tech-partijen? (WRR & KNAW, 2021).

**Samenspel binnen de governancedriehoek verdient meer aandacht** • Goed bestuur vereist goed samenspel binnen de governancedriehoek (bestuur, raad van toezicht en medezeggenschapsorganen (ondernemingsraad en studentenraad)). Dit is belangrijk omdat de referentiekaders, de ervaringen en de belevingswerelden van deze 3 partners verschillen. Uitwisseling van deze perspectieven bij het onderzoeken van een onderwerp, leidt tot beter geïnformeerde besluiten (Goodijk, 2017). Het belang van goede samenwerking binnen de governancedriehoek wordt nog niet altijd onderkend en het samenspel krijgt niet de aandacht van besturen en de raden van toezicht die het nodig heeft (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Veel raden van toezicht gaan de dialoog met de medezeggenschapsorganen uit de weg. Dat brengt als risico met zich mee dat de raden van toezicht minder zicht hebben op wat er speelt. De maatschappelijke en financiële consequenties daarvan kunnen groot zijn (Bokhorst & Overman, 2021). Daarnaast ontbreekt het vaak aan een heldere verantwoording bij de besturen en raden van toezicht over wat met de inbreng van de medezeggenschap is gedaan. Tot slot zijn er grote verschillen in de facilitering en organisatie van de studentenraad en ondernemingsraad. Er ligt een taak voor de besturen om dat goed te regelen. Maar er is meer nodig. Goede governance is niet alleen een kwestie goed organiseren, maar ook van houding en opstelling (Inspectie van het onderwijs, 2022b).

### *Niet-bekostigde instellingen*

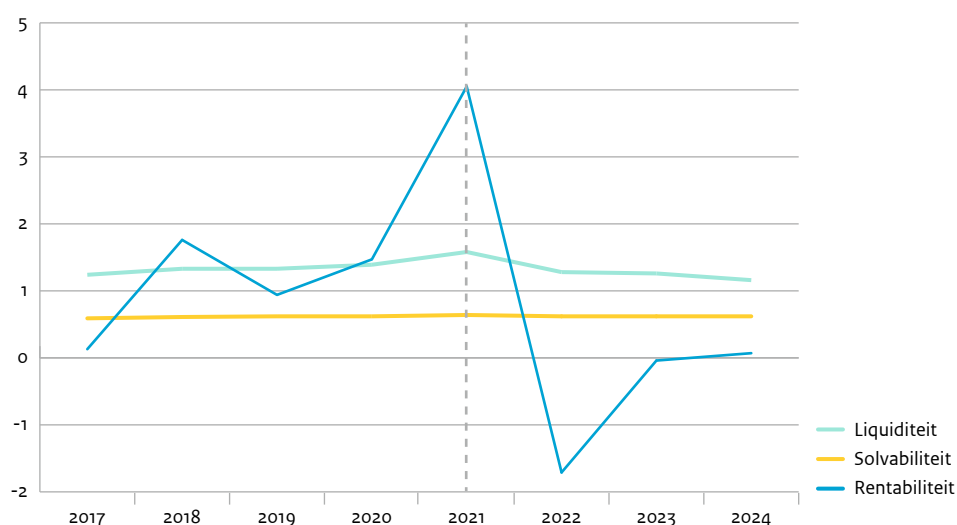
**Opbrengsten van niet-bekostigde instellingen stijgen weer** • In het schooljaar 2022-2023 zijn er 4.215 niet-bekostigde opleidingen, waarvan 1.530 opleidingen aan 105 niet-bekostigde instellingen (nbi's), 2.452 opleidingen aan roc's en 233 opleidingen aan beroepscolleges. Dit is een toename van bijna 900 niet-bekostigde opleidingen ten opzichte van het vorige schooljaar. De toename zit vooral bij beroepscolleges en roc's. Bij nbi's kijken we voor de berekening van de opbrengsten naar het behalen van een diploma binnen 12 maanden na de verwachte diplomadatum (de gestelde tijd). De onderwijsresultaten worden dus per cohort berekend. Bij de nbi's haalde in 2020-2021 47,7% van de studenten binnen de gestelde tijd een diploma. Bij opleidingen met overwegend studenten onder de 23 jaar was dat 57,7%. Dat is bijna 3 procentpunt meer dan het jaar ervoor. Bij opleidingen met overwegend studenten ouder dan 23 haalde 54,1% het diploma binnen de gestelde tijd. Dit percentage is bijna 4 procentpunt hoger dan het jaar ervoor. De opbrengsten in de derde leerweg stegen van 33,2% in 2019-2020 naar 37,7% in 2020-2021 (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

### Financieel beheer

**Gestegen baten en gestegen personeelslasten** • De totale baten van het mbo zijn gestegen van 5,2 miljard euro in 2017 naar 6,0 miljard euro in 2021. De personeelskosten zijn ook gestegen van 3,8 miljard euro in 2017 naar 4,4 miljard euro in 2021. Ongeveer de helft van de extra personeelslasten is naar extra fte's met een dienstverband gegaan. De andere helft zit in hogere salarissen (cao, indexatie en doorgroei in de schaal). De externe inhuur – personeel dat niet in loondienst is – steeg niet. Daarbij geldt dat 54,2% van het onderwijzend personeel wordt betaald in schaal LB, ruim 41,0% in schaal LC en 4,3% in schaal LD. Het aandeel in LB is de afgelopen jaren licht gestegen en het aandeel in LC en LD is licht gedaald (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). De krapte op de arbeidsmarkt is op dit moment niet terug te zien in een hogere inschaling.

**Stabiele financiële parameters** • Het mbo kent al jaren een stabiele solvabiliteit (figuur 5.3a). Dit betekent dat besturen genoeg geld achter de hand hebben om ook in de toekomst aan hun financiële verplichtingen te kunnen voldoen. In 2021 was de verhouding tussen het eigen vermogen (inclusief voorzieningen) en het totaal vermogen op sectorniveau 0,64 (signaleringswaarde is 0,3). De liquiditeit is in 2021 gestegen naar 1,58 (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Dat is ruim voldoende. Liquiditeit geeft aan of het bestuur genoeg geld beschikbaar heeft voor de uitgaven die op korte termijn moeten worden gedaan. De signaleringswaarde voor de beoordeling van de liquiditeit hangt af van de baten van het bestuur: hoe hoger de baten van het bestuur, hoe lager de signaleringswaarde (tussen 0,75 en 1,5).

**Figuur 5.3a** Ontwikkeling financiële kengetallen in het mbo in de periode 2017 tot en met 2024



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023b)

**Rentabiliteit gestegen in 2021** • De rentabiliteit is gestegen van 1,5% in 2020 naar 4,1% in 2021. Een van de redenen voor deze stijging is dat in 2021 NP-Onderwijsmiddelen zijn ontvangen, waarvan een deel nog niet is uitgegeven in 2021. Het deel dat niet is uitgegeven, is toegevoegd aan het eigen vermogen. Daarnaast zijn er andere redenen, zoals hogere rijksbijdragen. De gerealiseerde inkomsten, uitgaven en resultaten wijken dan ook af van de begroting. Het begrote resultaat was 66 miljoen euro negatief. Het resultaat was een plus van 243 miljoen euro (Inspectie van het Onderwijs, 2023b).





# Literatuur

- Andriessen, I., van Rooijen, M., Day, M., Van den Berg, A., Mienis, E., & Verweij, N. (2021). *Ongelijke kansen op de stagemarkt*. Verwey-Jonker Instituut.
- Berg, E. Van den, P. Bisschop, B. Ter Weel, & Zwetsloot, J. (2021). *Verschillen in arbeidsparticipatie van mbo'ers circa een jaar na afstuderen: analyse van verschillen tussen jongeren met een verschillende achtergrond op basis van administratieve data en enquêtedata*. SEO Economisch Onderzoek.
- Bokhorst, M., & Overman, S. (2021). *Bestuurlijk verval in de semipublieke sector. Toezicht als meegroeierende tegenkracht*. Boom criminologie.
- Centerdata (2021). *Loopbaanmonitor onderwijs*. Centerdata.
- Cuppen, J., Termorshuizen, T., Lodewick, J., Van den Berg, E., Van der Ven, K. & Konijn, S. (2021). *Evaluatie Servicedocument schoolkosten mbo*. ResearchNed/SEO Economisch Onderzoek.
- De Wilde, P., Rijntjes, R., Horlings, C., Jelacic, N., De Moor, G., & Vankan, A. (2022). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2022*. Ecorys/Dialogic.
- ECBO (2022, 5 september). *De nieuwe rekensen in het mbo*. Geraadpleegd op 16 maart 2023, van <https://ecbo.nl/nieuws/de-nieuwe-rekensen-in-het-mbo/>
- ECIO (2022, 29 september). *Sociale veiligheid. Bijeenkomst Landelijk Netwerk Studentenwelzijn*. Geraadpleegd op 2 februari 2023, van <https://ecio.nl/webinars/studentenwelzijn-sociale-veiligheid/>
- Elffers, L. (2018). *Studiesucces in het hbo: het belang van een ketenbenadering*. In F. Glastra, & D. Van Middelkoop (red.). *Studiesucces in het hoger onderwijs. Van rendement naar maatschappelijke relevantie* (blz. 141-166). Eburon.
- Goedhardt, N.S., Dedding, C., Rodriguez, M.J., & Spruijt, P. (2022). *"Ik ben maar een mbo'er". Het mentaal welbevinden van mbo-studenten tijdens de coronacrisis*. RIVM en Amsterdam UMC.
- Goodijk, R. (2017). *Strategisch partnerschap, wat is wijsheid? Over bestuur en toezicht in het semipublieke domein*. Koninklijke van Gorcum.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2022b). *Medezeggenschap en het samenspel in de governance driehoek*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023a). *Technisch rapport cohorten en aansluiting arbeidsmarkt. De Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023b). *Technisch rapport financiële kwaliteit. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023c). *Technisch rapport monitoring hoger onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023d). *Technisch rapport monitoring middelbaar beroepsonderwijs. De Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023e). *Technisch rapport stelselonderzoek basisvaardigheden*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (te verschijnen). *Stagediscriminatie mbo*. Inspectie van het Onderwijs.
- Jansma, M. (2020). *Leraren over het bevoegdhedenstelsel. Onderzoek onder leraren in het po, so, vo en mbo over bevoegdheden*. Geraadpleegd op 2 februari 2023, van <https://www.aob.nl/wp-content/uploads/2020/09/Rapport-bevoegdhedenstelsel-september-2020.pdf>
- JOB (2022a). *Jij beslist mee 4.0. Het organiseren van inclusieve studentenparticipatie en medezeggenschap*. Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB).
- JOB (2022b). *JOB-monitor 2022*. ResearchNed.
- JOB (2022c, 5 oktober). *Onderzoek ongebruikte leermiddelen en koppelverkoop*. Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB).
- JOB (2022d). *Tussentijdse klachtenrapportage januari t/m juni 2022*. Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB).

- Kennispunt MBO Taal en Rekenen MBO (2022, juli). *Servicedocument Examinering generieke onderdelen (cohortenoverzicht)*. Kennispunt MBO Taal en Rekenen.
- Last, B. & Dopmeijer, J. (2022, 2 mei). *Verbinding verbroken: Hoe krijg je studenten weer gemotiveerd naar de campus/school?* Trimbos-instituut. Geraadpleegd op 16 maart 2023, van <https://www.trimbos.nl/actueel/blogs/verbinding-verbroken-hoe-krijg-je-studenten-weer-gemotiveerd-naar-de-campus-school/>
- Nederlands Jeugdinstuut. (2021). *Betere hulp aan mbo-studenten met psychische problemen. Best practices verzameld*. Geraadpleegd op 18 maart 2023, van [https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-05/Betere-hulp-aan-mbo-studenten-met-psychische-problemen\\_bestand.pdf](https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-05/Betere-hulp-aan-mbo-studenten-met-psychische-problemen_bestand.pdf)
- Oberon (2022). *Stappen in LOB en burgerschap. Professionalisering en kwaliteitsverbetering LOB en burgerschap-sonderwijs mbo*. Oberon.
- OCW (2022a). *Inzet Werkagenda mbo. Kamerbrief 20 oktober 2022*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2022b). *Leerlingleraarratio*. Geraadpleegd op 17 maart 2023, van <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/onderwijs-algemeen/personeel/leerlingleraarratio>
- OCW (2022c). *Nationaal Programma Onderwijs Tweede voortgangsrapportage: mbo-ho en onderzoek*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2022d). *Regionale samenwerking voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Ministerie van het Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Geraadpleegd op 2 februari 2023, van <https://www.aanpaklerarentekort.nl/regios/voortgezet-onderwijs>
- OCW (2022e). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW & SZW (2014). *Leven lang leren. Kamerbrief 31 oktober 2014*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).
- OCW & SZW (2019). *Leven lang leren. Kamerbrief 20 september 2019*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).
- OCW & SZW (2020). *Leven lang leren. Kamerbrief 13 november 2020*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).
- Onderwijsraad (2022). *Taal en rekenen in het vizier*. Onderwijsraad.
- Rutgers (2022). *Manifest voor betere seksuele vorming*. Geraadpleegd op 17 maart 2023, van <https://seksuelevorming.nl/wp-content/uploads/2022/09/Manifest-seksuele-vorming-09-2022-RGB-DEF.pdf>
- Rutgers/SOAIIDS Nederland (2022). *Het belang van seksueel onderwijs op het MBO*. Geraadpleegd op 12 december 2022, van <https://seksuelevorming.nl/onderwijssoorten/mbo/het-belang-van-seksueel-onderwijs-op-het-mbo/>
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55, 68–78.
- SBB (2022a). *Tekorten stages en leerbanen: een veelheid van oorzaken*. Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Geraadpleegd op 17 maart 2023, van [https://www.s-bb.nl/media/omfpxhng/137771\\_rapport\\_oorzaken\\_stagetekorten\\_tg.pdf](https://www.s-bb.nl/media/omfpxhng/137771_rapport_oorzaken_stagetekorten_tg.pdf)
- SBB (2022b). *Uitkomsten BPV Monitor 2021. Landelijke rapportage*. Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB).
- SER (2017). *Uitgangspunten goede medezeggenschap. Hoe geeft u op een goede wijze invulling aan medezeggenschap?* Sociaal-Economische Raad (SER).
- Slijper, J. (2017). *En wat kan ik dan later worden?: Een onderzoek naar het studiekeuzeproces van juridische hbo-studenten* [Dissertatie]. Rijksuniversiteit Groningen.
- Stichting School & Veiligheid (2021, 2 augustus). *Veilig op stage*. Geraadpleegd op 2 februari 2023, van <https://www.schooleveiligheid.nl/kennisbank/veilig-op-stage/>
- SZW (2022). *Uitvoeringsbrief inburgering. Kamerbrief 20 december 2022*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).
- Tinto, V. (2012). *Leaving college: Rethinking the causes and cures of student attrition*. University of Chicago Press.
- Tjoelker, R., Zantinge, K. en Haakma, G. (2021). *Digitaal Moreel Kompas. Wegwijzer naar een samenleving waarbij jongeren op een veilige, kritische en gezonde manier alle kansen en mogelijkheden van de digitale wereld benutten*. ROC Friese Poort: practoraat Digitale Weerbaarheid.
- Van Toly, R., Bijman, D., & Kans, K., m.m.v. Wagemakers, S., Geertsma, A., Hofland, A., Coppens, K., Cuppen, J., & Koning, I. (2018). *Monitor Sociale Veiligheid in de mbo-sector 2017-2018. Deel 1: Studenten*. ECBO i.s.m. MBO Raad.

- Warps, J. (2012). *Adviezen voor studiekeizers op basis van de Startmonitor. Conclusies en aanbevelingen op basis van jaarlijks onderzoek naar studiekeuze en studiesucces*. ResearchNed.
- WRR & KNAW (2021). *COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW).
- Youngworks (2020). *Jongerenperspectief op LOB*. Geraadpleegd op 17 maart 2023, van [https://www.expertisepuntlob.nl/bestanden/Nieuwsbrieven/YW\\_JongerenperspectiefopLOB\\_DEF.pdf](https://www.expertisepuntlob.nl/bestanden/Nieuwsbrieven/YW_JongerenperspectiefopLOB_DEF.pdf)Youngworks



# 6 Hoger onderwijs

	Hoofdlijnen	153
6.1	De student	154
6.2	Het onderwijs	161
6.3	Sturing op onderwijs	168
	Literatuur	173

# Hoger onderwijs

## Studenten



Geen consensus over effectieve en eerlijke selectie van opleidingen



Instroom lerarenopleidingen neemt af, met name in talen



## Docenten en onderwijs

Weinig aandacht voor Nederlandse schriftelijke taalvaardigheid in Engelstalige opleidingen



Beheersing Nederlands

Het zelfstandig vinden van een stageplaats kost voor veel studenten moeite



Studenten krijgen bijna altijd feedback op schriftelijke opdrachten

## Sturing



Visitatiepanels belichten andere aspecten van kwaliteit dan publieke debat

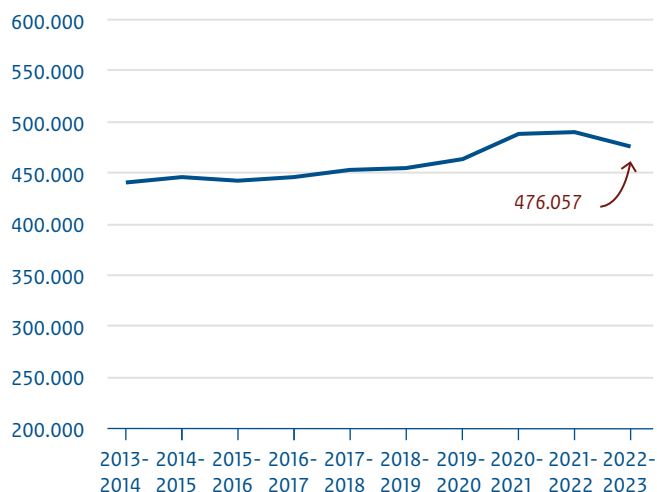


Studenten weinig betrokken bij medezeggenschap

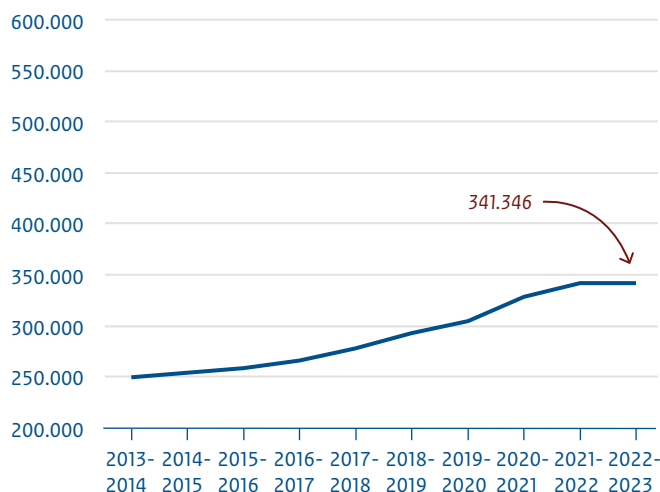


# Kengetallen

## Studenten hoger beroepsonderwijs



## Studenten wetenschappelijk onderwijs



	Hoger beroepsonderwijs			Wetenschappelijk onderwijs	
	Associate degree	Bachelor	Master	Bachelor	Master
Aantal studenten bekostigd	<b>20.970</b>	<b>440.360</b>	<b>14.727</b>	<b>217.262</b>	<b>124.084</b>
Aantal opleidingsvarianten bekostigd	<b>299</b>	<b>1.367</b>	<b>257</b>	<b>496</b>	<b>956</b>
Aantal opleidingsvarianten niet-bekostigd	<b>73</b>	<b>282</b>	<b>123</b>	<b>2</b>	<b>10</b>

## Aantal instellingen hoger beroepsonderwijs

Bekostigd	Niet-bekostigd
<b>36</b>	<b>59</b>

Liquiditeit	Solvabiliteit	Rentabiliteit
<b>1,27</b>	<b>0,56</b>	<b>5,17</b>

**1** besturen onder aangepast financieel toezicht

## Aantal instellingen wetenschappelijk onderwijs

Bekostigd	Niet-bekostigd
<b>18</b>	<b>2</b>

Liquiditeit	Solvabiliteit	Rentabiliteit
<b>0,95</b>	<b>0,54</b>	<b>2,53</b>

**0** besturen onder aangepast financieel toezicht



## Financiële gegevens

### Liquiditeit

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

### Solvabiliteit

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

### Rentabiliteit

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



# Hoofdpijnen

**Instream neemt af, uitval neemt toe** • In het studiejaar 2022-2023 zijn minder studenten begonnen aan een opleiding in het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo). De afname is in het wo minder sterk dan in het hbo vanwege de instroom van internationale studenten. Minder studenten beginnen aan een tweedegraads lerarenopleiding of aan een universitaire lerarenopleiding en het aantal behaalde diploma's bij deze opleidingen neemt af. De uitval - ook bij de lerarenopleidingen - na 1 jaar studeren nam toe in het studiejaar 2021-2022. Voor de wo-bachelor was de uitval zelfs hoger dan in de laatste 10 jaar. Ook de uitval na 2 jaar studeren nam toe. Dit is mogelijk het gevolg van maatregelen, zoals het vervallen van het bindend studieadvies, die werden genomen tijdens de coronaperiode.

**Ho-studenten een selecte groep** • Jongeren die toelaatbaar zijn voor het ho vormen aan de poort al een selecte groep. Studenten waarvan de ouders niet in het hoger onderwijs (ho) hebben gestudeerd en studenten uit de lagere en midden-inkomensgroepen maken een relatief klein deel uit van de groep startende studenten. De oorzaken hiervan liggen al eerder in het onderwijssysteem. De scheve verdeling komt in versterkte mate terug bij opleidingen die selecteren, in kleinschalig intensieve opleidingen en in opleidingen met aanvullende eisen. Dit heeft te maken met de selectieprocedure en met zelfselectie. De inspectie vraagt de minister om de rol die ho-instellingen kunnen of moeten spelen in de toegang tot het onderwijs, te verduidelijken.

**Meer mogelijkheden om taalvaardigheid te versterken gewenst** • Het is onbekend met welk taalniveau de meeste studenten in- of uitstromen. Studenten schatten hun eigen Nederlandse schrijfvaardigheid behoorlijk hoog in. Toch vindt een deel van de studenten dat ze weinig mogelijkheden hebben om de schrijfvaardigheid te verbeteren. Met name de studenten die een volledig Engelstalige opleiding volgen, krijgen tijdens de opleiding weinig gelegenheid om de Nederlandse schrijfvaardigheid verder te ontwikkelen. De inspectie benadrukt de noodzaak van een helder juridisch kader voor de verplichting van instellingen om de Nederlandse taalvaardigheid te onderhouden en/of verder te ontwikkelen. Daarvoor is een wijziging nodig van de Wet

op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).

**Versterken stagebegeleiding wenselijk** • Veel studenten kost het moeite zelf een stageplaats te vinden. Ze zeggen dat ze onvoldoende hulp of begeleiding van de instelling hierbij krijgen. 3 op de 10 studenten beoordeelt de stagebegeleiding vanuit de opleiding met een 5 of lager. De inspectie adviseert opleidingen hun stages goed te evalueren en waar mogelijk de begeleiding te versterken. Sommige ho-studenten hebben te maken met stagediscriminatie, bij het zoeken naar een stage en tijdens de stage.

**Risico op aantasting maatschappelijk vertrouwen in kwaliteit ho** • De kwaliteit van het hoger onderwijs is goed en stabiel, afgaande op de accreditaties van de NVAO. Het accreditatiestelsel dat uitgaat van visitaties door peers, geeft evenwel geen inzicht in de kwaliteit van verschillende problemen waar andere maatschappelijke stakeholders aandacht voor vragen. De beschreven basiskwaliteit door peers en de maatschappelijke discussies over kwaliteit in het ho sluiten regelmatig niet bij elkaar aan. Dat kan op termijn het maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van het hoger onderwijs en deze vorm van accreditatie aantasten.

**Herbezinning op medezeggenschap nodig** • De interne *checks and balances* zijn belangrijk in de sturing van het hoger onderwijs. De studentgeledingen binnen medezeggenschapsorganen kunnen zich echter maar in beperkte mate baseren op de betrokkenheid van de achterban. Dit knelt des te meer omdat er hoge verwachtingen zijn ten aanzien van de rol van de medezeggenschap bij de beleidsvoornemens rond instellingsaccreditatie.

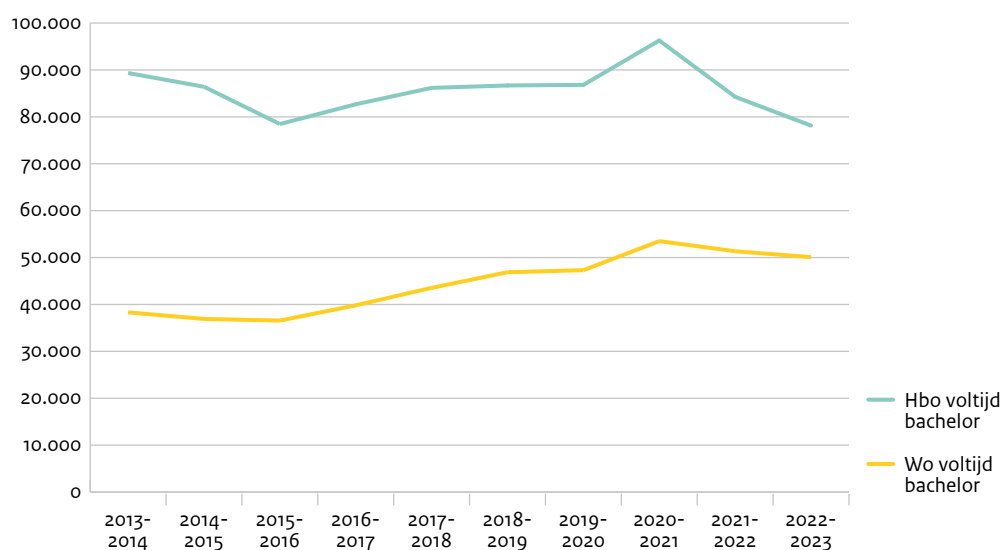
## 6.1 De student

**Studentenwelzijn nog altijd onder druk** • In 2022 constateerden we dat het welzijn van een deel van de studenten onder druk staat (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). Dat is nog steeds zo. Verschillende onderzoeken – niet altijd representatief – tonen dat veel studenten het moeilijk hebben, waarbij de coronamaatregelen soms een rol speelden. Zo geeft bijna 1 op de 4 mbo- en ho-studenten aan een slechte tot zeer slechte mentale gezondheid te hebben. In het ho zijn het vooral de bachelorstudenten en de voltijdstudenten die vaker dan andere groepen aangaven een slechte mentale gezondheid te ervaren (OCW, 2022b). Psychische aandoeningen (angst-, stemmings- en middelenstoornissen) komen dubbel zo vaak voor bij studenten: van 22% in 2007-2009 naar 44% in 2019-2022 (Ten Have et al., 2022). Een grote groep internationale studenten ervaart negatieve emoties als eenzaamheid en nog meer voelen zich vaak of altijd gestrest (Nuffic, 2022). Veel internationale studenten kampen met mentale problemen (ESN et al., 2022).

### Schoolloopbanen

**Inschrijvingen en instroom met name in hbo omlaag** • In het hbo is het aantal inschrijvingen in 2022-2023 gedaald en bijna terug op het niveau van 2019, dus vóór corona (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Dit komt vooral door een afname van het aantal direct startende voltijdstudenten vanuit het toeleverend onderwijs in 2021-2022 en 2022-2023. Het aantal havo- en mbo niveau 4-gediplomeerden vanuit de beroepsopleidende leerweg (bol) is afgenomen. Ook is het aandeel studenten afgenomen dat direct na diplomering aan een voltijdopleiding in het hbo begint. Direct na het eindexamen havo in examenjaar 2021-2022 is 69% een hbo-opleiding gaan volgen. Dit was 77% in examenjaar 2019-2020 (Inspectie van het Onderwijs, 2023g). In 2022 is, direct na de afronding van mbo niveau 4 (bol), 37,9% een hbo-opleiding gaan volgen. Dat was 44,2% in examenjaar 2019-2020 (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Dit betekent dat studenten vaker een tussenjaar nemen, direct aan het werk gaan of dat leerlingen nog een andere opleiding gaan doen, zoals het vwo na de havo (zie ook hoofdstuk 4). Ook de instroom in de wo-bachelor is in 2022-2023 lager dan een jaar eerder, maar is naar verhouding minder gedaald dan in het hbo (figuur 6.1a). Dit komt mede door de toegenomen instroom van internationale studenten.

**Figuur 6.1a** Directe instroom in voltijd bachelor hbo- en wo-studenten in de periode 2013-2014 tot en met 2022-2023



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023e)

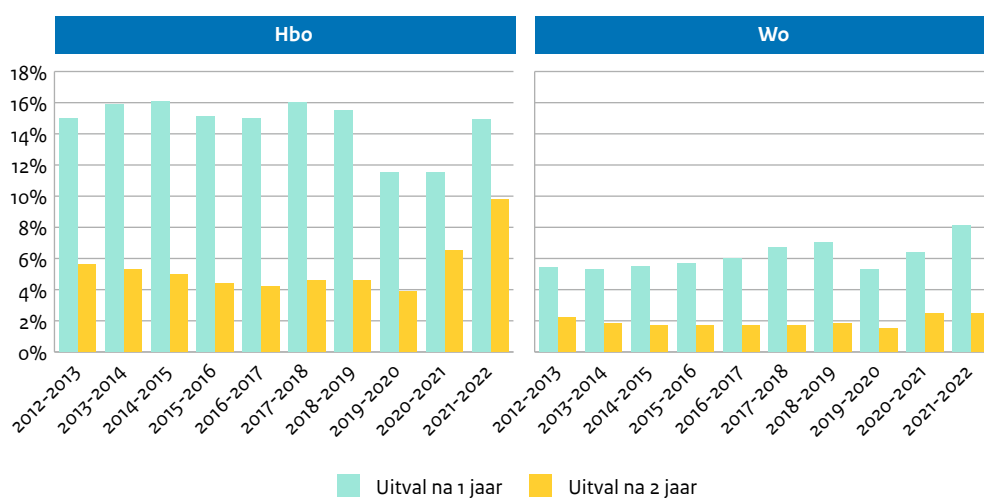
## Studenten

**De instroom van internationale studenten neemt verder toe** • Nog steeds kiezen veel internationale studenten ervoor om in Nederland te komen studeren. In de hbo-bachelor is de instroom van internationale studenten in 2022 met 7,7% toegenomen ten opzichte van het voorgaande jaar (van 8.598 naar 9.259 studenten). In de wo-bachelor is er sprake van een toename van 3,0% (van 18.038 naar 18.571 studenten) (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). De stijging is minder groot dan in de afgelopen jaren. In de voltijd hbo-bacheloropleidingen bestaat 11,8% van de directe instroom in 2022-2023 uit internationale studenten, in de voltijd wo-bachelor is dit 37,0%. Wel is er in 2022-2023 in absolute aantallen een lichte afname van de nieuwe instroom van internationale studenten in de wo-master ten opzichte van 2021-2022, met name vanuit landen binnen de Europese Economische Ruimte.

**Meer havisten naar associate degrees** • De instroom in de associate degree (ad) verandert. In de voltijd ad-opleidingen verschuift de directe instroom van voornamelijk mbo'ers naar een steeds groter aandeel havisten. In 2022-2023 bestaat de instroom in de voltijd ad voor ongeveer een vijfde deel uit havo-gediplomeerden. Dit aandeel was 5 jaar geleden een tiende. Havisten kiezen vooral voor de voltijd variant. Daarnaast trekt de associate degree, meer dan de hbo- en wo-bachelor, veel studenten aan die na een jaar hoger onderwijs een overstap maken. Bijna de helft van de instroom in de voltijd ad (48,4%) bestaat uit studenten die eerder voor een andere ho-opleiding kozen (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). De ad is daarmee niet alleen een aanvullende opleiding voor mbo'ers die zich verder willen specialiseren, maar ook een alternatief voor overstappers uit de hbo-bachelor.

**Uitval uit ho toegenomen** • In 2021-2022 zijn er meer studenten uitgevallen dan in het voorgaande studiejaar. Van de studenten die in 2021-2022 aan een voltijd hbo-bacheloropleiding begonnen is binnen een jaar 14,9% uitgevallen (figuur 6.1b). In de voltijd wo-bachelor geldt dit voor 8,1% van de studenten. Het percentage hbo-studenten dat in het eerste studiejaar uitvalt, is weer terug op ongeveer het niveau van voor corona. Voor de wo-bachelor ligt het uitvalspercentage hoger dan het in 10 jaar is geweest (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Mogelijk zien we hier naast coronagevolgen, een effect van de toename van het aantal internationale studenten. Deze studenten vallen naar verhouding vaker uit dan Nederlandse studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Ook de uitval na het eerste studiejaar is toegenomen in hbo en wo. Van het cohort dat in 2020-2021 aan een hbo-bachelor begon is 9,8% in het tweede jaar uitgevallen, dat is hoger dan in eerdere jaren. Ook in de associate degree en in de wo-bachelor steeg de uitval in het tweede studiejaar.

**Figuur 6.1b** Percentage studenten dat is uitgevallen na 1 jaar en 2 jaar uit de voltijd hbo-bachelor en wo-bachelor



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023e)


 Studenten

**Aandacht voor coronacohorten noodzakelijk** • De studenten die vanaf 2019-2020 en 2020-2021 instroomden hebben uitstel of versoepeling van het bindend studieadvies gekregen. Naast een versoepelde doorstroom, hebben deze studenten zich minder goed kunnen oriënteren op hun studie in het hoger onderwijs, hebben ze (gedeeltelijk) online onderwijs moeten volgen en hebben ze een crisis doorgemaakt die veel vraagt van de mentale weerbaarheid. Dit kan de toename van de uitval verklaren. Op alle fronten blijft aandacht voor deze zogenaamde corona-cohorten noodzakelijk: welzijn, studievoortgang en studiebegeleiding.

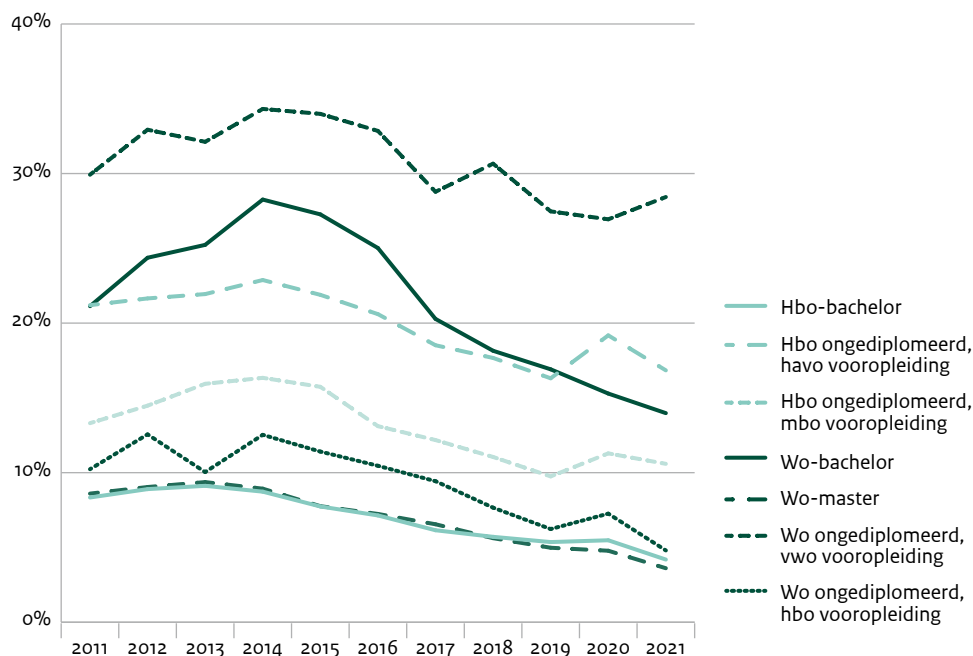
**Wisselend beeld behaalde diploma's** • Het aantal behaalde diploma's in de hbo-bachelor is weer terug op het niveau van voor corona. In de wo-bachelor en -master neemt het aantal behaalde diploma's gestaag toe. Deze trends houden gelijke tred met het aantal inschrijvingen in het hbo en wo van een aantal jaar terug. Het diplomarendement van de voltijds associate degree en de eenjarige wo-masters is voor het eerst sinds jaren afgenomen. Voor de associate degree is dit afgenomen van 53,1% voor starters in 2018-2019 naar 51,3% voor starters in 2019-2020. Voor de eenjarige wo-masters is dit gedaald van 86,4% voor starters in 2019-2020 naar 78,9% voor starters in 2020-2021 (Inspectie van het Onderwijs, 2023e).

**Groot deel Nederlandse bevolking in bezit van hbo- of wo-diploma** • Van de kinderen in Nederland die 4 jaar waren op 1 oktober in het jaar 2000, had 25,3% na 19 jaar een diploma in het hoger onderwijs. Zij waren toen rond de 23 jaar oud. Rond hun 24ste was dit percentage 31,7% en op 25-jarige leeftijd 36,4%. Ruim een derde van alle kinderen die in Nederland in het jaar 2000 de school-toelaatbare leeftijd bereikten, heeft dus op de leeftijd van 25 jaar een ho-diploma behaald (Inspectie van het Onderwijs, 2023c). Ook na deze leeftijd worden nog veel diploma's in het hoger onderwijs behaald. In 2021 heeft in de leeftijdsgroep van 25 tot 35 jaar inmiddels 55,2% een hbo- of wo-niveau bereikt, (CBS, 2022a). Daarmee is één van de doelstellingen van de Europese Unie dat tenminste 50% van de 30- tot 34-jarigen in 2030 een diploma tertiair onderwijs heeft, in Nederland bereikt (Europees Parlement, 2023).

**Het merendeel van hbo-bachelors en wo-masters in loondienst, mits gediplomeerd** • De meeste hbo-bachelor- en wo-mastergediplomeerden hebben een jaar na hun afstuderen een baan in loondienst of zijn als zelfstandige aan de slag. Van de vwo'ers die in het wo zijn begonnen, maar vervolgens het onderwijs zonder wo-diploma verlieten, is in 2021 28,4% niet in loondienst of als zelfstandige aan het werk, een jaar nadat ze de universiteit hebben verlaten. Voor de uitstromers met een wo-master diploma gaat het om maar 3,6% (figuur 6.1c). Ook havisten die een hbo-opleiding voortijdig afbreken en niet in het onderwijs terugkeren, maken minder kans op een baan in loondienst of als zelfstandige na het verlaten van de hogeschool (16,8%). Dit zijn overigens niet veel studenten. Respectievelijk 4,0% van de totale wo-uitstroom, stroomde voortijdig uit met een vwo-vooropleiding en 11,0% van de totale hbo-uitstroom deed dit voortijdig met een havo-vooropleiding. Voortijdige uitvallers uit het ho die wel een beroepsgericht diploma op zak hebben (mbo of hbo), hebben meer kans op een baan in loondienst of werk als zelfstandige. Daarbij verdienen ongediplomeerde uitvallers uit het ho gemiddeld ongeveer evenveel per uur als gediplomeerde werknemers die een niveau 4-opleiding in het mbo hebben afgerond (Inspectie van het Onderwijs, 2023c).

## Studenten

**Figuur 6.1c** De kans op geen werk 1 jaar na uitstroom, in de jaren 2011-2021, naar uitstroomniveau



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

### Gelijke kansen

**Instroom geen representatieve afspiegeling samenleving** • Studenten die het ho instromen vormen geen representatieve afspiegeling van de samenleving. In het ho zijn er relatief veel studenten met ouders die zelf een ho-opleiding hebben gevolgd en studenten met ouders in de hogere-inkomensgroepen. In het hbo heeft in 2021-2022 32,9% van de instromende studenten ouders met een inkomen behorende bij de 20% hoogste inkomens. In het wo is dit 49,5%. In het hbo heeft 48,5% van de studenten ten minste één ouder die hoger onderwijs heeft genoten. In het wo geldt dit voor 74% van de studenten. Voor de Nederlandse bevolking tussen de 15 en 75 jaar oud geldt dat in 2021 34% een opleiding in het hoger onderwijs heeft gevolgd (CBS, 2022b). Dat groepen ongelijk vertegenwoordigd zijn, komt deels door de verschillende overgangen in het gehele onderwijssysteem, waarbij kinderen van ouders met minimaal een hbo-diploma en ouders met een hoog inkomen vaker de afslag naar een 'hoger' onderwijsniveau nemen (Inspectie van het Onderwijs, 2017; 2019a; 2020). Eenmaal aan de poort van het hoger onderwijs beland, is de verdeling niet meer representatief. Deze ongelijke verdeling van potentiële instromers is onderdeel van de discussie over de opdracht die het ho al dan niet zou hebben, om in bepaalde beroepen tot een representatieve samenstelling te komen. In hoeverre moet het ho gelijke kansen bieden aan de poort, of actiever inzetten op het bereiken van een diverse studentenpopulatie via gerichte voorlichting of corrigerende selectie?

**In ho neemt ongelijkheid nauwelijks toe, maar ook niet af** • De opleiding van ouders en hun inkomen is – eenmaal in het ho en anders dan in het mbo (zie ook hoofdstuk 5) – niet sterk bepalend voor de studievoortgang van studenten. Na 5 jaar in de opleiding zijn de verschillen vanaf de start niet verder toegenomen of afgenomen. Ook hebben vergelijkbare percentages studenten na de nominale duur + 1 jaar een diploma behaald. De verhouding tussen eerste- en tweedegeneratiestudenten en studenten uit verschillende inkomensgroepen verschuiven niet of nauwelijks vergeleken met de verschuivingen die al voor het hoger onderwijs zijn opgetreden. Uitgezonderd specifieke opleidingen in het ho waar wel verschillen tussen deze groepen waar te nemen zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2019b). In hbo- en wo-fixusopleidingen, kleinschalig intensieve opleidingen en hbo-opleidingen met aanvullende eisen zijn tweedegeneratiestudenten en studenten uit de hogere-inkomensgroepen oververtegenwoordigd.


 Studenten

**Zelfselectie verschilt tussen studenten** • Het aandeel opleidingen dat selecteert neemt toe. Zowel in het hbo als in het wo wordt in het studiejaar 2022-2023 door zo'n 17% van de voltijd bacheloropleidingen geselecteerd (DUO, 2022; Studiekeuze123, 2022a). Bijna een vijfde van de opleidingen is dus niet direct toegankelijk met een mbo-, havo- of vwo-diploma. Voor sommige aspirant-studenten is selectie – en met name de wijze waarop deze wordt georganiseerd – een reden om voor een alternatieve opleiding te kiezen (Inspectie van het Onderwijs, 2022b).

**Opleidingen hebben blinde vlekken voor de risico's van hun selectieprocedures** • Opleidingen kiezen hun selectiecriteria en -instrumenten verschillend en onderbouwen dit ook verschillend, vaak vanuit dezelfde intenties (Inspectie van het Onderwijs, 2023a). Het ontbreekt aan consensus tussen opleidingen over welke criteria voorspellend zijn en welke instrumenten het beste en eerlijkste meten. Het borgen van kansgelijkheid in de verschillende selectieprocedures is op onderdelen punt van aandacht bij opleidingen, maar wordt niet meegenomen in ieder aspect van de selectieprocedure. Opleidingen voelen zich daarin soms handelingsverlegen of zien het niet als hun probleem. De inspectie ziet deze verschillen in opvattingen en onderbouwing van selectieprocedures als een risico voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. We roepen op tot een systematische en volledige onderbouwing van selectieprocedures, waarbij niet alleen de relatie tussen selectieprocedure en de gewenste populatie wordt onderbouwd, maar waar ook potentiële risico's voor kansongelijkheid meewegen in de onderbouwing. Daarnaast vraagt de inspectie aan de minister om de rol van hogescholen en universiteiten te verduidelijken, waar het gaat om de toegang tot het onderwijs.

**Een deel van de studenten ervaart stagediscriminatie** • De inspectie heeft studenten die stage (hebben) (ge)lopen gevraagd naar hun ervaringen bij het zoeken naar een stage en het lopen van een stage (zie paragraaf 6.2). Daarbij vroegen we ook naar hun eventuele ervaringen met stagediscriminatie. Ongeveer 8% (86 studenten) van de studenten die een stage lopen en/of hebben gelopen, heeft of denkt te maken te hebben gehad met discriminatie bij het zoeken naar een stage tijdens hun studie. Dit geldt voor ongeveer 6% (74 studenten) van de studenten tijdens het lopen van een stage. Meer dan de helft van de studenten die discriminatie (denken te) hebben ervaren bij het zoeken van een stage, nam dit waar doordat zij niet werden uitgenodigd voor een gesprek, maar wel gekwalificeerd waren. Bijna de helft van de studenten die discriminatie (denken te) hebben ervaren tijdens de stage, merkte dit doordat zij minder werden betrokken in collegiale activiteiten door de stageorganisatie (48%). De studenten die discriminatie (denken te) hebben ervaren is gevraagd om welke reden(en) zij denken te zijn gediscrimineerd. Bij het zoeken van een stage zijn de 3 meest genoemde redenen: etniciteit, nationaliteit en huidskleur. De meest genoemde reden tijdens het lopen van een stage is leeftijd (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).

**Stagediscriminatie heeft gevolgen voor studieloopbaan** • Meer dan een derde van de studenten die (denken) te maken hebben gehad met discriminatie bij het zoeken naar een stage, zocht vervolgens naar een alternatief voor de stage (al dan niet met hulp van de opleiding). Andere genoemde gevolgen voor de studieloopbaan zijn studievertraging en het op zoek gaan naar een stage in de eigen omgeving bij vertrouwde bedrijven/organisaties (al dan niet met hulp van de opleiding). Slechts een klein aantal studenten gaf aan dat er geen gevolgen waren voor de studieloopbaan. Voor meer dan de helft van de studenten die (denken) te maken hebben gehad met discriminatie tijdens hun stage, had dit geen gevolgen voor hun studieloopbaan in het ho. Indien discriminatie tijdens de stage wel gevolgen had op de studieloopbaan, gaf bijna een kwart van de bevroegde studenten aan dat zij studievertraging hebben opgelopen. Meer dan de helft van de studenten die (denken) te maken hebben gehad met discriminatie bij het zoeken naar een stage, denkt minder kans te maken op het vinden van een baan na afronden van de opleiding. Meer dan de helft van de studenten die (denken) te maken hebben gehad met discriminatie tijdens hun stage, is daardoor minder gemotiveerd voor hun stage (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).

**Bespreken stagediscriminatie vooral met familie, vrienden of met een medestudent** • Indien de studenten actie ondernamen naar aanleiding van de ervaren discriminatie bij het zoeken naar een stage of tijdens de stage, dan bespraken zij dit met name met familie of vrienden of met een medestudent. Meer dan een derde van de bevroagde studenten die (denken) te maken hebben gehad met discriminatie bij het zoeken naar een stage deed niets/ondernam geen actie. Dit geldt voor bijna een kwart van de studenten die (denken) te maken hebben gehad met discriminatie tijdens hun stage. Een klein deel van de studenten heeft de ervaren discriminatie bij het zoeken naar een stage aangekaart bij de instelling (bijvoorbeeld een stagebegeleider of vertrouwenspersoon). Minder dan een derde van de studenten besprak de ervaren discriminatie tijdens de stage met hun stagebegeleider (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).

**Instellingen zetten zich in om stagediscriminatie tegen te gaan** • In de zomer van 2022 is het Manifest tegen stagediscriminatie in het hoger onderwijs getekend. Via dit manifest geven de betrokken partijen het statement af dat zij hun verantwoordelijkheid nemen voor een concrete aanpak tegen stagediscriminatie en stellen zich als doel om meer samen te werken aan het tegengaan van stagediscriminatie (cf. VH et al., 2022). De bovengenoemde onderzoeksresultaten onderstrepen het belang van de implementatie van dit manifest.

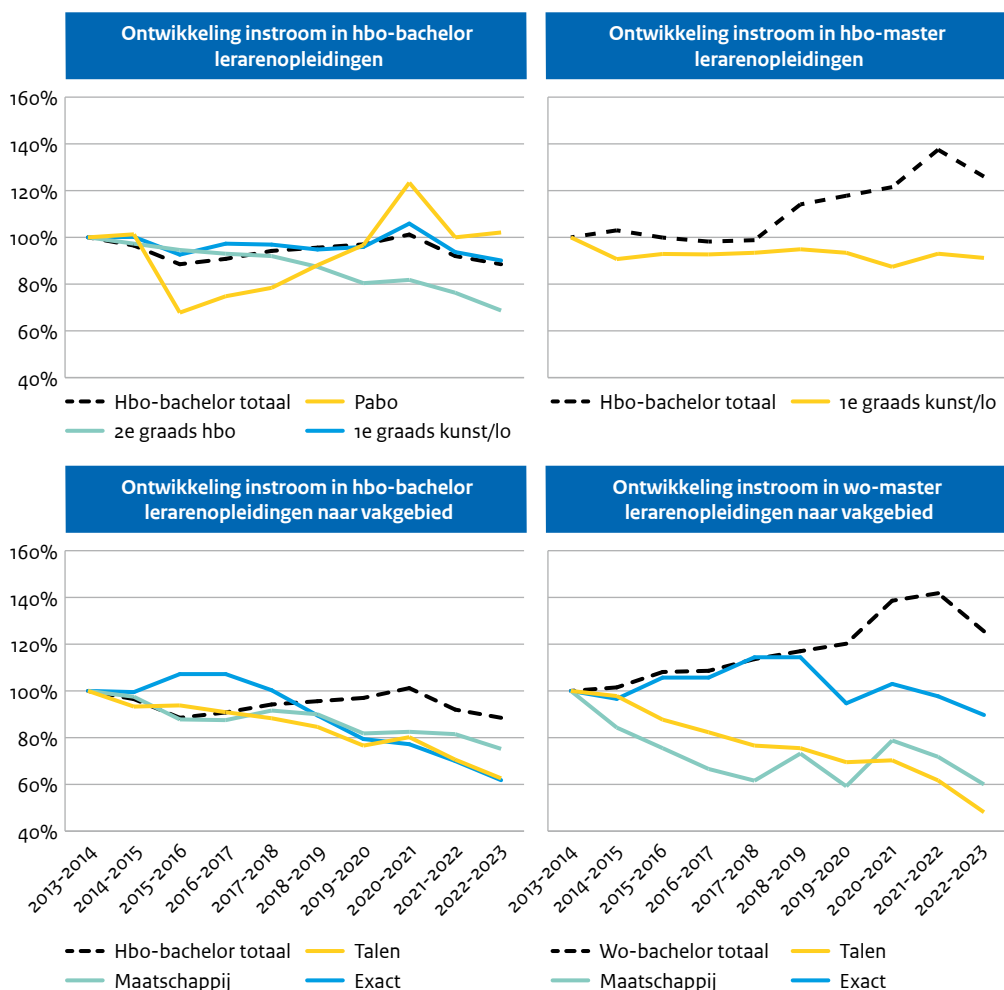
### *Studenten aan de lerarenopleiding*

**Instroom in lerarenopleidingen neemt af** • Op de pabo na, laten bijna alle lerarenopleidingen al jaren een afname van hun instroom zien, zowel in absolute aantallen als in een groeipercantage ten opzichte van een benchmarkjaar (figuur 6.1d). De afname van de instroom in de tweedegraads lerarenopleidingen is vooral zichtbaar in de talensector en in de sector exacte vakken. Bij de universitaire lerarenopleidingen (ulo) daalt vooral de instroom in de talensector en de gammasector. Bij de hbo-eerstegraadslerarenopleidingen zijn er geen duidelijke trends (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). De constante afname van de instroom in de talensector en de sector exacte vakken is een zorgwekkende ontwikkeling, gezien het lerarentekort. Het tekort aan docenten Nederlands en Engels en docenten wiskunde/rekenen is het grootst (De Wilde et al., 2022).

**Voortijdige uitstroom uit hbo-lerarenopleidingen groter dan gemiddeld** • Onder studenten die direct in een tweedegraads- of een universitaire lerarenopleiding instromen, is de uitval groter dan gemiddeld in het hoger onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Ook zijn er naar verhouding meer studenten dan gemiddeld in het hbo, die vanuit een hbo-tweedegraadslerarenopleiding en vanuit de pabo na een jaar kiezen voor een opleiding in een andere sector. De pabo's en tweedegraadslerarenopleidingen raken daarmee veel studenten kwijt gedurende het eerste jaar. Onder de studenten die indirect instromen in de pabo, dus als zij-instromer of na verandering van opleiding, is de uitval en sectorswitch zelfs nog groter. Juist bij pabo's stromen veel studenten indirect in, vergeleken met het totale hbo. Ter illustratie: van de 8.112 in 2021-2022 gestarte pabo-studenten zijn er na 1 jaar opleiding 1.485 uitgevallen en daarnaast nog 850 een opleiding in een andere sector gaan volgen. Nog 5.777 pabo-studenten beginnen aan het tweede jaar van een opleiding in de sector onderwijs. Dat is 71,2% van de startende groep. Van de startende studenten aan tweedegraadslerarenopleidingen in de talensector vervolgt 64,4% na een jaar de opleiding binnen de sector onderwijs. In andere sectoren dan het onderwijs vervolgt 75,4% na een jaar de opleiding binnen de eigen sector.

## Studenten

**Figuur 6.1d** Ontwikkeling van de instroom in voltijd en deeltijd hbo-lerarenopleidingen en universitaire lerarenopleidingen, geïndiceerd ten opzichte van 2013-2014



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023e)

**Aantal wo-gediplomeerde leraren neemt af** • Het aantal jaarlijks behaalde pabo-diploma's schommelt de laatste 7 jaar rond de 3.600. Het aantal diploma's dat daarvan in deeltijd is behaald, neemt toe. Het aantal diploma's dat aan de tweedegraadslerarenopleidingen is behaald, is met 2.857 in 2021-2022 fors lager dan in het jaar daarvoor (3.432; een afname van 16,8%). Met name het aantal diploma's van de tweedegraadslerarenopleidingen in de talensector en de gammasector is afgenomen, ook vergeleken met de jaren voor corona. Bij de ulo is de grootste afname. Het aantal diploma's dat jaarlijks wordt behaald neemt al 6 jaar op een rij af, met uitzondering van een eenmalige opleving in 2020-2021. Deze afname volgt gelijke tred met de afname in de instroom in de ulo en bevestigt daarmee het zorgwekkende beeld rond het lerarentekort.

**Aansluiting lerarenopleidingen op de arbeidsmarkt steeds beter** • Met eenmaal een diploma op zak is het merendeel van de studenten van een lerarenopleiding snel aan het werk (zie ook hoofdstuk 1). 90% van de pabo-afgestudeerden uit 2020 had na één jaar een baan in het onderwijs. In 2015 was dit nog 76%. Van de in 2021 gediplomeerde studenten van een tweedegraadslerarenopleiding had 74% na een jaar een baan in het onderwijs. Dit geldt voor 77% van de afgestudeerden van de universitaire lerarenopleidingen. Ook deze 2 groepen laten de laatste 4 jaar een stijging zien (De Vos, et al., 2022). Ondanks dat nu meer afgestudeerden van de lerarenopleidingen direct in het onderwijs aan de slag gaan, gaat nog steeds een groot aantal niet direct of helemaal niet als leraar aan het werk.



### Studenten aan niet-bekostigde instellingen

**Veel diplomastudenten aan niet-bekostigde instellingen** • In het kalenderjaar 2021 waren iets minder dan 58.000 studenten ingeschreven aan een niet-bekostigde instelling (nbi) (tabel 6.1a). De meesten stonden ingeschreven als diplomastudent (86,1%). Dat betekent dat ze een volledige geaccrediteerde opleiding volgen en de intentie hebben om een diploma te behalen. De meeste diplomastudenten aan een nbi studeren aan een hbo-opleiding: in 2021 betrof dit 41.794 studenten. In het wo ging het om 7.952 diplomastudenten. Nog maar 6,3% van de studenten aan een niet-bekostigde hogeschool stond in 2021 ingeschreven bij een traject vraagfinanciering. Hier kunnen studenten met vouchers modules van geaccrediteerde opleidingen volgen en stapelen tot een diploma. Dit is een verdere afname ten opzichte van 2020 en 2019, vanwege het stopzetten van het experiment vraagfinanciering. In 2021 volgde 8,5% van de studenten aan niet-bekostigde instellingen een of meer modules zonder meteen de bedoeling te hebben een geaccrediteerde opleiding met een diploma af te ronden (Inspectie van het Onderwijs, 2023e).

**Tabel 6.1a** Aantal studenten aan niet-bekostigde instellingen, naar type inschrijving in 2019, 2020 en 2021

	Modulaire student	Diplomastudent	Vraagfinanciering	Totaal
2019	3.333	48.450	5.806	57.589
2020	4.150	49.574	4.439	58.163
2021	4.918	49.746	3.133	57.797

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023e)

**Sector economie het grootst** • De meeste nbi-studenten volgden een opleiding in deeltijd. De meeste hbo-diplomastudenten zijn ingeschreven in de sector economie en in de sector gedrag en maatschappij (tabel 6.1b). Maar ook in de sectoren techniek, onderwijs en zorg staan veel studenten ingeschreven. In het wo staan de meeste diplomastudenten ingeschreven in de sector economie, maar ook daar zien we veel inschrijvingen in de sector gezondheidszorg bij de voltijd masteropleidingen (Inspectie van het Onderwijs, 2023e).

**Tabel 6.1b** Aantal diplomastudenten aan niet-bekostigde instellingen naar sector in 2021

	Sector-overstijgend	Onderwijs	Natuur	Techniek	Gezondheidszorg	Economie	Recht	Gedrag en maatschappij	Taal en cultuur	Totaal
Hbo	8	1.677	-	3.103	6.272	19.062	2.086	6.899	2.687	41.794
Wo	240	3	225	597	802	5.814	271	-	-	7.952

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023e)

## 6.2 Het onderwijs

**Studentenvragenlijst** • De inspectie heeft in het voorjaar van 2022 een vragenlijst verstuurd naar 16.496 hbo- en wo-studenten van zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen. De vragenlijst is door ruim 15% van de studenten beantwoord: door 1.742 studenten van bekostigde en 806 studenten van niet-bekostigde instellingen. Na weging op een aantal kenmerken is de steekproef representatief voor de doelpopulatie. De vragenlijst richtte zich op een aantal onderwerpen: basisvaardigheden, stages, stagediscriminatie (zie paragraaf 6.1), klachten, feedback en de mate waarin de student zich vrij kan uiten. Op meerdere plaatsen in dit hoofdstuk wordt naar dit onderzoek verwezen. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs (2023h).

## Stages

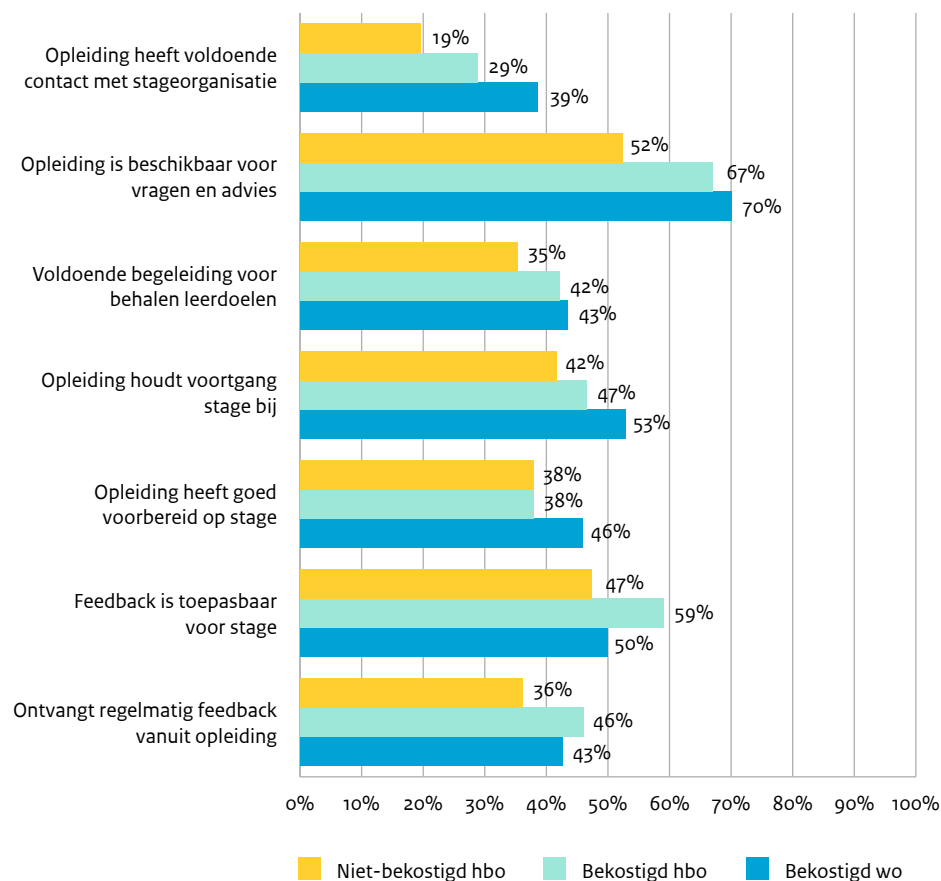
**Veel studenten lopen stage** • Meer dan de helft van de studenten (56%) liep in 2022 stage en/of heeft eerder tijdens hun ho-loopbaan stage gelopen. Driekwart van de studenten (75%) - studenten die stage (hebben)(ge)lopen en studenten die (nog) geen stage hebben gelopen - moet in de opleiding verplicht stage lopen. Meer dan de helft van de studenten (52%) die stage lopen en/of hebben gelopen, karakteriseert de meest recente stage als een andere stage dan een afstudeerstage (bijvoorbeeld een snuffelstage, onderzoekstage of meeloopstage). De meeste studenten die stage lopen en/of hebben gelopen (83%), geven aan dat zij zelf hun meest recente stageplaats moesten regelen. Studenten die stage lopen en/of hebben gelopen kunnen gemiddeld 25 studiepunten behalen voor hun meest recente stage. Gemiddeld duurt de stage 23 weken (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).

**Veel studenten kost het moeite om zelfstandig stageplaats te bemachtigen** • Van de studenten die stage lopen en/of stage hebben gelopen en die zelf een stageplaats moesten regelen, geeft 36% aan dat het hun (zeer) veel moeite kostte om de meest recente stageplaats te bemachtigen (Inspectie van het Onderwijs, 2023h). Mogelijk speelden de coronamaatregelen hierbij soms een rol. Meer dan een kwart van de studenten (27%) gaf aan dat het hen (zeer) weinig moeite kostte. Studenten die zelf hun stageplaats moesten regelen en aangaven dat het hun (zeer) veel moeite kostte om de meest recente stageplaats te vinden, is gevraagd naar de redenen hiervan. De 3 redenen die door bekostigde en niet-bekostigde hbo-studenten het meest worden genoemd zijn: onvoldoende stageplaatsen (respectievelijk 47 en 52%), onvoldoende hulp of begeleiding vanuit de hogeschool (respectievelijk 48 en 50%) en regelmatig worden afgewezen door stageorganisaties (respectievelijk 38 en 32%). Voor de bevraagde wo-studenten zijn de 3 meest genoemde redenen: selectief zijn in de stageplaats (51%), onvoldoende stageplaatsen (48%) en onvoldoende hulp of begeleiding vanuit de universiteit (38%). Bijna een kwart van de studenten (24%) die zelf een stageplaats moesten zoeken en aangaven dat het hun (zeer) veel moeite kostte om de meest recente stageplaats te vinden, zei studievertraging op te lopen: gemiddeld 6,2 maanden. Het is van belang dat instellingen investeren in de begeleiding van hun studenten bij het vinden van een stage. In het hbo worden de NP-Onderwijsmiddelen al ingezet voor het begeleiden en coachen van studenten bij het zoeken van een stage (OCW, 2022a).

**Tevredenheid studenten begeleiding vanuit stageorganisatie en opleiding** • Gevraagd naar hun tevredenheid over de kwaliteit van de stagebegeleiding vanuit hun stageorganisatie gedurende de meest recente stage, gaven de studenten gemiddeld een 7,3 als cijfer. De begeleiding vanuit de stageorganisatie krijgt van 15% van de studenten een onvoldoende (5 of lager). De studenten gaven de kwaliteit van de stagebegeleiding vanuit hun opleiding gemiddeld een 6,1. De begeleiding vanuit de opleiding krijgt van 31% van de studenten een onvoldoende (5 of lager) (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).

**Onvoldoende voorbereiding op de stage en onvoldoende begeleiding** • Minder dan 2 op de 5 hbo-studenten (38%) zijn het er (zeer) mee eens dat de opleiding hen goed heeft voorbereid op de meest recente stage (figuur 6.2a). Dit geldt voor bijna de helft van de wo-studenten (46%). Ongeveer een derde van de bevraagde studenten in het hbo vindt dat de opleiding hen niet goed heeft voorbereid op de stage. Dit geldt voor meer dan een kwart van de wo-studenten. 2 op de 5 studenten zijn het er (zeer) mee eens dat ze voldoende begeleid werden door de opleiding, zodat ze de leerdoelen in de stageperiode konden behalen. 3 op de 10 studenten vinden niet dat ze hierbij voldoende werden begeleid (Inspectie van het Onderwijs, 2023h). Deze kritische geluiden van studenten over de voorbereiding en begeleiding van de stages maken het aannemelijk dat verbetering mogelijk is. De inspectie roept instellingen op om hun stages goed te evalueren en de resultaten met opleidingscommissies te bespreken.

**Figuur 6.2a** Percentage studenten dat het (zeer) eens is met stellingen over de begeleiding vanuit de opleiding (n niet-bekostigd hbo = 354, n bekostigd hbo = 626, n bekostigd wo = 230)\*

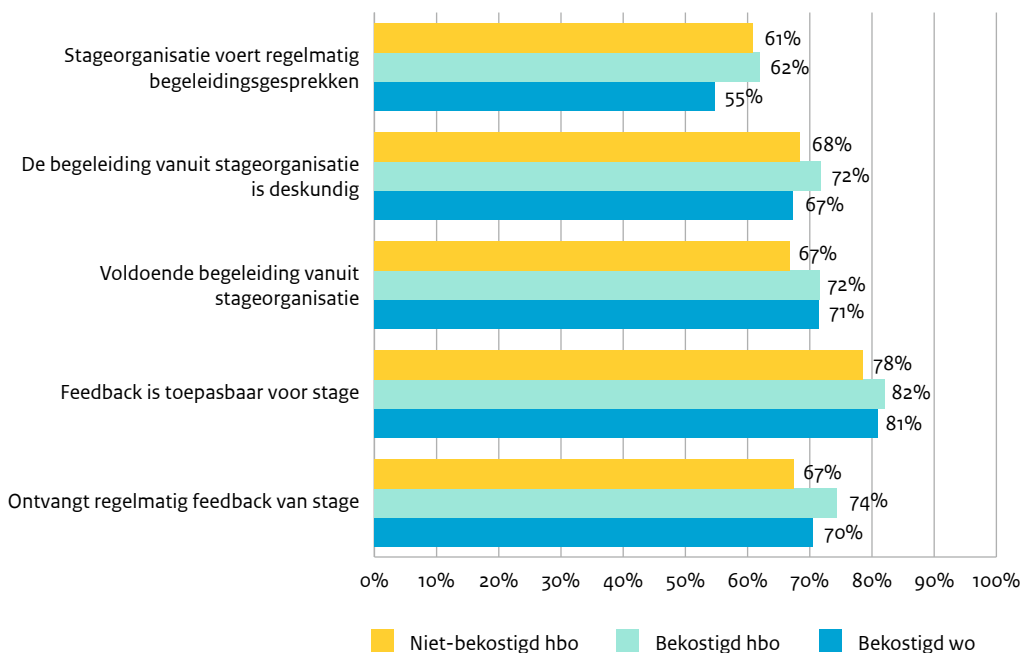


\* alleen studenten die stage (hebben) (ge)lopen en aangaven begeleiding te krijgen vanuit de opleiding

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023h)

**Studenten tevreden over begeleiding vanuit de stageorganisatie** • De meerderheid van de studenten kon de feedback die zij ontvingen van hun stageorganisatie toepassen in de stage en kreeg met regelmaat feedback van hun stageorganisatie. Ook kregen de bevroagde studenten voldoende en deskundige begeleiding van hun stageorganisatie. Het onderdeel van de begeleiding waar stagebedrijven wellicht nog iets meer op kunnen inzetten, is het regelmatig voeren van begeleidingsgesprekken (figuur 6.2b) (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).

**Figuur 6.2b** Percentage studenten dat het (zeer) eens is met stellingen over de begeleiding vanuit de stageorganisatie (n niet-bekostigd hbo=382, n bekostigd hbo=642, n bekostigd wo=258)



\* alleen studenten die stage (hebben) (ge)lopen en aangaven begeleiding te krijgen vanuit de stageorganisatie

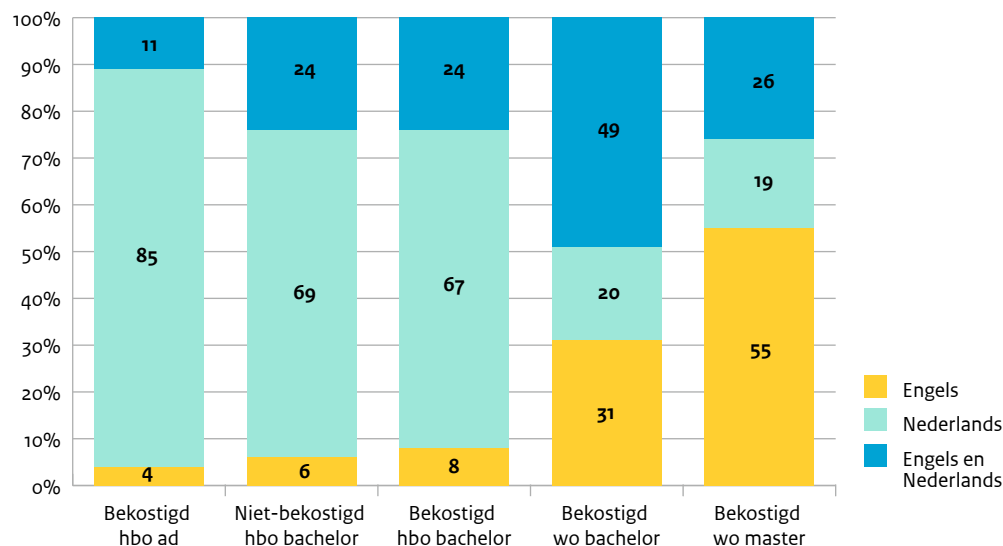
Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023h)

### Nederlandse en Engelse taalvaardigheid

**Aandacht basisvaardigheden in het ho** • Ook in het hoger onderwijs is het belangrijk om zicht te krijgen op de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands (artikel 1.3 lid 5 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)). In deze paragraaf focussen we op een onderdeel daarvan: de Nederlandse schrijfvaardigheid van studenten. Het is niet duidelijk op welk taalniveau studenten hun studie in- of uitstromen. Een deel van de studenten blijkt moeilijkheden te ondervinden om te voldoen aan het niveau dat verondersteld wordt in het ho, vooral op gebied van schrijven (Jansen et al., 2022). Vanwege het gebrek aan informatie over de beheersing van referentieniveaus (zie ook hoofdstuk 1) door ho-studenten, hebben we studenten gevraagd (zie kader 'studentenvragenlijst') zelf een inschatting te maken van hun schrijfvaardigheid. Dit aan de hand van het referentiekader 'schrijven', niveau 3F (havo) en 4F (vwo) (Doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen).

**Veel Engelstalig onderwijs** • Voor wat betreft de Nederlandse schriftelijke taalvaardigheid van studenten maken we onderscheid tussen Nederlandse studenten aan Nederlandstalige opleidingen, aan Engelstalige opleidingen en aan opleidingen die beide talen gebruiken. Studenten geven aan dat vooral opleidingen in het wo vaak (deels) in het Engels worden aangeboden (figuur 6.2c).

**Figuur 6.2c** Percentage studenten die opleidingen volgen geheel in het Engels, geheel in het Nederlands en gedeeltelijk in het Engels en het Nederlands naar opleidingstype



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023h)

**Studenten schatten Nederlandse schrijfvaardigheid hoog in** • Studenten schatten hun eigen Nederlandse schrijfvaardigheid hoog in: 60% geeft aan de schriftelijke vaardigheden goed te beheersen, en nog eens 34% geeft aan de vaardigheden enigszins te beheersen. De meeste studenten zeggen structuur aan te kunnen brengen in een tekst, meerdere bronnen te kunnen verwerken en ideeën met elkaar in verband te kunnen brengen; 3% geeft aan dit niet te kunnen. Studenten hebben het vaakst moeite met het samenvatten van een lange, complexe tekst: 15% zegt dit niet te kunnen. Ook is 12% van de studenten niet goed in het toepassen van correcte spelling en grammatica. Dat studenten hun eigen schrijfvaardigheid hoog inschatten, hoeft niet te betekenen dat die vaardigheid ook daadwerkelijk zo hoog is. Volgens Warps et al. (2021) ervaren studenten geen problemen met betrekking tot taalvaardigheid in de overgang van vo naar ho, maar opleiders in ho-opleidingen vinden juist dat Nederlandse taalvaardigheid het belangrijkste verbeterpunt is.

**Studenten maken weinig gebruik van extra ondersteuning** • In bestuursgesprekken zeggen instellingen ondersteuning te bieden voor Nederlandse taalvaardigheid, zowel binnen als buiten het curriculum. Opleidingen bieden bijvoorbeeld extra oefening aan studenten die moeite hebben met het niveau dat wordt gevraagd in het ho. Dat contrasteert met 27% van de studenten dat aangeeft geen aanbod te hebben gekregen. Een van de mogelijke verklaringen kan zijn dat het alleen wordt aangeboden aan degenen die er moeite mee hebben. 10% van de studenten geeft aan gebruik te maken van extra aanbod binnen de opleiding. Van de studenten die het afgelopen jaar een schrijfopdracht in het Nederlands hebben gemaakt, geeft 58% aan dat zij gebruik maken van hun eigen netwerk (vrienden, familie) om hun Nederlandse schrijfvaardigheid te verbeteren (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).

**Feedback op schrijfopdrachten van groot belang** • De meeste studenten (73%) zeggen feedback te krijgen bij schrijfopdrachten op minimaal 1 van de vaardigheden uit het referentiekader 'schrijven'. Ook geven studenten aan dat aspecten als argumentatie, schrijfstijl en spelling en grammatica meewegen in de eindbeoordeling van hun schrijfopdrachten (zowel in het Nederlands als in Engels). Het is positief dat op veel opleidingen schrijfopdrachten worden aangeboden, waarbij studenten feedback ontvangen. Eveneens positief is dat veel studenten aangeven dat schrijfopdrachten ook beoordeeld worden op taalvaardigheid. Indien studenten geen feedback krijgen op hun (Nederlandse of Engelse) schrijfopdrachten, zegt een groot deel niet voldoende mogelijkheid te krijgen om hun schriftelijke taalvaardigheid te verbeteren (Inspectie van het Onderwijs, 2023h). Dit onderstreept het

belang van feedback op schrijfp opdrachten: indien dit niet gebeurt, ervaart een deel van de studenten dat zij onvoldoende mogelijkheden krijgen om hun schrijfvaardigheden te verbeteren.

**Weinig oefening Nederlandse schrijfvaardigheid aan Engelstalige opleidingen** • Van de ho-studenten die een Nederlandstalige opleiding volgen, geeft 96% aan minimaal 1 Nederlandse schrijfp opdracht in het afgelopen studiejaar te hebben gemaakt. In de deels Engels en deels Nederlandse opleidingen, geeft 88% dit aan. Van de Nederlandse studenten die aangeven een Engelstalige opleiding te volgen, heeft 11% het afgelopen jaar een schrijfp opdracht in het Nederlands gemaakt. Dit terwijl 58% van de studenten in een Engelstalige opleiding die stage hebben gelopen aangeeft dat Nederlandse schrijfvaardigheid van belang was voor de gelopen stage. Deze studenten krijgen dus weinig mogelijkheid om hun Nederlandse schrijfvaardigheid te oefenen tijdens de opleiding, maar hebben deze vaardigheid wel nodig tijdens hun stage en daarmee mogelijk ook bij hun toekomstige beroep.

**Verduidelijking eisen Nederlandse taalvaardigheid nodig** • De hoeveelheid Engelstalige opleidingen, in combinatie met de beperkte ontwikkeling van de Nederlandse schrijfvaardigheid in die opleidingen, baart ons zorgen. Veel studenten die een deels Engelstalige opleiding volgen, zullen toch de Nederlandse arbeidsmarkt betreden en geven aan dat Nederlandse schrijfvaardigheid van belang is voor hun stage. We roepen instellingen op om werk te maken van het bevorderen van hun Nederlandse taalvaardigheid. Tevens benadrukken we de noodzaak van een helder juridisch kader voor de verplichting van instellingen om de Nederlandse taalvaardigheid te onderhouden en/of verder te ontwikkelen. Daarvoor is een wijziging nodig van de WHW.

### Sociale veiligheid

**Grote meerderheid studenten voelt zich veilig om zichzelf te zijn** • Uit de Nationale Studenten Enquête blijkt dat ongeveer 85% van de studenten zich veilig voelt om zichzelf te zijn. Ongeveer 4% geeft aan zich niet veilig te voelen. Studenten uit de sector taal en cultuur in het bekostigd hbo, reageren het meest kritisch op de vraag of ze zich veilig voelen om zichzelf te zijn op hun instelling: 6% geeft aan zich niet veilig te voelen. Ook het kunst- en modeonderwijs valt onder deze sector (Studiekeuze 123, 2022b).

**Veelal positieve interactie** • De meerderheid van de studenten (70 à 80%) vindt dat docenten respectvol op hen reageren, en ook dat studenten respectvol naar elkaar reageren. Toch heeft ongeveer 20% van de studenten ervaren dat een enkele docent zich naar sommige studenten denigrerend uit (Inspectie van het Onderwijs, 2023h). Studenten noemden in een groepsdiscussie met de inspectie voorbeelden van negatieve opmerkingen over gender. Ook werd een bepaalde docent genoemd die meermaals onpedagogisch optrad, bijvoorbeeld door de aandacht te vestigen op een student die moeite heeft met een bepaald onderdeel. Het is aan het management om waar nodig een docent professionalisering aan te bieden of mogelijk corrigerend op te treden. Ook studenten reageren soms weinig respectvol naar elkaar. Als zich dit voordoet, is het de taak van de docent om de studenten hierop aan te spreken en een veilig onderwijsklimaat te scheppen, waar nodig met ondersteuning van het management. De inspectie beveelt instellingen aan om, voor zover dat nog niet gebeurt, hier intern het gesprek over te organiseren.

**Deel studenten voelt zich niet vrij vragen te stellen of mening te uiten** • Ongeveer 14% van de studenten voelt zich niet vrij om een afwijkende mening te uiten over maatschappelijke problemen of ethische kwesties, in situaties waarin zij een andere mening zou hebben dan de docent of de meerderheid van de studenten (tabel 6.2a). Ongeveer 6% van de studenten voelt zich niet vrij om vragen te stellen als ze de uitleg niet goed begrijpen (Inspectie van het Onderwijs, 2023h). Vergelijkbare cijfers komen uit de Nationale Studenten Enquête (Studiekeuze 123, 2022b): ruim driekwart van de studenten vond dat docenten ervoor zorgen dat het prettig is om vragen te stellen. 5% vond van niet. In de sectoren hbo techniek (7%) en hbo recht (9%) zijn er relatief veel studenten die vinden dat docenten er niet voor zorgen dat het prettig is vragen te stellen.

**Tabel 6.2a** Percentage ho-studenten dat het (on)eens is met stellingen op het gebied van meningsuiting en vragen stellen

	Eens	Niet eens/ niet oneens	Oneens
Sommige docenten uiten zich tijdens werkgroepen of colleges denigrerend ten opzichte van (enkele) studenten.	20	20	60
In mijn opleiding reageren docenten respectvol op fouten of ogenschijnlijk domme vragen van studenten.	77	16	7
In mijn opleiding reageren <i>docenten</i> respectvol op uiteenlopende opvattingen over maatschappelijke problemen en ethische kwesties van studenten.	76	18	5
In mijn opleiding reageren <i>studenten</i> respectvol op uiteenlopende opvattingen over maatschappelijke problemen en ethische kwesties van medestudenten.	70	22	8
Als ik de stof niet goed begrijp, voel ik me vrij om vragen te stellen tijdens werkgroepen of colleges (eventueel in de pauze, of na afloop)	86	8	6
Ook in situaties waarin ik een andere mening zou hebben dan mijn docent of de meerderheid van de studenten, zou ik me vrij voelen om mijn mening te geven over maatschappelijke problemen of ethische kwesties	66	20	14

Bron: *Inspectie van het Onderwijs (2023h)*

**Aandacht nodig voor implementeren en evalueren beleid** • Naar aanleiding van signalen over sociale onveiligheid deed de inspectie onderzoek naar de sturing op een sociaal veilig onderwijsklimaat bij hogescholen met kunst- en mode-opleidingen (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Alle hogescholen met een kunst- en/of modeopleiding hebben beleid op het gebied van sociale veiligheid van studenten. Ze verschillen in de mate van ontwikkeling van dat beleid. Een deel van de hogescholen zit nog in een opstartende fase binnen de beleidskring: ze hebben beleid geformuleerd en maatregelen vastgesteld en uitgevoerd die zijn gericht op het bevorderen van sociale veiligheid, maar de aandacht voor het stellen van concrete, meetbare doelen en het controleren, evalueren en bijsturen van het beleid is nog in ontwikkeling. Door niet te controleren of maatregelen overal worden uitgevoerd, hoe ze worden uitgevoerd en welk effect maatregelen hebben, kunnen maatregelen die als effectief zijn bedoeld, hun doel missen: de verandering van gedrag en cultuur. Zo kan het voorkomen dat sommige docenten en studenten zich niet realiseren wat gewenst en ongewenst gedrag is als de gedragscode er wel is, maar niet voldoende actief wordt gecommuniceerd. En is het inrichten van een meldstructuur zinloos als blijkt dat studenten niet weten of en waar ze zich kunnen melden. De inspectie roept besturen op meer aandacht te hebben voor implementatie, onder meer door het gesprek over sociale veiligheid tussen studenten en docenten te bevorderen. Evaluatie en daarna zo nodig aangepast beleid is nodig voor een sociaal veilige onderwijsomgeving.

**Divers beeld maatregelen rond sociale veiligheid bij de nbi's** • Rechtspersonen voor hoger onderwijs (rpho) is gevraagd in hun verslag van werkzaamheden aandacht te besteden aan sociale veiligheid van studenten en medewerkers. De 62 rpho's hebben dat in verschillende mate gedaan. In bijna 40% van de ontvangen verslagen geven rpho's expliciet aan dat leren begint met het creëren van een veilige omgeving. Sommige instellingen beschrijven allerlei maatregelen om het risico op grensoverschrijdend zo klein mogelijk te maken, zoals het opstellen van omgangsregels of het bespreken van het onderwerp sociale veiligheid tijdens de introductie en binnen de lessen. Ze geven aan dat informatie over de klachtenregeling ongewenst gedrag en over de vertrouwenspersoon is opgenomen in het studentenstatuut, de studiegids of de onderwijs- en examenregeling. Soms zien rpho's risico's in de aard van het onderwijs, zoals fysiek contact bij opleidingen in de zorg of wanneer het onderwijs in een campusomgeving wordt aangeboden waarbij onderwijs en samenleven in elkaar overlopen.

**Verschil van opvatting over kleinschaligheid** • Sommige rpho's besteden in het verslag van werkzaamheden (bijna) geen aandacht aan sociale veiligheid. Enkele verwijzen hierbij naar hun kleinschaligheid: zij veronderstellen dat het risico op grensoverschrijdend gedrag daardoor minder


 Sturing

speelt. Andere rpho's benoemen het kleinschalige karakter van het onderwijs juist als een risico voor ongewenst gedrag. Dit vanwege de informele sfeer waar iedereen elkaar kent en de lijnen zozegd kort zijn. Ook de KNAW (2022) zag, weliswaar in een andere context, dat kleinschaligheid risico's voor sociale veiligheid meebrengt. De inspectie vraagt de rpho's die vanwege hun kleinschaligheid geen risico's zien op het gebied van sociale veiligheid, dit zorgvuldig te onderzoeken en de werking van procedures rond sociale veiligheid te evalueren. Mogelijk kan de NRTO hierbij een faciliterende rol spelen.

### 6.3 Sturing op onderwijs

**Kwaliteit hoger onderwijs goed en stabiel** • In 2021 heeft NVAO in totaal 469 reguliere accreditaties van bestaande en nieuwe opleidingen en instellingstoetsen kwaliteitszorg kunnen afhandelen. Een zeer groot deel hiervan heeft digitaal plaatsgevonden. Het gemiddelde aantal positieve beoordelingen is nauwelijks veranderd in vergelijking met de jaren daarvoor; ongeveer 5% van de bestaande opleidingen kreeg een herstelopdracht (NVAO, 2021; NVAO, 2022).

**Sommige kwaliteitsissues niet aan de orde tijdens visitaties** • Naast het positieve beeld van de kwaliteit uit visitaties en accreditaties, worden door anderen kritische opmerkingen geplaatst over de kwaliteit in het hoger onderwijs. Zo vraagt de inspectie aandacht voor stagebegeleiding en sociale veiligheid in onderwijssituaties (zie paragraaf 6.2). In de media wordt discussie gevoerd over ongewenste effecten van internationalisering en stijgende studentenaantallen op de opleidingskwaliteit. Volgens de NVAO rijst uit de visitatierapporten wat betreft deze onderwerpen niet systematisch een kritisch beeld op; in een accreditatiesysteem met peers komen in visitatierapporten vooral die kwaliteitsissues aan de orde die het panel van deskundigen met de opleiding heeft besproken. De peers bespreken de zelfstudie van de opleiding die ingaat op de standaarden van het onderzoekskader van de NVAO en de issues die de medewerkers en studenten van de opleiding aankaarten als problematisch of juist goed. Aangezien er in visitatierapporten over het algemeen geen aandacht wordt besteed aan stagebegeleiding, sociale veiligheid en negatieve effecten van internationalisering, ervaren de direct betrokkenen van de diverse opleidingen deze issues niet als problematisch voor de kwaliteit van het onderwijs op de opleiding.

**Risico van discrepantie in kwaliteitsopvatting** • Deze wijze van rapporteren in visitatierapporten is inherent aan ons systeem zoals in Europees verband is afgesproken, maar heeft wel als keerzijde dat niet systematisch wordt gedocumenteerd welke onderwerpen tijdens een visitatie wel of niet ter sprake zijn gekomen. De beschreven basiskwaliteit door peers en de maatschappelijke verwachtingen rond kwaliteit lopen soms uiteen. Het huidige (en mogelijk ook toekomstige) accreditatiestelsel bergt het risico in zich dat er een te grote discrepantie ontstaat tussen de kwaliteitsdefinitie van opleidingen en peers enerzijds en de maatschappelijke verwachtingen rond de kwaliteit van het ho anderzijds. Dat kan op termijn het vertrouwen in de kwaliteit van het hoger onderwijs aantasten.

**Verslagen ontwikkelgesprekken vaak niet openbaar** • De accreditatiebesluiten en onderliggende visitatierapporten zijn te vinden op de website van de NVAO. Met de invoering van het ontwikkelgesprek in 2018 is de beoordeling van het visitatiepanel gescheiden van het stimulerende gesprek tussen instelling en panel. De WHW verplicht instellingen (art 5.13 lid 6 WHW) om zelf (zonder rol van de NVAO) het verslag van het ontwikkelgesprek binnen een jaar na vaststelling van het accreditatierapport openbaar te maken. Bij een representatieve steekproef van 51 bekostigde en niet-bekostigde opleidingen die in 2020 zijn geaccrediteerd, kon de inspectie een ruim jaar later bij slechts een vijfde van de instellingen het verslag op de website vinden. De moeilijke vindbaarheid staat op z'n minst op gespannen voet met de WHW. De minister heeft niet geëxpliciteerd wat met de publicatie van de verslagen wordt beoogd, wat wel zou kunnen bijdragen aan de motivatie van instellingen. De inspectie roept de instellingen op om hun verslagen permanent en goed vindbaar op hun website te zetten.

**Informatie over klachtenprocedures kan beter** • Ongeveer 15% van de studenten geeft aan ooit officieel een klacht te hebben ingediend bij de eigen instelling (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).



Daarmee bedoelen we een klacht bij een instantie binnen de instelling die de taak heeft om klachten te behandelen: een klachtenloket, een vertrouwenspersoon of een examencommissie.

De meeste klachten van studenten gaan over het onderwijs of de toetsing, bij het niet-bekostigd onderwijs gaat het daarnaast vaak over de informatievoorziening en financiële aangelegenheden. Ongeveer de helft van de studenten vindt achteraf dat de opleiding hen niet duidelijk genoeg had geïnformeerd over hoe een klacht ingediend kan worden. Instellingen moeten een toegankelijk klachtenloket voor studenten hebben. Toegankelijkheid gaat uit van een goede informatievoorziening. Van alle studenten (ongeacht of ze een klacht hebben ingediend of niet), zegt ongeveer 40% niet actief te zijn geïnformeerd over de klachtenprocedure en zelf op zoek te moeten gaan of er informatie over beschikbaar is. Hier is verbetering wenselijk: een klacht is, naast een signaal van een student dat er mogelijk iets in zijn onderwijssituatie mis is, ook een bron van informatie voor instellingen om het onderwijs te kunnen verbeteren.

**Meeste studenten tevreden met klachtenbehandeling** • De meeste studenten (80%) hebben geen klachten of lossen problemen op zonder een klacht in te dienen. Van de studenten die wel een klacht hebben ingediend, is de meerderheid tevreden over de klachtenbehandeling. Een beperkt deel heeft een negatieve ervaring: ze konden de klacht onvoldoende toelichten (11%), en/of ze kregen geen zorgvuldig beargumenteerde reactie (31%), en/of de klacht is onvoldoende vertrouwelijk behandeld (26%), en/of ze hebben nadelige gevolgen ondervonden van het indienen van de klacht (20%) (Inspectie van het Onderwijs, 2023h). Bij een negatieve ervaring kan het uitmaken of de student wel of niet in het gelijk is gesteld, en hoe met hem is gecommuniceerd.

**Verbetersuggesties voor klachtenprocedures** • Sommige hogescholen werken samen in het versterken van hun voorzieningen en procedures om met klachten, bezwaren en feedback om te gaan. Zij geven een aantal verbetersuggesties:

- zorgen dat via zoekwoord klacht de 'faciliteit' als eerste resultaat volgt;
- optimaliseren van de vindbaarheid van klachtenregelingen en informatie over de procedures en eventuele klachtencommissies of een ombudsfunctionaris;
- evaluaties van studentervaringen;
- fysieke balies voor studentvragen;
- helder communiceren over onafhankelijke rol examencommissies, CBE en GAC;
- publicatie van interne jurisprudentie;
- aan klachtafhandeling de mogelijkheid tot een onafhankelijk oordeel (commissie of ombudsfunctionaris) toevoegen;
- het delen van uitkomsten van onderzoeken naar (verbetering van) toegankelijkheid en afdoening, vragen en best practices, waarvoor ook een werkgroep is ingericht;
- inzetten van studentenstages voor onderzoeken naar bekendheid, verbetering communicatie.

Ook studenten deden suggesties:

- aan het begin van de opleiding duidelijk communiceren over waar je terecht kunt met eventuele klachten;
- frequent de mogelijkheid om een klacht in te dienen aan de orde stellen, bijvoorbeeld door de Studieloopbaanbegeleider;
- bij de aanvang van de klachtenprocedure duidelijk uitleggen wat er met de klacht gaat gebeuren;
- de drempel om een klacht in te dienen verlagen; bijvoorbeeld door middel van een vast contactpersoon die je via WhatsApp kunt benaderen;
- het invoeren van een centraal punt binnen de instelling waar je fysiek je klacht kunt indienen in plaats van alleen maar schriftelijk;
- duidelijk de mogelijkheid om een klacht in te dienen weergeven op de persoonlijke digitale leeromgeving;
- niet langer docenten deel laten uitmaken van de klachtencommissie om de objectiviteit te waarborgen;
- ervoor zorgen dat er niet langer kosten zijn gebonden aan de klachtenprocedure (hetgeen nu in het niet-bekostigd onderwijs soms wel het geval is).

**Betrokkenheid van alle studenten bij inspraak mager** • Goed bestuur wordt gevoed in de driehoek bestuur, intern toezicht en medezeggenschap (zie ook hoofdstuk 1 en 5). De WHW schrijft voor het bekostigd onderwijs voor dat studenten medezeggenschap hebben via de opleidingscommissie en via de medezeggenschapsraad. Veel studenten blijken zich echter zeer beperkt betrokken te voelen bij de medezeggenschap; slechts 25% van de studenten weet wat een opleidingscommissie is en slechts 13% weet wat de opleidingscommissie van de eigen opleiding belangrijk vindt voor de kwaliteitsverbetering van het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2023h). Daarnaast zijn de opkomstpercentages van studenten bij verkiezingen voor de medezeggenschapsraad vaak laag (Inspectie van het Onderwijs, 2022a) en tonen ze een neerwaartse tendens. Al decennia wordt de medezeggenschap gestimuleerd door maatregelen als betere facilitering, betere informatievoorziening, het versterken van de open cultuur en professionalisering. Dit heeft niet geresulteerd in een toename van de betrokkenheid van de meeste studenten bij de medezeggenschap. Zonder die maatregelen aan de kant te willen zetten, adviseert de inspectie dat overheid, koepels en studentorganisaties een landelijk debat voeren. De vraag hierbij is of er alternatieve mogelijkheden zijn voor de inrichting van de medezeggenschap, wellicht meer passend bij de huidige tijd.

**Verouderde WHW leidt tot onduidelijkheid** • Het hoger onderwijs speelt in op nieuwe ontwikkelingen en zoekt creatieve oplossingen voor de uitdagingen die daarbij ontstaan. Soms ontstaan er praktijken waarbij de student in de knel kan komen, zoals in de voorbeelden hieronder bij complexe rechtspersonen en internationale samenwerking. De inspectie heeft dit in eerdere jaren ook in de Staat van het Onderwijs aangegeven en doet de laatste jaren steeds meer instellingsonderzoeken naar aanleiding van signalen. Tijdens die onderzoeken blijkt dat instellingen soms de grenzen van de wet opzoeken en die grenzen zijn lang niet altijd duidelijk. Interpretatie in de geest van de wet is lastig als die wet uit een tijd stamt waarin internationalisering en digitalisering nauwelijks een rol speelden. Dat levert een risico op voor de studenten, een gebrekkig handhavingsinstrumentarium voor de inspectie en onzekerheid voor de instellingen over wat wel en niet kan.

**Wettelijke begrenzingen voor flexibilisering nog onduidelijk** • Met flexibilisering willen instellingen hun onderwijsaanbod beter afstemmen op de onderwijswens van studenten en de behoeften van het beroepenveld. De WHW bevat evenwel bepalingen die op z'n minst op gespannen voet staan met flexibiliseringsvormen die gepromoot worden door de overheid of instellingen. De wetgeving gaat namelijk uit van de traditioneel bestaande volledige opleidingen aangeboden door een instelling en uitgevoerd op locatie. Dit uitgangspunt kan in de praktijk een impliciete belemmering vormen voor nieuwe flexibiliseringsvormen. De inspectie heeft signalen ontvangen dat de belemmeringen de instellingen beperken in nieuwe initiatieven, risico's meebrengen voor de student en voor de kwaliteitsborging en het toezicht.

**Rechtsonzekerheid voor de student bij ingewikkelde rechtspersoon** • De juridische organisatie van instellingen voor hoger onderwijs is in veel gevallen complex (Inspectie van het Onderwijs, 2023i). Vaak zijn meerdere rechtspersonen betrokken, die in de meeste gevallen onderling zijn verbonden via aandeelhouders c.q. eigenaarschaps- en bestuursrelaties. De WHW spreekt echter in het enkelvoud over 'de instelling' en 'het bestuur'. Het is daarom lastig begrippen uit de WHW goed toe te passen op de juridische werkelijkheid bij instellingen. Uit de WHW valt bijvoorbeeld niet duidelijk af te leiden welke rechtspersonen 'de instelling' vormen en daarmee onder de WHW vallen. Hierdoor ontstaan grijze gebieden waarin de rechtspositie van studenten kwetsbaar is. Studenten weten soms niet tot welke rechtspersoon zij zich juridisch verhouden en onder welke wet- en regelgeving deze rechtspersoon valt. Het is voor studenten dan ingewikkeld om precies te weten welke rechten en plichten zij hebben. Het moet altijd duidelijk moet zijn welke rechtspersoon verantwoordelijk is voor welke wettelijke taken. Studenten moeten van meet af aan duidelijk over hun rechtspositie zijn geïnformeerd. Deze problematiek wint aan urgentie nu het stelsel beweegt richting instellingsaccreditatie, waarin heel duidelijk moet zijn op welke rechtspersonen die accreditatie wel en niet van toepassing is.

**WNG beschermt studenten** • De Wet bescherming namen en graden gaat misleiding van studenten tegen door bescherming van de namen 'hogeschool' en 'universiteit' en het stellen van kaders voor het verlenen van graden (bijvoorbeeld bachelor of master). In 2022 heeft de inspectie naar aanleiding

## Sturing

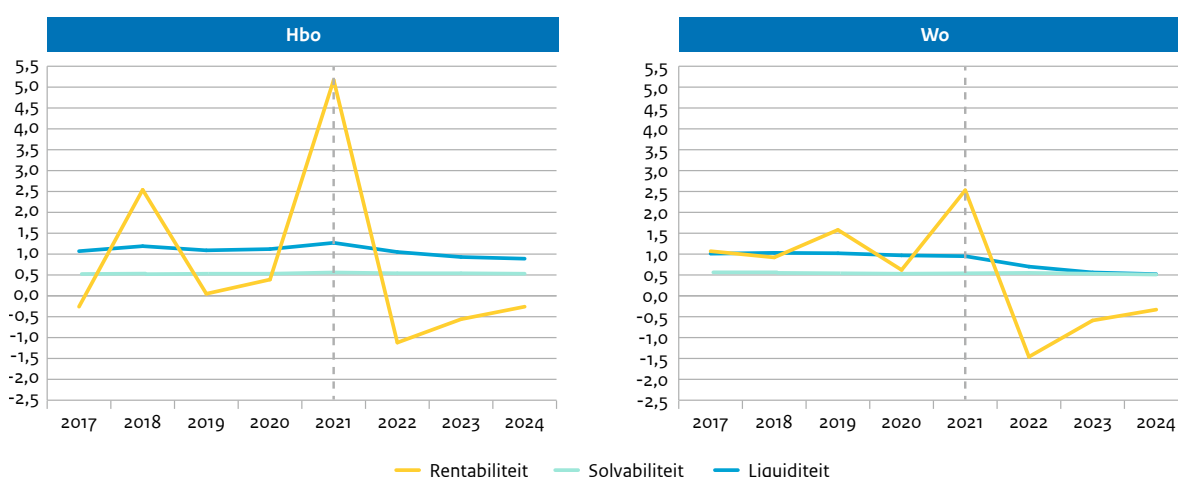
van signalen 61 onderwijsaanbieders onder de loep genomen. Over 16 onderwijsaanbieders werd in 2022 een rapport gepubliceerd waarin overtredingen van de WNG werden vastgesteld. Dit betrof 10 niet-bekostigde ho-instellingen en 6 andere onderwijsaanbieders. Mede naar aanleiding van deze ervaringen heeft de NRTO, waarbij veel niet-bekostigde instellingen zijn aangesloten, haar gedragscode rond voorlichting aan studenten aangescherpt. Niet bij alle onderzochte onderwijsaanbieders bleek sprake van een overtreding. In 6 gevallen kon in 2022 door onduidelijke wettelijke kaders niet worden vastgesteld of een situatie wel of niet voldoet. Dit is onder andere het geval als graden worden verleend op basis van een buitenlandse wettelijke regeling.

## Financieel beheer

**Baten en lasten stijgen** • De totale baten in het hbo stegen van 4,7 miljard euro in 2020 naar 5,3 miljard euro in 2021. In het wo stegen de totale baten van 7,9 miljard euro in 2020 naar 8,6 miljard euro in 2021. De stijging van de baten heeft deels te maken met de uitgekeerde NP-Onderwijsmiddelen die hogescholen en universiteiten in 2021 hebben ontvangen. Daarnaast ontvingen instellingen compensatie voor de halvering van het collegegeld en looncompensatie. Tegelijk is sprake van hogere lasten bij de hogescholen en universiteiten. De totale lasten in het hbo stegen van 4,6 miljard euro in 2020 naar 5,0 miljard euro in 2021. Daarvan is 3,9 miljard euro personeelslasten. In 2020 waren de personeelslasten nog 3,6 miljard euro. In het wo stegen de totale lasten in 2021 van 7,8 miljard euro in 2020 naar 8,4 miljard euro in 2021. De personeelslasten in het wo bedroegen in 2021 in totaal ongeveer 6 miljard euro. In 2020 was dit nog 5,6 miljard euro (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). De stijging in de lasten betreft vooral hogere personeelslasten.

**Liquide positie van hbo stijgt en van wo daalt** • De gemiddelde liquiditeit van alle hogescholen steeg van 1,12 in 2020 naar 1,27 in 2021 (figuur 6.3a). Bij het wo is er juist sprake van een daling. De liquiditeit lag in de jaren 2018 tot 2020 tussen de 1,03 en 0,97. In 2021 daalde deze licht en kwam de waarde uit op van 0,95. In 2021 was de solvabiliteit bij alle hogescholen gemiddeld 0,56 en bij alle wo-instellingen gemiddeld 0,54. De solvabiliteit is al enkele jaren vrijwel stabiel rond of net boven de 0,5, zowel in het hbo als het wo (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

Figuur 6.3a Ontwikkeling financiële kengetallen in het hbo in de periode 2017 tot en met 2024



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023d)

**Hogere rentabiliteit** • De rentabiliteit voor het hbo steeg van 0,39 in 2020 naar 5,17 in 2021. In het wo steeg de rentabiliteit van 0,62 in 2020 naar 2,53 in 2021. Dit is voor zowel hbo als wo een sprong ten opzichte van de voorgaande jaren. Op het totaalniveau van de hogescholen en universiteiten wordt de komende jaren weer een negatieve rentabiliteit verwacht. De vraag is wel of deze prognose uitkomt. Regelmatig begroten instellingen een negatief resultaat, maar wordt in het lopende begrotingsjaar dan toch een positief resultaat geboekt (Inspectie van het Onderwijs, 2023d) (zie ook hoofdstuk 1).



# Literatuur

- CBS (2022a). *Bevolking; hoogstbehaald onderwijsniveau en onderwijsrichting, 2003-2022*. Geraadpleegd op 18 maart 2023, van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85184NED/table?ts=1671126299745>
- CBS (2022b). *Steeds meer hoogopgeleiden in Nederland: wat voor beroep hebben ze?* Geraadpleegd op 18 maart 2023, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2022/steeds-meer-hoogopgeleiden-in-nederland-wat-voor-beroep-hebben-ze?onepage=true#:~:text=Voor%20de%20leeftijdsgroep%2025%20tot,toegenomen%20ten%20opzichte%20van%202013.>
- 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 (2022). *Opleidingsgegevens in CROHO*. Geraadpleegd op 19 maart 2023, van <https://duo.nl/zakelijk/hoger-onderwijs/studentenadministratie/opleidingsgegevens-in-croho/raadplegen-en-downloaden.jsp>
- ESN, LSVb, & ISO (2022). *Annual International Student Survey*. Erasmus Student Network (ESN); Landelijke Studentenvakbond (LSVb); Interstedelijk Studenten Overleg (ISO).
- Europees Parlement (2023). *Hoger Onderwijs*. Geraadpleegd op 18 maart 2023, van <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/140/hoger-onderwijs>
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het Onderwijs 2017*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019a). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019b). *In- en doorstroommonitor 2008-2017. Toegang van studenten in het hoger onderwijs: wie wel en wie niet?* Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Onbedoelde zelfselectie: drempels die gekwalificeerde jongeren ervan weerhouden om een specifieke opleiding in het hoger onderwijs te kiezen*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Studiesucces van internationale studenten in de wo-bachelor. Factsheet – oktober 2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023a). *Selectie in het hoger onderwijs: criteria, instrumenten en de borging van kansengelijkheid. Een onderzoek naar de onderbouwing van selectieprocedures*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023b, te verschijnen). *Sociale veiligheid in het hoger kunst- en mode-onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023c). *Technisch rapport cohorten en aansluiting arbeidsmarkt. De Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023d). *Technisch rapport financiële kwaliteit. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023e). *Technisch rapport monitoring hoger onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023f). *Technisch rapport monitoring middelbaar beroepsonderwijs. De Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023g). *Technisch rapport monitoring voortgezet onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023h). *Technisch rapport studentenvragenlijst hoger onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2023i, te verschijnen). *Verwarring in veelvoud. De juridische organisatie van instellingen voor hoger onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Jansen, C., De Wachter, L., Frik, T., & Van Dun, P. (2022). *Taalcompetentie in het Nederlands van Nederlandstalige studenten in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen.*: Taalunie.
- KNAW (2022). *Sociale veiligheid in de Nederlandse wetenschap. Van papier naar praktijk*. Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW).
- Nuffic (2022). *How is it going with international students at Dutch higher education institutions? A report on study experience and well-being*. Nuffic.
- NVAO (2021). *Jaarverslag 2020*. Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).
- NVAO (2022). *Jaarverslag 2021*. Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).
- OCW (2022a). *Nationaal Programma Onderwijs. 3e voortgangsrapportage*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2022b). *Studentenpeiling NP Onderwijs: MBO-HO. Onderzoeksnotitie*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Doorlopende leerlijnen Taal en Rekenen (2009). *Referentiekader taal en rekenen*. Enschede.
- Studiekeuze123 (2022a). *Overzicht numerus fixusopleidingen 2022-2023*. Geraadpleegd op 19 maart 2023, van <https://www.studiekeuze123.nl/numerus-fixus/welke-opleidingen-hebben-een-numerus-fixus>
- Studiekeuze123 (2022b). *Resultaten Nationale Studentenenquête 2022*. Geraadpleegd op 19 maart 2023, van <https://www.studiekeuze123.nl/nse-studenten/resultaten-nse-2022>
- Ten Have, M., Tuithof, 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/>
- VH, UNL, OCW, SZW, ISO, LSVb, VNO-NCW, MKB-Nederland. *Manifest tegen stagediscriminatie*. Cf. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/13/manifest-ondertekend-om-stagediscriminatie-tegen-te-gaan>
- 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.

# Afkortingen

## B

bo basisonderwijs  
bbl beroepsbegeleidende leerweg  
bol beroepsopleidende leerweg

## C

cao collectieve arbeidsovereenkomst  
CAOP Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel  
CBS Centraal Bureau voor de Statistiek  
ce centraal examen  
CET Centrale Eindtoets  
Cito Centraal Instituut Toetsontwikkeling

## E

EOA Eerste Opvang Anderstaligen

## F

fte fulltime-equivalent

## H

havo hoger algemeen voortgezet onderwijs  
hbo hoger beroepsonderwijs  
ho hoger onderwijs  
hrm(-beleid) human resource management(-beleid)

## I

ISK Internationale schakelklas

## J

JJI Justitiële Jeugdinstelling  
JOB Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs

## L

LEA Lokale Educatieve Agenda  
Imeo leerling met extra ondersteuningsbehoefte  
LOB loopbaanoriëntatie en -begeleiding

## M

mbo middelbaar beroepsonderwijs

## N

nbi niet-bekostigde instelling  
NCO Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs  
NP Onderwijs Nationaal Programma Onderwijs  
NVAO Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie

**O**

OCW Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap  
 OECD Organisation for Economic Cooperation and Development  
 opdc orthopedagogisch-didactisch centrum  
 opp ontwikkelingsperspectief

**P**

pabo pedagogische academie voor het basisonderwijs  
 po primair onderwijs

**R**

roc regionaal opleidingscentrum  
 rpho rechtspersoon voor hoger onderwijs

**S**

sbo speciaal basisonderwijs  
 so speciaal onderwijs  
 SLO Stichting Leerplantoontwikkeling

**T**

TOV Tijdelijke Onderwijsvoorziening

**U**

ulo universitaire lerarenopleiding

**V**

vmbo voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs  
 vmbo-b vmbo basisberoepsgerichte leerweg  
 vmbo-g/t vmbo gemengde/theoretische leerweg  
 vmbo-k vmbo kaderberoepsgerichte leerweg  
 vo voortgezet onderwijs  
 VOG Verklaring Omtrent Gedrag  
 (v)so (voortgezet) speciaal onderwijs  
 vsv'er voortijdig schoolverlater  
 vve voor- en vroegschoolse educatie  
 vwo voorbereidend wetenschappelijk onderwijs

**W**

WEB Wet educatie en beroepsonderwijs  
 WHW Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek  
 wo wetenschappelijk onderwijs



# Colofon

## Publicatie

Inspectie van het Onderwijs

## Inspectieleiding Staat van het Onderwijs

Alida Oppers

Matthijs van den Berg

## Programmaleiding Staat van het Onderwijs

Ralph Rusconi

## Eindredactie

Machteld Swanborn

## Auteurs & onderzoekers

Trude van Aalst

Chantal van Aken

Roel Ariës

Sylvia van der Avoort

Miriam Baltussen

Maarten Balvers

Tessa van Beest

Hannah Bijlsma

Thomas Binnekamp

Ilona Böhm

Isabel ten Bokkel

Dieuwke de Coole

Laurens de Croes

Anne Bert Dijkstra

Marjan Faber

Daan Fettelaar

Joos Francke

Robert Gebhardt

Maarten Hartog

Daan Jansen

Laura Kolijn

Tessie Kuiper

Jan-Willem Maijvis

Kristel Nas

Jolanda Pauw

Martine Pol-Neefs

Nina Post

Elsbeth Prins

Susanne Rijken

Adnan Samet

Ghislaine Schmidt

Nadine Sterk-Zeeman

Femke Stoutjesdijk

Hilde Stuurman

Edi Terlaak

Ellen Timminga

Sanne Veldhuis-Nikkelen

Stan Vermeulen

Rob Vink

Hans van der Vlies

Gerard de Vries

Trudie Wick-Campman

Daniëlle Wuite

Eveline de Zeeuw

Niklas Ziegler

## Organisatie

Samia Alloul

Diana van Assen

Leonie van Breeschoten

Jeroen de Kam

Marlies Kraaij-Krijgsman

Marieke van der Meer

Aukje Oosterom-Okma

## Drukwerk en vormgeving

Xerox | Osage

## Fotografie

Marieke Duijsters

## Gefotografeerde scholen/instellingen

Bartiméus in Zeist

Het Kompas in Oost-Souburg

MBO Amersfoort

OBS Overvecht, locatie De Gagel in Utrecht

Revius Lyceum in Doorn

Wageningen University & Research

## Redactie

Leene Communicatie

## Visualisaties

Clarify

# Extra informatie

Op de website [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl) kunt u de Staat van het Onderwijs downloaden als pdf-bestand. Daarnaast vindt u op de website verdiepende informatie, zoals technische rapporten.

## Auteursrechten voorbehouden

Gehele of gedeeltelijke overname of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, uitgezonderd de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod geldt ook voor gehele of gedeeltelijke bewerking.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die toch onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaardt de Inspectie van het Onderwijs geen aansprakelijkheid.

Copyright © 2023, Inspectie van het Onderwijs, Nederland  
[www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)

Inspectie van het Onderwijs  
Postbus 2730  
3500 GS Utrecht





Bekijk ook het digitale magazine met praktijkverhalen bij De Staat van het  
Onderwijs 2023: [magazines.onderwijsinspectie.nl/staatvanhetonderwijs](https://magazines.onderwijsinspectie.nl/staatvanhetonderwijs)