



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

De Staat van  
het Onderwijs

2022

# De Staat van het Onderwijs

# 2022

5055

De Staat van  
het Onderwijs

# Voorwoord

'We moeten renoveren en niet alleen repareren.' Dat was onze kernboodschap in De Staat van het Onderwijs vorig jaar. We verwezen naar de afnemende prestaties van onze leerlingen en studenten bij taal, rekenen en in sociaal-maatschappelijke competenties - burgerschap. De oproep deden we in de hoop dat de coronapandemie grotendeels achter ons lag.

## **Gevolgen van een pandemie**

Het liep anders, er kwam nog een nieuw schooljaar met veel discontinuïteit bij. Uitval van leraren, quarantaines en ziekte van personeel en leerlingen vroegen dagelijks crisismanagement op scholen en opleidingen. Van renovatie kon nog geen sprake zijn - het hoofd boven water houden bleek de eerste prioriteit. De professionals in het onderwijs en alle leerlingen en studenten verdienen een groot compliment voor hun incasseringsvermogen en voor hun volharding om er na nieuwe forse tegenvallers het beste van te maken. Het effect op leerlingen en studenten na twee jaar pandemie is duidelijk merkbaar, zo komt ook uit onze onderzoeken naar voren. Sommige leerlingen en studenten hebben moeite om de concentratie en het plezier in het leren terug te vinden. En dat maakt compensatie van de achterstanden lastig. Het langdurige afstandsonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs, in totaal respectievelijk veertig en zestig weken, leidde daarnaast vooral tot een verschraving van het onderwijs. We zagen een uitgekledede variant waarin veel rijkdom in het Nederlandse onderwijs niet organiseerbaar bleek. Studenten hebben dat gemist en zij hopen nog compensatie te vinden in het vervolg van hun schoolloopbaan.

## **Urgentie nog groter**

Inmiddels zijn we een jaar verder en in deze Staat van het Onderwijs 2022 concluderen wij dat onze oproep alleen maar aan urgentie gewonnen heeft. Een renovatie is urgent, de situatie is nog onveranderd zorgelijk en de verschillen tussen scholen en leerlingen zijn dit jaar verder toegenomen. Deze verschillen achter de gemiddelden vragen om gerichte aandacht. Datzelfde geldt voor de schoolloopbaan van leerlingen en studenten. Die verloopt nu anders, door de gevolgen van de pandemie, kansrijk adviseren en versoepelde doorstroomeisen. Dat vraagt om een aangepaste

begeleiding - ook in het opvolgend onderwijs - zodat ook deze groep leerlingen en studenten de schoolloopbaan succesvol kan doorlopen en afsluiten.

## **Basis zo snel mogelijk op orde**

Zoals we vorig jaar aangaven, als Inspectie van het Onderwijs besteden wij dit jaar en de komende jaren gerichte aandacht aan de basisvaardigheden. Waarom doen wij dat? De beste bijdrage die het onderwijs kan leveren aan het taaie vraagstuk van kansenongelijkheid is ervoor te zorgen dat alle leerlingen voldoende toegerust de maatschappij instappen. Daarvoor zijn reken-, taal- en burgerschapscompetenties essentieel. Onvoldoende toerusting op deze punten veroorzaakt niet alleen persoonlijk leed in iemands leven, de optelsom ervan is een groeiende groep Nederlanders die niet mee kan doen, zich buitengesloten voelt of het eigen leven moeilijk op orde krijgt. Dat veroorzaakt ook veel schade voor de kwaliteit van onze samenleving - we zijn daar nu al dagelijks getuige van. Voldoende toerusting bieden, dat is de kernfunctie van het onderwijs. En daar heeft ook de inspectie een rol bij te nemen.

## **Wat te doen: vaardigheden van professionals...**

Onze verdiepende onderzoeken dit jaar laten zien dat de sleutel om de basis op orde te krijgen vooral ligt in de vaardigheden van onze onderwijsprofessionals. Dat is wellicht een open deur, maar het blijkt toch nodig om er aandacht voor te vragen. Op de vraag wat er nodig is om de taal- en rekenvaardigheden op orde te krijgen, antwoordt ruim een derde van scholen, opleidingen en instellingen zelf dat gerichte (bij)scholing van personeel daarvoor noodzakelijk is. Het Nederlandse onderwijs investeert minder dan vele andere landen in na- en bijscholing. En de scholing die wel plaatsvindt is vaak ongericht.

## **...en bewezen interventies**

Intussen lijkt het onderwijs de weg te hebben gevonden van de bewezen effectieve interventies, mede door het Nationaal Programma Onderwijs. Maar het vraagt nog om kennis en vaardigheden om deze interventies ook met succes toe te passen. Die kennis is in Nederland zeker aanwezig, maar lang niet altijd op de goede plaats. Iedereen in het onderwijs kan een bijdrage leveren om dat te verhelpen: wetenschappers en methodemakers, en ook leraren, bestuurders, schoolleiders en





onderwijsdirecteuren. De randvoorwaarden om te kunnen investeren in scholing moeten immers wel aanwezig zijn. Nu is investeren in scholing niet altijd even makkelijk in deze tijd van toenemend tekort aan leraren en schoolleiders. Scholen en opleidingen die dit niet meer op eigen kracht voor elkaar kunnen krijgen - door soms de zware omstandigheden waarin zij hun werk moeten doen - verdienen extra hulp en ondersteuning. Onze inspecteurs geven signalen dat deze groep scholen groeiende is. Dat vraagt om een gedifferentieerde aanpak.

#### **De ommekeer: het kan!**

De renovatie is urgent, maar het kan ook. Andere landen kwamen eerder in de situatie waarin wij ons nu bevinden en verscheidene daarvan wisten een trendbreuk teweeg te brengen in de neergaande statistieken. Ierland en Zweden zijn aansprekende voorbeelden: die landen bereikten mooie resultaten dankzij focus en langjarige gerichte inzet en door een goede samenhangende sturing, zowel landelijk als op scholen en instellingen. Dat is hoopvol. Ook in ons land zijn er prachtige voorbeelden: scholen die, soms nadat zij door ons als Onvoldoende of Zeer zwak zijn beoordeeld, een krachtige beweging hebben gemaakt naar herstel en verbetering. Vaak is ook het werkplezier en de motivatie van leraren op deze scholen hoog geworden. Zulke voorbeelden geven het vertrouwen dat dit veel vaker kan en dat we ook landelijk op orde kunnen komen.

#### **Van crisis naar beter**

Het coalitieakkoord 2022 spreekt van een masterplan basisvaardigheden en het maakt melding van gerichte investeringsmiddelen om dit tot goede uitvoering te brengen. Het momentum is er om met doorzettingskracht te kiezen voor een stabiele meerjarige aanpak die met een duidelijke focus het onderwijs zal versterken. Op weg naar generaties Nederlanders die volwaardig mee kunnen doen.



*Alida Oppers*  
Inspecteur-generaal van het Onderwijs









# 1 Het Stelsel

Pagina | 11

---

## 2 Primair Onderwijs

Pagina | 61

---

## 3 Voortgezet Onderwijs

Pagina | 91

---

## 4 (Voortgezet) Speciaal Onderwijs

Pagina | 123

---

## 5 Middelbaar Beroepsonderwijs

Pagina | 147

---

## 6 Hoger Onderwijs

Pagina | 177





# 1 Het Stelsel

Reflectie	13
Inleiding: Corona	19
Maatschappelijke opgaven	22
Randvoorwaarden	41
Literatuur	57



# Reflectie

**Onderwijs onder grote druk veerkrachtig** • Leraren, schoolleiders en bestuurders hebben opnieuw onder zeer lastige omstandigheden voor continuïteit van het onderwijs gezorgd. Dat dit op de meeste plekken is gelukt, is voor onze maatschappij onontbeerlijk en een groot compliment waard. We hebben gezien dat op veel plekken lessen zijn getrokken uit de eerste scholensluiting, en de inzichten zijn omgezet naar beter (afstands) onderwijs gedurende de daarop volgende periodes van lockdown. De mate waarin het onderwijs aan zijn maatschappelijke opdracht voldoet is min of meer stabiel. Ondanks de grote uitdagingen. De leervertragingen die in het primair onderwijs zijn ontstaan tijdens de eerdere scholensluitingen in 2020 en begin 2021 waren in het najaar van 2021 deels alweer ingelopen. De inzet rond het burgerschapsonderwijs groeit. De aansluiting op de arbeidsmarkt is eveneens stabiel en in internationaal perspectief zelfs goed.

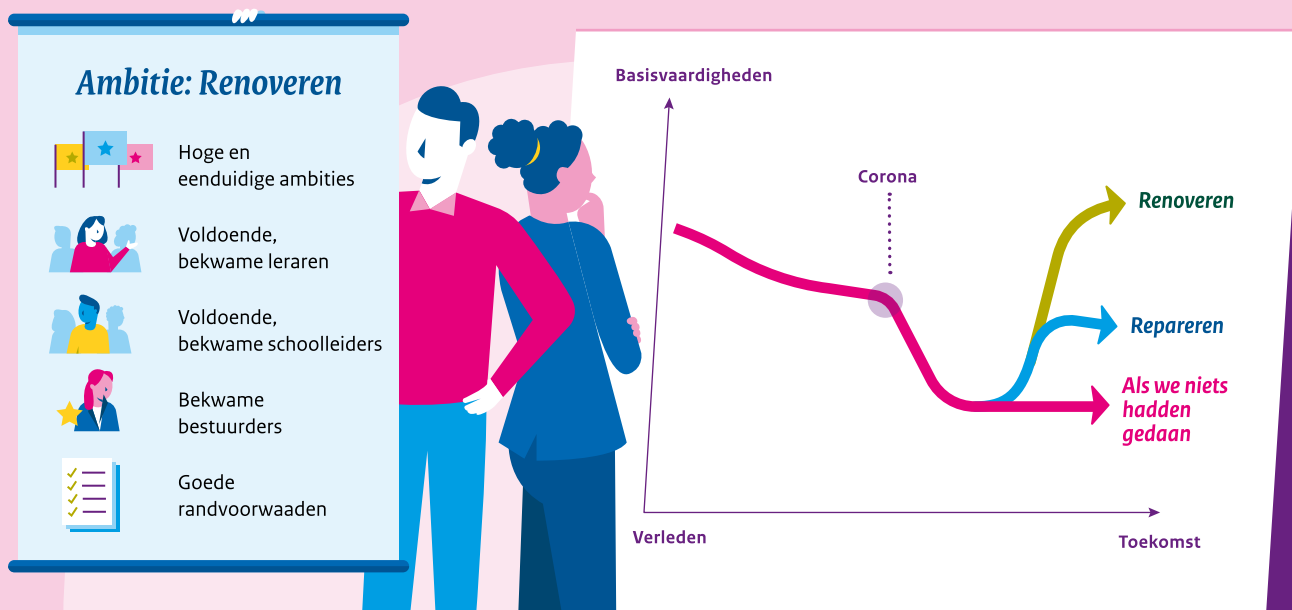
**Helaas zijn niet alle leerlingen en studenten hier voldoende mee geholpen** • De omstandigheden in 2021 hebben desondanks grote gevolgen voor leerlingen en studenten. Naast de genoemde leervertraging zijn er zorgen over de sociaal-emotionele ontwikkeling en het welzijn van leerlingen en studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Ook is het nog steeds niet vanzelfsprekend dat alle leerlingen dezelfde kansen hebben op een passende schoolcarrière. En nog steeds is het niet vanzelfsprekend dat alle leerlingen de minimale basisvaardigheden aanleren. Er zijn blijvend grote verschillen tussen scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2019a). Leerlingen met lageropgeleide ouders, leerlingen uit eenouder-gezinnen en leerlingen op scholen met een uitdagendere leerlingpopulatie hebben in de coronaperiode meer leervertraging opgelopen. Ook blijkt dat ons onderwijsstelsel voor bepaalde groepen leerlingen meer drempels opwerpt dan voor andere. Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, nieuwkomers en leerlingen met lageropgeleide ouders, ouders met lagere inkomens of met een niet-westerse migratieachtergrond zijn groepen die een structureel minder gunstige schoolloopbaan hebben dan andere.

**Duurzame renovatie op meerdere terreinen nodig** • Leraren, schoolleiders en bestuurders zetten alles op alles om het dagelijks onderwijs aan leerlingen en studenten ook onder moeilijke omstandigheden te blijven realiseren.

Binnen de scholen en instellingen wordt hard gewerkt om de schade van de coronapandemie te repareren. In combinatie met de middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs) en met de steun van buitenaf, waaronder die van ouders, is er goede hoop dat dit ook zal lukken. Maar zoals we vorig jaar al aangaven in De Staat van het Onderwijs: repareren alleen is niet genoeg. Want teruggaan naar de toestand van voor 2020, daar zijn te veel leerlingen en studenten niet mee geholpen. Een duurzame renovatie is nodig om het fundament van het onderwijs, dat op meerdere plekken onder druk staat, te verstevigen. Om te zorgen voor kansengelijkheid voor de groepen die nu nog achterblijven en die soms zelfs niet eens de minimale bagage aan kennis en vaardigheden meekrijgen.

**Onderwijsstelsel onverminderd onder druk** • Het fundament van het onderwijs staat onder druk. En dat is een probleem dat besturen, schoolleiders en lerarenteams niet alleen kunnen oplossen. Er is sprake van een structureel lerarentekort en ook een tekort aan schoolleiders. Dat is een probleem op zich, maar ook een probleem met allerlei neveneffecten, bijvoorbeeld als het gaat om werkdruk en keuzes die vanuit die werkdruk worden gemaakt. Bovendien geven scholen aan dat leraren niet altijd de vaardigheden hebben die nodig zijn, bijvoorbeeld om basisvaardigheden van leerlingen te bevorderen. Het verwerven van de nodige basisvaardigheden is niet voor iedere leerling of student vanzelfsprekend, er zijn te veel leerlingen die op een te laag niveau blijven steken en niet alle leerlingen krijgen de kansen die passen bij hun mogelijkheden. Het privaat en aanvullend onderwijs groeit, wat niet alleen kan leiden tot kansongelijkheid, maar ook tot gevolg kan hebben dat kerntaken van het onderwijs worden uitbesteed en dat ouders, leerlingen en studenten niet duidelijk weten wat ze van een school mogen verwachten (Inspectie van het Onderwijs, 2020d).

**Duurzame verbetering van het onderwijs is mogelijk** • Verschillende landen, waaronder Ierland en Zweden, hebben de afgelopen jaren laten zien dat een ommekeer in het onderwijs mogelijk is. Deze landen zijn erin geslaagd te komen tot een aanpak die leidt tot verbetering van de basisvaardigheden van leerlingen. Van belang daarvoor blijkt de samenwerking tussen meerdere



**Figuur 1** Duurzame verbetering van basisvaardigheden

grote spelers rond het onderwijs, waaronder ministeries, raden, bonden en inspecties. Ook was er sprake van forse en gerichte investeringen, onder andere in het versterken van de vakinhoudelijke en didactische expertise van leraren en schoolleiders. Op het niveau van scholen en op

landelijk niveau werden er meetbare doelen gesteld en werden er instrumenten voor de beoordeling en evaluatie ontwikkeld (zie onderstaand kader voor meer informatie over de succesvolle aanpakken).

### Internationale voorbeelden van duurzame onderwijsverbetering

#### Ierland

De basisvaardigheden bereikten in Ierland in 2009 een dieptepunt. Dit werd door de Ieren geduid als de 'big shock' en was aanleiding om een stevige landelijke strategie voor de verbetering van geletterd- en gecijferdheid te ontwikkelen. De geletterd- en gecijferdheid van leerlingen in Ierland is sindsdien significant verbeterd (Department of Education and Skills, 2011)

De strategie uit 'Literacy and Numeracy of Learning and Life – The National Strategy to Improve Literacy and Numeracy among Children and Young People 2011-2020' is gebaseerd op de volgende zes pijlers.

- Pijler 1: ouders en gemeenschappen beter in staat stellen om de ontwikkeling van geletterd- en gecijferdheid van kinderen te ondersteunen.
- Pijler 2: professionalisering van leraren, ook in voor- en vroegschoolse educatie, tijdens de opleiding en de uitvoering van het beroep.
- Pijler 3: oprichten van een centrum voor schoolleiders dat hen ondersteunt in de ontwikkeling van hun leiderschap, gericht op de verbetering van het onderwijs en evaluatie van geletterd- en gecijferdheid.
- Pijler 4: verbeteren van het curriculum door heldere doelen te stellen met betrekking tot de verwachte niveaus van geletterd- en gecijferdheid gedurende de schoolloopbaan en het verhogen van het aantal lessen dat hieraan wordt besteed.
- Pijler 5: ontwikkeling van effectief gedifferentieerd inclusief onderwijs om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeftes beter te helpen hun potentieel te bereiken.
- Pijler 6: verbeteren van inzichten in geletterd- en gecijferdheid van leerlingen om de ontwikkelingen te volgen en hier effectief op te sturen.

#### Zweden

In 2012 bleken de basisvaardigheden van leerlingen in Zweden sterk te zijn gedaald. Het land identificeerde het gebrek aan effectieve professionalisering van leraren op het gebied van taal en rekenen als het belangrijkste knelpunt, en richtte naar aanleiding hiervan de 'a boost for teachers'-programma's in, volgens onderstaande principes. Na 2015 laat Zweden op alle vlakken weer een sterke stijging zien (OECD, 2017).

- De 'a boost for teachers'-programma's zijn voor alle leraren en schoolleiders uit alle onderwijssectoren en alle vakgebieden toegankelijk.
- Ze zijn evidence based en worden door overheid, wetenschap en onderwijs vormgegeven en uitgevoerd.
- Leraren en schoolleiders volgen een training van respectievelijk acht en vijf dagen op een van de aangesloten universiteiten. Zij bouwen expertise op om tutor te worden die de school en collega's daarna helpt het onderwijs te verbeteren.
- Na de training leiden de tutoren lerarengroepen door collegiaal leren en discussies. Ze bespreken de theoretische input en ontwerpen vervolgens samen een les of activiteit op basis van de input van de stof die ze hebben bestudeerd. Ze proberen het ontwerp uit in hun klas uit en komen daarna weer bij elkaar om te evalueren. Universiteiten voorzien leraren van onderzoeks- en didactisch materiaal.
- Deelnemers geven onder andere aan dat ze betere methoden en hulpmiddelen hebben voor lesgeven, hun zelfvertrouwen toeneemt, er meer bewustzijn is over hun rol als leraar en de normen in de klas, en dat de lessen meer gebaseerd worden op de didactische principes.

### **Investeren in sterkere beroepsgroepen bestuurders, schoolleiders en leraren**

• Leraren en schoolleiders bepalen de kwaliteit van het onderwijs. Bestuurders scheppen daarvoor de juiste randvoorwaarden; zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen en instellingen. Gericht investeren in deze drie beroepsgroepen leidt tot een versterking van het onderwijs. Belangrijk is dat duidelijker dan nu wordt vastgelegd welke competenties nodig zijn voor de uitvoering van deze beroepen en welke eisen er aan de kwaliteit worden gesteld. Bestuurders, schoolleiders en leraren nemen op dat vlak belangrijke initiatieven, bijvoorbeeld door het opstellen van beroepscode of registers. Echter, het gebruik hiervan is voor schoolleiders en bestuurders vrijblijvend en nog niet wijdverspreid. Ook richt men zich in de beroepsstandaarden veelal op het expliciteren van waarden en minder op kennis en kunde, terwijl hier wel nog stappen in te zetten zijn. Daarnaast zijn formele instrumenten die beogen de bekwaamheid te bevorderen, zoals bekwaamheidsdossiers en het professioneel statuut, alleen voor leraren beschikbaar, maar worden door een groot deel van de beroepsgroep niet gebruikt. Een investering in de beroepsprofielen van bestuurder, schoolleider en leraar maakt het mogelijk om gericht te komen tot een versterking van de beroepsgroepen.

### **Verbeterpotentieel van het onderwijs nu versterken**

• Ook in Nederland overstijgt het oplossen van de knelpunten in het onderwijsstelsel het niveau van individuele klassen, scholen of besturen. Verregaande samenwerking en effectieve sturing zijn hiervoor nodig. Het begint met een goed zicht op de zwakke plekken, want zonder adequaat inzicht in de knelpunten is effectieve samenwerking en sturing niet mogelijk. De verbeterde monitoring van het lerarentekort is daarom hoopgevend. De bovenbestuurlijke en zelfs bovenregionale aanpakken van het lerarentekort, onder andere door de G5 (die bestaat uit de vijf grote

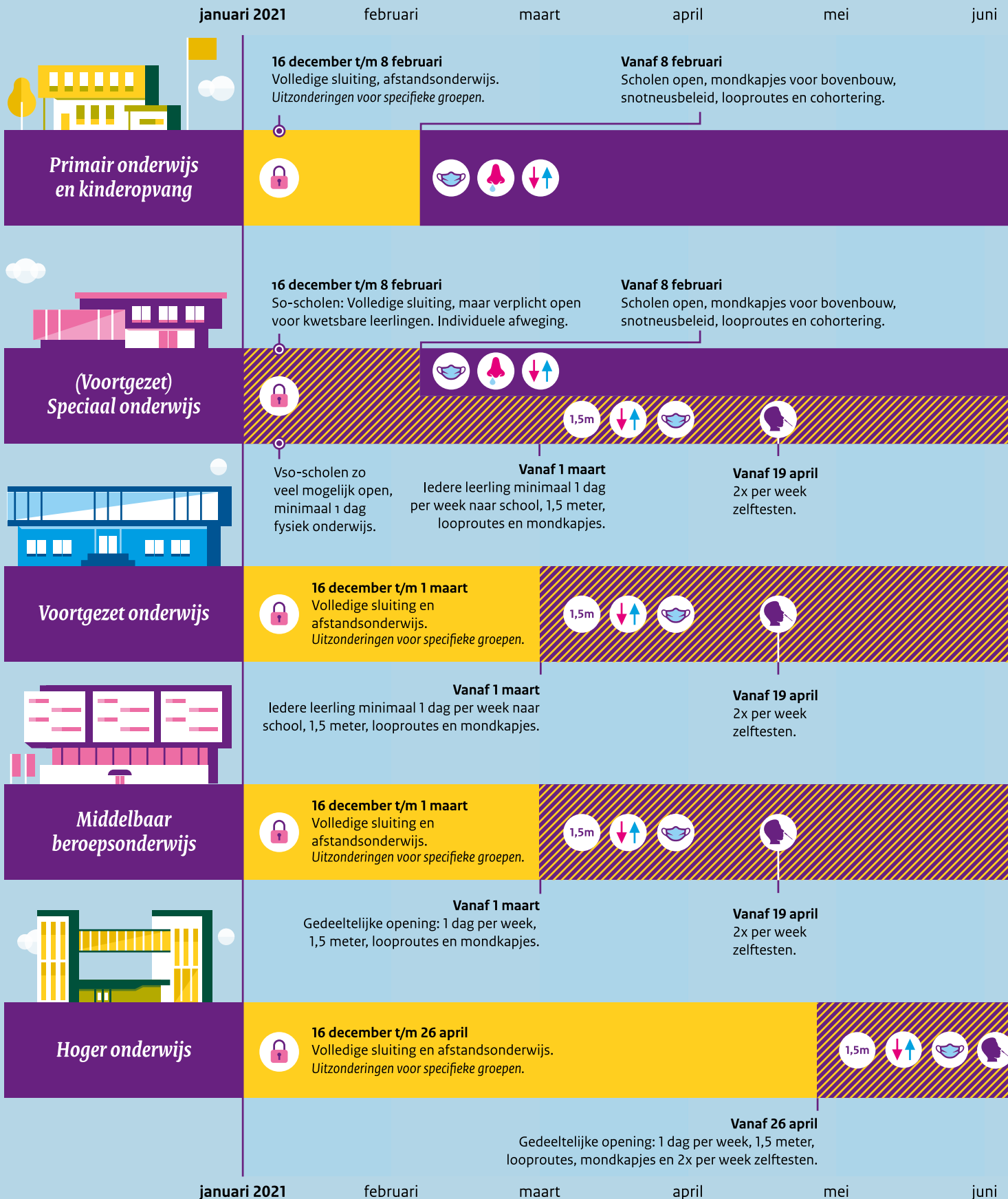
gemeentes Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere), zijn mooie voorbeelden van aanpakken die het onderwijsstelsel versterken. Het is het type aanpak dat ook nodig is voor de versterking van de basisvaardigheden: zicht op de problematiek, breed beschikbare kennis over wat werkt, samenwerking, meetbare doelen en bijpassende monitoring.

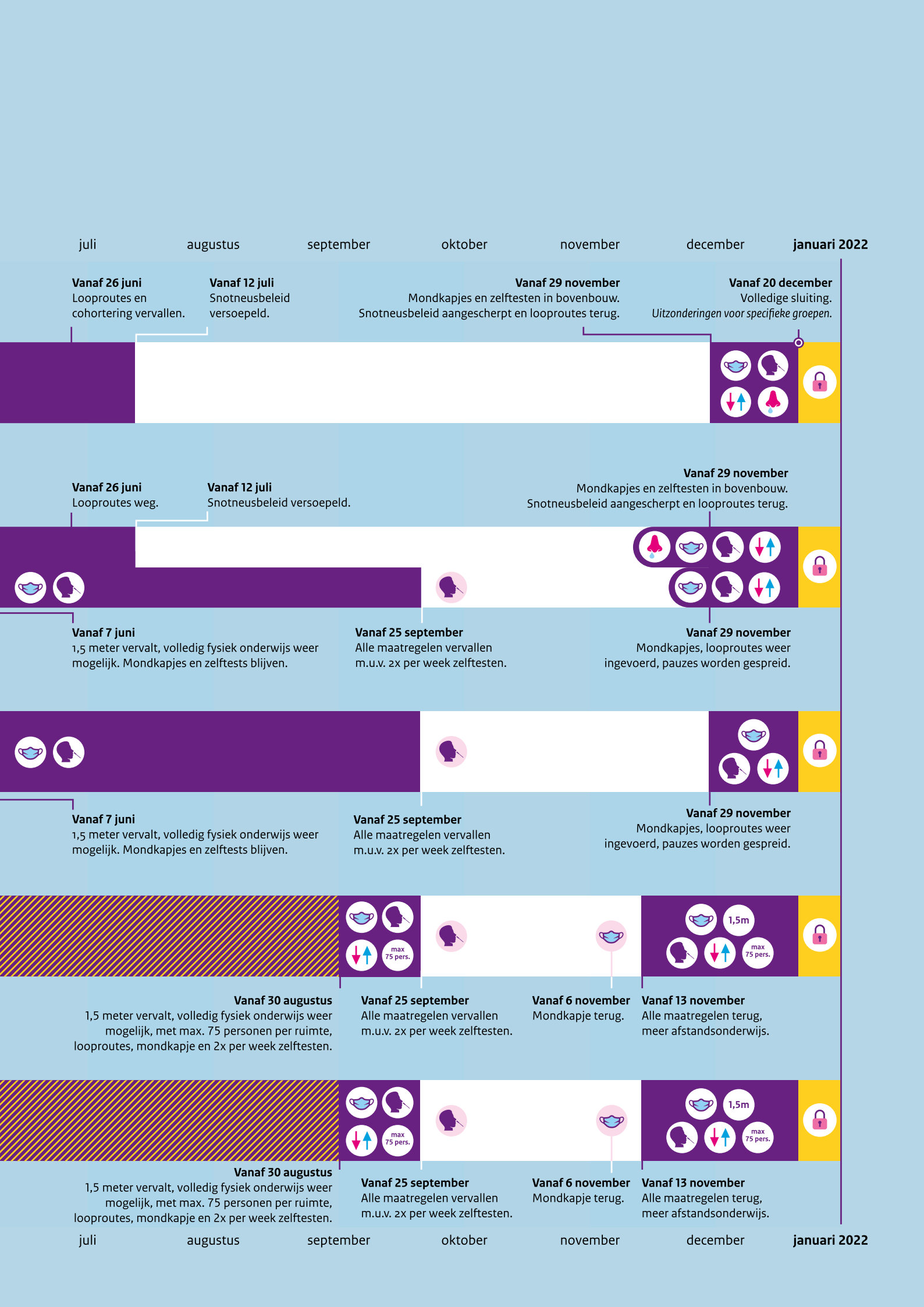
### **Iedereen meenemen in duurzame verbetering**

• Hoe het verder gaat met de coronapandemie, is op het moment waarop we dit rapport schrijven nog niet bekend. Duidelijk is wel dat het onderwijs zich de afgelopen twee jaar vaak van zijn beste kant heeft laten zien. Het onderwijs heeft zich crisisbestendig getoond. Dat is een goed uitgangspunt voor meer. Want er is meer nodig. Alle leerlingen en studenten hebben recht op een passende plek in het onderwijs, waar ze worden toegerust voor een succesvolle verdere schoolloopbaan en een passende plek in de maatschappij. Iedereen mee, daar gaat het om. Dat kan alleen lukken als onze ambitie verder reikt dan het verhelpen van de achterstanden en vertragingen. Als we in en rond het onderwijs scherpe keuzes maken en focussen op waar het in de kern om gaat: basisvaardigheden en gelijke kansen voor iedereen. Natuurlijk is de werkelijkheid weerbarstig, is er een lerarentekort, zijn de middelen niet onbeperkt en de verwachtingen vaak groot. Juist daarom is het zaak de handen ineen te slaan. Te zorgen dat we de uitdagingen kennen, dat we in gezamenlijkheid heldere keuzes maken, meetbare doelen stellen, investeren en monitoren. Voor een duurzaam, stevig onderwijsstelsel voor iedereen, en juist daarom met oog voor leerlingen en studenten en ook onderwijsinstellingen die in de knel zitten.



Coronamaatregelen in het onderwijs in 2021











# Inleiding: Corona

**Coronamaatregelen belemmering voor continuïteit onderwijs** • Ook afgelopen jaar werd het onderwijs geconfronteerd met een veelheid aan verschillende maatregelen als gevolg van de coronapandemie. Aan het begin van 2021 waren de onderwijsinstellingen voor een tweede keer gesloten. Op 8 februari 2021 gingen de basisscholen en scholen voor speciaal (basis)onderwijs weer open, vanaf 1 maart 2021 ging het voortgezet onderwijs deels open; tot 7 juni 2021 kon er in het voortgezet onderwijs slechts beperkt fysiek onderwijs plaatsvinden. Voor het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs verviel pas per 30 augustus 2021 de anderhalvemeter-afstandsnorm. Daarmee kwam ook daar een einde aan de periode waarin heel beperkt (een dag per week) sprake was van fysiek onderwijs op locatie. Wel bleef voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs aanvankelijk een aantal maatregelen gelden, zoals het dragen van mondkapjes en een maximale groepsgrootte. Op veel plekken had men doorlopend te kampen met besmettingen en quarantaines van leerlingen en docenten, soms met lesuitval of het naar huis sturen van hele klassen als gevolg. In 2021 werd in vierhonderd gevallen melding gedaan van een tijdelijke schoolsluiting. In november 2021 werden de maatregelen weer aangescherpt en vanaf 20 december 2021, vijf dagen voor de kerstvakantie, was er weer sprake van sluiting van alle onderwijslocaties. Door alle maatregelen was het in 2021 voor onderwijsinstellingen een grote uitdaging om voor continuïteit te blijven zorgen.

**Ontwikkeling leerlingen in funderend onderwijs risicovol** • Leerlingen in het primair onderwijs presteren gemiddeld genomen minder goed op begrijpend lezen, rekenen-wiskunde en spelling dan voor de coronapandemie (Haerlemans et al., 2021). Ook voor alle niveaus van het voortgezet onderwijs geldt dat de afname in de beheersing van de basisvaardigheden duidelijk groter is dan in eerdere schooljaren (Zijlstra et al., 2021). Toch gaven schoolleiders en bestuurders aan meer zorgen te hebben over de sociaal-emotionele ontwikkeling en het welbevinden van leerlingen dan over de cognitieve ontwikkeling (Inspectie van het onderwijs, 2021a). Scholen met een hoge schoolweging schatten de risico's hoger in dan scholen met een lage schoolweging. In het voortgezet onderwijs maakten bestuurders,

schoolleiders en docenten zich zorgen over blijvende achterstanden voor groepen leerlingen waar extra maatregelen voor ingezet moeten worden op vooral de basisvaardigheden taal en lezen.

**Zorgen over welzijn in middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs** • In het middelbaar beroeps- onderwijs gaven de meeste onderwijsteams en besturen aan dat een groot deel van de studenten het sociale contact miste, het psychisch zwaar had en moeite had om gemotiveerd te blijven (Inspectie van het Onderwijs, 2021). Deze studenten hebben het langst onderwijs op afstand moeten volgen, dit kon oplopen tot wel zestig weken. Ook het onderwijsaanbod in het middelbaar beroeps- en het hoger onderwijs heeft het meest te lijden gehad onder de maatregelen; de beroepspraktijkvorming, stage en werkervaringsplekken en loopbaanoriëntatie zijn de afgelopen twee jaar verschaald omdat alternatieven op afstand niet goed te bieden waren.

Veel teams hadden zorgen over achterstanden, vooral in de beroepsgerichte vaardigheden en theorie. Daarbij werd benadrukt dat de gevolgen verschillend waren voor verschillende soorten opleidingen en groepen studenten. In het hoger onderwijs benoemden studenten het gebrek aan contact en interactie met docenten en medestudenten als grootste bezwaar: het gemis aan sociale en persoonlijke vorming en het verwerven van soft-skills. Het welzijn van studenten is door de coronacrisis en maatregelen afgenomen. Studenten ervaren gevoelens van somberheid, onzekerheid en eenzaamheid (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) & Inspectie van het Onderwijs, 2022). De studievoortgang van studenten in het hoger onderwijs is over het algemeen niet negatief beïnvloed door de coronapandemie. Wel geeft ongeveer een derde van de studenten aan lagere cijfers te halen. Daarbij zijn studenten met een beperking en hbo-studenten oververtegenwoordigd. Er zijn zorgen over (toekomstige) studievertraging.

**Versoepling aantal eisen voor leerlingen en studenten**

• Anders dan in 2020 vonden in 2021 de eindtoets in het primair onderwijs en het speciaal onderwijs en ook het centraal examen in het voortgezet onderwijs doorgang. Behalve dat scholen voor voortgezet onderwijs hun

programma voor toetsing en afsluiting (pta) konden aanpassen, was er bij het centraal examen een extra herkansing en was er een extra tijdvak waardoor leerlingen hun examens konden spreiden. Ook was er de mogelijkheid voor leerlingen om één vak (het mocht geen kernvak zijn) niet mee te laten tellen voor de uitslag. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs waren er aanpassingen wat betreft het bindend studieadvies (bsa). Deze aanpassingen gaven studenten over het algemeen meer tijd om de norm van het bsa te halen. Verder konden studenten onder bepaalde voorwaarden een vervolgmbo-opleiding, een bacheloropleiding of een associate degree-opleiding beginnen of zich inschrijven voor een masteropleiding, zonder de vooropleiding al volledig te hebben afgerond.

**Coronapandemie leidt ook tot nieuwe inzichten en vaardigheden** • In het primair onderwijs willen scholen vasthouden aan zaken als intensiever contact met ouders, efficiënter communiceren via digitale middelen en instructies aan kleinere groepen en individuele leerlingen. In het middelbaar beroepsonderwijs gaf een deel van de studenten aan te vinden dat een klein deel van de lessen best online mag blijven worden gegeven. Docenten, teamleiders en bestuurders zagen ook voordelen in een ‘gezonde mix’ van fysieke en online lessen. Zij noemden vooral praktische voordelen, zoals efficiëntie door het tegelijkertijd lesgeven aan meerdere groepen. Veel docenten pleitten verder voor behoud van de kleinere klassen en de intensievere persoonlijke begeleiding van studenten. Online vergaderen levert ook tijdswinst op, net als beroepspraktijkvorminggesprekken op afstand. Een deel van de mbo-bestuurders ziet de coronaperiode als een springplank naar meer flexibiliteit en maatwerk in het onderwijs, bijvoorbeeld qua onderwijstijd en opleidingsvorm.





# Maatschappelijke opgaven

**Maatschappelijke opgaven van het onderwijs** • In De Staat van het Onderwijs geven we jaarlijks een beeld van de stand van zaken rond de maatschappelijke opgaven van het onderwijs. Het gaat daarbij om de volgende opgaven:

- Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd.
- Elke leerling en student kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken.
- Elke leerling en student draagt bij aan sociale samenhang in de samenleving.
- Elke leerling en student slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt.
- Elke leerling en student krijgt gelijke kansen en een passend aanbod.

Om goed mee te kunnen doen in de maatschappij is het belangrijk dat leerlingen en studenten de basisvaardigheden taal, rekenen en burgerschap beheersen. De resultaten op taal en rekenen worden hieronder besproken onder de kop 'Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd' en de ontwikkeling van burgerschap wordt besproken onder de kop 'Elke leerling en student draagt bij aan sociale samenhang in de samenleving'.

## Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd

*Al een aantal jaar rapporteren we dat het niveau van de basisvaardigheden op het gebied van taal en rekenen daalt (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Steeds meer jongeren dreigen het onderwijs onvoldoende geletterd en/of gecijferd te verlaten. Door de scholensluitingen tijdens de coronapandemie zijn de basisvaardigheden verder onder druk komen te staan. Een aanzienlijk deel van de leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs heeft vertraging opgelopen bij taal en rekenen. Of dit ook geldt voor studenten in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs is niet duidelijk. Om de basisvaardigheden te kunnen versterken is het belangrijk dat er zicht is op de problematiek. Het is daarom zorgelijk dat een landelijk beeld voor veel sectoren ontbreekt (zie figuur 2). Veel scholen en opleidingen geven aan zelf ook beperkt zicht te hebben op de beheersing van de basisvaardigheden van hun leerlingen en*

*studenten. Dit is een belemmering voor het verbeteren van de basisvaardigheden.*

## Beheersing basisvaardigheden op verschillende onderwijsniveaus

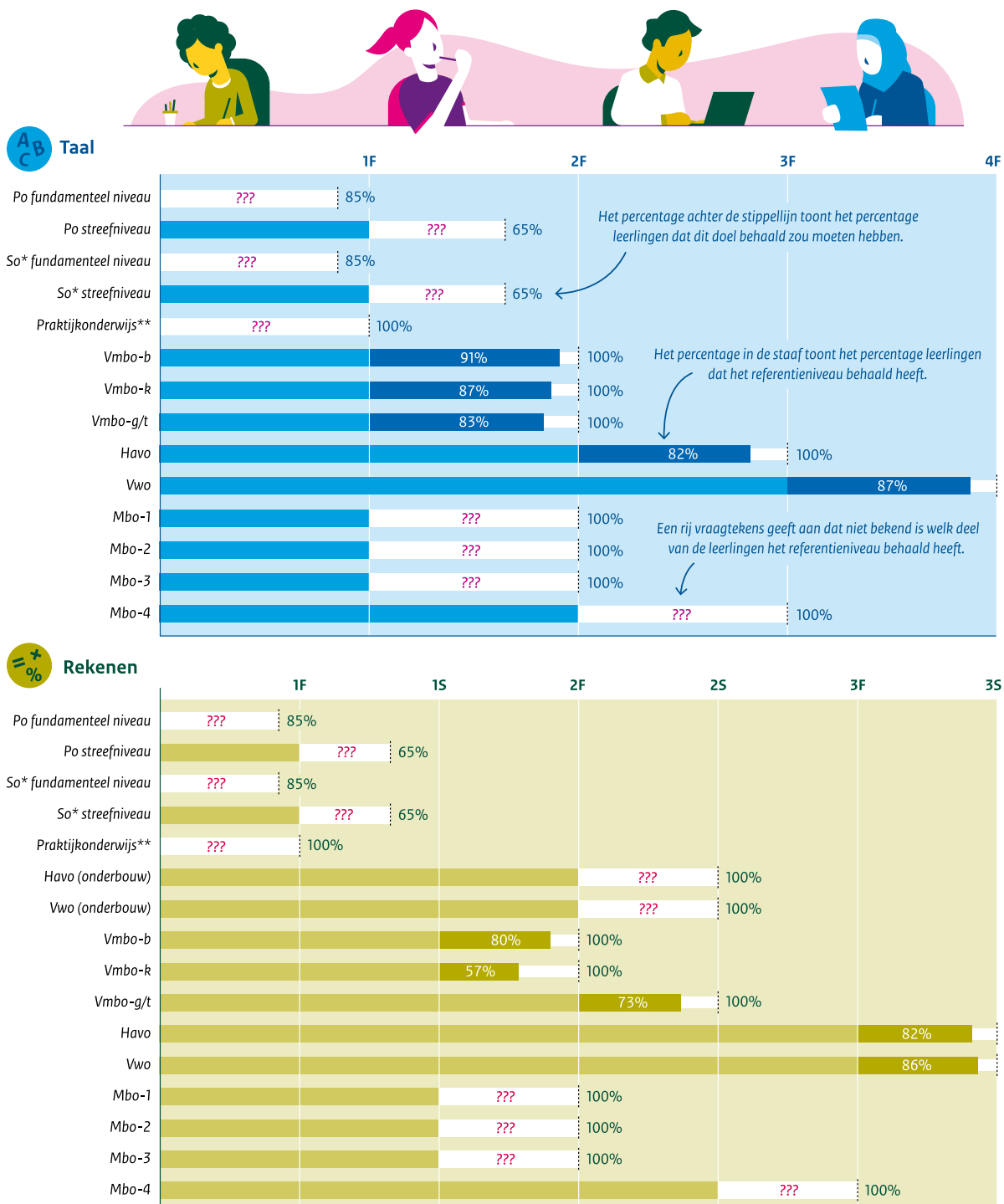
### Referentieniveaus bevatten concrete doelen voor taal en rekenen

• Om grip te krijgen op het niveau van basisvaardigheden op het gebied van taal en rekenen zijn in 2010 de referentieniveaus geïntroduceerd voor het primair onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Deze geven aan welk niveau van taal en rekenen leerlingen en studenten aan het eind van de schoolperiode op een bepaald onderwijsniveau minimaal moeten behalen (zie figuur 2). Voor taal zijn vier fundamentele niveaus (1F, 2F, 3F en 4F) beschreven voor vier vaardigheden: mondelinge taalvaardigheid (spreken, gesprekken en luisteren), lezen, schrijven, en begrippenlijst & taalverzorging. Voor rekenen zijn er naast drie fundamentele niveaus (1R, 2R en 3R) ook drie streefniveaus (1S, 2S en 3S) voor leerlingen die meer aankunnen. De referentieniveaus voor rekenen zijn beschreven voor vier domeinen: getallen, verhoudingen, meten & meetkunde en verbanden.

### Nauwelijks landelijk zicht op beheersing basisvaardigheden

• Tot enkele jaren terug werd het jaarlijkse beeld van de prestaties op stelselniveau in het primair onderwijs gebaseerd op de referentieniveaus zoals gemeten in de eindtoets. Echter, sinds de komst van meerdere toetsaanbieders in 2015 is er sprake van diversiteit in de eindtoetsen en hun normering. Het is nog niet gelukt om te komen tot vergelijkbaarheid. Dit betekent dat er geen actueel landelijk zicht is op wat leerlingen aan het einde van de basisschool kunnen op het terrein van lezen, taalverzorging en rekenen. Vanaf schooljaar 2017/2018 ontbreekt jaarlijkse informatie over het aandeel basisschoolleerlingen dat de referentieniveaus heeft gehaald. Voor de andere sectoren is dit landelijk zicht op de referentieniveaus bij uitstroom er nooit geweest (zie figuur 2).

**Figuur 2** Actueel landelijk zicht op de beheersing van de referentieniveaus voor taal en rekenen op de verschillende onderwijsniveaus (schooljaar 2020/2021)



De referentieniveaus geven per onderwijssoort het beoogde einddoel aan. Er is weinig zicht op welk percentage van de leerlingen de referentieniveaus behaald heeft.

De percentages behaald zijn de percentages voldoende van alle leerlingen die aan het centraal examen voor Nederlands/wiskunde hebben deelgenomen. Een cijfer op het centraal examen voor Nederlands/wiskunde geeft enkel een indicatie van de beheersing van de referentieniveaus voor taal en rekenen.

\* De te behalen referentieniveaus gelden niet voor zeer moeilijk lerende en meervoudig gehandicapte leerlingen (ZML en MG)

\*\* Het praktijkonderwijs heeft enkel een inspanningsverplichting om leerlingen referentieniveau 1F te laten bereiken

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022c)

**Scholen en opleidingen hebben ook niet altijd zicht op behaalde referentieniveaus** • Veel scholen en opleidingen geven aan dat zij ook weinig zicht hebben op de beheersing van de referentieniveaus op het moment van uitstroom (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). De meeste scholen voor primair of speciaal onderwijs hebben alleen zicht op de referentieniveaus voor de domeinen die door de eindtoetsen gemeten worden. Scholen in het voortgezet onderwijs geven aan dat zij voor een derde tot de helft van hun leerlingen geen inschatting kunnen maken van de behaalde referentieniveaus. Voor ongeveer een derde van de leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs en ongeveer de helft van de studenten in het middelbaar beroepsonderwijs kunnen scholen en opleidingen geen inschatting geven.

**Streefniveau voor schrijven, mondelinge taalvaardigheid en rekenen werd weinig gehaald** • Peilingsonderzoek uit 2019 onder een representatieve groep basisscholen geeft nog wel zicht op de beheersing van de referentieniveaus voor het begin van de coronapandemie. Het merendeel van de leerlingen in groep 8 van het basisonderwijs behaalde het fundamentele referentieniveau (1F) voor schrijven (73 procent), mondelinge taalvaardigheid (luisteren: 95 procent; spreken: 92 procent; gesprekken: 87 procent) en rekenen (82 procent). Dit gold niet voor het streefniveau (2F/1S) voor schrijven (28 procent), mondelinge taalvaardigheid (luisteren: 62 procent; spreken: 40 procent; gesprekken: 49 procent) en rekenen (33 procent). Voor leerlingen in het speciaal basisonderwijs lagen de percentages behaalde referentieniveaus lager voor zowel schrijven (1F: 33 procent; 2F: 9 procent) als rekenen (1F: 15 procent; 1S: 2 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2019b, 2021d, 2021c).

**Weinig vmbo-leerlingen stroomden in met beheersing streefniveau** • Behaalde referentieniveaus op de eindtoets van een aantal jaren geleden geven gedeeltelijk een landelijk beeld van de mate waarin leerlingen een aantal jaar geleden de basisvaardigheden beheersten bij instroom in het voortgezet onderwijs. Van de leerlingen die in 2018/2019 in leerjaar 3 op het vmbo zaten, beheerste iets meer dan de helft (57 procent) bij instroom in de brugklas, het streefniveau (2F) voor leesvaardigheid. Voor taalverzorging (2F) en rekenen (1S) gold dit voor respectievelijk slechts 29 en 15 procent van de leerlingen in het vmbo (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Dit betekent bijvoorbeeld dat een leerling nog niet in staat is om breuken, verhoudingen en percentages te berekenen. Om ervoor te zorgen dat alle leerlingen aan het einde van het vmbo het beoogde referentieniveau 2F/1S voor taal en rekenen halen, moeten scholen actief sturen op het bevorderen van de basisvaardigheden van deze leerlingen. Om goed te kunnen functioneren in de maatschappij, is beheersing van het streefniveau (1S/2F) noodzakelijk.

**Beheersing referentieniveaus in brugklas lager dan aan het einde van de basisschool** • Een deel van de scholen in het voortgezet onderwijs maakt gebruik van leerlingvolgsysteemtoetsen in de onderbouw. De resultaten op deze toetsen zijn beschikbaar voor afgelopen schooljaar. In schooljaar 2021/2022 presteert een deel van de brugklasleerlingen op met name het vmbo onder het fundamentele niveau (1F) voor Nederlands leesvaardigheid (vmbo-b: 87 procent; vmbo-k: 70 procent; vmbo-g/t: 29 procent; vmbo-k: 12 procent; vwo: 1 procent) en rekenen-wiskunde (vmbo-b: 90 procent; vmbo-k: 74 procent; vmbo-g/t: 40 procent; vmbo-k: 10 procent; vwo 1 procent) (Koops et al., 2022). De resultaten in de brugklas wat betreft de mate van beheersing van de referentieniveaus liggen lager dan aan het einde van het primair onderwijs. Mogelijk komt dit deels door het ontbreken van een direct belang van de toets voor de leerling en de wijze van normering.

**Schoolverschillen in percentage leerlingen met een voldoende voor Nederlands en/of wiskunde** • Vanuit alle niveaus verlieten in schooljaar 2020/2021 leerlingen het voortgezet onderwijs die geen voldoende hadden gehaald voor Nederlands (vmbo-b: 8,9 procent; vmbo-k: 13,1 procent; vmbo-g/t: 16,8; vmbo-k: 18,0 procent; vwo: 12,8 procent) en leerlingen die geen voldoende hadden gehaald voor wiskunde (vmbo-b: 20,5 procent; vmbo-k: 42,9 procent; vmbo-g/t: 26,7 procent; vmbo-k: 18,3 procent; vwo: 13,8 procent). Afdelingen van hetzelfde onderwijsniveau verschillen in het percentage leerlingen dat uitstroomt met een voldoende op het centraal examen, ook wanneer rekening wordt gehouden met een aantal kenmerken van de leerlingenpopulatie (geslacht, migratieachtergrond en armoedeprobleemaccumulatiegebied). De grootte van het verschil tussen de afdelingen met het laagste en het hoogste percentage onvoldoendes varieert afhankelijk van niveau en vak (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). De cijfers op het centraal examen Nederlands en wiskunde geven enig zicht op de beheersing van de Nederlandse taal en wiskundevaardigheden van leerlingen, maar de mate waarop deze examens de beheersing van de referentieniveaus toetsen is onduidelijk.

**Weinig verschillen tussen opleidingen wat betreft vaardigheden instromende leerlingen** • Opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs verschillen weinig in het aandeel studenten die met een voldoende voor Nederlands en/of wiskunde instromen. De kleine verschillen die er tussen opleidingen waren in het percentage studenten met een voldoende voor wiskunde werden deels verklaard door het type opleiding. Op de opleidingen die vallen onder toerisme en recreatie en onder zorg en welzijn stroomde een hoger percentage studenten in met een voldoende voor wiskunde. Ook tussen opleidingen in het hoger beroepsonderwijs waren weinig verschillen in



het percentage instromende studenten met een voldoende voor Nederlands en/of wiskunde. Studenten met een havodiploma die een onvoldoende hebben gehaald voor deze vakken kiezen niet vaker voor een bepaald type opleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

#### Leer- en studievertraging tijdens de coronapandemie

**Leervertraging voor basisschoolleerlingen** • In het basisonderwijs zijn de gevolgen van de coronapandemie en de schoolsluitingen op de cognitieve prestaties duidelijk te zien. Leerlingen presteren gemiddeld genomen minder goed op begrijpend lezen, rekenen-wiskunde en spelling dan voor de coronapandemie (zie figuur 3). Dit geldt voor alle leerjaren, met uitzondering van spelling in de bovenbouw. De vertragingen zijn voor begrijpend lezen en rekenen-wiskunde het grootst in groep 7 en voor spelling in groep 4. Scholen en leerlingen zijn er echter wel in geslaagd om de afgelopen tijd een deel van de opgelopen leervertraging van de eerste en tweede schoolsluiting in te halen. Mogelijk is dit het effect van de extra inspanning die scholen met behulp van middelen vanuit het Nationaal Programma Onderwijs hebben geleverd. In het algemeen geldt dat er verschillen zijn in leervertraging tussen groepen leerlingen. Leerlingen met lager opgeleide ouders (zie figuur 4), uit een gezin met een laag inkomen en uit een eenoudergezin hebben een grotere leervertraging (Haelermans et al., 2021).

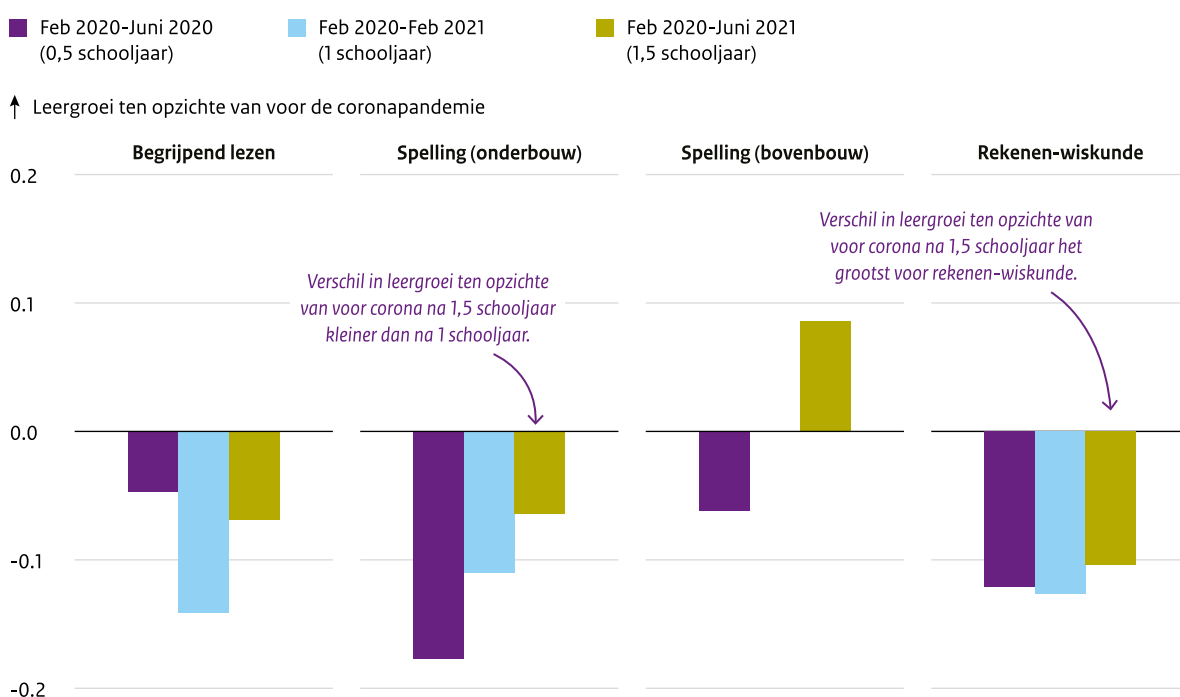
#### Met name vertraging op basisscholen met veel leerlingen van lager opgeleide ouders

• Opvallend zijn de grote verschillen tussen basisscholen. Op een klein deel van de basisscholen hebben leerlingen geen leervertraging, terwijl leerlingen op andere scholen behoorlijk achterlopen. Met name op scholen met een uitdagende leerlingenpopulatie zien we leervertraging. Hoe hoger het schoolgewicht, d.w.z. hoe meer leerlingen lager opgeleide ouders hebben, hoe groter de gemiddelde leervertraging op een school. Over het algemeen hebben leerlingen in niet-stedelijke gebieden de meeste vertraging opgelopen. Daarnaast zien we dat de leervertraging gemiddeld lager is op grote scholen. Dit geldt voor begrijpend lezen, rekenen-wiskunde en spelling (Haelermans et al., 2021).

#### Beleid en invulling afstandsonderwijs op basisscholen lijkt te lonen

• Op basis van een niet-representatieve steekproef (N < 100) lijken basisscholen met een beter uitgewerkt beleid rond het afstandsonderwijs - dat wil zeggen betere afspraken, betere vormgeving en meer contact met leerlingen - gemiddeld genomen minder hard geraakt te zijn door de schoolsluitingen. Op basisscholen die volgens de schoolleider teambreed afspraken hebben gemaakt over afstandsonderwijs hebben de leerlingen een derde tot de helft minder leervertraging opgelopen. Ook is de leervertraging een

**Figuur 3** Leergroei op de basisschool ten opzichte van voor de coronapandemie voor verschillende periodes vanaf het begin van de lockdownmaatregelen (0,5 schooljaar, 1 schooljaar en 1,5 schooljaar)



Bron: Haelermans et al. (2021)



kwart tot een derde lager op basisscholen die naar eigen zeggen zoveel mogelijk het reguliere onderwijs-programma hebben uitgevoerd. Het lijkt verder weinig uit te maken of scholen meer of minder dan 75 procent van de tijd aan de basisvakken taal en rekenen hebben besteed (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

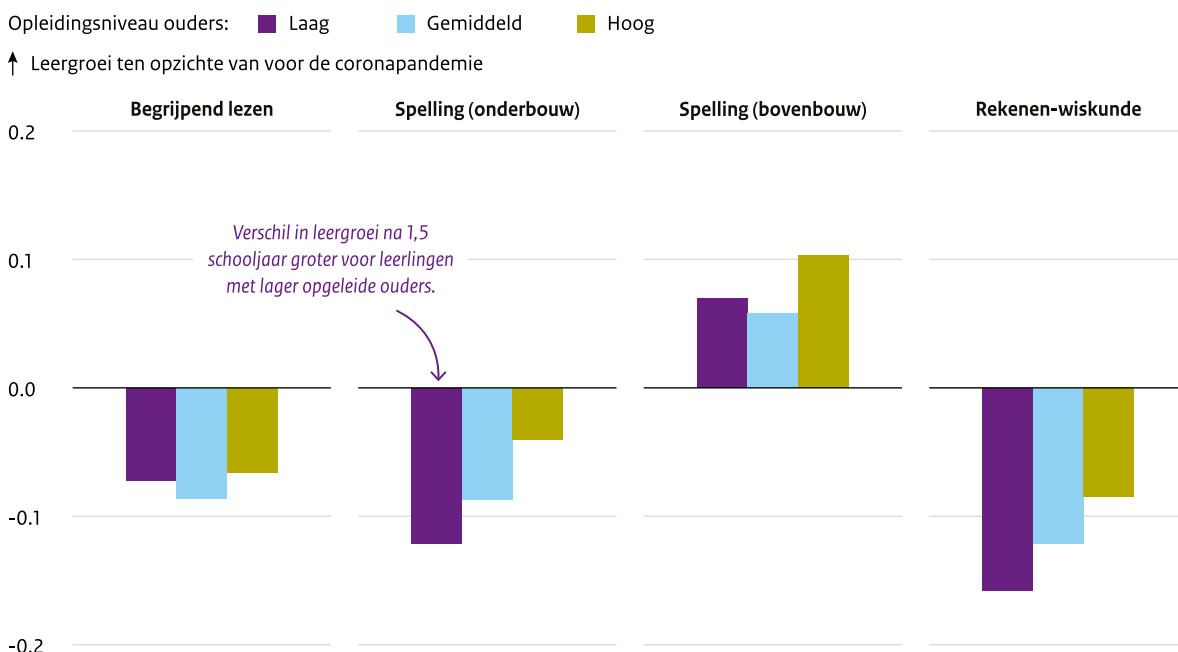
**Leerlingen in het speciaal onderwijs positief over hun leerprestaties tijdens de coronapandemie** • Van de leerlingen met een gemiddelde intelligentie in het (voor)laatste leerjaar van het speciaal onderwijs gaf de overgrote meerderheid aan dat hun cijfers sinds de coronapandemie gelijk waren gebleven of zelfs waren verbeterd. Ook volgens de meeste schoolleiders en leerkrachten leken de achterstanden op cognitief gebied mee te vallen. Al maakten zij zich wel zorgen over risico's voor de ontwikkeling in de kernvakken, vooral bij lezen, maar ook bij taal en rekenen (Inspectie van het Onderwijs, 2021i). De vraag is in hoeverre deze leerlingen inderdaad leervertraging hebben opgelopen bij deze vakken.

**Slechtere beheersing Nederlands leesvaardigheid en rekenen in onderbouw voortgezet onderwijs** • Onderbouwleerlingen in het voortgezet onderwijs hebben aan het eind van schooljaar 2020/2021 een lagere vaardigheid op Nederlands leesvaardigheid en rekenen dan in eerdere jaren (Zijlstra et al., 2021). Dit geldt voor

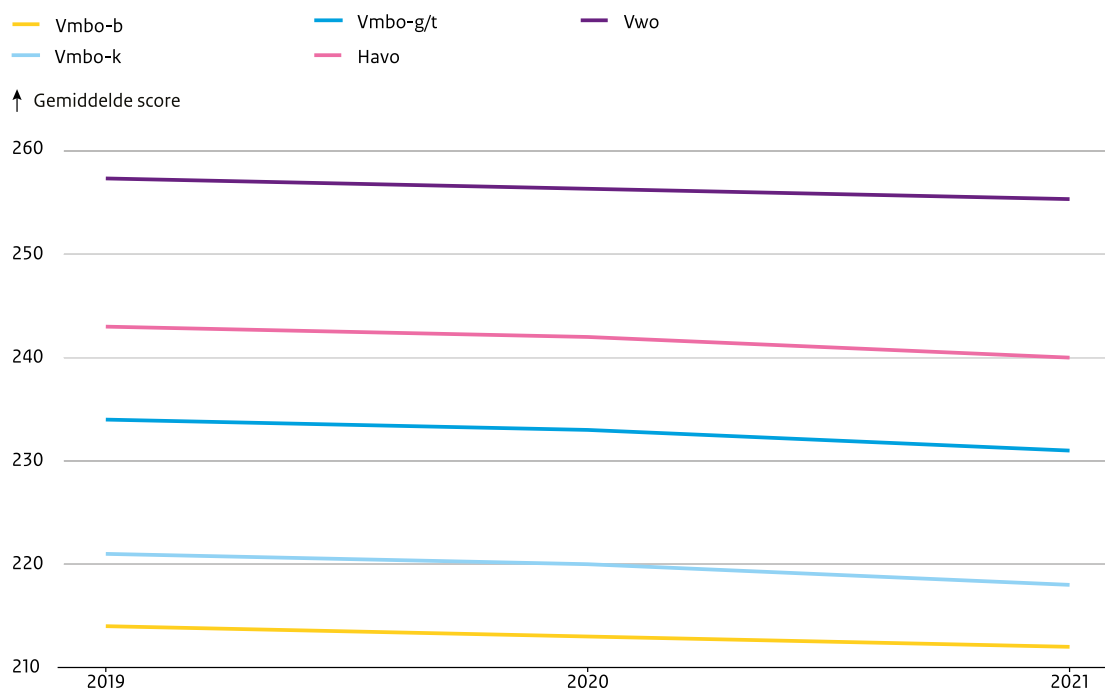
brugklasleerlingen ook aan het begin van schooljaar 2021/2022 (zie Figuur 5) (Koops et al., 2022). Voor alle niveaus geldt dat de afnemende trend van de vaardigheid op deze domeinen duidelijk groter is dan voor de coronapandemie. Voor Nederlands woordenschat, wiskunde en Engels leesvaardigheid is geen (versterkte) daling zichtbaar als gevolg van de scholensluitingen. En voor Engels woordenschat is de stijgende trend juist iets groter geworden. Verschillen in de vaardigheden van leerlingen tussen scholen zijn over het algemeen groter dan voor de coronapandemie (Zijlstra et al., 2021).

**Afgelopen jaar meer onvoldoendes voor wiskunde op centraal examen** • Voor alle niveaus van het voortgezet onderwijs geldt dat het afgelopen schooljaar een hoger percentage (22,9 procent) leerlingen voor het centraal examen wiskunde een onvoldoende haalde dan in het schooljaar 2018/2019. In vmbo-k nam het percentage leerlingen met een onvoldoende het sterkst toe, met ruim 15 procentpunten. Op de andere niveaus was de toename in het percentage onvoldoendes voor wiskunde ongeveer 5 procentpunten (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Het grotere percentage onvoldoendes is mogelijk (deels) te verklaren door het strategisch inzetten van de duimregel (Dienst Uitvoering Onderwijs, 2021). Het grotere percentage onvoldoendes kan er echter ook op duiden dat de beheersing van de wiskundevaardigheden van gediplomeerden lager is dan in eerdere jaren.

**Figuur 4** Leergroei op de basisschool ten opzichte van voor de coronapandemie, 1,5 schooljaar na het begin van de lockdownmaatregelen, uitgesplitst naar ouderlijk opleidingsniveau



Bron: Haelermans et al. (2021)

**Figuur 5** Nederlands leesvaardigheid van leerlingen in het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs

Bron: Koops et al. (2022)

#### Studenten in het middelbaar beroepsonderwijs

**verwachten studievertraging** • Ongeveer 40 procent van de studenten op het middelbaar beroepsonderwijs gaf aan het einde van schooljaar 2020/2021 aan studievertraging te hebben opgelopen. Van de groep studenten die zegt studievertraging te hebben opgelopen, weet driekwart (gedeeltelijk) hoe zij hun studievertraging kunnen inhalen. Toch geeft bijna de helft van deze groep aan dat dit hen niet gaat lukken of dat ze twijfelen of het gaat lukken. De verwachte studievertraging is een maand tot meer dan een half jaar (JOB, 2021).

#### Studievoortgang in het hoger onderwijs meestal goed

**verlopen** • De studievoortgang van de meeste studenten is niet negatief beïnvloed door de coronapandemie. De meeste studenten hebben ongeveer net zoveel studiepunten gehaald als voor de coronapandemie (NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022). Ongeveer een derde van de bevroegde studenten geeft wel aan lagere cijfers te halen (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). Een deel van de studenten heeft vertraging opgelopen voornamelijk door het niet kunnen doorgaan van stages en scripties. Voor sommige studenten, bijvoorbeeld met een aangepast of uitgesteld bsa, zal mogelijk later in de studie nog (meer) vertraging ontstaan.

#### Sturing op basisvaardigheden

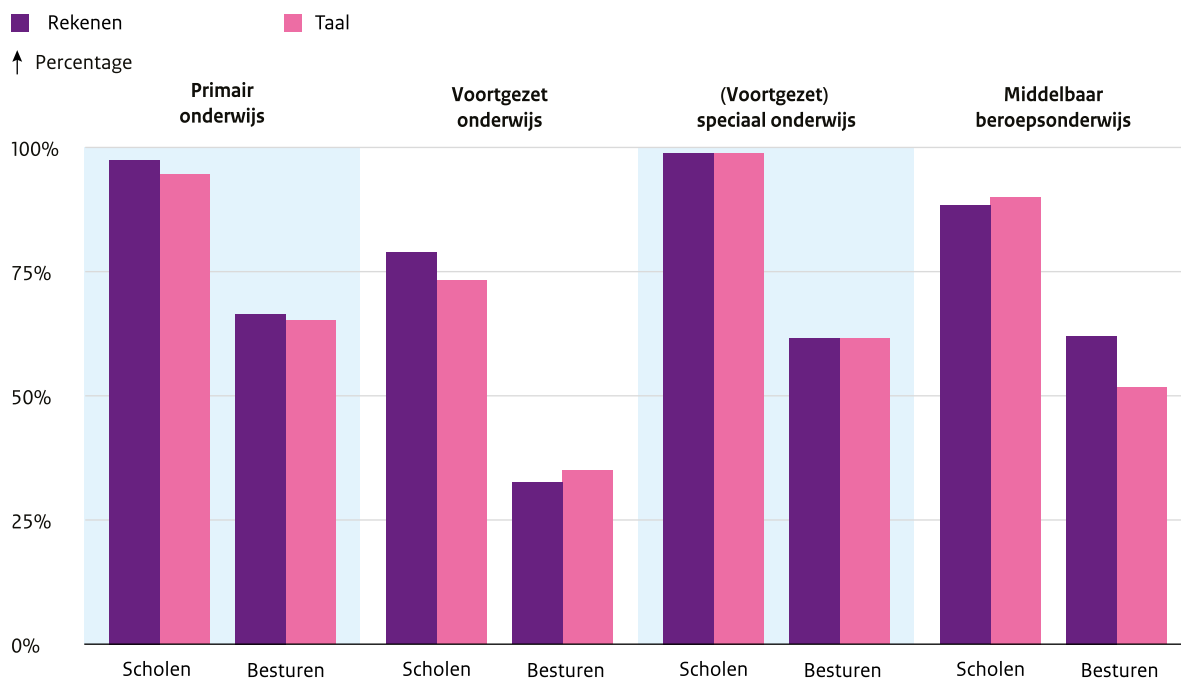
#### Scholen en opleidingen gematigd tevreden over

**behaalde resultaten** • Eind 2021 hebben medewerkers

van scholen (primair onderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs) en opleidingen (middelbaar beroepsonderwijs) en hun besturen een vragenlijst ingevuld over de kwaliteitszorg rondom het onderwijs in de basisvaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Een vijfde tot een derde van deze scholen en opleidingen is naar eigen zeggen in sterke mate tevreden over de behaalde resultaten voor taal en rekenen. De helft is in redelijke mate tevreden en een tiende tot een kwart is in beperkte mate tevreden. Een groot aantal scholen en opleidingen maakt zich zorgen over de rekenresultaten: primair onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (ongeveer 30 procent), voortgezet speciaal onderwijs (25 procent), voortgezet onderwijs (ongeveer 20 procent) en speciaal onderwijs (15 procent). Scholen in het voortgezet onderwijs zijn ook kritisch over de resultaten voor lezen, taalverzorging en/of schrijven (25 procent). Een vijfde van de scholen in het primair onderwijs en het speciaal onderwijs is niet tevreden over de resultaten voor schrijven. Een even groot percentage scholen in het primair onderwijs is ook kritisch over de resultaten voor taalverzorging (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

#### Kwaliteitszorg taal en rekenen vaak beperkt

• Om te kunnen sturen op goed taal- en rekenonderwijs is het nodig dat scholen, opleidingen en besturen beschikken over visie, ambities en doelen ten aanzien van deze gebieden. Ongeveer een kwart van de scholen en

**Figuur 6** Percentage scholen en hun besturen die aangeven concrete doelen voor taal en rekenen te hebben

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022c)

opleidingen geeft aan dat zij geen visie op taal en rekenen hebben vastgelegd. Dit geldt voor de helft van hun besturen. Het merendeel van de scholen en opleidingen geeft aan dat zij concreet meetbare doelen voor taal en rekenen hebben. Dit geldt in mindere mate voor hun besturen (zie figuur 6). Bijna twee derde van de scholen in het primair onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs zegt dat ze door hun bestuur gestimuleerd worden om ambitieuze doelen te stellen. Dit geldt voor een derde van de scholen in het voortgezet onderwijs en een kwart van de opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs. Deze verschillen tussen sectoren komen ook terug in de regelmaat waarmee scholen en opleidingen hun resultaten met het bestuur bespreken (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Scholen en opleidingen werken actief aan het bevorderen van basisvaardigheden** • Bijna alle scholen en opleidingen geven aan te werken aan het verbeteren van de basisvaardigheden. Zij noemen daarbij vooral het bieden van extra ondersteuning of begeleiding aan leerlingen en het verbeteren van het aanbod. In het primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs zet een ruime meerderheid van de scholen ook in op het beter volgen van de ontwikkeling van de leerlingen en het verbeteren van het didactisch handelen. In het middelbaar beroepsonderwijs doet de helft van de opleidingen dit. Driekwart van de scholen in het primair onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs

werkt aan het vergroten van de inhoudelijke kennis van leraren en docenten. Dit geldt voor de helft van de scholen in het voortgezet onderwijs en opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs. Bijna twee derde van de scholen in het primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs noemt daarnaast het verbeteren van de analytische vaardigheden van leraren tegen een kwart van de opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs. Als besturen vinden dat de resultaten tegenvallen, krijgen de meeste scholen de opdracht om een verbeterplan op te stellen (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Scholen ervaren belemmeringen voor bevordering basisvaardigheden** • Driekwart van de scholen en opleidingen ervaart belemmeringen bij het bevorderen van taal en rekenen. Een kwart tot de helft van de scholen in het primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs die belemmeringen ervaren, geeft aan dat niet alle leraren beschikken over de vaardigheden om toetsresultaten goed te analyseren en te interpreteren. Het is dan de verantwoordelijkheid van scholen om ervoor te zorgen dat hun leraren deze vaardigheden ontwikkelen. In het primair onderwijs en voortgezet onderwijs geeft een kwart van de scholen aan kritisch te zijn over de inhoudelijke en didactische deskundigheid van de leraren. Op scholen in het speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs vindt bijna een kwart dat geschikte instrumenten om de taalontwikkeling te



volgen ontbreken. In het (voortgezet) speciaal onderwijs is een kwart tot een derde ontevreden over deze leermiddelen. Verder noemt een kwart tot een derde van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs en een kwart van de opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs een tekort aan onderwijstijd. Het ontbreken van urgentiebesef in het team wordt ook door een kwart van de scholen in het voortgezet onderwijs en opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs genoemd. Tot slot ziet een derde van de opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs belemmeringen in wet- en regelgeving voor rekenen (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

#### **Scholen, opleidingen en besturen pleiten voor vergroten vaardigheden van leraren en docenten**

- Scholen, opleidingen en besturen zien ook kansen om de basisvaardigheden te bevorderen. Een ruime meerderheid in alle sectoren noemt het verbeteren van de kennis en vaardigheden van leraren en docenten hierbij als het belangrijkste middel. Verder noemen zij het vergroten van de kennis over effectieve interventies, het ontwikkelen of verbeteren van instrumenten om de ontwikkeling te volgen, het verbeteren van leermiddelen en de warme overdracht van leerlingen en studenten naar het vervolgonderwijs. Een derde van de opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs geeft ook aan dat het opnemen van de basisvaardigheden als onderdeel van het examen een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de resultaten van de studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

#### *Elke leerling en student kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken.*

*Het is voor een ieder van belang om te leren hoe men zich verhoudt tot zichzelf, tot anderen, tot zijn omgeving en hoe om te gaan met uitdagingen. Het is een opgave van het onderwijs om jongeren te begeleiden in deze individuele ontplooiing. Het is aan scholen en instellingen om te bepalen hoe zij invulling geven aan deze maatschappelijke opgave van het onderwijs. De overheid stelt zich daarbij dus terughoudend op. Persoonsvorming kent nauwelijks wettelijke eisen en is ook buiten de wettelijke kaders niet helder gedefinieerd. De Inspectie van het Onderwijs heeft zodoende niet de mogelijkheden om een systematisch overzicht te geven van wat er op dit vlak gebeurt op scholen en instellingen.*

#### *Welzijn*

#### **Gevolgen coronacrisis grootst voor oudere leerlingen en studenten**

- De Inspectie van het Onderwijs heeft onderzoek gedaan naar de gevolgen van 16 maanden corona voor alle sectoren. Hieruit bleek dat de gevolgen voor oudere leerlingen en voor studenten groter zijn dan voor jonge leerlingen. Oudere leerlingen en studenten moesten veel langer op afstand onderwijs volgen dan

jonge leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2021h, 2021j, 2021g, 2021f).

- **Jonge leerlingen voornamelijk positief** • Uit het 16 maanden coronaonderzoek van de inspectie blijkt dat leerlingen in het primair onderwijs zich veilig en prettig voelden op school, en dat ze tevreden waren over het onderwijs in de afgelopen zestien maanden. Ze waren gemotiveerd, en vonden dat ze voldoende ondersteuning van school kregen. Wel waren ze kritisch over de coronamaatregelen (Inspectie van het Onderwijs, 2021h).

#### **Toegenomen motivatieproblemen en stress in het voortgezet onderwijs**

- Leerlingen in het voortgezet onderwijs gaven aan in de coronacrisis een negatieve verandering in hun motivatie te ervaren. Voor havo- en vwo-leerlingen geldt dit meer dan voor leerlingen in de onderbouw of van de andere onderwijsniveaus (Inspectie van het Onderwijs, 2021j). Daarnaast geeft bijna de helft van de leerlingen in het voortgezet onderwijs aan meer stress te ervaren dan voor de coronacrisis (Reef & Hupkens, 2021).

#### **Zorgen over welzijn studenten in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs**

- Studenten in het mbo en ho hebben sinds het begin van de coronapandemie grotendeels onderwijs op afstand gevolgd. Er zijn verschillende onderzoeken die laten zien dat het welbevinden van studenten in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is verslechterd sinds de coronacrisis. Het gaat daarbij om motivatieproblemen, eenzaamheid, stress, en ook psychische klachten zoals angst en somberheid (Inspectie van het Onderwijs, 2021g, 2021f; JOB, 2021; NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022; OCW, 2021a; Reef & Hupkens, 2021; RIVM et al., 2021).

#### *Elke leerling en student draagt bij aan sociale samenhang in de samenleving*

#### *Sociale en maatschappelijke opbrengsten van onderwijs*

*Met burgerschapsuitkomsten bedoelen wij kennis, houdingen en vaardigheden van leerlingen en studenten in het sociale en maatschappelijke domein. Helaas is er betrekkelijk weinig zicht op de ontwikkeling van burgerschapscompetenties van leerlingen en studenten. Uit de informatie die wel beschikbaar is, ontstaat het beeld dat burgerschapscompetenties onder het niveau liggen dat we zouden verwachten en er de afgelopen jaren geen sprake is geweest van ontwikkeling.*

#### **In basisonderwijs in tien jaar tijd lichte achteruitgang**

- Het recente peilonderzoek burgerschap in het primair onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2022b) laat een lichte daling zien in de leerresultaten ten opzichte van die van ruim tien jaar geleden (Wagenaar et al., 2011). De

Figuur 7 Welzijn ten tijde van corona.



conclusie was destijds al dat de resultaten lager liggen dan op grond van de kerndoelen wenselijk was en verwacht mocht worden. De resultaten laten verder zien dat er tussen leerlingen soms aanzienlijke verschillen bestaan in kennis, houding en vaardigheid in het domein van burgerschap.

#### Ook in voortgezet onderwijs weinig ontwikkeling •

Ook in het voortgezet onderwijs is er maar beperkt inzicht in de opbrengsten van burgerschapsonderwijs. De laatst beschikbare gegevens zijn in schooljaar 2019/2020 verzameld onder een representatieve maar beperkte groep scholen (Daas e.a., te verschijnen). Vergelijking van de gegevens uit dit onderzoek met een internationale meting waaraan Nederland enkele jaren geleden (2016) deelnam (Munnikma et al., 2017) laat ook in het voortgezet onderwijs geen groei zien.

De burgerschapskennis, -houdingen en -vaardigheden van leerlingen in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs liggen op het zelfde niveau als drie jaar eerder. Uit de internationale meting bleek destijds dat de burgerschapscompetenties van middelbare scholieren in Nederland achterbleven bij die in vergelijkbare Europese landen (Schulz et al., 2018). Daarin is dus nog weinig verandering gekomen.

#### Over sociale en maatschappelijke opbrengsten middelbaar beroepsonderwijs weinig gegevens beschikbaar •

Gegevens over de opbrengsten van burgerschap in het middelbaar beroepsonderwijs zijn nauwelijks beschikbaar. Er is daardoor geen inzicht in de ontwikkeling hiervan. Echter, uit recent onderzoek (Holman et al., 2021) blijkt wel dat er geen grote verschillen zijn tussen opleidingen of instellingen in

het middelbaar beroepsonderwijs als het gaat om burgerschapscompetenties van studenten. Er bestaan weinig verschillen tussen deelnemers uit het eerste en tweede leerjaar, en tussen oudere en jongere studenten. Wel behalen vrouwelijke studenten over het algemeen hogere resultaten dan mannelijke studenten voor zowel kennis, houdingen als vaardigheden. Dat is het vaakst het geval bij omgaan met anderen en de oriëntatie op de maatschappij.

### Burgerschapsonderwijs

**Ontwikkeling burgerschapsonderwijs voor veel scholen een opgave** • De inspectie ziet dat de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs in zowel het funderend onderwijs als het middelbaar beroepsonderwijs nog de nodige inspanningen vraagt. Ongeveer de helft van de scholen in het primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs zegt geen of weinig kennis te hebben van de (recent aangepaste) burgerschapswet. Hun besturen geven ook aan dat het onduidelijk is wat er precies qua resultaten van scholen op het gebied van burgerschapsvorming wordt verwacht. Veel scholen in het primair onderwijs beschikken niet over concrete leerdoelen ter bevordering van het burgerschapsonderwijs. Ook vraagt het curriculum om verbetering, onder meer waar het gaat om de breedte en kwaliteit van het aanbod (Inspectie van het Onderwijs, 2017). Dat is een al lang bestaande situatie en de inspectie stelt dit al geruime tijd vast (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Zo zeggen scholen ook al geruime tijd dat ze bevordering van burgerschap een belangrijke taak vinden (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Maar de ontwikkeling van het onderwijs blijft daarbij achter. Op veel scholen wordt bevordering van burgerschap met name ingevuld via de sociale lijn, gericht op een goede omgang met andere mensen, en blijft de maatschappelijke component, zoals het leren omgaan met diversiteit en bevordering van democratische waarden, daarbij achter. Tot slot, als inzicht ontbreekt in wat leerlingen en studenten hebben geleerd, is afstemming op wat verder nodig is niet goed mogelijk. Inzicht in de burgerschapscompetenties van leerlingen en studenten is een onmisbaar onderdeel van zorg voor goede kwaliteit.

**Kwaliteitszorg burgerschapsvorming** • Een ruime meerderheid van de scholen en opleidingen en de helft van de besturen geven aan dat zij hun visie op burgerschap hebben vastgelegd. Opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs zeggen vaker concrete doelen te hebben voor burgerschap (ruim 80 procent) dan scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs (60 procent) en scholen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs (beide 40 procent). Een derde van de besturen in alle sectoren geeft aan dat ze concrete

doelen hebben. Minder dan de helft van de scholen en opleidingen in alle sectoren zegt door hun bestuur te worden gestimuleerd om ambitieuze doelen voor burgerschap te stellen. De meeste scholen en opleidingen zeggen dat ze de burgerschapsresultaten minstens een keer per jaar met hun bestuur bespreken; een kwart doet dat nooit. Volgens hun scholen en opleidingen kijkt een derde van de besturen kritisch naar de behaalde resultaten. Omdat het hier om zelfrapportages gaat, is het onbekend hoe de sturing eruitziet en wat daarvan de resultaten zijn.

**Weinig zicht en matig tevreden over burgerschapsvorming** • Ongeveer 60 procent van de scholen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs en ongeveer 40 procent van de scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs zegt geen instrument te gebruiken om burgerschapscompetenties in kaart te brengen. Een tiende van de scholen in het primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs geeft aan een instrument te gebruiken om zowel de sociale als maatschappelijke competenties te meten. De overige scholen meten vooral de veiligheidsbeleving en/of de sociale competenties. Het beeld in het middelbaar beroepsonderwijs verschilt van de andere sectoren: 65 procent brengt naar eigen zeggen de burgerschapscompetenties in kaart; een kwart gebruikt geen instrument. Opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs geven aan hiervoor onderdelen uit de methode, zelf ontwikkelde toetsen, opdrachten, presentaties, verslagen en portfolio's te gebruiken. Opleidingen en besturen in het middelbaar beroepsonderwijs zijn naar eigen zeggen het meest tevreden over de resultaten van het burgerschapsonderwijs; dit geldt voor de helft van de opleidingen en voor een derde van de besturen. In het primair en voortgezet onderwijs geeft 10 procent van de besturen aan heel tevreden te zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Instrumenten ontbreken en urgentiebesef vraagt aandacht** • Zo'n 80 procent van de scholen in het primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs en 40 procent van de opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs ervaart belemmeringen bij het bevorderen van de burgerschapsvorming. Van de scholen die zeggen belemmeringen te ervaren geeft de helft in het primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs aan dat geschikte instrumenten om de ontwikkeling te volgen ontbreken. Verder geven vooral scholen in het voortgezet onderwijs en opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs (ruim 40 procent) aan dat urgentiebesef in het team ontbreekt. Zo'n 30 procent van de scholen en opleidingen geeft aan inhoudelijke deskundigheid te missen. Ook noemt ruim een derde van de scholen in het primair

onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs een gebrek aan geschikt lesmateriaal. Van de scholen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs vindt 30 procent ook dat er te weinig onderwijstijd voor beschikbaar is (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Ondersteuning scholen nodig** • Het is duidelijk dat de huidige situatie aanzienlijk achterblijft bij de in de nieuwe burgerschapswet geformuleerde eisen. Zoals de inspectie al eerder heeft opgemerkt (Inspectie van het Onderwijs, 2017) is het niet waarschijnlijk dat een nieuwe wet alleen tot verbetering zal leiden. Actieve ondersteuning van de gevraagde ontwikkeling is nodig. Het toezicht van de inspectie op burgerschap rond en sinds de invoering van de nieuwe wet laat dat ook zien. Scholen vinden het niet altijd gemakkelijk de nieuwe wettelijke eisen, zoals doelgericht en samenhangend onderwijs, vorm te geven. Ook het in kaart brengen van de resultaten vraagt nog veel inspanningen. Maar als inzicht ontbreekt in wat leerlingen en studenten hebben geleerd, is afstemming op wat verder nodig is niet goed mogelijk. Inzicht in de burgerschapscompetenties van leerlingen en studenten is een onmisbaar onderdeel van zorg voor goede kwaliteit. Ondersteuning is nodig, zowel van de ontwikkeling van het onderwijs op een school, als door het beschikbaar stellen van kennis, van aanpakken waarvan bekend is dat die effectief zijn, en van instrumenten waarmee resultaten gevolgd kunnen worden.

**Inspectie stimuleert en spreekt scholen aan** • De inspectie stimuleert scholen om de benodigde kwaliteitsverbetering voldoende aandacht te geven. Dat geldt voor het middelbaar beroepsonderwijs, en ook voor het funderend onderwijs waarvoor nieuwe wettelijke eisen gelden. We bouwen het toezicht in enkele stappen op. Als essentiële aspecten van goed burgerschapsonderwijs ontbreken (zoals in de vorm van onderwijs dat strijdig is met basiswaarden of risico's die geen aandacht krijgen), treedt de inspectie handhavend op. Als er onvoldoende aandacht bestaat voor belangrijke elementen (zoals het ontbreken van leerdoelen of een samenhangend curriculum), treedt de inspectie stimulerend op of geeft een opdracht tot herstel.

### *Elke leerling en student slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt*

*De coronapandemie heeft gevolgen gehad voor de in-, door- en uitstroom van leerlingen en studenten in het vervolgonderwijs. Leerlingen en studenten kregen extra kansen om door te stromen, waardoor een deel met minder kennis en vaardigheden aan het vervolgonderwijs begon. Het is daarom belangrijk om te volgen hoe het met deze studenten gaat en ze wanneer nodig extra te ondersteunen. Op de arbeidsmarkt zijn de baankansen verbeterd ten opzichte van het begin van de coronapandemie. De kansen*

*zijn echter nog niet voor alle groepen terug op het niveau van voor de lockdownmaatregelen.*

### *Vervolgonderwijs*

**Hoogte basisschooladvies weer op niveau van voor de coronapandemie** • In 2019/2020 hadden leerlingen gemiddeld een lager basisschooladvies dan in eerdere schooljaren. Door het vervallen van de eindtoets hadden leerlingen geen kans op herziening van het advies. In 2020/2021 was er wel weer de mogelijkheid om adviezen bij te stellen op basis van de resultaten op de eindtoets. Het gemiddelde definitieve basisschooladvies was dan ook hoger dan in 2019/2020 en ongeveer gelijk aan eerdere schooljaren. Voor leerlingen met een migratieachtergrond was het gemiddelde advies zelfs hoger dan voor de coronapandemie (Inspectie van het Onderwijs, 2022i). Dit is mogelijk een gevolg van de oproep tot kansrijk adviseren.

### **Minder vaak verschil tussen schooladvies en toetsadvies**

• Afgelopen schooljaar was het eindtoetsadvies bij 11,8 procent van de leerlingen minstens een heel niveau hoger dan het schooladvies. Dit was minder dan in het schooljaar 2018/2019, toen dit voor 13,5 procent van de leerlingen gold. Ook werden afgelopen jaar meer adviezen die in aanmerking kwamen voor herziening bijgesteld dan 2 jaar geleden (40,5 procent in 2018/2019; 46,6 procent in 2020/2021). Op scholen met een hoge schoolweging kwamen leerlingen vaker in aanmerking voor herziening en werden de adviezen ook vaker naar boven bijgesteld. Redenen die scholen gaven om het advies niet bij te stellen, waren onder andere dat ze van mening waren dat het oorspronkelijke advies beter paste bij het complete beeld dat zij hadden van een leerling en dat ouders aangaven het niet nodig of wenselijk te vinden (Inspectie van het Onderwijs, 2022j).

### **Eerste jaar verplichte eindtoets voor leerlingen in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs**

• Leerlingen in het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs, uitgezonderd zeer moeilijk lerende en meervoudig gehandicapte leerlingen en leerlingen die 4 jaar of minder in Nederland zijn en de taal nog onvoldoende beheersen, hebben het afgelopen schooljaar voor het eerst verplicht deelgenomen aan de eindtoets. De eindtoets kan de school aanvullende informatie geven bij het bepalen van het schooladvies en de leerlingen daardoor extra kansen bieden. De eindtoets werd door bijna 5.600 leerlingen in het speciaal basisonderwijs (77 procent van het totale aantal leerlingen) en ongeveer 2.800 leerlingen in het speciaal onderwijs gemaakt. Meer dan 26 procent van de adviezen in het speciaal basisonderwijs die in aanmerking kwamen voor heroverweging, werd bijgesteld. Voor de adviezen in het speciaal onderwijs gold dit voor ruim 19 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022p).



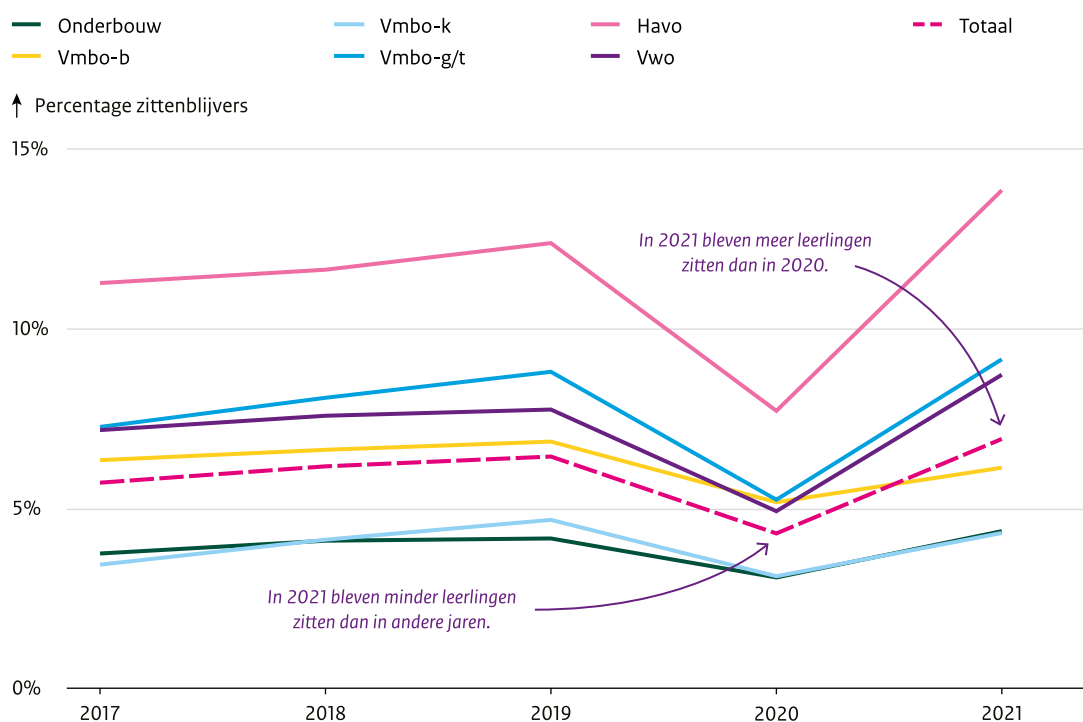
**Meer opstroom en minder afstroom in het voortgezet onderwijs** • Afgelopen schooljaar stroomden leerlingen met een enkelvoudig schooladvies in vergelijking met een jaar eerder vaker op (2021/2022: 11,5 procent; 2020/2021: 10,6 procent). De afstroom lag afgelopen schooljaar lager dan in eerdere jaren (2021/2022: 13,3 procent; 2020/2021: 14,1 procent). Leerlingen met een dubbel basisschooladvies bereikten daarnaast vaker het hoogste niveau binnen hun schooladvies (2021/2022: 45,6 procent; 2020/2021: 43,5 procent). De veranderingen in op- en afstroom zijn zichtbaar op alle onderwijsniveaus (Inspectie van het Onderwijs, 20220).

**Gediplomeerde opstroom in het voortgezet onderwijs neemt toe** • Het percentage leerlingen dat na het behalen van een vmbo-g/t-diploma doorleert in het voortgezet onderwijs is flink toegenomen ten opzichte van vorig jaar: van 13,8 naar 17,2 procent. De toename is met name groot onder leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond van de eerste generatie (8,9 procentpunt). Jongens met een vmbo-g/t-diploma stromen vaker op dan meisjes met dit diploma. Voor geslaagde havisten is er sprake van een vergelijkbaar beeld. Van deze groep stroomden in schooljaar 2020/2021 meer leerlingen op naar het vwo dan een schooljaar eerder (1,8 procentpunt). Dit was ook vaker het geval voor leerlingen met dan voor leerlingen zonder een migratieachtergrond en vaker voor jongens dan voor meisjes (Inspectie van het Onderwijs, 20220).

**Minder leerlingen op de havo en het vwo** • Het percentage leerlingen dat in het derde leerjaar onderwijs volgt op havo- of vwo-niveau is dit jaar voor het eerst in jaren gedaald (2020/2021: 48,5 procent; 2021/2022: 47,9 procent) ondanks een verbeterd rendement – minder afstroom en meer opstroom – ten opzichte van het basisschooladvies (Inspectie van het Onderwijs, 20220). De verbeterde positie in leerjaar 3 ten opzichte van het basisschooladvies is (deels) te verklaren door de lagere gemiddelde advieshoogte in 2019 (Inspectie van het Onderwijs, 20221).

**Meer leerlingen bleven zitten in het voortgezet onderwijs dan in schooljaar 2019/2020** • In het schooljaar 2019/2020 was het aandeel leerlingen dat bleef zitten in het voortgezet onderwijs (4,3 procent) sterk afgenomen ten opzichte van een jaar eerder (6,5 procent). Deze afname was zichtbaar in alle leerjaren en op alle niveaus. Afgelopen schooljaar (2020/2021) is het aandeel leerlingen dat een leerjaar bleef zitten weer groter (7,0 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 20220). In de onderbouw en in de bovenbouw van vmbo-g/t, havo en vwo zijn meer leerlingen blijven zitten dan voor de coronapandemie. In de bovenbouw van vmbo-b en vmbo-k zijn daarentegen nog steeds minder leerlingen blijven zitten.

**Figuur 8** Percentage leerlingen dat is blijven zitten in het voortgezet onderwijs



Bron: Inspectie van het Onderwijs (20220)

### Weer meer geslaagden dan voor de coronapandemie

Afgelopen schooljaar zijn er minder examendeelnemers geslaagd (94,8 procent) dan vorig jaar, toen er geen centraal examen plaatsvond (98,7 procent). Het slagingspercentage was echter nog steeds hoger dan in de jaren voor de coronapandemie. Wederom lijkt het erop dat de maatregelen om eindexamenleerlingen te compenseren ertoe hebben geleid dat meer leerlingen dan voorheen zijn geslaagd. Met name leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond slaagden afgelopen jaar vaker dan in schooljaar 2018/2019 (eerste generatie: 91,0 procent versus 86,1 procent; tweede generatie: 90,5 procent versus 87,0 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2022o). Ruim 10 procent van alle leerlingen is geslaagd door inzet van de duimregeling waarbij 1 vak mocht worden weggestreepd. Van de mogelijkheid om een extra vak te herkansen is door weinig leerlingen gebruik gemaakt (0,5 procent) (Dienst Uitvoering Onderwijs, 2021).

### Meer uitval uit het middelbaar beroepsonderwijs

Het percentage studenten dat zonder diploma het middelbaar beroepsonderwijs verliet is in 2020/2021 toegenomen ten opzichte van een jaar eerder (van 18,8 procent in 2019/2020 naar 19,5 procent in 2020/2021). De uitval is echter nog steeds lager dan in de jaren daarvoor (20,8 procent in 2018/2019) (zie figuur 9). Studenten in mbo-3 en mbo-4 zijn dit studiejaar ook weer vaker gewisseld van opleiding dan vorig jaar. In het schooljaar 2019/2020 stroomden daarnaast meer mbo-gediplomeerden op naar een hoger niveau dan in eerdere jaren. Afgelopen studiejaar zijn deze percentages voor alle niveaus weer afgenomen en (bijna) gelijk aan voor de coronapandemie (Inspectie van het Onderwijs, 2022h).

### Minder eerstejaarsstudenten vallen uit in het hoger onderwijs

In 2020/2021 vielen minder studenten uit na hun eerste jaar dan voor de coronapandemie, in met name het hoger beroepsonderwijs. Het percentage eerstejaars dat stopte met studeren is dit studiejaar echter wel hoger dan in 2019/2020. In het hoger beroepsonderwijs was het bindend studieadvies ook dit jaar uitgesteld, terwijl instellingen in het wetenschappelijk onderwijs de norm voor het bindend studieadvies alleen met 10 tot 15 procent hebben verlaagd. De komende jaren zal blijken of deze eerstejaarsstudenten hun studie succesvol kunnen afronden. De uitval van hogerejaars is in schooljaar 2020/2021 weer toegenomen en is bijna gelijk aan de gemiddelde uitval van voor de coronapandemie (hoger beroepsonderwijs: 5,9 procent en wetenschappelijk onderwijs: 2,3 procent in 2020/2021) (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

### Studiesucces in hoger beroepsonderwijs niet voor alle leerlingen gelijk

Van de leerlingen die direct na de

havo doorstromen naar het hoger beroepsonderwijs staat 12 procent na een jaar niet meer ingeschreven in het hoger beroepsonderwijs. Deze leerlingen zijn afgestroomd naar het middelbaar beroepsonderwijs, opgestroomd naar het wetenschappelijk onderwijs of (tijdelijk) uitgestroomd. Van de studenten die niet zijn uitgevallen, heeft ongeveer een derde een propedeuse gehaald aan het einde van het eerste studiejaar. Vrouwen behalen meer studiesucces dan mannen. Studenten met welvarende ouders en studenten uit tweeoudergezinnen doen het beter in het hoger beroepsonderwijs. Er is geen verschil in studiesucces tussen studenten met en zonder hogeropgeleide ouders. Studenten die in het voortgezet onderwijs zijn blijven zitten of niet in een keer zijn geslaagd voor hun examen zijn minder succesvol in het hoger beroepsonderwijs en er is een positieve samenhang tussen het gemiddelde cijfer op het centraal examen en studiesucces (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

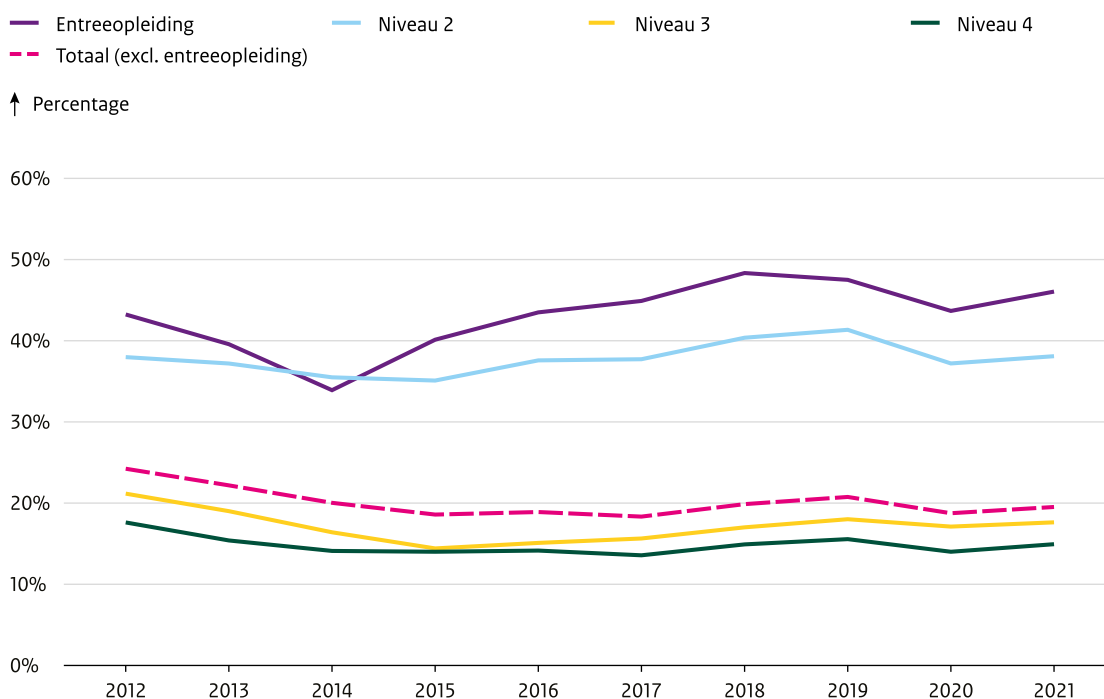
### Verschillen in studiesucces van studenten van verschillende havo-afdelingen

Er zijn verschillen tussen aanleverende havo-afdelingen in het percentage leerlingen dat na het eerste studiejaar nog in het hoger beroepsonderwijs zit. Van sommige afdelingen zijn nagenoeg alle leerlingen succesvol, terwijl dit voor andere afdelingen geldt voor minder dan 80 procent van de leerlingen. Deze verschillen kunnen niet door verschillen in de leerlingenpopulatie worden verklaard (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Blijkbaar zijn er afdelingen die er beter in slagen om hun leerlingen goed voor te bereiden op het studeren. De vraag is wat deze afdelingen doen aan de voorbereiding op de overgang naar het vervolgonderwijs. Dit schooljaar is een onderzoek van start gegaan waarin mogelijke verschillen tussen deze afdelingen in kaart zullen worden gebracht.

### Diplomaniveau bij uitstroom uit onderwijs neemt niet langer toe

Na jaren van geleidelijke stijging neemt het aandeel jongeren dat met minimaal een diploma in het hoger beroepsonderwijs uitstroomt niet meer toe en lijkt het diplomaniveau te stabiliseren. In 2018/2019 stroomde ruim 23 procent van de studenten uit met een diploma in het hoger beroepsonderwijs en meer dan 15 procent met een diploma in het wetenschappelijk onderwijs. Van studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie neemt het diplomaniveau nog wel steeds toe (Inspectie van het Onderwijs, 2022m). Zoals we al eerder rapporteerden verlaten vrouwen het stelsel met een beduidend hoger diplomeringsniveau dan mannen (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Bijna twee derde van de vrouwen verlaat het onderwijs met een mbo-4 diploma of met een diploma in het hoger onderwijs, terwijl dit voor de helft van de mannen geldt. Dit verschil is al een aantal jaren stabiel.

**Figuur 9** Percentage studenten in het middelbaar beroepsonderwijs dat ongediplomeerd uitstroomt, naar uitstroomjaar en niveau



Bron: (Inspectie van het Onderwijs, 2022h)

### Arbeidsmarkt

#### Jeugdwerkloosheid in Nederland laag in vergelijking met andere Europese landen

• Het aandeel jongeren tussen de 15 en 29 jaar dat geen onderwijs volgt en niet werkt, is in Nederland al jaren een van de kleinste in Europa. In het eerste kwartaal van 2021 had Nederland (met ongeveer 5 procent) zelfs het laagste percentage niet-werkende jongeren in heel Europa (ongeveer 13 procent). De impact van de coronapandemie op het aandeel niet-werkende jongeren is in Nederland daarnaast kleiner dan in alle andere landen in Europa (Konle-Seidl & Picarella, 2021). De gedaalde uitval in het onderwijs en de groeiende economie met goede (herstelde) kansen op het vinden van een baan lijken hier een rol in te spelen.

#### Kans op werk niet voor iedereen hersteld

• Het percentage afgestudeerden en onderwijsverlaters dat binnen drie maanden na het verlaten van het onderwijs werk heeft, is eind 2020 gelijk aan voor de coronacrisis (ongeveer 70 procent) (Zwetsloot et al., 2021). Echter rapporteerden we al eerder dat de impact van een crisis vaak niet voor iedereen gelijk is (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Ongediplomeerden en studenten met een mbo-1 of mbo-2 diploma en uitstromers uit het voortgezet speciaal onderwijs hebben meer last van economisch onzekere tijden. Dit geldt ook tijdens de coronacrisis. Het percentage werkenden onder

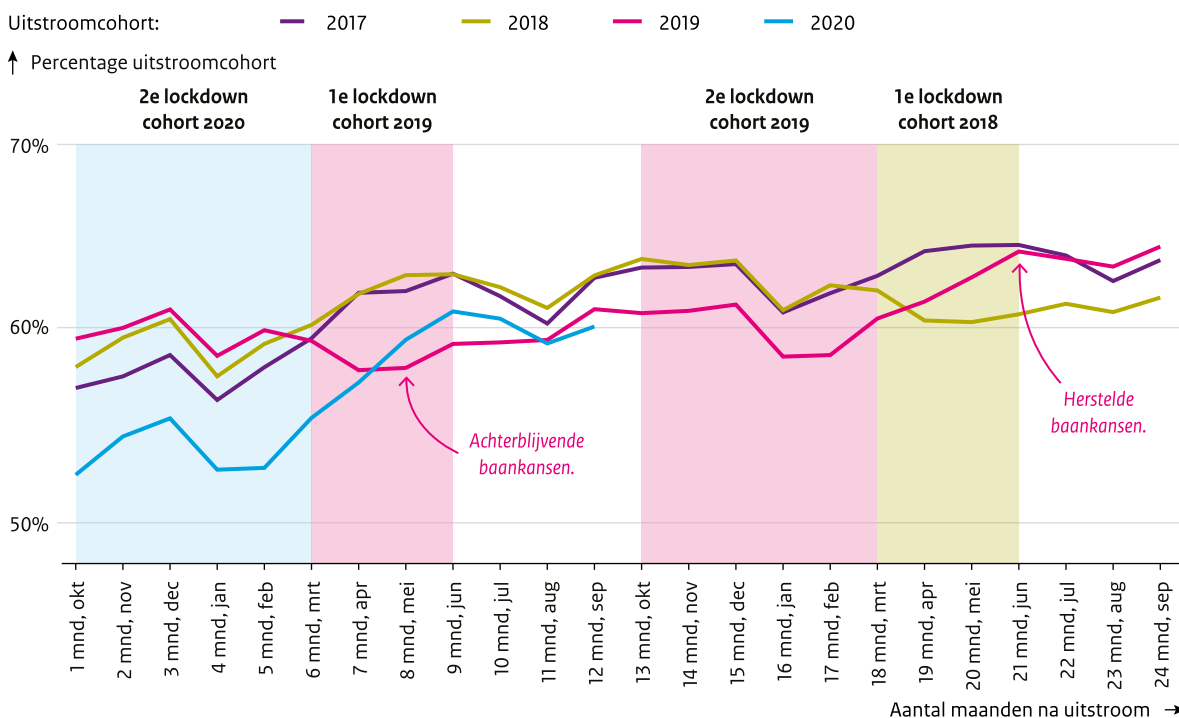
uitstromers met een mbo-2 diploma (uitstroomcohort 2019) is pas recent op het niveau van de groep die 2 jaar eerder uitstroomde (zie figuur 10). Voor uitstromers met een diploma in het hoger beroepsonderwijs of het wetenschappelijk onderwijs geldt dat het percentage werkenden al een paar maanden na de eerste lockdown weer hersteld was en inmiddels zelfs hoger is dan voor de crisis (Inspectie van het Onderwijs, 2022m).

#### Kans op werk voor uitstromers uit voortgezet speciaal onderwijs verder afgenomen

• Een uitstroomer uit het voortgezet speciaal onderwijs had voor de coronacrisis 15 procent kans om binnen 4 maanden na schoolverlaten een baan te vinden. Voor leerlingen die in 2019/2020 het onderwijs verlieten, is die kans met een procentpunt gedaald. Negen maanden na uitstroom is het verschil in de kans op een baan met het uitstroomcohort 2018/2019 opgelopen tot 2 procentpunten. Van de leerlingen die in het schooljaar 2019/2020 uitstroomden uit het profiel arbeid heeft minder dan een kwart een baan, een kwart heeft geen baan en evenmin een uitkering en 18 procent heeft geen baan maar wel een uitkering (Inspectie van het Onderwijs, 2022m).

#### Minder snel werk voor jongeren met niet-westerse migratieachtergrond

• Het percentage jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond dat kort na het verlaten van het onderwijs werk heeft, is lager dan onder

**Figuur 10** Percentage jongeren met een mbo-2 diploma met een baan voor verschillende uitstroomcohorten, naar aantal maanden na uitstroom

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022m), eigen berekeningen op basis van CBS-microdata

uitstromers zonder migratieachtergrond (Inspectie van het Onderwijs, 2022m). Daarnaast zijn studenten met een niet-westerse migratieachtergrond harder geraakt door de coronacrisis dan studenten zonder migratieachtergrond. Het percentage werkende jongeren met een migratieachtergrond dat in 2019 uitstroomde met een mbo-3 diploma is nu pas op het niveau van voor de coronacrisis. Voor jongeren zonder migratieachtergrond was dit al na minder dan een jaar het geval. Het is zorgelijk dat het tempo waarin de kans op werk zich herstelt, verschilt tussen deze groepen (Inspectie van het Onderwijs, 2022m).

#### Elke leerling en student krijgt gelijke kansen en een passend aanbod

Het is nog steeds niet vanzelfsprekend dat leerlingen en studenten met dezelfde vaardigheden maar met een verschillende achtergrond dezelfde kansen krijgen. Schoolloopbanen van leerlingen en studenten met extra ondersteuningsbehoeften verlopen minder voorspoedig. Leerlingen en studenten met een migratieachtergrond ondervinden vaker drempels, al neemt dit de laatste jaren wel af. Leerlingen en studenten met lageropgeleide ouders hebben ook vaker te maken met een ongunstiger verloop van hun schoolloopbaan. Ook voor deze groep geldt dat er een afname zichtbaar is voor sommige van de verschillen.

**Leerlingen en studenten met extra ondersteuningsbehoeften Zicht op leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte nog steeds beperkt** • Sinds de invoering van passend onderwijs is een landelijk beeld van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het regulier onderwijs nagenoeg verdwenen. Scholen moeten registreren welke leerlingen een ontwikkelingsperspectief hebben, maar deze registratie schiet nog steeds tekort. Voor 0,5 procent van de leerlingen in het basisonderwijs en voor 2,1 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs (2020/2021) is een ontwikkelingsperspectief geregistreerd, terwijl naar schatting 8,2 procent van de leerlingen in het reguliere basisonderwijs extra ondersteuning ontvangt (Inspectie van het Onderwijs, 2020e). Hoewel scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden mogelijk wel in beeld hebben welke leerlingen een ontwikkelingsperspectief hebben, is het landelijke zicht door de onder-registratie beperkt. Dit is problematisch, omdat landelijk zicht nodig is om vast te stellen hoe het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zich ontwikkelt, of de ontwikkeling van hun schoolloopbanen verbetert of verslechtert en of aanvullende maatregelen nodig zijn. De inspectie gaat schoolbesturen en scholen nadrukkelijker aanspreken op het registreren van ontwikkelingsperspectieven en zal zo nodig herstelopdrachten geven.



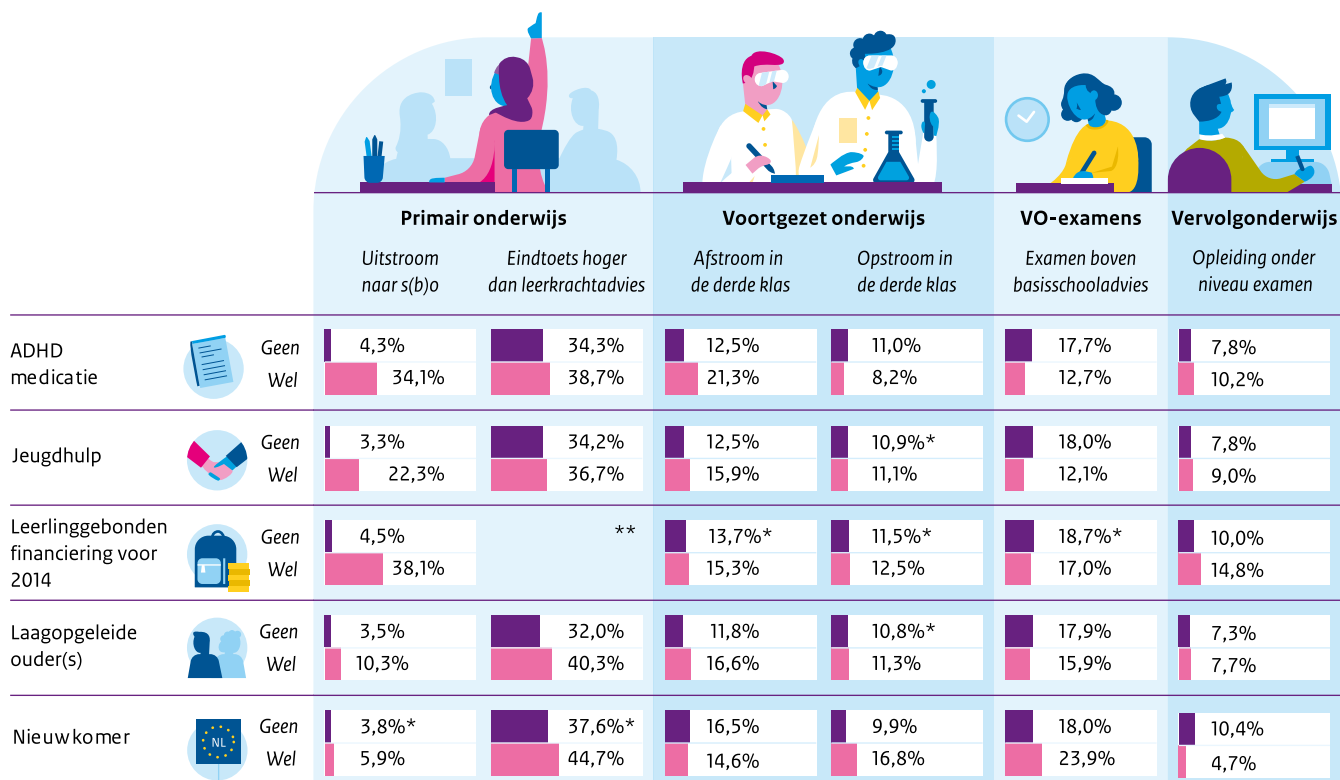
**Meer zicht op leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften nodig** • Gezien de gebrekkige registratie en het ontbreken van landelijke criteria voor extra ondersteuningsbehoeften, proberen we zicht te krijgen op leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften door gebruik te maken van niet tot de persoon herleidbare gegevens over het ontvangen van jeugdhulp, voorgeschreven medicatie voor internaliserende problematiek zoals angststoornissen, voorgeschreven medicatie voor externaliserende problematiek zoals ADHD en een opgelegde jeugdbeschermingsmaatregel. Dit is geen goede vervanging voor onderwijs specifieke definities, maar kan wel helpen om enig zicht te houden op leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2022j).

**Schoolloopbanen verlopen minder voorspoedig** • Er zijn verschillen in schoolloopbanen tussen leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften. Deze verschillen kunnen niet toegeschreven worden aan verschillen in geslacht, opleiding van ouders en migratieachtergrond. In de basisschoolperiode doen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften vaker een klas over. Gemiddeld genomen leidt een klas overdoen niet tot duurzame leerwinst (van Vuuren & van der

Wiel, 2015). Het is onduidelijk of dit ook geldt voor deze specifieke groep leerlingen of dat zij juist gebaat zijn bij extra onderwijstijd. Bij de afronding van de basisschool is het toetsadvies voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften vaker hoger dan het leerkrachtadvies, maar het advies wordt niet vaker herzien dan bij leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften. In het voortgezet onderwijs zijn leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het derde leerjaar vaker onder het niveau van het definitief advies geplaatst dan leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften en doen ze vaker een klas over. Leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften slagen even vaak voor het eindexamen, maar leerlingen met ondersteuningsbehoeften doen dit examen wel vaker op een lager niveau dan het basisschooladvies. Verder zijn leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften vaker voortijdig schoolverlater, starten zij na hun eindexamen minder vaak met een vervolgopleiding en starten zij vaker met een vervolgopleiding onder hun examenniveau (Inspectie van het Onderwijs, 2022j).

**Vaker uitstroom naar speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs** • In de schoolloopbanen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften is

**Figuur 11** Schoolloopbanen van leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden



\* Verschil niet significant na correctie voor achtergrondkenmerken

\*\* Voor de lege cel zijn geen gegevens beschikbaar

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022k, 2022j), eigen berekeningen op basis van CBS-microdata

beduidend vaker sprake van uitstroom naar speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. Van de leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften is 5 jaar na groep 3 in het basisonderwijs ongeveer 4 procent uitgestroomd naar het speciaal (basis)onderwijs. Voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften is het aandeel dat uitstroomt naar het speciaal (basis)onderwijs veel hoger, bijvoorbeeld 34 procent van de leerlingen met medicatie voor externaliserende problematiek. Het gaat hier om leerlingen die de betreffende hulp en medicatie op jonge leeftijd kregen, wat kan duiden op ernstige problematiek waar het speciaal (basis)onderwijs mogelijk beter op is afgestemd. Ook stromen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het voortgezet onderwijs vaker uit naar het voortgezet speciaal onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2022j). Of leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zich beter ontwikkelen op deze scholen, wordt op basis van dit onderzoek niet duidelijk. Het aandeel leerlingen dat onderwijs volgt in het (voortgezet) speciaal onderwijs neemt de afgelopen jaren toe. Het vraagt nader onderzoek om te weten waar de groei in het speciaal onderwijs precies door ontstaat, maar de cijfers baren wel zorgen in het licht van het streven naar meer inclusief onderwijs.

**Onduidelijk of extra ondersteuning van voldoende kwaliteit is** • Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften doorlopen minder gunstige schoolloopbanen en stromen vaker uit naar het (voortgezet) speciaal onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2022j). Deze verschillen zijn groter dan verschillen tussen leerlingen met en zonder lageropgeleide ouders. De resultaten roepen vragen op: of dit verschillen zijn die te verwachten zijn vanwege de extra ondersteuningsbehoeften van leerlingen, of leerlingen (tijdig) ondersteuning ontvangen, of ze op de juiste onderwijsplek terecht komen en of de kwaliteit van het aanbod in het reguliere onderwijs voldoende is. De inspectie gaat daarom onderzoek doen naar de kwaliteit van de extra ondersteuning in het reguliere basis- en voortgezet onderwijs. Zowel samenwerkingsverbanden als schoolbesturen spelen een belangrijke rol in de kwaliteit van het aanbod. Het vraagt van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen, ieder vanuit hun eigen rol, sturing op verbetering van de kwaliteit.

#### *Leerlingen en studenten met een migratieachtergrond*

**Afname segregatie naar migratieachtergrond** • Eerder was in het primair onderwijs een geleidelijke daling van de schoolsegregatie naar migratieachtergrond zichtbaar in een groot aantal steden. Deze trend heeft zich afgelopen jaar verder doorgezet. Dit betekent dat leerlingen met en zonder migratieachtergrond de laatste jaren steeds meer met elkaar in aanraking

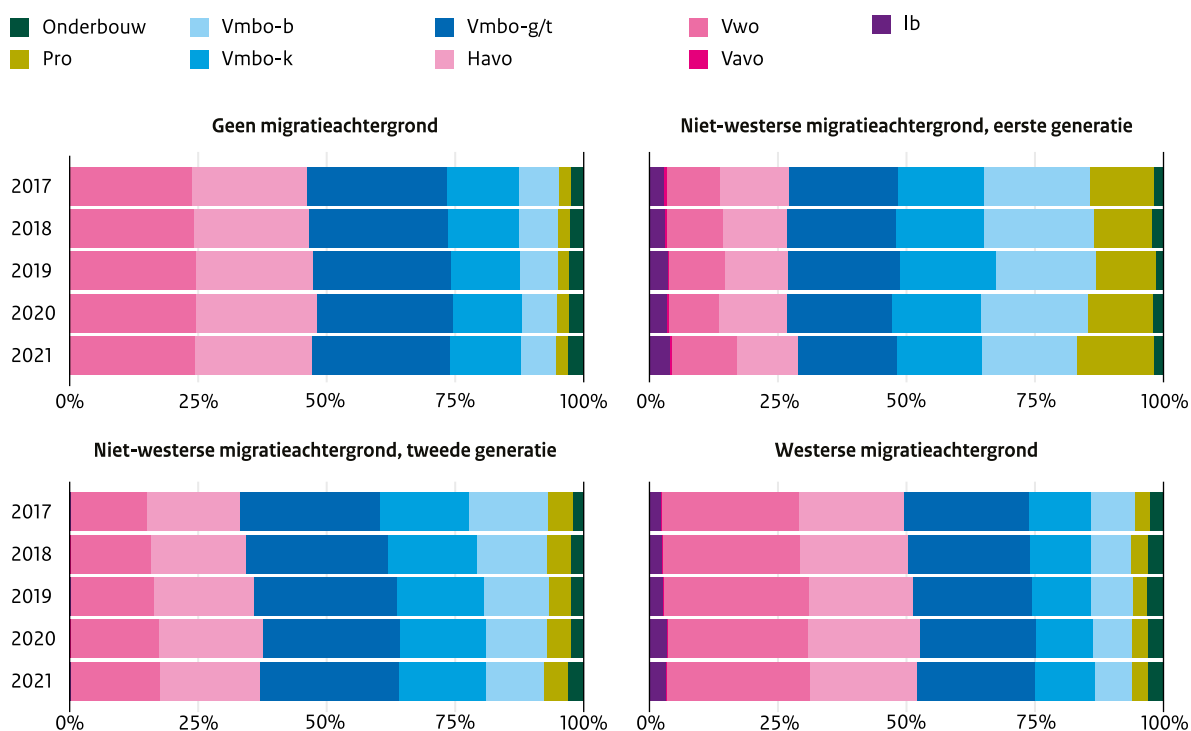
komen op school. De schoolsegregatie naar ouderlijk opleidingsniveau en inkomen van ouders is groter en neemt niet af. In het voortgezet onderwijs is de schoolsegregatie voor migratieachtergrond, ouderlijk opleidingsniveau en inkomen van ouders lager dan in het primair onderwijs, mogelijk door het kleinere aantal scholen in het voortgezet onderwijs. Daarentegen is er in het voortgezet onderwijs, rekening houdend met verschillen tussen onderwijsniveaus, geen dalende trend te zien in de segregatie naar migratieachtergrond (Inspectie van het Onderwijs, 2021k).

**Groter aandeel leerlingen met migratieachtergrond op havo of vwo** • In schooljaar 2021/2022 zit ruim een kwart van de leerlingen met een migratieachtergrond (eerste generatie) op de havo of het vwo (26,3 procent) of op een internationaal baccalaureaat (4,1 procent). Dit is een toename in vergelijking met eerdere jaren (zie figuur 12). Van leerlingen van de tweede generatie zit ruim 40 procent op een van deze niveaus en dit is nagenoeg gelijk aan het jaar daarvoor. Het percentage leerlingen zonder migratieachtergrond dat onderwijs op de havo of het vwo volgt is afgelopen schooljaar juist gedaald (2020/2021: 50,9 procent; 2021/2022: 50,2 procent). Dit betekent dat het verschil tussen deze groepen iets is afgenomen (Inspectie van het Onderwijs, 2022o).

**Minder vaak gediplomeerde uitstroom uit mbo** • Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond (eerste generatie: 30,2 procent; tweede generatie: 25,4 procent) verlaten vaker ongediplomeerd het middelbaar beroepsonderwijs dan studenten zonder migratieachtergrond (16,9 procent). Het verschil tussen studenten zonder migratieachtergrond en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie is de afgelopen jaren echter wel afgenomen (Inspectie van het Onderwijs, 2022h).

**Nieuwkomers hebben late start en veel schoolwisselingen** • De afgelopen jaren is er een toename van het aantal leerlingen die niet in Nederland zijn geboren. Meer dan de helft van de nieuwkomers die in de basisschoolleeftijd naar Nederland zijn gekomen start pas na het zevende jaar in het Nederlandse basisonderwijs. Voor bijna een derde van de nieuwkomers die in het voortgezet onderwijs zitten, is dat pas na het twaalfde jaar. Bij vluchtelingen liggen deze percentages hoger dan bij kinderen van arbeidsmigranten. Zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs wisselde ongeveer de helft van de nieuwkomers minimaal één keer van school (Inspectie van het Onderwijs, 2022k). Voor leerlingen die geboren zijn in Nederland, geldt dat voor ongeveer een kwart. Een groot deel van de nieuwkomers begint hoogstwaarschijnlijk onder andere door de late start met achterstanden in het Nederlandse onderwijs.

**Figuur 12** Verdeling leerlingen over de verschillende onderwijsniveaus in het voortgezet onderwijs uitgesplitst naar migratieachtergrond



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022k)

### Lager schooladvies, maar meer opstroom

**nieuwkomers** • Nieuwkomers hebben vaak meer tijd nodig voor het doorlopen van de basisschool. Van de nieuwkomers loopt 54 procent vertraging op de basisschool op. Voor niet-nieuwkomers ligt dat percentage veel lager: 8 procent. Ook na correctie voor achtergrondkenmerken (geslacht en leerlinggewicht) blijven de verschillen tussen deze groepen groot. Nieuwkomers krijgen aan het eind van de basisschool gemiddeld een lager schooladvies. Voor leerlingen met een asielachtergrond geldt dit nog meer dan voor kinderen van arbeidsmigranten. Nieuwkomers lopen dit verschil deels in door gebruik te maken van de opstroommogelijkheden in het voortgezet onderwijs. In het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs zijn nieuwkomers minder vaak afgestroomd en vooral vaker opgestroomd dan niet-nieuwkomers. Nieuwkomers doen hun examen ook minder vaak onder en vaker boven het basisschooladvies dan niet-nieuwkomers. Wel slagen nieuwkomers iets minder vaak de eerste keer voor hun eindexamen (Inspectie van het Onderwijs, 2022k).

**Afwijkende schoolloopbanen van nieuwkomers die op latere leeftijd aankomen** • Nieuwkomers die op jongere leeftijd (onderbouw basisschool) in Nederland zijn aangekomen, maken in het algemeen

schoolloopbanen door die vergelijkbaarder zijn met die van niet-nieuwkomers. Nieuwkomers die op latere leeftijd aankomen, hebben vaker te maken met vertraging, schoolwisselingen, uitstroom naar praktijkonderwijs/voortgezet speciaal onderwijs en zakken vaker voor het eindexamen (Inspectie van het Onderwijs, 2022k). Nieuwkomers die op latere leeftijd in Nederland arriveren, vormen een extra kwetsbare groep in het onderwijs. Niet alleen in de eerste periode na aankomst, maar gedurende de hele schoolloopbaan. In het onderwijs blijft daarom voortdurende extra aandacht en een aansluitend onderwijsaanbod nodig voor deze leerlingen.

### Leerlingen en studenten met lager opgeleide ouders

**Vaker bijstelling advies** • Het initiële advies van leerlingen waarvan de ouders maximaal een mbo-2 opleiding hebben gevolgd, werd in schooljaar 2020/2021 vaker bijgesteld op basis van het toetsadvies dan van leerlingen waarvan de ouders hoger opgeleid waren (maximaal mbo-2: 13,9 procent; mbo-3/4: 10,8 procent; hbo associate degree/bachelor: 9,0 procent; hbo-master en wo-bachelor/master: 7,5 procent). Dit zorgt ervoor dat het verschil in advieshoogte tussen deze groepen kleiner is dan in 2019/2020 toen er geen mogelijkheid was tot bijstelling. Het verschil is ook kleiner geworden in vergelijking met schooljaar 2018/2019 (Inspectie van het Onderwijs, 2022i)

**Verschil uitval uit hoger onderwijs minder groot**

- In schooljaar 2020/2021 verlieten meer studenten met ouders opgeleid in het middelbaar en het hoger beroepsonderwijs voortijdig het onderwijs dan studenten van wie de ouders een diploma in wetenschappelijk onderwijs hebben gehaald. De verschillen tussen deze groepen studenten zijn het afgelopen jaar echter kleiner geworden. Zo is de uitval in het hoger beroepsonderwijs met ruim 5 procentpunten afgenomen voor studenten met maximaal mbo-2-opgeleide ouders en met 3 procentpunten voor studenten met ouders opgeleid in het wetenschappelijk onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).



# Randvoorwaarden

## Beroepsprofiel bestuurders, schoolleiders en leraren

**Leraren, schoolleiders en bestuurders maken goed onderwijs** • Dat goede leraren en goede schoolleiders een belangrijke voorwaarde zijn voor goed onderwijs is breed bekend en onomstreden (Inspectie van het Onderwijs, 2018; Onderwijsraad, 2018). Maar ook het handelen van de bestuurder is van belang voor de kwaliteit van het onderwijs, iets waar wij met het bestuursgerichte toezicht meer zicht op beginnen te krijgen.

**Beroepsprofiel leraren helder gedefinieerd** • De Wet beroep leraar (Wbl) uit 2017 definieert het beroep van leraar en beoogt de kwaliteit van het beroep en de beroepsuitoefening te waarborgen. De bekwaamheidseisen voor leraren en docenten zijn vastgelegd in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Hierin wordt beschreven wat leraren en docenten minimaal moeten weten en kunnen op het gebied van vakinhoud, vakdidactiek en pedagogiek. Deze eisen zijn opgesteld door lerarencommissies. Het beroepsprofiel van leraren en

Figuur 13 Schoolbestuur in het Nederlands onderwijsstelsel

## Doel: goed onderwijs

Leerlingen

Leraren en schoolleiders

### Bestuurder

In het Nederlandse onderwijsstelsel is het bestuur eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs.



docenten is daarmee helderder dan die van schoolleiders, opleidingsmanagers of bestuurders, waarvoor eisen aan de beroepsgroep niet wettelijk zijn verankerd.

**Beroepsprofiel schoolleiders en bestuurders in ontwikkeling** • De wijze waarop het bestuur taken en verantwoordelijkheden verdeelt over de bestuursleden en de schoolleiding verschilt. Ook inhoudelijk zien we verschillen in de uitvoering van deze taken. In de cao van het primair onderwijs is vastgelegd dat schoolleiders de schoolleidersopleiding moeten afronden, waardoor eisen aan kennis en competenties indirect zijn vastgelegd. Voor de andere sectoren geldt dit niet. Bij het uitwerken van de eigen beroepsprofielen nemen schoolleiders en bestuurders zelf een centrale rol in, onder andere door het opstellen van beroepscode (Inspectie van het Onderwijs, 2020a, 2020b; MBO-raad, 2020; PO-raad, 2020, VO-raad, 2020). Echter, men richt zich hierbij veelal op het expliciteren van waarden en minder op kennis en kunde.

**Professionele dialoog over uitvoering van het beroep leraar wettelijk verankerd** • Leraren en schoolleiders zouden in samenspraak de persoonlijke en professionele ontwikkeling van de leraar vast moeten leggen in een bekwaamheidsdossier. Ook kunnen de randvoorwaarden die nodig zijn om hieraan te werken worden beschreven, zoals het onderhouden van de bekwaamheid. Om lerarenteams zeggenschap te geven over de uitoefening van hun beroep op school is elke school daarnaast verplicht om een professioneel statuut op te stellen. Hierin kunnen afspraken tussen lerarenteams en schoolleiding worden vastgelegd. Deze afspraken gaan over de professionele ruimte van leraren in relatie tot de inhoud van de lesstof, over hoe de lesstof wordt aangeboden en over de pedagogisch-didactische aanpak. Ook moet er voldoende professionele ruimte zijn met betrekking tot het onderhouden van de bekwaamheid van de leraren als onderdeel van het team. Voor schoolleiders en bestuurders bestaat geen vaste structuur voor het maken van dergelijke afspraken. Bestuurders geven aan regelmatig te spreken over hun professionalisering, met name met de raad van toezicht, en ook met de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) of de schoolleiders. Voor deze partijen geldt echter dat zij over het algemeen geen actieve rol spelen in het maken van afspraken over de professionele ontwikkeling van bestuurders (Schenke et al., 2018).

**Maar wettelijke instrumenten worden in de praktijk vaak niet gebruikt** • Elk bevoegd gezag in het primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is sinds 1 augustus 2017 verplicht om een professioneel statuut op te stellen. Echter, lang niet elke school heeft een

professioneel statuut en lang niet elke school die wel een professioneel statuut heeft, maakt daar ook gebruik van. Steekproefsgewijs onderzoek geeft aan dat in schooljaar 2019/2020 45 procent van de basisscholen zo'n statuut had; in schooljaar 2020/2021 gaat het om 35 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Op ongeveer een derde van de scholen die een professioneel statuut hebben, is dit na het opstellen niet meer besproken in het onderwijsteam. Er is geen zicht op de mate waarin de bekwaamheidsdossiers worden gebruikt. De schoolleiding voldoet dan niet aan het transparant en navolgbaar vastleggen van de professionele ontwikkeling en scholing van leraren, waarmee een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteit onvoldoende wordt geborgd. Juist omdat scholen en opleidingen veelvuldig aangeven dat gerichte professionalisering van leraren nodig is om de basisvaardigheden van leerlingen en studenten te bevorderen zou dit prioriteit moeten krijgen.

#### *Kwaliteit besturen en samenwerkingsverbanden*

**Kwaliteitszorg besturen te vaak onvoldoende** • In het Nederlandse onderwijsstelsel zijn besturen verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen en instellingen. Tussen 2017 en 2021 zijn schoolbesturen met het toezichtkader 2017 beoordeeld op hun kwaliteitszorg, waarbij we kijken naar evaluatie, verantwoording en dialoog. Op basis van de meest recente oordelen, dat wil zeggen nadat besturen de kans hebben gehad om een eerste onvoldoende te herstellen, werd de kwaliteitszorg in het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs bij 13 procent van de besturen als onvoldoende beoordeeld. In het speciaal onderwijs gaat het om 28,6 procent en in het middelbaar beroepsonderwijs om 12 procent. Deze besturen bewaken en bevorderen in onvoldoende mate de kwaliteit van het onderwijs. Ondanks het feit dat er betrekkelijk weinig wettelijke eisen aan de kwaliteitszorg van besturen worden gesteld en dat een bestuur op deze standaard vaak pas onvoldoende wordt beoordeeld als er op meerdere aspecten niet aan de eisen wordt voldaan (Inspectie van het Onderwijs, 2021a) is het percentage besturen met onvoldoende kwaliteitszorg hoog. Er is wel duidelijk verbetering, het aantal besturen met een onvoldoende kwaliteitszorg was voor herstel bijna dubbel zo groot.

**Kwaliteitszorg samenwerkingsverbanden vraagt ook aandacht** • Tussen 2017 en 2021 beoordeelde de inspectie voor het eerst ook de kwaliteit van de besturen van samenwerkingsverbanden. De kwaliteitszorg bij samenwerkingsverbanden vraagt de meeste aandacht, omdat deze bij ongeveer een derde van de samenwerkingsverbanden onvoldoende was. Nu, na

de mogelijkheid om een onvoldoende te herstellen, gaat het nog om 22,7 procent van de besturen. De kwaliteitscultuur, waarbij we kijken naar de inrichting en werking van de bestuurlijke inrichting, is bij 90,7 procent van de samenwerkingsverbanden op orde. De verantwoording en dialoog voldoet weliswaar bij meer dan 96,6 procent van de samenwerkingsverbanden, maar de inhoudelijke kwaliteit van de verantwoording (in het jaarverslag) geeft nog veel ruimte voor verbetering. We beoordelen besturen van samenwerkingsverbanden ook op het realiseren van hun wettelijke taken. De belangrijkste taak is om te zorgen voor een dekkend netwerk waarin voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passende onderwijsplaats beschikbaar is. Ruim 98,3 procent van de samenwerkingsverbanden slaagt hierin.

**Goede kwaliteitszorg draagt bij aan realiseren passend onderwijs** • Om passend onderwijs te kunnen bieden, moet een samenwerkingsverband weten wat de ondersteuningsbehoeften van leerlingen binnen de regio zijn en moet het samenwerkingsverband het aanbod hierop aanpassen. Een goed stelsel van kwaliteitszorg maakt het mogelijk om gericht te sturen op een passend aanbod. Samenwerkingsverbanden die hierin slagen, zorgen voor een dekkend netwerk aan onderwijs- en ondersteuningsvoorzieningen, goede regionale samenwerking en voor het zorgvuldig en vlot toekennen van extra ondersteuning. Zij benutten de mogelijkheden voor maatwerk en investeren in het regulier onderwijs, waardoor deelnamepercentages aan gespecialiseerde vormen van onderwijs laag zijn. Goede voorbeelden binnen de afstemming met gemeentelijke partners zijn proactief beleid rondom thuiszitters, betrokkenheid van het samenwerkingsverband bij de inkoop van jeugdhulp en het realiseren van onderwijszorgarrangementen (OZA), een integraal aanbod van onderwijs en zorg.

**Scheiding tussen bestuur en intern toezicht belangrijk voor kwaliteitscultuur** • Samenwerkingsverbanden met een goede kwaliteitscultuur hebben een duidelijke scheiding tussen het bestuur en het intern toezicht en laten zien dat ieder vanuit zijn eigen rol werkt aan het verbeteren van de kwaliteit van het samenwerkingsverband. Ook dichterbij de leerling werken deze samenwerkingsverbanden volgens de gemaakte afspraken aan de gestelde doelen en ambities. Bij samenwerkingsverbanden met een kwaliteitscultuur die onvoldoende is, functioneert het intern toezicht onvoldoende onafhankelijk van het bestuur. In deze samenwerkingsverbanden vormen de aangesloten schoolbestuurders het intern toezicht. Zij vervullen hun toezichthoudende taak vaak te veel vanuit hun eigen organisatie en belangen. Hiermee ontbreekt een belangrijke interne waarborg voor het realiseren van

de maatschappelijke opdracht van passend onderwijs. Soms zijn scherpe keuzes nodig, die misschien voor individuele schoolbesturen niet voordelig zijn, om de maatschappelijke opdracht van passend onderwijs verder te verbeteren.

### **Schoolbesturen zijn cruciale schakel bij verbeteringen passend onderwijs**

Schoolbesturen vervullen binnen passend onderwijs een dubbelrol (als deelnemer aan het samenwerkingsverband en als schoolbestuurder) en zijn dus cruciaal in het realiseren van passend onderwijs. Binnen het samenwerkingsverband maken schoolbesturen afspraken over passend onderwijs op de scholen. Ze zijn daarmee medebepalend voor het beleid en de ambities van passend onderwijs in de regio. Binnen de scholen zijn schoolbesturen verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. In het toezicht gaan wij nadrukkelijker aandacht besteden aan deze uitvoering en de verantwoording hierover omdat er meer en beter zicht moet komen op de kwaliteit van (de bereikte resultaten van) het onderwijs aan en de ondersteuning van leerlingen met extra ondersteuning. Deze informatie is ook binnen het samenwerkingsverband nodig om het ondersteuningsaanbod beter te laten aansluiten op de ondersteuningsvraag. Dit is nodig om leerlingen meer dan nu, gezien hun resultaten en schoolloopbanen, beter te laten profiteren van het beschikbare aanbod.

### *Voldoende leraren en schoolleiders*

**Lerarentekort in alle sectoren verder opgelopen, sterkst in voortgezet onderwijs** • Het lerarentekort is in alle sectoren verder toegenomen. De online vacature-intensiteit (aantal vacatures gedeeld door de totale werkgelegenheid) steeg het sterkst in het voortgezet onderwijs, van 10,5 procent in 2018/2019 naar 16,9 procent in 2020/2021. In dezelfde periode steeg het tekort in het primair onderwijs van 6 procent in schooljaar 2018/2019 naar 8,6 procent in schooljaar 2020/2021 en in het middelbaar beroepsonderwijs van 5,9 naar 8,8 procent. In werkelijkheid is het tekort groter; niet alle scholen en onderwijsinstellingen plaatsen online vacatures, omdat zij de kans van slagen klein achten. Over tekorten aan onderwijsgeevenden in het hoger onderwijs zijn geen gegevens beschikbaar.

**Schoolleiderstekort stijgt ook** • Het tekort aan schoolleiders is nog groter: landelijk gaat het in het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs om 12,9 procent van de totale werkgelegenheid. Het geschatte tekort bedraagt hier 1.100 fte. Voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs bedraagt deze vacature-intensiteit 11 procent. Ook ondersteunend personeel wordt veel gezocht (14,7 procent). Het geschatte tekort aan schoolleiders in het (voortgezet) speciaal onderwijs

bedraagt zelfs 14 procent (Adriaens et al., 2021). In alle sectoren wordt de arbeidsmarkt krappere. Of het nu om docenten, ondersteunend personeel of directieleden gaat, de vacature-intensiteit nam in schooljaar 2020/2021 toe ten opzichte van schooljaar 2019/2020.

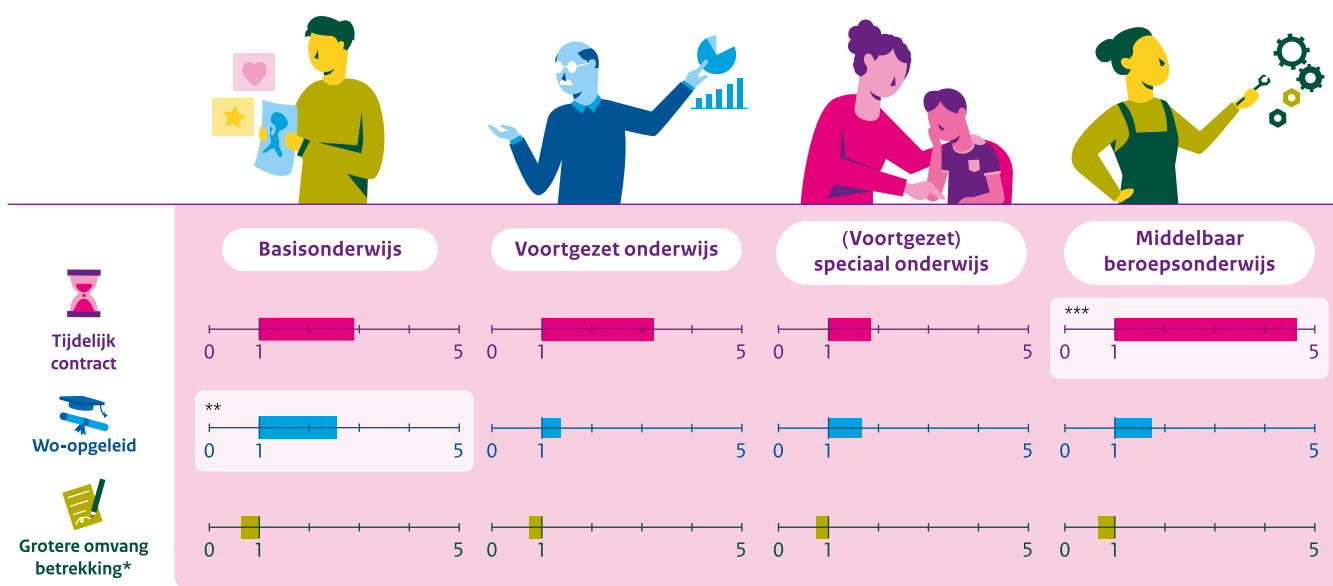
**Tekort niet overal even groot** • In het basisonderwijs zijn de lerarentekorten niet gelijk over scholen verdeeld (Adriaens et al., 2021). Vooral scholen in het westen van het land hebben een groot tekort aan leraren. Op 11 procent van de scholen in het primair onderwijs in de G5 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere) zijn geen vacatures, buiten de G5 geeft 41 procent aan geen tekort te hebben. Het tekort aan personeel is groter naarmate basisscholen een hogere schoolweging hebben. Daar waar meer leerlingen uit sociaal-economisch zwakkere milieus onderwijs volgen, zijn de tekorten dus groter. Het lerarentekort is ook groter op zeer zwakke scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2019a). Ook zien we dat tekorten in het speciaal basisonderwijs hoger zijn dan in het basisonderwijs, en in het voortgezet speciaal onderwijs hoger dan in het voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroeps-onderwijs concentreren de tekorten zich bij bepaalde vakken, waaronder Nederlands, Duits, Frans, informatica, natuurkunde, scheikunde en wiskunde. In het middelbaar beroepsonderwijs gaat het daarnaast om specialistische technische vakken (OCW, 2021b).

**Tekort heeft grote gevolgen** • Het lerarentekort in het primair onderwijs is zichtbaar voor alle betrokkenen: leerlingen, ouders, leraren, onderwijsassistenten, schoolleiders, bestuurders en inspecteurs. Het tekort is het grootst in de G5 maar speelt ook in andere regio's. Tijdens de coronapandemie wordt de omvang van het lerarentekort pijnlijk duidelijk. Inspecteurs zien dat schoolleiders er een dagtaak aan hebben om de groepen te bemensen. Schoolleiders ervaren dit vaak als zeer stressvol en kunnen zich te weinig richten op hun primaire taken. Van leraren wordt voortdurend grote flexibiliteit en extra inzet van uren gevraagd. Leerlingen zien daardoor veel wisselende gezichten voor de groep. Deze situatie heeft negatieve gevolgen voor alle leerlingen, en in het bijzonder voor kwetsbare leerlingen. Besturen vissen allemaal in dezelfde (lege) vijver van leraren en maken zich zorgen over hun personeel: de rek is eruit. Ouders maken zich zorgen of hun kinderen wel elke dag naar school kunnen en genoeg leren.

**Oplossingen noodgedwongen buiten wettelijke kaders** • De inspectie heeft geen gegevens over hoe vaak scholen moeten kiezen voor noodoplossingen en of deze wel of niet aan de wet voldoen. Inspecteurs horen van scholen en besturen welke inspanningen zij verrichten om het onderwijs doorgang te laten vinden. Voorbeelden hiervan buiten de wettelijke kaders zijn onbevoegden voor de groep en vierdaagse schoolweken,

**Figuur 14** Kans op uitval van beginnende docenten

Er zijn verschillende factoren die de kans op uitval van beginnende docenten beïnvloeden. Drie daarvan spelen in meerdere onderwijssectoren een rol. Een waarde onder de 1 betekent minder kans op uitval; een waarde boven de 1 betekent juist een grotere kans op uitval.



\* Naarmate de aanstellingsomvang groter is, vallen beginnende docenten minder vaak uit.

\*\* Beginnende basisschoolleraren met een wo-diploma hebben 2,5 keer meer kans om uit te vallen dan beginnende leraren met een ander diploma.

\*\*\* De kans dat een beginnende mbo-docent met een tijdelijk contract uitvalt is ruim 4,5 keer groter dan die van een beginner met een vast contract.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022), eigen berekeningen op basis van CBS-microdata



waarbij de vijfde dag niet of op alternatieve wijze wordt ingevuld. Bestuurders en schoolleiders in dergelijke situaties geven aan dat er geen andere oplossingen meer voor handen zijn. Een voorbeeld binnen de kaders van de wet is het bemensen van groepen met personeel dat eigenlijk een andere taak/functie heeft. Schoolleiders, intern begeleiders, onderwijsassistenten en studenten komen daardoor niet toe aan hun eigen taken en rollen in de school. Hierdoor komen de schoolontwikkeling, leerlingenzorg en de uitvoering van de extra ondersteuning verder onder druk te staan. Bovendien kan het overvragen van leraren in opleiding leiden tot studie- vertraging en uitval nog voordat zij hun bevoegdheid halen. Bij het zoeken naar structurele oplossingen voor het lerarentekort zou het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs centraal moeten staan. Dit vraagt om ruimte in wet- en regelgeving voor onderwijs, opvang en (jeugd)zorg.

### Strategisch personeelsbeleid

**Besturen aan zet** • Hoewel het niet eenvoudig is om personeel te vinden, is het aan de besturen om te zorgen voor voldoende en bekwaam personeel. Strategisch personeelsbeleid betekent dat de visie en doelen van de organisatie worden vertaald naar de inzet en professionalisering van alle werknemers. Echter, het personeelsbeleid binnen veel onderwijsinstellingen bestaat vooral uit personeelsbeheer. Het maken van een vertaling van de visie op onderwijs naar concrete professionele normen wordt bijvoorbeeld op bijna de helft van de basisscholen niet gedaan (Inspectie van het Onderwijs, 2020d). Goed personeelsbeleid op bestuursniveau kan bijdragen aan het aantrekken en

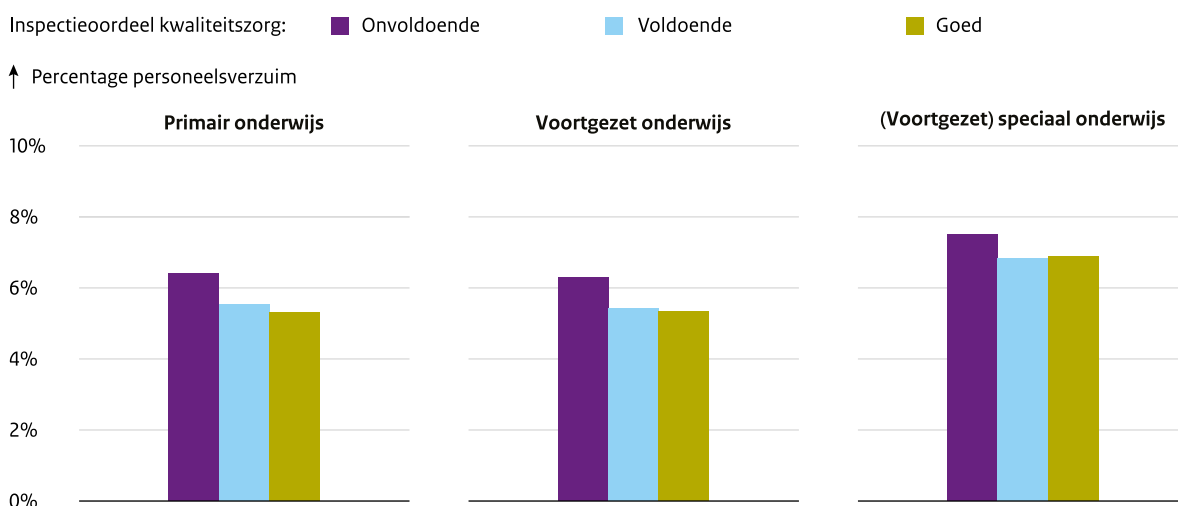
vasthouden van leraren en aan de samenstelling van een sterk team. Bovendien kan het bestuur via gericht professionaliseringsbeleid de expertise van leraren, bijvoorbeeld op het gebied van basisvaardigheden, vergroten.

### Uitval beginnende docenten hoogst in voortgezet onderwijs

• Zeker ook gelet op het lerarentekort is het van belang beginnende docenten te behouden voor het onderwijs. Van de basisonderwijsleerkrachten die in 2018 begonnen zijn met een aanstelling van minimaal 0,5 fte, is 2 jaar later ruim 3,5 procent niet meer werkzaam in het onderwijs. De uitval daalde de afgelopen jaren licht. Ook in het (voortgezet) speciaal onderwijs daalde de uitval in de eerste 2 jaar, tot ongeveer 6 procent. In het voortgezet onderwijs verlaat ongeveer 11 procent van de beginnende docenten het vak binnen 2 jaar. In het middelbaar beroepsonderwijs stijgt de uitval: 8 procent van de beginnende docenten werkte na 2 jaar niet meer in het onderwijs. Wetenschappelijk opgeleide beginnende leraren vallen vaker uit dan hbo-opgeleide leraren, in het basisonderwijs bijvoorbeeld 2,5 keer zo vaak. In het voortgezet onderwijs vallen, binnen 2 jaar, mannelijke wetenschappelijk opgeleide docenten het vaakst uit (14 procent), in het middelbaar beroepsonderwijs juist de vrouwelijke wetenschappelijk opgeleide docenten (12,5 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2022l).

**Contractvorm beïnvloedt kans op uitval** • In alle sectoren hangt de kans op uitval van een beginnende leraar samen met de aanstellingsomvang. Hoe groter het dienstverband, des te kleiner de kans op uitval (zie figuur 14). Hierbij is rekening gehouden met verschillende kenmerken van de school en het team waarin een

**Figuur 15** Hoger personeelsverzuim bij besturen met onvoldoende kwaliteitszorg op bestuursniveau. Groepering naar laagste inspectieoordeel in de periode 2017-2021



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022l)

beginnende leraar start. In alle sectoren, behalve het (voortgezet) speciaal onderwijs, maakt het ook uit of een beginnende docent een tijdelijk of een vast contract heeft. Een vast contract verkleint de kans op uitval. Dit geldt vooral voor vrouwelijke beginnende leraren. In het primair onderwijs daalt het aandeel tijdelijke contracten, maar in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs stijgt dit aandeel de laatste jaren. Ook is de kans dat een leraar met een diploma van het wetenschappelijk onderwijs uitvalt groter dan de kans op uitval van een leraar met een andere opleidingsachtergrond. In het voortgezet onderwijs starten bovendien steeds minder wetenschappelijk geschoolde docenten. In deze sector maakt het ook uit of een docent in meerdere schoolsoorten lesgeeft: een beginnende docent blijft eerder in het onderwijs werken als hij begint met lesgeven in één schoolsoort. Beginnende leraren in het basisonderwijs vallen sneller uit naarmate ze lesgeven op scholen met meer leerlingen uit een armoedeprobleem-cumulatiegebied. (Inspectie van het Onderwijs, 2022l).

**Minder verzuim bij voldoende en goede kwaliteitszorg besturen** • Tijdens de coronaperiode is de ervaren werkdruk toegenomen (Inspectie van het Onderwijs, 2021h, 2021j, 2021g). Docenten geven aan dat ondersteuning van het management in deze periode hielp om te blijven functioneren. Een mogelijk gevolg van werkdruk is ziekteverzuim. Bij besturen in het funderend onderwijs waar de kwaliteitszorg als onvoldoende is beoordeeld, is het verzuim onder docenten gemiddeld hoger dan bij besturen die goed zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Bij besturen met een goed zicht op de kwaliteit is daarnaast ook de duur van het verzuim korter dan bij andere besturen. Net als het lerarentekort komt verzuim onder docenten vaker voor op scholen met kwetsbare leerlingen dan op andere scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2022l).

**Inschaling in funderend onderwijs stagneert** • Een van de manieren om het lerarenvak aantrekkelijk te maken is het bieden van carrièreperspectief aan leraren. Door goede leraren te belonen zouden deze behouden kunnen blijven voor het onderwijs. Landelijk gezien verandert de inschaling van docenten in het funderend onderwijs de laatste jaren niet veel meer, ondanks de in 2008 geformuleerde doestellingen. In het basisonderwijs zit sinds 2017 ongeveer driekwart van de leraren in salarisschaal 10 (LA) en zitten de overige leerkrachten in hogere loonschalen. Leraren in het noorden van het land zitten veel vaker in schaal 10 dan leraren in de grootstedelijke gebieden. In het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs zit het meeste onderwijsgevend personeel (ongeveer 80 procent) al jaren in schaal 11. In het voortgezet onderwijs is sinds 2014 sprake van een stabiele inschaling van docenten,

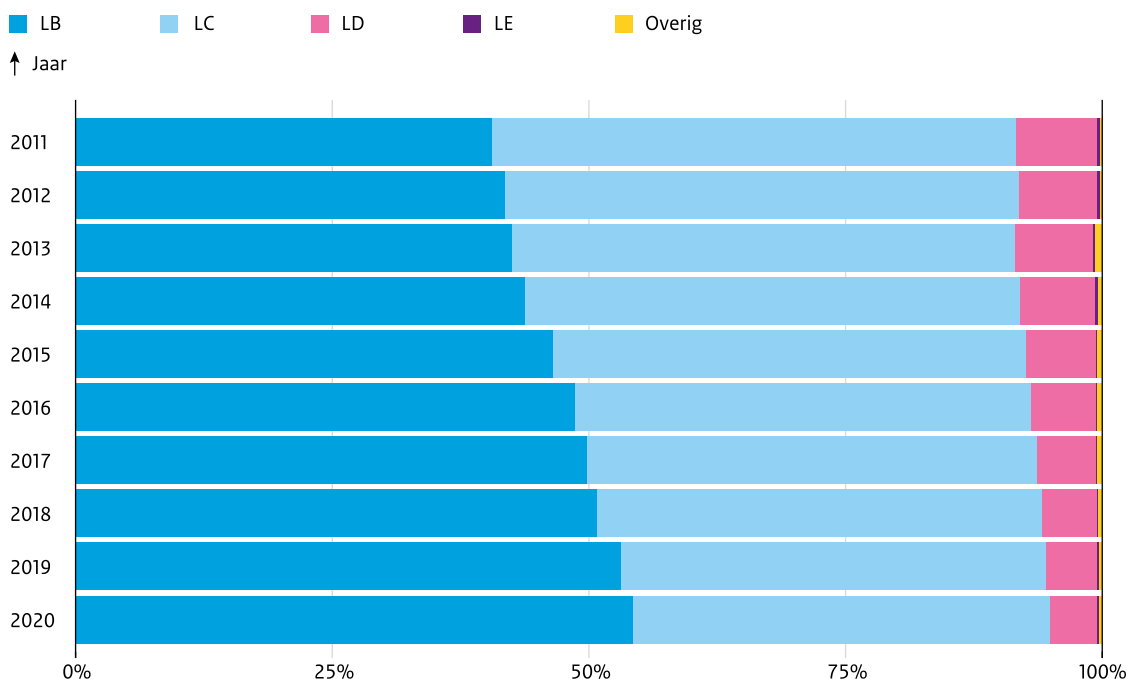
waarbij het aandeel docenten in schaal LC heel geleidelijk wat toeneemt ten nadele van het aandeel docenten in de hogere schaal LD. Ook in het voortgezet onderwijs zijn er op het vlak van de inschaling regionale verschillen. In het noorden van het land worden docenten veel vaker ingedeeld in schaal LB dan in de Randstad, waar docenten door gerichte inspanningen van besturen vaker schaal LC krijgen (Inspectie van het Onderwijs, 2022l).

**Vaker lagere inschaling in middelbaar beroepsonderwijs** • In het middelbaar beroepsonderwijs wordt steeds meer onderwijzend personeel in schaal LB geplaatst. 10 jaar terug zat 40 procent van de docenten in schaal LB, in 2020 was dat 55 procent. Vooral het aandeel docenten in de hogere schaal LC is afgenomen, het aandeel docenten in schaal LD is beperkt afgenomen. Deze afname kan te maken hebben met het lager inschalen van beginnende docenten en met het aantal werkervaringsjaren van docenten in het middelbaar beroepsonderwijs. De gemiddelde leeftijd van de docenten in het middelbaar beroepsonderwijs daalt namelijk: van 50 jaar in 2013 naar 46 jaar in 2020. De meeste docenten met minder dan 8 jaar werkervaring krijgen schaal LB. Na 8 jaar krijgt de meerderheid schaal LC (Inspectie van het Onderwijs, 2022l).

**Samenstelling docententeam van invloed op examenresultaten** • Op scholen met besturen die voldoende zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs en de onderwijsresultaten, halen leerlingen betere onderwijsresultaten. Dit kan komen door de manier waarop schoolbesturen de docententeams samenstellen. In het voortgezet onderwijs bestaat er duidelijk een verband tussen de samenstelling van het docententeam en de onderwijsresultaten van leerlingen. Rekening houdend met de achtergrond van de leerlingen blijkt dat les krijgen van een team met relatief oudere docenten (ongeacht de ervaring), met veel docenten die in de laagste salarisschaal zitten of met veel docenten die een tijdelijk contract hebben, de kans vergroot om op het centraal examen een lager cijfer te halen. Ook les krijgen van veel beginnende docenten en veel mannelijke docenten verlaagt de kans op een hoog cijfer. De mate van invloed verschilt per schoolsoort, zo is het effect van beginnende docenten vooral van belang bij vmbo-gt-afdelingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022l).

**Kansen voor meer taak- en functiedifferentiatie** • Door nieuwe opleidingsroutes naar het leraarschap verandert langzaam de samenstelling van lerarenteams in het funderend onderwijs. Zo komen in het voortgezet onderwijs de laatste jaren meer hbo-docenten binnen en minder wetenschappelijk opgeleide docenten. In het primair onderwijs is er juist een toename van academisch geschoolde leerkrachten, maar ook van vakleerkrachten en

**Figuur 16** Salarismix mbo-instellingen



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022)

onderwijsassistenten. Ook neemt het aantal zij-instromers toe, die een heel divers pallet aan ervaring en (praktijk) kennis meebrengen. De toegenomen diversiteit biedt kansen om taken en functies van het personeel gedifferentieerd in te vullen en een gedifferentieerd loopbaanpad aan te bieden, met sterkere onderwijsteams en meer tevredenheid onder het personeel tot gevolg.

#### **Differentiatie bij inzet academisch geschoolde leerkrachten beperkt**

Voor de academisch leerkrachten in het basisonderwijs geldt dat 60 procent vindt dat schoolleiders geen beeld hebben van de mogelijkheden tot het inzetten van hun academische vaardigheden. Afgaande op wat zij aangeven, heeft slechts 3 procent van de scholen beleid ontwikkeld rond academisch geschoolde leerkrachten. Het ontbreken van kennis over en beleid rond academisch geschoolde leerkrachten kan leiden tot demotivatie en zelfs vertrek van deze leerkrachten uit het beroep (Coenen et al., 2021). Besturen kunnen scholen helpen dit beleid te ontwikkelen. Hieronder staat aangegeven wat volgens onze inspecteurs de meerwaarde van academisch geschoolde leerkrachten kan zijn, maar ook de belemmeringen die zij in de praktijk zien.

#### **De meerwaarde van academisch geschoolde leerkrachten, volgens inspecteurs**

Academisch geschoolde leerkrachten kunnen door hun academische vaardigheden, zoals onderzoekend, kritisch en reflecterend vermogen, meerwaarde hebben. Dit geven

onze inspecteurs aan (Inspectie van het Onderwijs, 2022). Deze meerwaarde zien zij vaak gedefinieerd in specifieke extra taken of rollen die deze leraren zowel buiten als binnen de klas kunnen vervullen. Buiten de klas kunnen ze dat doen door bijvoorbeeld als gedragscoach of rekenspecialist op te treden, of te werken aan de kwaliteitszorg of onderwijsontwikkeling binnen een school of bestuur. In de klas kunnen deze leraren als vakexpert optreden en bijvoorbeeld alle lessen in de school geven rond onderzoekend vermogen. Waar het om gaat is dat de academisch geschoolde leerkrachten worden ingezet op basis van hun talenten. De meerwaarde van academisch geschoolde leerkrachten kan belemmerd worden door weerstand tegen het woord ‘academisch’: het kan onbedoeld als ‘beter dan regulier opgeleid’ ervaren worden. Volgens onze inspecteurs is het belangrijk dat besturen, schoolleiders en lerarenteams zich realiseren dat je als team een verschil maakt op de school. De verschillende vaardigheden (ook die van academisch opgeleide leerkrachten) dragen daaraan bij. Het geven van bepaalde taken of rollen aan academisch opgeleide leerkrachten kan bijvoorbeeld betekenen dat andere leraren de klas van de academisch opgeleide leerkracht overnemen. In het personeelsbeleid moet de inzet van academisch opgeleide leerkrachten structureel opgenomen zijn. Het is aan het bestuur en de schoolleiding, in overleg met de lerarenteams, om een visie te hebben op de taakdifferentiatie van leraren gebaseerd op vaardigheden en ambities van het lerarenteam, en dat door te voeren in de dagelijkse inzet van de leraren.

**Niet elke leraar volgt scholing** • Via gericht scholingsbeleid kan een bestuur en de schoolleiding de kennis en kunde van leraren vergroten op die gebieden die volgens de visie en doelen van het bestuur het belangrijkste zijn. Op ongeveer 13 procent van de basisscholen volgt niet elke leraar bijscholing of volgen leraren weinig bijscholing. Zo geeft een kleine 10 procent van de schoolleiders aan dat leerkrachten met meer dan 20 jaar ervaring minder dan 12 uur per jaar bijscholing volgden (Inspectie van het Onderwijs, 2022i). Leraren halen soms een (extra) formele kwalificatie. De meeste leraren die zich formeel bijscholen, doen dat in de eerste 5 jaar van hun loopbaan. In het basisonderwijs haalt jaarlijks ongeveer 1 procent van de leraren een (aanvullend) bachelor- of masterdiploma. In het (voortgezet) speciaal onderwijs ligt dit percentage nauwelijks hoger. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs haalt jaarlijks respectievelijk 3 en 2 procent van de leraren een (aanvullend) hoger-onderwijsdiploma. Vaak gaat het om leraren die nog geen diploma hebben, zoals zij-instromers. Leraren in het primair onderwijs die zich formeel bijscholen, volgen meestal een master Special Educational Needs. Docenten in het (voortgezet) speciaal onderwijs doen dit ook, maar kiezen ook vaak voor een tweedegraads lerarenopleiding voortgezet onderwijs. Docenten in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs die zich formeel bijscholen, volgen deze opleiding ook vaak (Inspectie van het Onderwijs, 2022l).

**Scholing die wel wordt gevolgd vaak weinig gericht**

• Nederlandse leraren nemen minder vaak deel aan bijscholing dan leraren uit andere landen (Meelissen et al., 2020). Bijvoorbeeld bij natuuronderwijs geldt dat slechts 8 procent van de leerlingen les krijgt van een leerkracht die in de afgelopen 2 jaar bijscholing heeft gevolgd op het gebied van de vakinhoud. Wanneer Nederlandse leraren bijscholing volgen, richt deze zich vaker op algemene didactische vaardigheden, terwijl verbetering van de leerresultaten vooral verdieping van de vakdidactische vaardigheden vraagt. In ons onderzoek in het kader van basisvaardigheden noemen scholen in het funderend onderwijs als belangrijkste belemmering dat niet alle leraren beschikken over de vaardigheden om toetsresultaten goed te analyseren en te interpreteren (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Een competentie die nodig wordt geacht voor het bevorderen van basisvaardigheden. Als er sprake zou zijn van strategisch personeelsbeleid zou dit een belangrijke rol moeten spelen in de professionalisering van het team en/of individuele leerkrachten. Hier ligt een rol voor schoolleiding en bestuur, maar deze wordt onvoldoende opgepakt.

*Financieel beheer*

**Mogelijk bovenmatig eigen vermogen besturen daalt in 2020**

• Veel besturen behalen jaarlijks een positief financieel resultaat. Daardoor houden ze geld over. Als dit geld vervolgens niet in hetzelfde jaar wordt besteed, dan gaat het deel uitmaken van het eigen vermogen. In 2020 publiceerde de inspectie een signaleringswaarde om besturen een houvast te geven bij de beantwoording van de vraag hoeveel publiek eigen vermogen redelijkerwijs nodig is voor een gezonde bedrijfsvoering. Eigen vermogen boven de signaleringswaarde wordt gezien als mogelijk bovenmatig en vormt het startpunt van het gesprek daarover, binnen de instelling en met de inspectie. Over het verslagjaar 2020 is er – ten opzichte van het verslagjaar 2019 – sprake van een daling van het mogelijk bovenmatig eigen vermogen. Voor een deel is deze daling te verklaren door de convenantsgelden en eenmalige cao-uitkering die de besturen in het funderend onderwijs in 2019 ontvingen ter besteding in 2020. Over alle sectoren samen is er een daling met ongeveer 21 procent (310 miljoen euro); van 1,45 miljard euro in 2019 naar 1,14 miljard euro in 2020. Ook het aantal besturen met een mogelijk bovenmatig eigen vermogen daalde: namelijk met ongeveer 14 procent, van 883 in 2019 naar 759 in 2020 (Inspectie van het Onderwijs, 2022e).

**Voorzichtig begroten vaak oorzaak hoog eigen vermogen**

• Bij veel besturen met een hoog eigen vermogen speelt voorzichtigheid een rol: de wens om zuinig met de rijksbesteding om te gaan. Besturen maken bij hun prognoses voor het eerstvolgende begrotingsjaar vaak te lage inschattingen van hun resultaat. Daarnaast geven besturen aan dat ze eigen vermogen aanhouden om te sparen voor toekomstige investeringen. Of vanwege de onvoorspelbaarheid van de besteding doordat leerling-aantallen fluctueren of door onzekerheid over het wel of niet recht hebben op achterstandsgelden.

**Intentie om af te bouwen is er**

• Veel besturen hebben de intentie om de mogelijk bovenmatige reserves af te bouwen in de richting van de signaleringswaarde. De mate waarin deze afbouw plaatsvindt, verschilt per bestuur. Veel besturen benoemen hun intenties in hun jaarverslag 2020, maar maken deze nog niet cijfermatig zichtbaar in hun meerjarenbegroting. Dit is opvallend: de meerjarenbegroting is er immers juist voor bedoeld om de toekomstige financiële ontwikkelingen te presenteren.



**Figuur 17** Ontwikkeling percentage besturen met mogelijk bovenmatig eigen vermogen per sector



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022e)

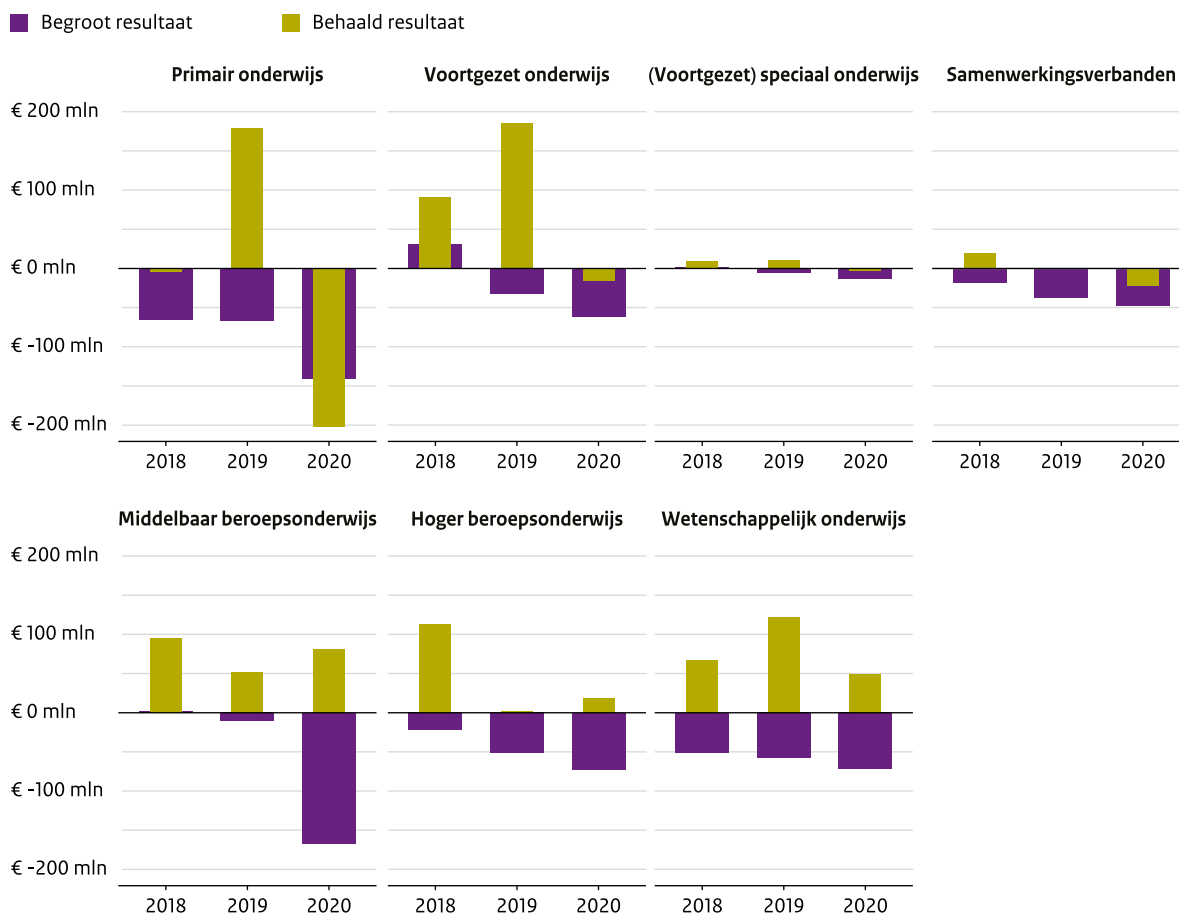
#### Onzekerheid over effecten groot onderhoud en vereenvoudiging bekostiging

Besturen geven aan onzeker te zijn over de effecten van het groot onderhoud enerzijds en het vervallen van hun vordering op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als gevolg van de vereenvoudiging van de bekostiging in het primair onderwijs anderzijds. De wetgeving rondom de verwerking van het groot onderhoud wordt per 1 januari 2023 van toepassing. Besturen moeten kiezen of zij voor het groot onderhoud een voorziening treffen conform de richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslagging of dat zij kiezen voor activeren van het onderhoud. Welke keuzes besturen uiteindelijk maken zal nog moeten blijken. Door de overstap naar bekostiging per kalenderjaar bij de vereenvoudiging van de bekostiging (naar verwachting per verslagjaar 2023), vervalt de vordering van de po-besturen op OCW. Dit zal leiden tot een daling van het totale eigen vermogen met circa 500 miljoen euro. Veel besturen verwerken dit effect nog niet in hun meerjarenbegrotingen.

**Reserves worden vooral incidenteel ingezet** • Plannen voor afbouw van de reserves liggen veelal op het vlak van versterking van de onderwijskwaliteit, bijvoorbeeld investeringen in opleidingen voor leerkrachten of docenten. Ook geven besturen aan geld opzij te hebben gezet voor specifieke doelen, zoals het opvangen van krimp, huisvesting (inclusief onderhoud) en ICT-middelen. Tijdelijke inhuur van personeel wordt eveneens vaak genoemd. Net als het vaak ingesloten voorzichtige begroten is de gevoelde noodzaak om het geld te besteden aan incidentele doelen een belangrijke belemmering bij de afbouw van het eigen vermogen.

**Besturen vragen om tijd, ruimte en informatie** • De introductie van de signaleringswaarde voor bovenmatig eigen vermogen gaat gelijk op met een beweging in de gewenste richting. De verwachting is echter dat besturen meer dan de beoogde twee jaar nodig zullen hebben om de gewenste afbouw te realiseren. Besturen vragen tijd om doelmatige bestedingen te kunnen doen, ook gelet op de extra middelen die beschikbaar komen vanuit het Nationaal Programma Onderwijs die mogelijk remmend werken op de afbouw van vermogens. Besturen zouden

**Figuur 18** Vergelijking tussen begroot resultaat en behaald resultaat voor verschillende onderwijssectoren



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022e)

verder graag minder belemmerd worden door wet- en regelgeving als het gaat om investeringen in huisvesting en zorg in het funderend onderwijs. Besturen zelf zouden kunnen proberen minder onderscheid te maken tussen incidenteel en structureel besteden en sneller kunnen starten met plannen voor het besteden van onverwachte gelden of ongeplande vermogensgroei. Ten slotte heeft een aantal besturen behoefte aan hulp bij een goede risicoanalyse en aan inzicht in de onderwijsfinanciën en de wijze waarop andere besturen hun eigen vermogen afbouwen.

**Mate van inclusie bepaalt mogelijkheden**

**financieel beheer** • De financiële continuïteit van samenwerkingsverbanden is tot dusverre op orde. Samenwerkingsverbanden kunnen dus op de korte termijn aan hun financiële verplichtingen voldoen. Maar de beschikbare middelen van samenwerkingsverbanden (na aftrek van de kosten voor het (voortgezet) speciaal onderwijs) worden minder omdat het totaal aantal leerlingen krimpt en de aantallen leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs weer iets stijgen.

Voor de eerste keer zijn dat weer meer leerlingen dan bij de invoering van passend onderwijs in 2014. Voor samenwerkingsverbanden geldt dat als zij onvoldoende geld zouden hebben om hun taken uit te voeren, de aangesloten schoolbesturen bijdragen vanuit hun eigen financiële middelen. In dat geval kunnen de schoolbesturen zelf minder geld inzetten voor extra ondersteuning in de reguliere scholen.

**Inzet van middelen passend onderwijs verandert, effect is onduidelijk**

• Een groter aandeel van het geld dat samenwerkingsverbanden ontvangen, wordt doorgezet naar de aangesloten schoolbesturen, vooral in het voortgezet onderwijs: van 65,7 procent in 2017 naar 78,8 procent in 2020. Bij samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs blijft het doorzetten van middelen naar schoolbesturen de laatste jaren redelijk stabiel (van 77,7 procent in 2017 naar 76,2 procent in 2020) (Inspectie van het Onderwijs, 2022e). Wat het effect hiervan is en of de leerlingen hier ook van profiteren blijkt niet uit de jaarverslagen van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. Concretere doelen die verbonden worden

aan de inzet van de middelen en nadrukkelijker sturen op verantwoording is daarvoor nodig. In 2022 start de inspectie een onderzoek naar het zicht en de sturing op een doelmatige besteding van de middelen voor passend onderwijs en de verantwoording daarover.

**Samenwerkingsverbanden bouwen reserves af** • Ook bij samenwerkingsverbanden is sprake van (mogelijk) bovenmatige reserves, bij samenwerkingsverbanden moet dat voor eind 2023 zijn afgebouwd. In 2020 is hierin een eerste stap gezet. Het eigen vermogen van samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs is gedaald van 115 miljoen euro in 2019 naar 103 miljoen euro in 2020. Het eigen vermogen van samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs is gedaald van 144 miljoen euro in 2019 naar 133 miljoen euro in 2020. Als belangrijkste bestedingsdoel geven samenwerkingsverbanden po en voortgezet onderwijs het voortzetten van huidige activiteiten op (ongeveer 30 procent in 2021, ongeveer 18 procent 2023). Daarnaast wordt er vaak gekozen voor verbetering van de basisondersteuning, met een oplopend percentage in 2023 (Inspectie van het Onderwijs, 2022e). Wat de bestedingsdoelen concreet betekenen voor de kansen en mogelijkheden voor leerlingen is niet bekend. Het is daarom van groot belang dat samenwerkingsverbanden zicht hebben op de besteding van de middelen (en of dit conform de bestedingsdoelen is gedaan), nagaan wat de bereikte resultaten zijn en zich hier vervolgens goed over verantwoorden.

**Aantal bestuurders met te hoge bezoldiging afgenomen** • Sinds 1 januari 2013 is de Wet normering topinkomens (WNT) van kracht. In de WNT is bepaald wat het maximum is voor de bezoldiging en de ontslagvergoeding van topfunctionarissen bij instellingen met een publieke taak en/of publieke financiering. De WNT beoogde de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau houden. De inspectie van het onderwijs doet onderzoek naar overtredingen wanneer

deze door de instellingsaccountant worden gemeld, wanneer er via anderen signalen binnenkomen of wanneer de verantwoording over bezoldiging en ontslagvergoedingen in jaarverslagen daar aanleiding toe geeft. In 2020 waren er in alle sectoren minder overtredingen van de WNT dan het jaar daarvoor. Met name in het middelbaar beroepsonderwijs is de afname opvallend, het aantal bestuurders dat boven het toepasselijk maximum werd bezoldigd nam af van 20,6 procent in 2019 naar 7,7 procent in 2020.

**Meer accountantcontroles niet toereikend** • De informatie waarmee onderwijsbesturen zich financieel verantwoorden wordt jaarlijks gecontroleerd door een accountant. Deze gaat na of de eisen die worden gesteld aan de jaarstukken, financiële rechtmatigheid én aangeleverde bekostigingsinformatie door onderwijsbesturen worden nageleefd. De inspectie voert dossierreviews uit onder een steekproef van deze accountants om na te gaan of de door hen uitgevoerde controles voldoen aan de daaraan gestelde eisen. Zo stellen we indirect vast of onderwijsbesturen de aan hen gestelde eisen naleven. In 2021 voerden wij 72 reviews uit die betrekking hadden op de controles van de jaarstukken 2020, de rechtmatigheid 2020 en bekostigingsgegevens. Van de 72 reviews waren 9 reviews (12,5 procent) niet toereikend. Dat is een stijging ten opzichte van een jaar eerder (6,7 procent) en ook het jaar daarvoor (10,8 procent).

De stijging van dit jaar is niet eenduidig te verklaren. Voor een deel kan de oorzaak worden gezocht bij de gehanteerde selectiemethodiek, die vanwege de wisselende streekproef over de jaren heen niet altijd goed te vergelijken is. Zo waren er vorig jaar 6 kleine kantoren (met minder dan 10 opdrachten in het onderwijsveld) bij de reviews betrokken, terwijl dat er dit jaar 13 (andere) waren. Uit het verleden is bekend dat het op niveau houden van de deskundigheid bij kantoren van deze omvang een grote uitdaging is. Het lijkt er op dat meerdere kantoren om die reden hun activiteiten in het onderwijsveld niet willen of kunnen voortzetten. Bij een aantal grotere

**Tabel 1** Aantal bestuurders boven het toepasselijk maximum (mogelijk door overgangsrecht)

	% bestuurders boven toepasselijk maximum 2019	% bestuurders boven toepasselijk maximum 2020	Totaal 2019	Totaal 2020
Po	3,3%	3,4%	41	38
Vo	7,3%	7,3%	34	29
Mbo	20,6%	7,7%	28	11
Hbo	11,5%	9,5%	10	8
Wo	33,9%	20,4%	19	11
Swv	1,2%	0%	2	0
<b>Totaal</b>	<b>nb</b>	<b>5,2</b>	<b>134</b>	<b>97</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022e)

kantoren lijkt het verloop van medewerkers een rol te hebben gespeeld bij het niet toereikend zijn, al dan niet beïnvloed door ontwikkelingen rondom de pandemie. Hierdoor ontstaan mogelijk (tijdelijke) problemen zowel in de capaciteit als ook in de deskundigheid bij accountantskantoren. We nemen in de markt een tendens waar dat vooral kleinere onderwijsbesturen moeite hebben of gaan krijgen met het vinden van een accountant.

### Huisvesting

**Kwaliteit schoolgebouwen schiet tekort** • De kwaliteit van de schoolgebouwen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs blijft achter bij de maatschappelijke verwachtingen. Er zijn veel oude en verouderde gebouwen en een deel van de schoolgebouwen voldoet niet aan de wettelijke eisen (Inspectie der Rijksfinanciën, 2021). Het gaat hier om huidige wettelijke eisen op het gebied van ventilatie, arbeidsomstandigheden en toegankelijkheid, maar ook om bekende toekomstige wettelijke eisen op het gebied van duurzaamheid (Inspectie der Rijksfinanciën, 2021).

**Investerings in onderwijshuisvesting blijven achter** • (McKinsey, 2020) stelt dat de algemene onderinvestering in onderwijshuisvesting leidt tot slechtere onderwijsomstandigheden en noemt deze onderinvesteringen, naast het lerarentekort en de groeiende kansenongelijkheid, als een van de drie landelijke uitdagingen die de Nederlandse onderwijsresultaten verder onder druk zetten. Schoolbesturen in het basis- en voortgezet onderwijs geven meer uit aan materiële instandhouding dan het bedrag dat zij hiervoor ontvangen via de lumpsum (Algemene Rekenkamer, 2013, 2014; Berenschot, 2017). Verder concludeert de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2016) dat de normbedragen die gemeenten voor nieuwbouw van scholen hanteren onvoldoende zijn voor de bouw van een basisschool die voldoet aan de wettelijke eisen.

**Ventilatie van scholen voldoet niet** • Ongeveer een kwart van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs voldoet niet aan de minimeisen voor ventilatie: de CO<sub>2</sub>-concentratie in deze gebouwen lag bij de meting te hoog (Ruimte-OK, 2021). Dit percentage ligt mogelijk nog hoger: het onderzoek is uitgevoerd in een relatief warme periode, waarin ventilatie door het openzetten van ramen niet ten koste ging van de temperatuur in de klaslokalen. Dit probleem is niet nieuw, de Gezondheidsraad stelde bijvoorbeeld in 2010 vast dat de CO<sub>2</sub>-concentratie in schoollokalen te hoog ligt en dat scholen intensiever moeten ventileren (Gezondheidsraad, 2010). De Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO liet in 2007 zien dat Nederlandse leerlingen beter

presteren in goed geventileerde klaslokalen (TNO, 2007). Ook uit internationaal onderzoek blijkt dat investeringen in de ventilatie op scholen de schoolprestaties van leerlingen verbeteren (Stafford, 2015). De coronacrisis maakt het belang van goede ventilatie nog duidelijker. Nu het steeds waarschijnlijker lijkt dat corona niet meer weggaat (Philips, 2021), is het belangrijk te investeren in goede ventilatie, ook zodat leerlingen in de winter niet in de kou zitten. Het kabinet heeft in het najaar van 2020 360 miljoen euro ter beschikking gesteld voor het verbeteren van de ventilatie in scholen. Hoewel deze middelen een aanzienlijk aantal scholen helpen met het verbeteren van de ventilatie, zijn ze niet toereikend om de ventilatie in Nederlandse scholen te verbeteren (Ruimte-OK, 2021).

**Meer apcg-leerlingen op scholen die voldoen aan ventilatienormen** • Nieuwere scholen voldoen vaker aan de ventilatienormen dan oudere scholen (Ruimte-OK, 2021). Er zijn geen verschillen in schoolweging tussen basisscholen die wel en niet aan de ventilatienormen voldoen. Basisscholen die wel aan de ventilatienormen voldoen, hebben gemiddeld iets meer leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond (17,8 procent) dan scholen die niet aan de ventilatienormen voldoen (15,4 procent). Dit komt overeen met het voortgezet onderwijs, waar scholen die wel aan de ventilatienormen voldoen meer leerlingen uit een armoedeprobleemcumulatiegebied (21,2 procent) hebben dan scholen die niet aan de ventilatienormen voldoen (15,6 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2022g). Dit wijst erop dat schoolgebouwen op dit moment de kansenongelijkheid tussen groepen leerlingen niet vergroten.

**Slechte luchtkwaliteit heeft negatieve effecten op prestaties van leerlingen** • Een aangenaam binnenklimaat is meer dan ventilatie; ook temperatuur, fijnstof, geluid en licht zijn van belang (Inspectie der Rijksfinanciën, 2021). (Eichholtz et al., 2018) laten zien dat het binnenklimaat in Nederlandse scholen niet constant is, het verschilt tussen klassen en momenten. Uit internationaal onderzoek weten we dat leerlingen slechter presteren wanneer er veel fijnstof in de lucht is (Ebenstein et al., 2016) en als hun school in de buurt van vervuilende bedrijven staat (Persico & Venator, 2021). Ook zijn leerlingen vaker afwezig van school bij meer koolstofmonoxide in de lucht (Currie et al., 2009). De effecten in deze onderzoeken worden niet verklaard door bijvoorbeeld populatieverschillen tussen buurten. Uiteraard heeft slechte luchtkwaliteit ook nadelige gevolgen voor personeel dat werkt binnen de schoolgebouwen.

**Hoge temperatuur beïnvloedt prestaties negatief** • Ook de temperatuur in het schoolgebouw is van belang.



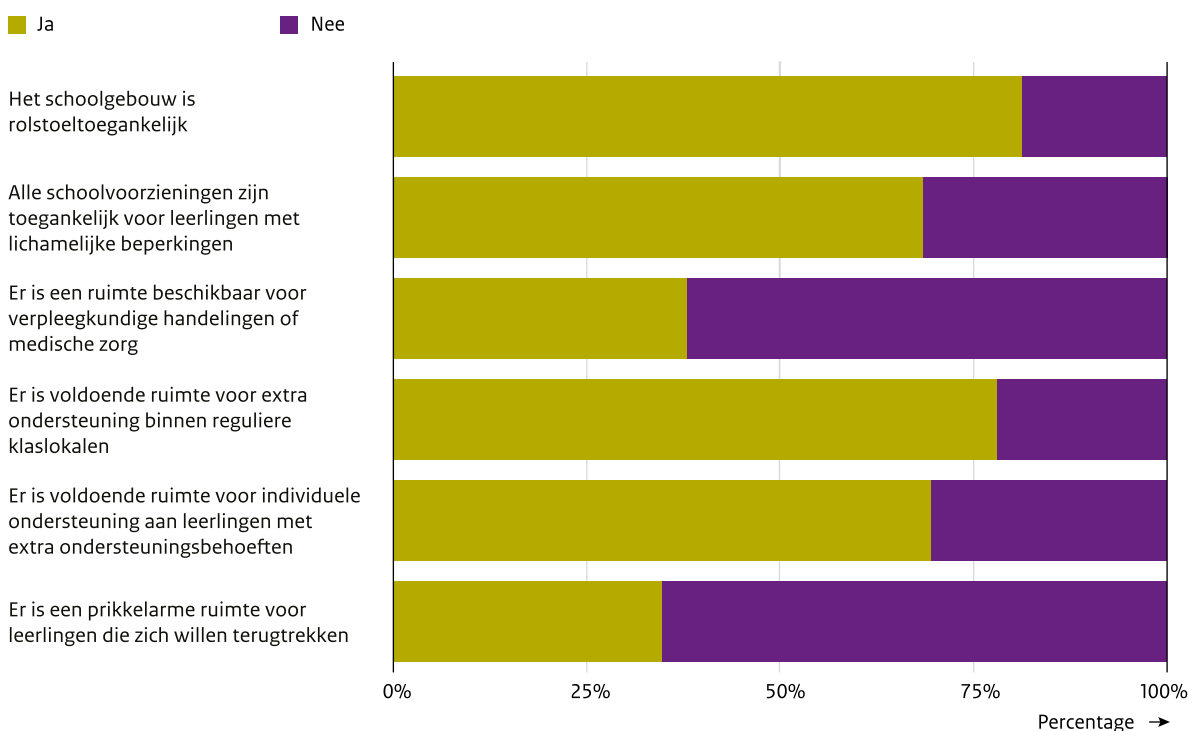
Uit verschillende internationale onderzoeken blijkt dat leerlingen slechter presteren wanneer er meer warme schooldagen zijn en dat leerlingen slechter presteren wanneer zij op warme dagen examens maken (Park, 2020). Het is waarschijnlijk dat dit veroorzaakt wordt door de hitte: de effecten van hitte zijn duidelijk kleiner wanneer er airconditioning in de school is (Park et al., 2020). Ook in Nederland heeft de buitentemperatuur invloed op de schoolprestaties van leerlingen. Leerlingen in het voortgezet onderwijs blijken slechter te presteren op eindexamens die worden afgenomen op warmere dagen: leerlingen behalen op hete dagen een examencijfer dat gemiddeld 0,034 punt lager ligt dan op dagen met normale temperaturen (Inspectie van het Onderwijs, 2022g). De grootte van dit effect is iets meer dan de helft van de grootte van het gemiddelde effect van goed onderzochte interventies voor wiskunde of lezen in het voortgezet onderwijs (Kraft, 2020). Omdat klimaatmodellen voorspellen dat Nederland de komende jaren te maken zal krijgen met hetere zomers (KNMI, 2015), is ook de temperatuur in schoolgebouwen, zowel tijdens de examenperiode als daarbuiten, een relevant onderdeel van een aangenaam binnenklimaat.

**Te veel schoolgebouwen niet toegankelijk voor leerlingen met een fysieke beperking** • Van de schoolleiders in het primair onderwijs geeft 81 procent aan dat hun schoolgebouw rolstoeltoegankelijk is,

terwijl alle schoolgebouwen volgens de algemene norm toegankelijk moeten zijn voor mensen met een beperking. In slechts 69 procent van de schoolgebouwen zijn alle voorzieningen en faciliteiten toegankelijk voor leerlingen met een fysieke beperking. Ruimtes om verpleegkundige handelingen of medische zorg te verlenen zijn er op 38 procent van de scholen, een ruimte voor leerlingen die zich willen terugtrekken in een prikkelarme omgeving is er maar op 35 procent van de scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2022i).

**Ruimte voor begeleiding aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften onder druk** • Van de schoolleiders in het primair onderwijs geeft 78 procent aan dat er voor het huidige aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het schoolgebouw voldoende ruimte is voor individuele begeleiding door bijvoorbeeld onderwijsassistenten binnen reguliere klassen. Van de schoolleiders geeft 70 procent aan dat het gebouw voldoende ruimte heeft voor individuele ondersteuning aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Bij een toename van het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte schat 52 procent van de schoolleiders in dat er voldoende ruimte is voor individuele begeleiding binnen de reguliere klassen, en 45 procent dat er in het gebouw voldoende ruimte is voor individuele ondersteuning. Ongeveer de helft van de schoolleiders in het primair onderwijs (45 procent)

**Figuur 19** Toegankelijkheid en faciliteiten voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in basisschoolgebouwen



geeft aan tevreden te zijn over de mate waarin het schoolgebouw is toegerust voor onderwijs aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Een derde van de schoolleiders gaf aan ontevreden te zijn, het overige deel was hierover neutraal (Inspectie van het Onderwijs, 2022i). Om inclusiever onderwijs mogelijk te maken, zijn er dus ook stappen nodig op het gebied van onderwijshuisvesting.

### Veiligheid

#### De meeste leerlingen voelen zich veilig op school •

De overgrote meerderheid van leerlingen voelt zich veilig op school (van den Broek et al., 2022). Voor 2 procent van de leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs geldt dat niet. Op basisscholen en op scholen voor voortgezet onderwijs geeft 3 respectievelijk 5 procent van de leerlingen aan (heel) vaak gepest te worden, en zegt respectievelijk 8 en 7 procent dat dit soms voorkomt. Dit betreft meer dan 250.000 leerlingen en voor de betrokkenen kan dat ernstige en langdurige gevolgen hebben. In het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs geeft 94 procent van de studenten aan niet met grensoverschrijdend gedrag geconfronteerd te zijn geweest. Gevraagd naar het beeld dat studenten van de eigen instelling hebben, komt echter naar voren dat 8 procent van de studenten pesten of uitsluiting binnen de opleiding ziet, en zo'n 10 procent geeft aan discriminatie te zien (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). Ongeveer 85 procent van de

studenten geeft aan zich veilig te voelen om zichzelf te zijn, bij ongeveer 4 procent is dit niet het geval (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Ook tijdens digitale lessen kunnen onveilige situaties ontstaan.

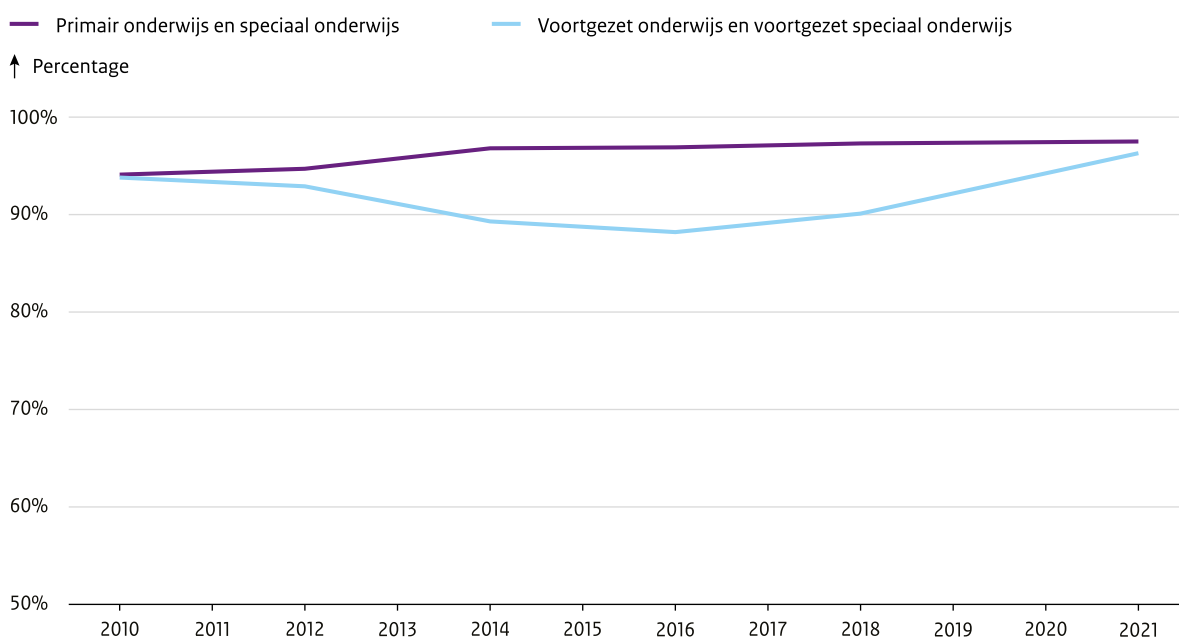
#### Meldingen bij vertrouwensinspecteur hebben vaker betrekking op grensoverschrijdend gedrag door met taken belaste personen •

In het schooljaar 2020/2021 was sprake van zo'n 1.300 meldingen bij vertrouwensinspecteurs, die vooral betrekking hadden op psychisch en fysiek geweld en in mindere mate op seksuele intimidatie en seksueel misbruik. Het aantal meldingen in de beide laatste categorieën neemt de afgelopen jaren toe. Hier valt op dat het steeds vaker gaat om meldingen van grensoverschrijdend gedrag door een met taken belast persoon. Ook valt op dat het aantal meldingen van jonge leerlingen (jonger dan 13 jaar) toeneemt, met name als het gaat om fysiek geweld en discriminatie. In het hoger onderwijs nam het aantal meldingen, hoewel in vergelijking met de andere onderwijssectoren beperkt in aantal (28 meldingen), ten opzichte van eerdere jaren toe.

#### Welbevinden verschilt tussen scholen •

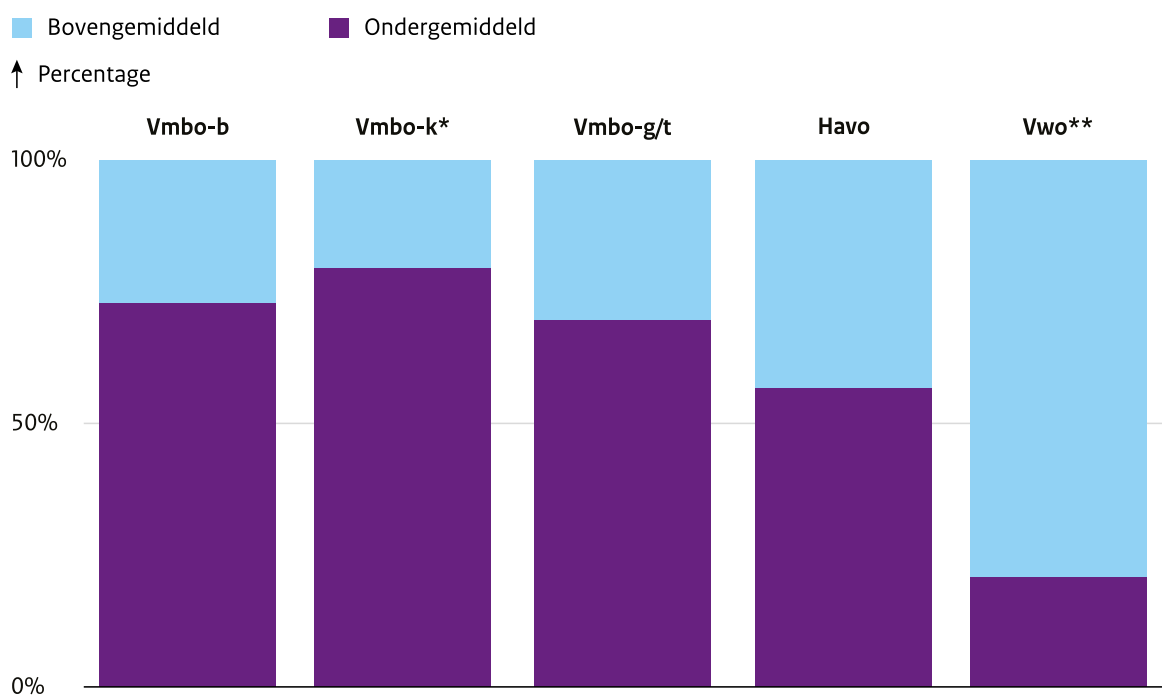
Leerlingen op scholen in sterk stedelijke gebieden, scholen in het primair onderwijs met een hoog schoolgewicht of scholen in het voortgezet onderwijs met een hoog percentage leerlingen uit apcg gebieden en scholen met meer leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond ervaren vaker een lager welbevinden en een lagere sociale veiligheid. Dat blijkt uit de sociale-veilig-

**Figuur 20** Het percentage leerlingen dat aangeeft zich veilig te voelen op school in het primair en voortgezet onderwijs sinds 2010



Bron: Van den Broek et al. (2022)

**Figuur 21** Percentage afdelingen waar leerlingen een bovengemiddeld of een ondergemiddeld welbevinden rapporteren, per niveau



Gebaseerd op sociale veiligheidsmonitordata van 904 vo-afdelingen Welbevinden werd gescoord op een 10-puntsschaal. Om de data van verschillende monitoringsinstrumenten samen te kunnen analyseren zijn de scores per instrument geassocieerd als onder- vs. bovengemiddeld

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022)

heidsmonitor die leerlingen jaarlijks invullen. Leerlingen op vwo-afdelingen scoren relatief hoog en leerlingen op vmbo-afdelingen vaker lager op welbevinden en sociale veiligheid. Ook valt op dat het percentage geschorste/verwijderde leerlingen (in het voortgezet onderwijs) het hoogst is op scholen waar leerlingen minder welbevinden en sociale veiligheid ervaren. Eindtoetscores (in het primair onderwijs) zijn hoger op scholen waar leerlingen meer welbevinden en sociale veiligheid ervaren (Inspectie van het Onderwijs, 2022n).

#### Monitoring sociale veiligheid om meer redenen van belang

De wettelijke zorgplicht sociale veiligheid vraagt van scholen de beleving van de sociale veiligheid van leerlingen in kaart te brengen. Inzicht in de beleving van de veiligheid door leerlingen geeft informatie over de mate waarin scholen een veilig klimaat voor alle leerlingen realiseren; over de mate waarin het daarop gerichte beleid toereikend is en zo nodig verbeterd wordt. De jaarlijkse monitoring door de school is dan ook een belangrijke voorwaarde voor invulling van de zorgplicht en geeft inzicht in de veiligheid van leerlingen.

**Monitoring vraagt aandacht** • Sinds de invoering van de wettelijke zorgplicht nam het aantal scholen dat de monitoringsgegevens aan de inspectie beschikbaar

stelt, na een relatief lange periode van implementatie, uiteindelijk flink toe: van respectievelijk 20 en 30 procent in het basis- en voortgezet onderwijs in schooljaar 2016/2017 tot 80 en 84 procent 3 jaar later. In de sterk teruggevallen percentages van scholen met monitoringsinformatie in schooljaar 2019/2020 bleek ook de invloed van de coronapandemie, die uitvoering van de monitoring op veel scholen bemoeilijkte of in de weg stond. Hoewel de percentages een jaar later, in schooljaar 2020/2021, weer toenamen (73 en 60 procent in het basis- en voortgezet onderwijs) blijven ze nog sterk achter bij wat nodig is. Hoewel de inspectie begrip heeft voor de moeilijke omstandigheden waarmee scholen te maken kunnen hebben, wijst ze op het grote belang van een goed inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en spreekt ze scholen daar ook op aan.

#### Informatie uit veiligheidsmonitor beperkt benut voor verbeteren veiligheidsbeleid

Een goed inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en studenten is van groot belang, vooral omdat die informatie nodig is voor een daadwerkelijke verbetering van veiligheidsbeleid. Ook scholen die de veiligheid monitoren, benutten de informatie nog beperkt (Wartenbergh-Cras et al., 2021). Een ander punt dat aandacht vraagt is het nog beperkte gebruik van de informatie uit de monitoring voor daadwerkelijke

verbetering van het veiligheidsbeleid (Wartenbergh-Cras et al., 2021). Stelselmatige benutting en gerichte analyse laten zien waar mogelijkheden voor verbetering liggen en kunnen, ook als de school voor de meeste leerlingen veilig is, inzicht geven in specifieke risico's.

**Digitalisering brengt uitdagingen op het gebied van cyberveiligheid met zich mee** • De laatste jaren hebben diverse hacks in de computernetwerken van instellingen in het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs plaatsgevonden. Dit kan grote gevolgen hebben op individueel niveau of voor het onderwijs als geheel. Zo kan het onderwijs tijdelijk stil komen te liggen of kunnen privacygevoelige gegevens van studenten of docenten op straat komen te liggen. Uit ons onderzoek naar cyberveiligheid in het hoger onderwijs blijkt dat cyberveiligheid bij succesvolle instellingen onderdeel is van het risicomanagement van het bestuur (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Dit betekent ook dat besturen over dit onderwerp in gesprek gaan en ze het bewustzijn van de noodzaak van cyberveiligheid binnen de gehele organisatie proberen te vergroten.



# Literatuur

- Adriaens, H., Elshout, M., Eslhout, S., & de Cock, E. (2021). *Personeelstekorten primair onderwijs*. Tilburg: Centerdata.
- Algemene Rekenkamer (2013). *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2014). *Bekostiging voortgezet onderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2016). *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Berenschot (2017). *Evaluatie van de materiële instandhouding in het primair onderwijs 2010-2014*. Utrecht: Berenschot.
- Coenen, J., Ferket, R., Nieuwenhuis, L., Wagemakers, S., & Waijers, N. (2021). *De positie van academische opgeleide leerkrachten in het primair onderwijs: inzet, benutting, waardering en loopbaanmogelijkheden*. 's Hertogenbosch: ECBO.
- Currie, J., Hanushek, E. A., Kahn, E. M., Neidell, M., & Rivkin, S. G. (2009). Does pollution increase school absences? *The Review of Economics and Statistics*, 91(4), 682–694.
- Department of Education and Skills (2011). *Literacy and numeracy for learning and life*. Dublin: Department of Education and Skills.
- Dienst Uitvoering Onderwijs (2021). *Examenmonitor Voortgezet Onderwijs 2021*. Groningen: Dienst Uitvoering Onderwijs.
- Ebenstein, A., Lavy, V., & Roth, S. (2016). The long-run economic consequences of high-stakes examinations: Evidence from transitory variation in pollution. *American Economic Journal: Applied Economics*, 8(4), 36–65.
- Eichholtz, P., Palacios, J., Kok, N., & Willeboordse, M. (2018). *Indoor environmental quality and human performance: Evidence from a large-scale field study*. Working paper.
- Gezondheidsraad (2010). *Gezondheidswinst door schonere lucht*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Haelermans, C., Jacobs, M., Smeets, C., & van Vugt, L. (2021). *Factsheets leergroei na anderhalf jaar covid-19-crisis: Technische toelichting*. Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs.
- Holman, C., Dijkstra, A., & Daas, R. (2021). Meting van burgerschapscompetenties van jongeren in het middelbaar beroepsonderwijs. *Pedagogische Studiën*, 98, 303–319.
- IBO (2021). *Onderwijshuisvesting funderend onderwijs - Een vak apart - Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel*. Den Haag: Ministerie van Financiën / Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *Burgerschap op school: Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *De Staat van het Onderwijs 2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2019a). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2019b). *Peil.Mondelinge taalvaardigheid*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020a). *Beroepsstandaard schoolleiders PO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020b). *Beroepsstandaard schoolleiders VO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020c). *Burgerschapsonderwijs en het omgaan met verschil in morele opvattingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2020d). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs. (2020e). *Technisch rapport Extra ondersteuning in de basisschool*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs. (2021a). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Digitale weerbaarheid in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021c). *Peil.Rekenen-Wiskunde einde (speciaal) basisonderwijs 2018-2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021d). *Peil.Schrijfvaardigheid einde (speciaal) basisonderwijs 2018-2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021). *Technisch rapport Basisvaardigheden*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2021e). *Technisch rapport Doorlopende leerlijnen havo-hbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021f). *Technisch rapport Gevolgen van 16 maanden corona voor het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021g). *Technisch rapport Gevolgen van 16 maanden corona voor het middelbaar beroepsonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021h). *Technisch rapport Gevolgen van 16 maanden corona voor het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021i). *Technisch rapport Gevolgen van 16 maanden corona voor het speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021j). *Technisch rapport Gevolgen van 16 maanden corona voor het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021k). *Technisch rapport Schoolsegregatie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Factsheet sociale veiligheid in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Peil.Burgerschap Einde basisonderwijs 2019-2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Technisch rapport Basisvaardigheden bij in- en uitstroom*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022d). *Technisch rapport Covid-19*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022e). *Technisch rapport Financiële kwaliteit*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022f). *Technisch rapport Hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022g). *Technisch rapport Huisvesting*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022h). *Technisch rapport Middelbaar beroepsonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022i). *Technisch rapport Primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022j). *Technisch rapport Schoolloopbanen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022k). *Technisch rapport Schoolloopbanen van nieuwkomers*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022l). *Technisch rapport Strategisch personeelsbeleid*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022m). *Technisch rapport Uitstroom en arbeidsmarkt*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022n). *Technisch rapport Veiligheid*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022o). *Technisch rapport Voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)

- Inspectie van het Onderwijs (2022p). *Technisch rapport (Voortgezet) speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- JOB (2021). *JOB-monitor*. Nijmegen: ResearchNed.
- KNMI (2015). *KNMI'14-klimaatscenario's: Leidraad voor professionals in klimaatadaptatie*. de Bilt: KNMI.
- Konle-Seidl, R., & Picarella, F. (2021). *Youth in Europe: Effects of COVID-19 on their economic and social situation*. Luxemburg: European Parliament.
- Koops, J., Feskens, R., & Frissen, F. (2022). *Leervertraging door schoolsluitingen*. Arnhem: Cito.
- Kraft, M. A. (2020). Interpreting effect sizes of education interventions. *Educational Researcher*, 49(4), 241–253.
- MBO-raad (2020). *Code goed bestuur MBO*. Woerden: MBO-raad.
- McKinsey (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen: Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*. Amsterdam: McKinsey & Company.
- Meelissen, M. R. M., Hamhuis, E. R., & Weijn, L. X. F. (2020). *Leerlingprestaties in de exacte vakken in groep 6 van het basisonderwijs. Resultaten TIMSS-2019*. Enschede: Universiteit Twente.
- Munniksma, A., Dijkstra, A. B., van der Veen, I., Ledoux, G., van de Werfhorst, H., & Ten Dam, G. (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs: Nederland in vergelijkend perspectief*.
- NVAO & Inspectie van het Onderwijs (2022, nog te verschijnen). *De kwaliteit van het hoger onderwijs ten tijde van Covid-19*. Den Haag: NVAO/Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCW (2021a). *Enquête mbo docenten 2021*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2021b). *Tendrapportage Arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2021*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OECD (2017). *Education policy outlook: Sweden*. Paris: OECD Publishing.
- Onderwijsraad (2018). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Park, R. J. (2020). Hot temperature and high stakes performance. *Journal of Human Resources*. <https://doi.org/10.3368/jhr.57.2.0618-9535R3>.
- Park, R. J., Goodman, J., Hurwitz, M., & Smith, J. (2020). Heat and Learning. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(2), 306–339.
- Persico, C. L., & Venator, J. (2021). *The effects of local industrial pollution on students and schools*. 56(2), 406–445.
- Philips, N. (2021). The coronavirus will become endemic. *Nature*, 590, 382–384.
- PO-raad (2020). *Code goed bestuur in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-raad.
- Reef, C., & Hupkens, C. (2021). *Ervaren impact corona op mentale gezondheid en leefstijl*. Den Haag: CBS.
- RIVM, Trimbos-instituut, & GGD GHOR Nederland (2021). *Monitor mentale gezondheid en middelengebruik*. Bilthoven: RIVM/Utrecht: Trimbos-instituut/Utrecht: GGD GHOR Nederland.
- Ruimte-OK (2021). *Verdiepend onderzoek gebouwtypen en ventilatiesystemen*. Utrecht: Ruimte-OK.
- Schenke, W., Heemskerck, I., Lockhorst, D., & Bomhof, M. (2018). *Monitor professionele ontwikkeling schoolleiders en bestuurders VO*. Den Haag: Oberon/Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Losito, B., Agrusti, G., & Friedman, T. (2018). *Becoming citizens in a changing world: IEA international civic and citizenship education study 2016 international report*. Cham: Springer International Publishing.
- Stafford, T. M. (2015). Indoor air quality and academic performance. *Journal of Environmental Economics and Management*, 70, 34–50.
- TNO (2007). *Het effect van ventilatie op de cognitieve prestaties van leerlingen op een basisschool*. Delft: TNO.
- van den Broek, A., Ramakers, C., & Cuppen, C. (2022). *Veilig op school. Landelijke veiligheidsmonitor 2020-2021: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ResearchNed.
- van Vuuren, D., & van der Wiel, K. (2015). *Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs: een inventarisatie van de voor- en nadelen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Wagenaar, H., van der Schoot, F., & Hemker, B. (2011). *Balans Actief burgerschap en sociale integratie*. Arnhem: Cito.
- Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J., & van der Valk, I. (2021). *Evaluatie wet veiligheid op school*. Arnhem: Mooz/Rotterdam: Ecorys.
- Zijlstra, W., Rietdijk, S., Frissen, S., & Feskens, R. (2021). *Leervertraging door schoolsluitingen in het voortgezet onderwijs - Deel 2*. Arnhem: Cito.
- Zwetsloot, J., Ter Weel, B., & Bussink, H. (2021). *De impact van de coronapandemie op de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt*. Amsterdam: Verwey-Jonker Instituut.





# 2 Primair Onderwijs

	Hoofdlijnen	65
2.1	De leerling	66
2.2	De school	76
2.3	Het bestuur	80
	Literatuur	87

# Primair onderwijs

## Kengetallen

### Basisonderwijs



Aantal leerlingen

**1.370.956**

Aantal scholen

**6.530**

### Speciaal basisonderwijs



Aantal leerlingen

**35.400**

Aantal scholen

**271**

## Oordelen besturen

Kwaliteitszorg

**12,9%**

onvoldoende

Kwaliteitscultuur

**5,2%**

onvoldoende

Verantwoording en dialoog

**6,0%**

onvoldoende

Dit zijn de meest recente oordelen op bestuursniveau.

Aantal besturen

**854**

## Financiële gegevens

Liquiditeit

**2,36**

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

**0,71**

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

Rentabiliteit

**-1,94**

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

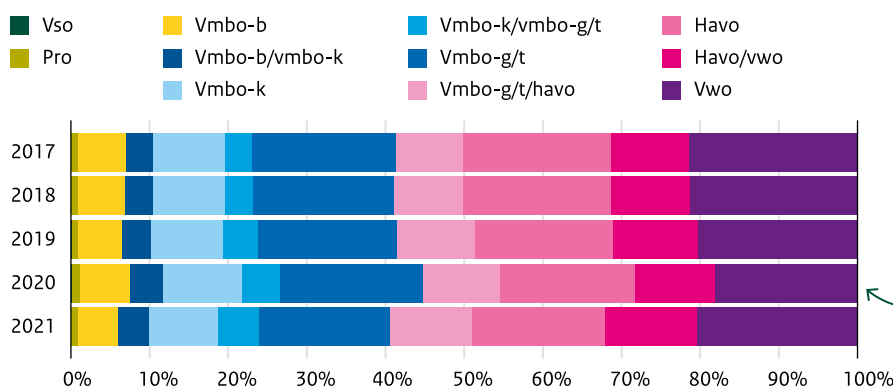
**2** besturen onder aangepast financieel toezicht





## Schooladviezen

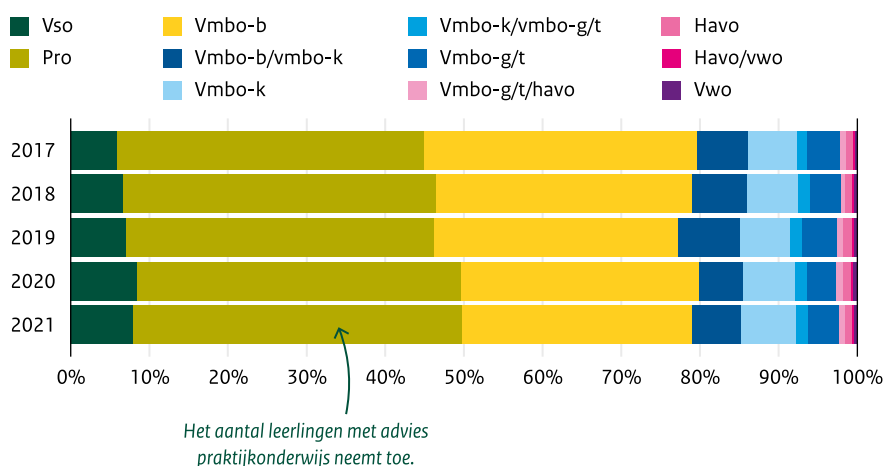
### Definitieve schooladviezen in het regulier basisonderwijs



Ondanks de coronacrisis zijn de definitieve schooladviezen in 2021 redelijk vergelijkbaar met de adviezen uit 2019.

Door het ontbreken van de eindtoets in 2020 zijn de initiële adviezen niet bijgesteld.

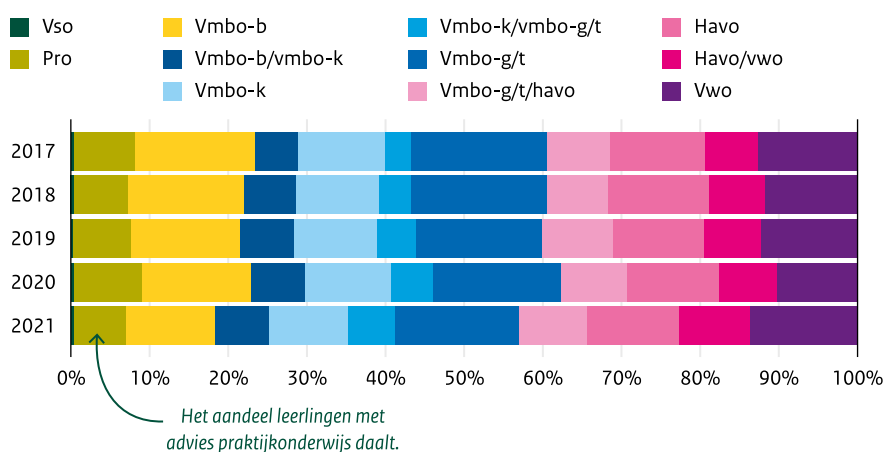
### Definitieve schooladviezen in het speciaal basisonderwijs



De meeste leerlingen in het speciaal basisonderwijs krijgen een schooladvies voor praktijkonderwijs of vmbo-b.

Het aantal leerlingen met advies praktijkonderwijs neemt toe.

### Definitieve schooladviezen voor nieuwkomers in het basisonderwijs



In 2021 zijn de schooladviezen van nieuwkomers hoger dan in eerdere jaren.

Het aandeel leerlingen met advies praktijkonderwijs daalt.

Het aandeel leerlingen met advies havo/vwo en vwo stijgt.

Bron: Ivho 2022. De cijfers van het jaar 2021 zijn voorlopig.



# Hoofdpijnen

**Ernstige zorgen over continuïteit en kwaliteit** • De gevolgen van het leraren- en schoolleiderstekort worden steeds duidelijker merkbaar in de scholen. Meer dan de helft van de scholen wordt er geregeld mee geconfronteerd. Met veel inventiviteit en grote inzet lukt het de meeste scholen om het onderwijs draaiende te houden, maar dat geldt niet voor alle scholen. De coronapandemie en het lerarentekort brengen risico's met zich mee voor de onderwijskwaliteit en verhogen de werkdruk bij scholen en besturen. Dit roept de vraag op hoe nu en in de toekomst de continuïteit en kwaliteit van onderwijs gewaarborgd kan worden.

**Ruimte nodig voor oplossingen** • Het leraren- en schoolleiderstekort noodzaakt tot anders denken. Bij een deel van de scholen is het tekort aan leraren en schoolleiders een structureel probleem geworden. Besturen en scholen raken de grenzen van de wet of gaan eroverheen bij het zoeken naar oplossingen. Zij slagen er bijvoorbeeld niet meer in om voor elke klas een bevoegde leraar te regelen. Denken in goed geborgde kennis en competenties in plaats van bevoegdheden en het anders organiseren van het onderwijs met meer functiedifferentiatie en specialisten zijn aanpakken die we in het veld tegenkomen om het lerarentekort het hoofd te bieden. Denk aan het beter benutten van de functie-differentiatie, inzetten van onbevoegde vakkrachten onder verantwoordelijkheid van een bevoegde leraar, focus van de leraar op de basisvaardigheden (taal, rekenen, burgerschap). Structurele oplossingen vragen om aanpassingen in wet- en regelgeving voor onderwijs, opvang en (jeugd)zorg.

**Waardering voor inspanningen scholen** • Leraren, ondersteunend personeel, schoolleiders en besturen spannen zich enorm in om het onderwijs, op school of op afstand, zo goed mogelijk door te laten gaan. We hebben hier veel waardering voor. Tegelijkertijd zien we dat het lerarentekort versterkt door de pandemie langdurig een zware wissel op eenieder trekt.

**Aandacht nodig voor kwetsbare leerlingen** • Het lerarentekort en de coronapandemie hebben grote gevolgen voor het welbevinden en de ontwikkeling van leerlingen. In deze omstandigheden is het moeilijk de eventueel opgelopen vertragingen in te lopen. Scholen

geven prioriteit aan de sociaal-emotionele ontwikkeling en de basisvaardigheden. Kwetsbare leerlingen zijn, net als vorig jaar, extra hard getroffen. Het is belangrijk dat besturen en scholen er doelgericht aan werken om ook deze leerlingen recht te doen.

**Adviseren zonder vooroordelen** • De eindtoets vergroot kansen voor bepaalde groepen leerlingen en helpt om onbewuste vooroordelen in de advisering te beperken. Scholen slagen er steeds beter in om leerlingen met hun adviezen kansen te bieden op een passende plek in het vervolgonderwijs. Zij stellen vaker hun schooladvies naar boven bij als het toetsadvies hoger uitvalt. Daarnaast geven ze vaker een meervoudig schooladvies. Het voortgezet onderwijs is aan zet bij het kansrijk plaatsen van leerlingen.

**Kansen bieden vanuit breder perspectief** • Om recht te doen aan de ontwikkeling van leerlingen in brede zin en aan wat nodig is in de maatschappij, is het de uitdaging om kansen bieden niet te reduceren tot een zo 'hoog' mogelijk schooladvies. Een hoger schooladvies is immers niet altijd een passend schooladvies. Een passend schooladvies zet leerlingen op de beste route naar een zinvolle plek in de samenleving. Dit vraagt om kijken naar de sterke kanten en interesses van leerlingen en om gelijke waardering voor beroepen en schoolsoorten. Leraren en ouders spelen een belangrijke rol in het bevorderen van een gelijke waardering voor beroepen en schoolsoorten/opleidingen.

**Inspectie aan zet** • Als inspectie hebben we vanuit de wet de taak om de onderwijskwaliteit te waarborgen, te bevorderen en daarvan een landelijk beeld te schetsen. Het ontbreken van betrouwbare gegevens over de referentieniveaus belemmert ons in de uitvoering van deze taak. Wij gaan onze onderzoeken intensiveren om niet afhankelijk te zijn van andere partijen om onze taken uit te voeren.



**Maatschappelijke opgaven van het onderwijs** • In deze paragraaf beschrijven we de bijdrage van het primair onderwijs aan het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Die zijn:

1. Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd.
2. Elke leerling en student kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken.
3. Elke leerling en student draagt bij aan sociale samenhang in de samenleving.
4. Elke leerling en student slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt.
5. Elke leerling en student krijgt gelijke kansen en een passend aanbod.

## 2.1 De leerling

*Elke leerling verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd*

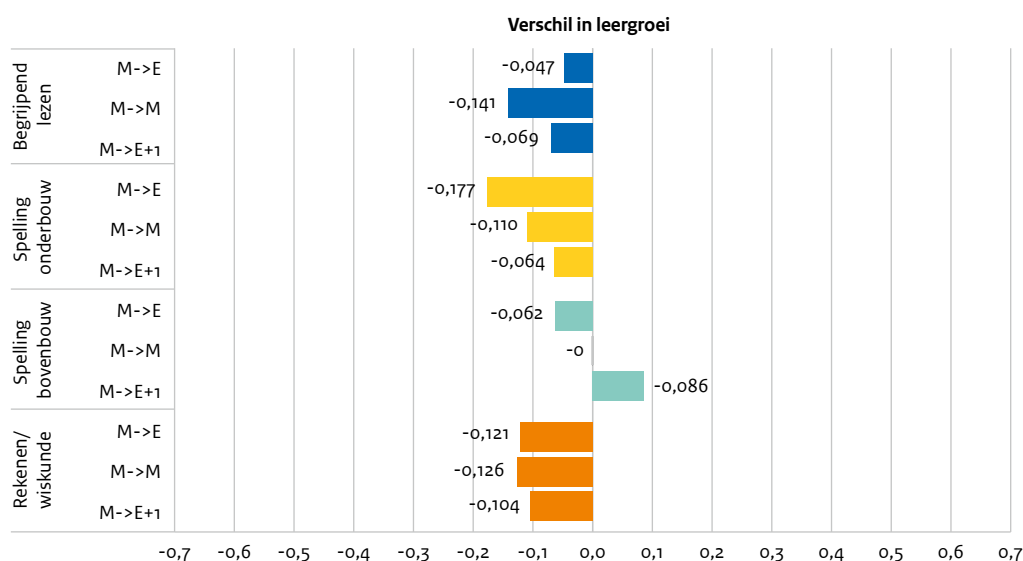
*Basisonderwijs*

**Basisvaardigheden zijn speerpunt** • Om goed te kunnen functioneren in hun onderwijsloopbaan en in de Nederlandse samenleving hebben leerlingen en studenten basisvaardigheden nodig op het gebied van Nederlandse taal, rekenen/wiskunde en burgerschap. Eerder schreven we dat het niveau van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs op het gebied van taal en rekenen stagneert of daalt en dat een toenemend aantal leerlingen het onderwijs onvoldoende geletterd en/of gecijferd verlaat. Tevens wijzen we er al geruime tijd op dat ook het burgerschapsonderwijs stagneert (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Dit gebrek aan ontwikkeling is zorgwekkend en heeft een negatieve invloed op de kansen van leerlingen en studenten en op de maatschappij als geheel. Daarom hebben we de basisvaardigheden als speerpunt aangemerkt. Lees meer over onze bevindingen in hoofdstuk 1.

**Leergroei rekenen meest vertraagd** • De basisvaardigheden zijn gemiddeld genomen nog niet terug op het niveau van voor de coronapandemie. De gegevens uit de Cito-leerlingvolgysteemtoetsen wijzen wel op het inlopen van een deel van de vertraging door de twee schoolsluitingen (van half maart tot en met half mei 2020 en van half december 2020 tot begin februari 2021) (Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs, 2021a), maar de impact van veel lesuitval in het najaar van 2021 en de winter van 2022 is hierin nog niet verwerkt. Halverwege 2021 is (een deel van) de leervertraging voor begrijpend lezen en spelling ingelopen. Maar de leergroei van spelling in de groepen 4 en 5, begrijpend lezen en rekenen/wiskunde is nog steeds vertraagd ten opzichte van de periode voor de coronapandemie. Alleen bij spelling in de groepen 6 en 7 boekten leerlingen meer leergroei dan in de periode voor de schoolsluitingen (figuur 2.1a). Leerlingen laten aan het eind van het schooljaar 2020/2021 bij rekenen gemiddeld de meeste vertraging in (gestandaardiseerde) leergroei zien. De leerlingen in groep 4 en groep 7 hebben de meeste vertraging opgelopen in leergroei sinds het uitbreken van de coronapandemie. Leerlingen uit groep 7 laten in vergelijking met de andere groepen gemiddeld de grootste vertraging in leergroei zien bij zowel rekenen als begrijpen lezen (Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs, 2021a). Voor de coronacrisis bestonden er ook al zorgen over de basisvaardigheden, met name voor rekenen (Inspectie van het Onderwijs, 2020a). Focus op de basisvaardigheden blijft de komende tijd dus noodzakelijk.

**Leerlingen en leraren positiever** • In het voorjaar van 2021 maakten leerlingen zich weinig zorgen over een negatieve invloed van de coronacrisis op hun leerprestaties. Dit blijkt uit antwoorden op een vragenlijst, afgenomen onder 8.702 leerlingen uit groep 7 en 8 (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Leraren van 196 scholen gaven in gesprekken met de inspectie ook aan dat het meeviel met de leervertraging die leerlingen hadden opgelopen. Meer dan de helft van de scholen zag geen of beperkte risico's voor de ontwikkeling van leerlingen als gevolg van de coronacrisis. Als ze wel risico's zagen, zagen scholen deze met name voor de cognitieve ontwikkeling van de leerlingen in groep 3 tot en met 8 en dan vooral voor technisch lezen (groep 4) en begrijpend lezen. Net als in het voorjaar van 2020 (Inspectie van het Onderwijs, 2020b) zien scholen ook positieve effecten van de coronacrisis. Sommige leerlingen gingen boven verwachting vooruit, mogelijk door een stimulerende en ondersteunende thuissituatie en minder prikkels (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). We weten niet of leerlingen en leraren, na nog een jaar pandemie, nog even optimistisch zijn.

**Figuur 2.1a** Verschil in leergroei na een half jaar (M>E), één jaar (M>M) en anderhalf jaar (M>E+1)



Bron: Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (2021a)

**Kwetsbare leerlingen zwaarder getroffen** • Voor leerlingen waarvan de ouders een laag opleidingsniveau hebben of een laag inkomen, voor leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond en voor leerlingen uit een eenoudergezin of een groter gezin is de impact van de coronacrisis het grootst. Zij laten in vergelijking met andere leerlingen gemiddeld genomen veelal de grootste vertraging in leergroei zien (bij begrijpend lezen, rekenen en spelling in groep 4 en 5) of de minste leergroei (bij spelling in groep 6 en 7) (Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs, 2021b). Dit beeld komt ook naar voren in het onderzoek van de inspectie naar de effecten van 16 maanden corona op het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021c): leerlingen op scholen met een hoge schoolweging zijn bang dat zij minder hebben geleerd en denken vaker dat zij de leerstof niet meer kunnen inhalen. Scholen met een hoge schoolweging schatten de risico's voor de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen hoger in dan scholen met een lage schoolweging. Deze scholen zagen daarnaast dat kleuters minder leerden. Net als in 2020 zien we dat voor kwetsbare leerlingen de effecten van de coronacrisis negatiever uitpakken.

**Problemen met de eindtoets duren voort** • Sinds 2015 is een eindtoetsafname verplicht. Diversiteit in de eindtoetsen en hun normering belemmeren het landelijk zicht op de kwaliteit van de leerresultaten. Pogingen om in ieder geval de scores op de eindtoetsen te kunnen vergelijken, wat betreft het behalen van de referentieniveaus, zijn tot nu toe niet gelukt. Dit betekent dat wij het jaarlijks zicht op wat leerlingen aan het einde van de basisschool kunnen (lezen, taalverzorging en rekenen) verliezen. Dit is ernstig. Uit eerdere peilingsgegevens blijkt dat de ambitie voor de streefniveaus – minimaal 65 procent van de leerlingen behaalt niveau 2F/1S – alleen voor lezen wordt bereikt. Bij rekenen en de andere taaldomeinen ligt het niveau daar onder (taalverzorging), ver onder (rekenen, mondelinge taal) tot heel ver onder (schrijfvaardigheid) (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). De coronacrisis zorgt voor verdere achterstanden. Het niveau van de basisvaardigheden stond en staat onder druk.

### Speciaal basisonderwijs

**Meeste leerlingen speciaal basisonderwijs nemen deel aan eindtoets** • Een groot deel van de leerlingen in de eindgroep van het speciaal basisonderwijs (77 procent) heeft deelgenomen aan de eindtoets basisonderwijs. Dit aandeel is hoger dan verwacht. Een derde van de leerlingen uit de eindgroep 2020/2021 had een IQ lager dan 75 (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Deze leerlingen hoeven formeel de eindtoets niet te maken. Een deel van de scholen in het speciaal basisonderwijs kiest er blijkbaar voor om alle leerlingen de eindtoets te laten maken en geen uitzonderingen te creëren. In 2020 was de eindtoets basisonderwijs voor de eerste keer verplicht in het speciaal basisonderwijs, maar vanwege corona heeft pas in 2021 de eerste verplichte afname plaatsgevonden.

Door verschil in normering tussen de verschillende toetsen kunnen wij, net als in het basisonderwijs, niet rapporteren over het aandeel leerlingen dat de referentieniveaus behaalt. Vanuit data uit het leerlingvolgsysteem (versie Cito 3.0) weten we dat de leerlingen halverwege de eindgroep voor begrijpend lezen gemiddeld op een niveau tussen medio en eind groep 5 zitten en op het niveau van halverwege groep 5 voor rekenen/wiskunde (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Dit is lager dan in voorgaande jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Veel scholen in het speciaal basisonderwijs zijn overgestapt naar een nieuwe versie leerlingvolgsysteemtoetsen. Dit kan van invloed zijn op de behaalde resultaten, maar ook de invloed van de coronacrisis kan hierbij een rol spelen.

### *Nieuwkomers*

**Taalontwikkeling nieuwkomers bemoeilijkt door scholensluiting** • Tijdens de eerste lockdown hebben leerlingen van asielzoekersscholen en van nieuwkomersvoorzieningen veel onderwijs gemist en flinke vertraging opgelopen. De omstandigheden in de asielzoekerscentra (azc's) waren onvoldoende geschikt om goed afstandsonderwijs te organiseren, meldden scholen. Zo waren er te weinig apparaten beschikbaar voor leerlingen en was de internetverbinding vaak niet op orde (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Tijdens de tweede lockdown hebben leerlingen volgens de scholen minder achterstand opgelopen. De scholen en azc's waren beter voorbereid en leerlingen kregen meer onlinelessen. Ondanks dat zien de scholen de impact op het sociaal welbevinden van de leerlingen en maken zij zich zorgen over de taalontwikkeling van vooral de leerlingen die het Nederlands nog heel beperkt beheersen. Door minder contact met Nederlandssprekende kinderen en volwassenen hoorden de kinderen minder goede voorbeelden van de Nederlandse taal en werden zij zelf minder uitgedaagd om te oefenen met spreken. Scholen zien dat leerlingen hierdoor minder vooruitgang geboekt hebben dan normaal. Zij verwachten dat er meer leerlingen verlenging krijgen in de taalklas, omdat zij nog niet naar het reguliere onderwijs kunnen doorstromen vanwege onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal.

### *Elke leerling kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken*

**Zicht op persoonsvorming ontbreekt** • Persoonsvorming kent geen wettelijke eisen en maakt daarom geen expliciet onderdeel uit van het onderzoekskader van de Inspectie van het Onderwijs. Er ontbreekt een systematisch overzicht van wat er op dit vlak gebeurt op scholen en instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Dit komt deels door het ontbreken van wettelijke eisen, maar ook omdat persoonsvorming op veel verschillende manieren wordt geïnterpreteerd: denk bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van de eigen identiteit, de eigen talenten, het opdoen van een breed wereldbeeld, en kritisch leren denken. Persoonsvorming schuurt hiermee dicht aan tegen burgerschap. We scharen de sociaal-emotionele ontwikkeling, het welbevinden en de motivatie om te leren hier onder persoonsvorming en rapporteren over de gevolgen van de coronapandemie op deze aspecten.

**Leerlingen voelden zich prettig op school** • Voor de coronacrisis voelden leerlingen zich veilig en prettig op school. Aan het eind van het schooljaar 2020/2021, in juni 2021, was dat nog steeds het geval. Het fysieke gemis van leraren en klasgenoten tijdens de periodes van afstandsonderwijs lijkt geen langdurige negatieve invloed te hebben gehad op hoe leerlingen zich voelden. Leerlingen gaven aan dat er weinig werd gepest, gediscrimineerd of buitengesloten. Meisjes in het algemeen en leerlingen op scholen met een hoge schoolweging maakten zich wel wat meer zorgen over de coronacrisis (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Leerlingen in scholen met een hogere schoolweging rapporteren vaker een lager welbevinden, terwijl leerlingen in scholen met lagere schoolwegingen juist vaker een hoger welbevinden rapporteren (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

**Divers beeld over de sociaal-emotionele ontwikkeling** • Ruim 70 procent van de scholen heeft de gevolgen van de coronacrisis in beeld voor de sociaal-emotionele ontwikkeling en het welbevinden van de leerlingen in groep 1 tot en met 8. Bijna de helft van de scholen (ongeveer 45 procent) maakt zich geen zorgen over de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. Ruim de helft van de scholen maakt zich hier wel zorgen over. Zij rapporteren de meeste zorgen over de groepen 1, 2 en 7 (meer dan 25 procent) en de minste zorgen over groep 3 (18 procent). Scholen met een hoge schoolweging

schatten de risico's voor de sociaal-emotionele ontwikkeling hoger in dan scholen met een lage schoolweging (Inspectie van het onderwijs, 2021c).

**Veel interventies gericht op welbevinden leerlingen** • Van alle scholen besteedde 62 procent in het aanbod extra aandacht aan het welbevinden en de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen (Inspectie van het onderwijs, 2021c). Ook in het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) valt op dat veel van de interventies die scholen inzetten, gericht zijn op het welbevinden van leerlingen. Met deze interventies bereiken scholen relatief veel leerlingen (OCW, 2021).

#### *Elke leerling draagt bij aan de sociale samenhang in de samenleving*

In 'Peil.Burgerschap einde basisonderwijs', het peilingsonderzoek naar het burgerschapsonderwijs en de burgerschapscompetenties van leerlingen in groep 8 van het basisonderwijs, zijn burgerschapscompetenties gemeten en is nagegaan op welke manier scholen werken aan het doelgericht en effectief bevorderen van deze competenties. Ook is nagegaan welke kenmerken van het burgerschapsonderwijs samenhangen met de burgerschapscompetenties van leerlingen. Het onderzoek is uitgevoerd in schooljaar 2019/2020 en schetst een beeld van de stand van zaken voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetswijziging per 1 augustus 2021. Net als voor de andere basisvaardigheden moeten scholen een doelgericht en samenhangend aanbod voor burgerschap realiseren en de resultaten hiervan inzichtelijk kunnen maken (zie ook [www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/burgerschap/wettelijke-opdracht](http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/burgerschap/wettelijke-opdracht)).

**Scholen hebben geen of beperkt zicht op burgerschap** • Scholen in het primair onderwijs hebben weinig zicht op de burgerschapscompetenties van leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2020). Drie vijfde van de leerkrachten geeft aan de leerresultaten voor burgerschap niet bij te houden. De leraren die de leerresultaten wel bijhouden, hebben met name zicht op vaardigheden (bijvoorbeeld sociale vaardigheden en samenwerken), houdingen (bijvoorbeeld verantwoordelijkheidsgevoel en rekening houden met anderen) en intrapersonlijke aspecten (zelfvertrouwen en zelfcontrole) (Inspectie van het onderwijs, 2022a). Het beperkte zicht op de uitkomsten van burgerschapsonderwijs kwam ook nadrukkelijk naar voren in het onderzoek naar de gevolgen van de coronacrisis (Inspectie van het Onderwijs, 2021c): meer dan de helft van de scholen heeft hier geen of beperkt zicht op. Uit de gesprekken met schoolleiders bleek dat de meeste scholen de sociale en maatschappelijke competenties niet systematisch volgen. Onder de wettelijke eisen van voor augustus 2021 wordt dit wel van scholen verwacht.

**Burgerschapskennis licht gedaald** • Een vergelijking van de resultaten van het onderzoek naar burgerschapskennis in 2009 (Wagenaar et al., 2011) en het huidige peilingsonderzoek laat een lichte daling zien van de burgerschapskennis. In 2009 werd op basis van de behaalde resultaten door experts geconcludeerd dat de burgerschapskennis van de leerlingen nog ver onder het gewenste resultaat lag. Een verdere daling van de burgerschapskennis in 2020 kan dus worden geïnterpreteerd als een vergroting van de afstand tussen het gewenste en gerealiseerde onderwijsresultaat. Opvallend is dat het niveau van burgerschapskennis tussen leerlingen aanzienlijk verschilt (een beheersing van tussen de 7 en 98 procent van alle kennisopgaven). Wel beheersen 4 op de 5 leerlingen tussen de 54 en 86 procent van alle kennisopgaven. Opgaven over maatschappelijk verantwoord handelen worden door de meeste leerlingen beheerst. Het moeilijkst zijn de opgaven die vereisen dat leerlingen relaties leggen tussen de manier waarop sociale en politieke processen werken en de toepassing daarvan. De mate waarin leerlingen hun burgerschapskennis kunnen toepassen, hangt nauw samen met de burgerschapskennis zelf. Ook zien we dat hoe hoger het schooladvies is, des te hoger de burgerschapskennis is en de vaardigheid in het toepassen ervan. Meisjes zijn iets beter in het toepassen van burgerschapskennis dan jongens (Inspectie van het onderwijs, 2022a).

**Matig tot redelijk vertrouwen in eigen burgerschapsvaardigheid** • Meer dan driekwart van de leerlingen heeft een matig tot redelijk vertrouwen in de eigen burgerschapsvaardigheid en een gematigd positieve houding ten aanzien van burgerschap. Over het algemeen schatten leerlingen hun

eigen vaardigheid met betrekking tot het omgaan met conflicten en het maatschappelijk verantwoord handelen redelijk hoog in. Binnen het domein 'omgaan met verschillen' zien we een grote variatie in de wijze waarop leerlingen hun eigen vaardigheid inschatten. De burgerschapshouding is vooral positief ten aanzien van het samenwerken in een groep, het omgaan met verschillen, het vertrouwen in instituties en aspecten van goed burgerschap (bijvoorbeeld het geven van steun aan mensen die het slechter hebben dan jij zelf). Hun houdingen ten aanzien van het actief bijdragen aan de democratische besluitvorming op kleine en grote schaal zijn aanmerkelijk minder positief.

**Versterking nodig van burgerschapsonderwijs** • Burgerschapsonderwijs zou volgens ongeveer twee derde van de schoolleiders en leerkrachten op hun school verder ontwikkeld moeten worden. Op ongeveer de helft van de scholen formuleren leerkrachten geen concrete leerdoelen voor burgerschapsvorming, wordt de burgerschapsonderwijsontwikkeling van leerlingen niet systematisch gevolgd en vindt er geen periodieke bijstelling van het burgerschapsonderwijs plaats op basis van ervaringen en resultaten (Inspectie van het onderwijs, 2022a).

**Weinig zicht, weinig zorgen, weinig actie?** • Het beperkte zicht van scholen op de sociale en maatschappelijke competenties bij burgerschap zorgt er mogelijk voor dat zij zich weinig zorgen maken over de ontwikkeling van de leerlingen op dit terrein: wat niet weet, wat niet deert. Meer dan de helft van de scholen ziet geen of in beperkte mate risico's voor de ontwikkeling van leerlingen op dit gebied en 22 procent van de scholen weet niet of er risico's voor de ontwikkeling van de leerlingen zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Er zijn weinig indicaties dat scholen onder invloed van de coronapandemie anders zijn gaan denken over de maatschappelijke opdracht van het onderwijs en de bevordering van burgerschap door scholen. De focus ligt ten tijde van de coronapandemie vooral op het draaiende houden van de school en het wegwerken van eventuele vertragingen. Daarin speelt burgerschapsvorming een kleine rol. Plannen voor een andere invulling van het burgerschapsonderwijs zijn er wel, maar van het (structureel) vormgeven hiervan is nog geen sprake (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). De aangescherpte wet voor burgerschapsonderwijs moet bijdragen aan het versterken van de urgentie. Voor besturen en scholen betekent dit samen aan de slag gaan met de visie, het stellen van concrete doelen en het maken of kiezen van instrumenten om na te gaan of de doelen bereikt worden. Dit vraagt, net als voor elke verandering, om een gedegen implementatietraject.

### *Elke leerling slaagt in het vervolgonderwijs*

#### *Basisonderwijs*

**Invloed corona op doorstroombeleid** • Een grote meerderheid van 196 bevroegde scholen (83 procent) geeft aan ondanks de invloed van de coronacrisis op de leerresultaten geen aanpassingen te hebben gemaakt in het beleid dat zij hanteren voor het bevorderen van leerlingen naar de volgende groep (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Vanaf 2011 daalde het aandeel leerlingen dat bleef zitten. Sinds 2020 lijkt deze trend echter, mogelijk door de coronacrisis, te veranderen. In 2020 daalde het aandeel leerlingen in groep 8 dat tijdens de basisschoolperiode vertraagde niet langer. Ook in 2021 is dit aandeel 13 procent. In 2011 had 18 procent van de leerlingen in groep 8 vertraging opgelopen gedurende de basisschoolperiode. Voor versnelling is de trend anders. In 2011 versnelde 5,4 procent van de leerlingen. In 2021 was dit met 12,5 procent meer dan verdubbeld. Sinds 2011 slaan leerlingen in groep 8 steeds vaker een klas over tijdens de basisschoolperiode. Deze stijgende trend stagneerde even in 2020, maar lijkt nu weer door te zetten.

**Kansrijk adviseren** • De meeste scholen zeggen hun adviezen te bepalen op basis van een optimistische inschatting van wat leerlingen kunnen bereiken. Een derde van de scholen (steekproef bestaand uit ruim 200 scholen) geeft aan dat in 2021 nog sterker te hebben gedaan dan anders (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Dit heeft er mogelijk toe geleid dat ondanks de coronacrisis de definitieve schooladviezen in 2021 redelijk vergelijkbaar zijn met de adviezen uit 2019. Het percentage leerlingen met een definitief schooladvies vmbo-basis tot en met vmbo-k/gt ligt in 2021, net als in 2019, rond de 23 procent (ongeveer driekwart betreft dus een vmbo-gt-advies en hoger). In 2020 werden door het wegvallen van de eindtoets de initiële schooladviezen niet heroverwogen en vielen de definitieve schooladviezen lager uit. Bijna 35 procent van de leerlingen in groep 8 (schooljaar



2020/2021) voelt zich kansrijk geadviseerd. Zij denken dat hun schooladvies hoger is uitgevallen door de coronacrisis. Ruim een kwart van de leerlingen in groep 7 vreest juist dat hun schooladvies door de coronacrisis lager zal uitvallen (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Gekoppeld aan de grotere vertraging in leergroei in groep 7 (Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs, 2021a) is dit laatste een reële verwachting. Dit vraagt om een gerichte aanpak van scholen om vertraging in te lopen.

**Meer meervoudige adviezen** • Het aandeel meervoudige schooladviezen is gestegen van 25,1 procent in 2017 tot 31,5 procent in 2021. Dit kan positief zijn omdat scholen bij twijfel of onzekerheid over wat passend is, door een meervoudig schooladvies zo leerlingen kansen kunnen bieden op een hoger instroomniveau in het voortgezet onderwijs. Een meervoudig advies heeft echter pas effect als het ook tot een hogere plaatsing in het voortgezet onderwijs leidt. Een plaatsingsadvies (welke type brugklas is passend) naast een schooladvies kan behulpzaam zijn bij het kansrijk plaatsen van een leerling in het voortgezet onderwijs. Van de leerlingen die in 2017 een meervoudig schooladvies kregen, zat 43,5 procent in het derde leerjaar voortgezet onderwijs (schooljaar 2020/2021) op het hoogst geadviseerde niveau en 2,2 procent op een nog hoger niveau (48,9 procent op laagste adviesniveau, 5,4 procent afstroom).

**Bijna 50 procent bijstelling na hoger toetsadvies** • Het aandeel bijstellingen van het schooladvies is flink toegenomen. In schooljaar 2020/2021 lag bij 11,8 procent van de leerlingen het toetsadvies een heel niveau of meer boven het schooladvies. Bij bijna de helft (46,6 procent) van deze leerlingen werd het definitieve schooladvies naar boven bijgesteld. In schooljaar 2018/2019 was bij 13,5 procent van de leerlingen het toetsadvies een heel niveau of meer boven het schooladvies en werd bij 40,5 procent van deze leerlingen het schooladvies bijgesteld. Hoewel basisscholen ook de schooladviezen moeten heroverwegen als het toetsadvies een half niveau hoger ligt, kan een basisschool voor deze leerlingen goed beredeneren dat het schooladvies in lijn is met het meervoudige toetsadvies (Inspectie van het Onderwijs, 2021b).

**Vaakst bijstelling voor kwetsbare leerlingen** • Voor leerlingen van scholen met een hoge schoolweging, leerlingen met een migratieachtergrond en meisjes lijkt het initiële schooladvies regelmatig te voorzichtig te zijn geweest. Na de eindtoets vinden voor deze leerlingen wel de meeste bijstellingen plaats. Vanuit schoolweging, migratieachtergrond en geslacht bekeken, zien we dat de leerlingen die naar verhouding het vaakst in aanmerking komen voor herziening van hun schooladvies ook het vaakst bijstellingen krijgen. Dit is positief voor de schoolloopbanen van deze leerlingen.

**Complete beeld leerling leidend bij niet bijstellen schooladvies** • Als scholen hun schooladvies niet bijstellen na een hoger toetsadvies, vinden zij vaak dat hun schooladvies beter past bij het 'complete beeld' dat zij hebben van een leerling (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). 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. De combinatie van cognitieve gegevens over de jaren heen, 'zachte' leerlingkenmerken (zoals werkhouding, motivatie, zelfvertrouwen) en/of de thuissituatie maakt dat scholen inschatten dat hun initiële schooladvies beter past bij het kind. Daarnaast geven scholen als reden dat zij het schooladvies niet omhoog bijstellen omdat ouders dit niet nodig of wenselijk vinden. Dit laatste is jammer: het schooladvies is het advies waarin de school aangeeft wat zij het best passende advies vinden. Ouders kunnen daar vervolgens hun eigen keuze bij maken.

#### *Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften*

**Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hebben meer tijd nodig** • De schoolloopbanen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften verlopen minder gunstig dan die van leerlingen zonder deze extra ondersteuningsbehoeften. Deze verschillen roepen de vraag op of ze te verwachten waren vanwege de extra ondersteuningsbehoeften van leerlingen, of dat het stelsel er onvoldoende in slaagt barrières weg te nemen. We hebben vanwege de onvolledige registratie van ontwikkelingsperspectieven de schoolloopbanen van groepen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften onderzocht aan de hand van informatie over voorgeschreven medicatie voor internaliserende en externaliserende problematiek, het ontvangen van jeugdhulp en leerlingen met een jeugdbe-

schermingsmaatregel, in de periode van 2013 tot en met 2020 (zie hoofdstuk 1). Leerlingen zonder zorgbehoeften maar wel met ondersteuningsbehoeften ontbreken bij deze benadering. Een aanzienlijk deel van de leerlingen die in groep 3 medicatie voor externaliserend gedrag kreeg voorgeschreven of jeugdhulp ontving, is in de 5 jaren daarna blijven zitten: respectievelijk 37 procent en 30 procent tegenover ongeveer 15 procent zonder die extra ondersteuningsbehoefte. Van de leerlingen met leerlinggebonden financiering deed 24 procent een leerjaar over. Gemiddeld genomen leidt een leerjaar overdoen niet tot duurzame leerwinst (Van Vuren & Van der Wiel, 2015). De vraag is of dit ook geldt voor deze specifieke groep leerlingen of dat zij juist gebaat zijn met extra onderwijstijd.

**Meer uitstroom naar speciaal (basis)onderwijs** • De verschillen in uitstroom naar het speciaal (basis) onderwijs tussen leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften zijn groot: 38 procent van de leerlingen met leerlinggebonden financiering in 2013, 34 procent van de leerlingen met medicatie voor externaliserende problematiek, 22 procent van de leerlingen met jeugdhulp en 20 procent van de leerlingen met jeugdbescherming tegenover steeds rond de 4 procent van de leerlingen zonder deze vormen van extra ondersteuning. Zowel de uitstroom naar het speciaal basisonderwijs als het speciaal onderwijs is bij alle groepen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hoger. Een jaar na het begin van de coronapandemie (2021) is het verschil in uitstroom naar s(b)o tussen leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften wat afgenomen.

**Advies niet vaker herzien na hoger toetsadvies** • Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hebben vaker een hoger toetsadvies dan het leerkrachtadvies, bijvoorbeeld een verschil van 4 procentpunt tussen de leerlingen met medicatie voor externaliserende problematiek (38 procent) en zonder (34 procent). Er is echter geen verschil in het percentage leerlingen waarvan het basisschooladvies wordt herzien. Voor alle groepen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften geldt dat het toetsadvies vaker hoger is, maar het advies niet vaker wordt herzien. Dit kan betekenen dat leraren leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften onderschatten, maar het kan ook betekenen dat leraren bewust voorzichtig adviseren, bijvoorbeeld omdat zij verwachten dat dit beter is voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van deze leerlingen.

#### *Speciaal basisonderwijs*

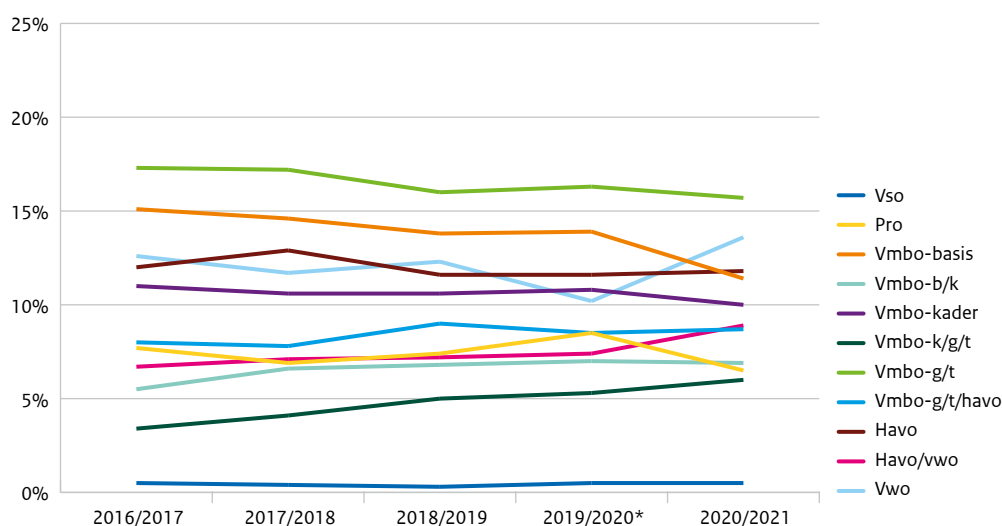
**Trends zetten door in speciaal basisonderwijs** • In het speciaal basisonderwijs zetten de trends van de afgelopen 5 jaar zich voort. De grootste groep leerlingen krijgt een schooladvies voor praktijkonderwijs en vmbo-basis (71 procent). Deze groep wordt wel wat kleiner doordat het aandeel leerlingen met een vmbo-basis-advies tussen 2017 en 2021 daalde van 34,8 naar 29,2 procent. Het aandeel adviezen voor praktijkonderwijs is in die periode wel toegenomen, van 39 procent in 2017 naar 41,8 procent in 2021. Voor de overige leerlingen is het advies zeer uiteenlopend. Het aandeel leerlingen waarvan de school inschat dat voortgezet speciaal onderwijs het meest passend is en het aandeel leerlingen met een definitief advies vmbo-kader tot en met vwo stijgen licht.

**Vergelijkbaar beeld toets- en schooladvies** • Het initiële schooladvies en het toetsadvies liggen in het speciaal basisonderwijs dicht bij elkaar. In schooljaar 2020/2021 lag slechts bij 4 procent van de leerlingen die de eindtoets maakten het toetsadvies minstens een heel niveau boven het schooladvies. Bij ruim een kwart (26,1 procent, 57 leerlingen) van deze leerlingen werd het definitieve schooladvies naar boven bijgesteld. In het basisonderwijs gebeurt dat bij ongeveer de helft van de leerlingen met een toetsadvies dat een heel niveau hoger ligt. Scholen in het speciaal basisonderwijs hanteren veelal vroeg in het schooljaar een eindonderzoek in de eindgroepen waarbij de capaciteiten, de leerontwikkeling en de sociaal-emotionele ontwikkeling van alle schoolverlaters in beeld gebracht worden. Dit vormt, samen met de kennis over de leerlingen en hun voorgaande ontwikkeling, de basis voor het schooladvies. De eindtoets basisonderwijs, die niet voor alle leerlingen verplicht is, lijkt hier nog maar een beperkte rol in te hebben.

### Nieuwkomers

**Kansrijkere advisering bij nieuwkomers** • De definitieve adviezen voor nieuwkomers in het basis- en speciaal basisonderwijs tezamen vertonen vanaf 2017 een opwaartse trend. De veranderingen in advisering voor praktijkonderwijs, vmbo-basis, havo/vwo en vwo zijn opvallend groot tussen 2019 en 2021 (figuur 2.1b). In 2020 ontbrak de eindtoets basisonderwijs en werden adviezen niet bijgesteld. Dit kan de 'dip' in advisering in 2020 verklaren en de stijging in 2021. Voor steeds minder nieuwkomers wordt een plaats in het praktijkonderwijs of vmbo-basis als meest passend gezien (2017: 22,8 procent, 2021: 17,9 procent) terwijl het aandeel nieuwkomers met een havo- tot en met vwo-advies stijgt (2017: 31,3 procent, 2021: 34,3 procent). In 2019 stelden leraren bij 29,3 procent van de nieuwkomers waarbij het toetsadvies minimaal een half niveau hoger was dan het schooladvies, het schooladvies naar boven bij. In 2021 was dit 37,3 procent en werd dus kansrijker geadviseerd. Ook de toename van meervoudige schooladviezen, van 23,7 procent in 2017 naar 30,5 procent in 2021, kan nieuwkomers meer kansen bieden op een passende plek in het voortgezet onderwijs, aansluitend bij hun capaciteiten.

**Figuur 2.1b** Definitieve schooladviezen voor nieuwkomers in het primair onderwijs in de jaren 2016/2017–2020/2021 (in percentages, n 2021 = 7.554)



\*in schooljaar 2019/2020 was het initiële advies gelijk aan het definitieve advies

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022f)

**Hindernissen in schoolloopbanen nieuwkomers** • Veel nieuwkomers hebben te maken met breuken in de schoolloopbaan die het leren en ontwikkelen negatief kunnen beïnvloeden. Een latere start in de basisschoolperiode en veelvuldige schoolwisselingen bemoeilijken de schoolloopbaan van nieuwkomers. Uit cohortonderzoek blijkt dat 51 procent van de nieuwkomers die tussen 2010 en 2020 een inschrijving in leerjaar 8 hadden, 8 jaar of ouder waren bij de start in het Nederlandse onderwijs. Bij nieuwkomers die vanwege asiel naar Nederland komen, ligt dit aandeel hoger (60 procent) dan bij kinderen van arbeidsmigranten (41 procent). Verder wisselde ruim de helft van de nieuwkomers minimaal één keer van school. Bij niet-nieuwkomers betreft dat bijna een kwart van de leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022e).

**Vertraging en inlopen van vertraging** • Aangekomen in groep 8 heeft ruim de helft van de nieuwkomers vertraging opgelopen op de basisschool. Voor niet-nieuwkomers ligt dat percentage veel lager: 8 procent. Ook na correctie voor achtergrondkenmerken als leerlinggewicht en geslacht blijven de verschillen tussen deze 2 groepen groot. Nieuwkomers die voor hun vierde jaar naar Nederland zijn gekomen, vertragen zoals verwacht het minst vaak (13 procent), nieuwkomers die bij aankomst 9 jaar oud zijn het vaakst (69 procent). Vertraging is niet hetzelfde als blijven zitten. Vaak worden nieuwkomers niet geplaatst in het leerjaar waar zij volgens hun leeftijd horen, maar een leerjaar lager.

Ook begint een kwart van de nieuwkomers op een specifieke nieuwkomersvoorziening of azc-school (type 1 of 2). Dit betekent vaak een (extra) jaar leertijd waarin het accent ligt op het leren van de Nederlandse taal en het leggen van een basis van cognitieve en sociaal-emotionele vaardigheden.

**Meer bijstellingen, meer opstroom** • In het onderwijs kunnen we nieuwkomers kansen bieden door bijstelling van het schooladvies en opstroommogelijkheden in het voortgezet onderwijs. Leraren herzien het schooladvies van nieuwkomers vaker dan bij niet-nieuwkomers als het toetsadvies hoger uitvalt. De mogelijkheden van nieuwkomers zijn wellicht lastiger in te schatten, waardoor de toetsuitslag meer gewicht krijgt bij het geven van het definitieve schooladvies. Aan het einde van de basisschool krijgen nieuwkomers gemiddeld een wat lager school- en toetsadvies dan niet-nieuwkomers. Dit verschil verdwijnt wanneer rekening wordt gehouden met achtergrondkenmerken. De definitieve adviezen liggen gemiddeld ongeveer een half niveau lager voor nieuwkomers (vmbo-gt) dan voor niet-nieuwkomers (vmbo-gt/havo). Wanneer rekening wordt gehouden met verschil in leerlinggewicht is dit verschil nog kleiner: minder dan een half niveau. In het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs zijn nieuwkomers minder vaak afgestroomd, maar vooral vaker opgestroomd dan niet-nieuwkomers.

### *Elke leerling krijgt een passend aanbod en gelijke kansen*

#### *Participatie*

**Verdere daling aantal leerlingen in (speciaal) basisonderwijs, stijging aantal nieuwkomers** • Het totale aantal leerlingen op de basisschool is sinds 2016 gedaald van 1.428.145 naar 1.370.956 in 2021. Dit wordt deels veroorzaakt door een dalende instroom (Van Aarsen et al., 2020). Tussen 2016 en 2021 daalde de instroom van 187.623 naar 178.860 leerlingen. Het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs vertoont voor deze periode een wat ander beeld. Na enkele jaren van stijging loopt vanaf 2019 het aantal leerlingen echter weer geleidelijk terug. Het aandeel leerlingen in de basisschoolleeftijd dat naar het speciaal basisonderwijs gaat, loopt op van 2,3 procent in 2016 naar 2,5 procent in 2019 en blijft daarna stabiel. Het aantal nieuwkomers (westers en niet-westers) in het (speciaal) basisonderwijs dat korter dan 4 jaar in Nederland is, stijgt vanaf 2016 en bedraagt in 2021 71.113. Dit is 5,1 procent van de leerlingen in het primair onderwijs.

**(Terug)plaatsingen naar regulier onderwijs stabiel maar beperkt** • In 2022 treedt artikel 8, lid 6 (Wet op het primair onderwijs, WPO) in werking waarin aangegeven wordt dat het onderwijs in het speciaal basisonderwijs erop gericht moet zijn om, waar mogelijk, leerlingen (terug) te plaatsen in basisscholen of naar scholen voor voortgezet onderwijs te laten uitstromen. Het aandeel (terug)plaatsingen vanuit het speciaal basisonderwijs naar het basisonderwijs is sinds het schooljaar 2016/2017 redelijk stabiel (rond 1,0 procent). Dit geldt ook voor de terugplaatsing vanuit het speciaal onderwijs naar het basisonderwijs (rond 2,3 procent). Het percentage terugplaatsingen blijft daarmee zeer beperkt.

#### *Onderwijs aan nieuwkomers*

Het onderwijs aan nieuwkomers vindt niet alleen plaats op azc-scholen (type 1) en aparte nieuwkomersvoorzieningen (type 2). Een flink deel van de nieuwkomers zit op basisscholen, geïntegreerd in een reguliere klas (type 4) of in een aparte nieuwkomersklas van een basisschool (type 3: basisschool met 1 of 2 nieuwkomersklassen). Via een vragenlijstonderzoek bij de ons bekende type 3-voorzieningen en een representatieve steekproef uit de type 4-basisscholen hebben wij een verkenning uitgevoerd naar de wijze waarop deze scholen/voorzieningen onderwijs aan nieuwkomers verzorgen. We hebben van 106 type 3-voorzieningen en 107 type 4-basisscholen de vragenlijst retour ontvangen.

**Op- en afschalen nieuwkomersvoorzieningen bemoeilijkt door lerarentekort** • Het werken met een flexibel lerarenbestand om tegemoet te komen aan de wisselende aantallen op nieuwkomersvoorzieningen, is door het grote lerarentekort steeds moeilijker. Van de scholen geeft 16 procent aan last te hebben van het lerarentekort (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Dit kan consequenties

hebben voor de kwaliteit van het onderwijs door onderwijs aan grotere groepen, maar het kan ook leiden tot wachtlijsten voor nieuwkomers. Tussen 1 februari 2020 en 1 februari 2021 stroomden op azc-scholen en grotere nieuwkomersvoorzieningen gemiddeld 70 leerlingen in en 75 leerlingen uit. De gemiddelde omvang van de 82 nieuwkomersvoorzieningen op 1 februari 2021 was 81 leerlingen. Een snelle doorstroom van leerlingen is eigen aan het onderwijs in azc-scholen en grotere nieuwkomersvoorzieningen. Dit vergt veel van deze scholen.

**Aanbod gericht op inlopen nodig** • Nieuwkomers starten vaak met (taal)achterstanden in het onderwijs. Daarom is een afgestemd aanbod gericht op het inlopen van deze achterstanden noodzakelijk. Vrijwel alle type 3-voorzieningen en bijna 80 procent van de type 4-basisscholen hebben een apart leerstofaanbod voor nieuwkomers. Van de type 3-voorzieningen hanteert 91 procent daarbij aparte leerlijnen en/of streefdoelen voor mondelinge taal/woordenschat. Binnen de type 4-basisscholen ligt dat met 38 procent veel lager.

**Aandacht voor kwaliteitsverbetering** • De aanwezigheid van specifieke klassen voor nieuwkomers lijkt te zorgen voor meer aandacht voor professionalisering gericht op nieuwkomersonderwijs. Bijna twee derde van de type 3-voorzieningen heeft een beleidsplan of jaarplan specifiek voor nieuwkomersonderwijs, tegenover bijna een derde van de type 4-voorzieningen. Op vrijwel alle type 3-voorzieningen (95 procent) heeft het team de afgelopen 3 jaar scholing of begeleiding ontvangen gericht op verbetering van het nieuwkomersonderwijs. Directe observatie in de klas van het didactisch handelen met een kijkwijzer specifiek voor nieuwkomersonderwijs komt nog relatief weinig voor: slechts bij ongeveer een kwart van de type 3-voorzieningen. Coaching is intensief maar wel effectief (Kraft et al., 2018).

#### *Passend aanbod*

**Behoeft aan meer maatwerk en zorg** • Sommige leerlingen hebben behoefte aan meer maatwerk en zorg dan mogelijk is binnen het (speciaal) basisonderwijs. Voor hen kan een onderwijszorgarrangement (OZA) uitkomst bieden. Onderwijszorgarrangementen kunnen een rol spelen bij het voorkomen en verhelpen van thuiszitten en zo de extra ondersteuningsmogelijkheden binnen een samenwerkingsverband uitbreiden (zie hoofdstuk 4).

**Bovenschoolse voorzieningen onderdeel dekkend geheel extra ondersteuning** • Op ongeveer 30 procent van de scholen maken leerlingen gebruik van bovenschoolse voorzieningen, die onder de verantwoordelijkheid van het bestuur of het samenwerkingsverband vallen. Gemiddeld gaat het om 5 leerlingen per school. Bovenschoolse voorzieningen nemen zo een deel van het onderwijsaanbod van basisscholen over. Scholen laten hun leerlingen vooral deelnemen aan bovenschoolse voorzieningen voor meer- en hoogbegaafde leerlingen en in mindere mate aan voorzieningen voor leerlingen die de Nederlandse taal niet voldoende machtig zijn. De hogere mate van beschikbaarheid van bovenschoolse voorzieningen voor meer- en hoogbegaafden hangt mogelijk samen met de subsidieregeling Begaafde leerlingen primair en voortgezet onderwijs, die in 2019 startte. In 45 procent van de samenwerkingsverbanden zijn plannen geformuleerd voor een bovenschools aanbod of een combinatie van bovenschools en schools aanbod voor meer- en hoogbegaafden (Suijkerbuijk, Schoevers, Bomhof, & Walraven, 2020). Deze plannen moeten leiden tot een nog meer passend aanbod voor meer- en hoogbegaafde leerlingen binnen het samenwerkingsverband. In hoeverre dat ook het geval is, is nu nog niet duidelijk.

**Verdubbeling aanvragen afwijking onderwijstijd** • De mogelijkheid om de onderwijstijd te verminderen, lijkt te voorzien in een behoefte van leerlingen, ouders en scholen. Aanpassing van de onderwijstijd kan nodig zijn als voor leerlingen vanwege lichamelijke of psychische problemen voltijds onderwijs te belastend is. De bedoeling is dat door tijdelijk de onderwijstijd te beperken, passend bij wat kinderen aankunnen, zij na enige tijd, weer toegroeien naar voltijds onderwijs. (Speciale) basisscholen maken steeds meer gebruik van deze mogelijkheid. In 2 jaar tijd is het aantal aanvragen verdubbeld. In schooljaar 2020/2021 waren dat er 425, waarvan er 421 zijn goedgekeurd.



### Voorschoolse educatie

Jaarlijks vullen alle Nederlandse gemeenten een vragenlijst in (352 in 2021). Op basis van deze gegevens voeren wij een risicoanalyse uit. In 2021 hebben we naar aanleiding van de risicoanalyse in 31 gemeenten een onderzoek uitgevoerd naar het voor- en voerschoolse educatiebeleid.

**Minder indicaties en deelname voerschoolse educatie** • Kansen voor doelgroepeuters om eventuele achterstanden in te lopen voordat ze naar de basisschool gaan, zijn verminderd door de coronacrisis. Bijna een kwart (24 procent) van de gemeenten geeft aan dat er in 2020 minder doelgroepeuters zijn geïndiceerd door corona. In 38 procent van de gemeenten hebben minder doelgroepeuters deelgenomen aan voerschoolse educatie. Dit geldt vooral voor gemeenten in zeer sterk stedelijke gebieden. Een deel van de gemeenten weet niet of er minder doelgroepeuters zijn geïndiceerd voor voerschoolse educatie (30 procent) of hebben deelgenomen (24 procent) aan voerschoolse educatie. De lagere deelname komt volgens gemeenten doordat ouders zich terughoudend toonden bij het afnemen van voerschoolse educatie. Zij hielden hun kind liever thuis. Daarnaast kregen doelgroepkinderen die wel deelnamen aan de voerschoolse educatie minder uren aangeboden dan de (maximaal) geïndiceerde uren doordat de kinderopvang tweemaal gesloten was in 2020. In die periodes werd kinderopvang geboden aan kinderen in een kwetsbare positie, maar dit geldt niet voor alle doelgroepkinderen (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Complicerend is dat voerschoolse educatie zich niet leent voor onlineonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Gezien de bevindingen ten aanzien van de leervertraging van Nederlandse kinderen door de coronapandemie is dit een zorgelijke constatering. Dit vraagt om extra aandacht voor de voerschoolse educatie, bijvoorbeeld in het Nationaal Programma Onderwijs.

**Bereik vergelijkbaar met voorgaande jaren** • Uit de jaarlijkse zelfrapportage door gemeenten blijkt dat de meeste gemeenten voor (vrijwel) alle kinderen een voerschoolse kindplaats beschikbaar heeft. Het gemiddelde bereik is 83 procent. Dat is vergelijkbaar met voorgaande jaren. De in 2020 gewijzigde bekostigingssystematiek lijkt op landelijk niveau niet geleid te hebben tot een lager bereik van doelgroepkinderen. Er zijn gemeenten waar het percentage voerschoolse kindplaatsen groter is dan het aantal doelgroepeuters in de gemeente. Dit zijn gemeenten waar op alle kinderdagverblijven voerschoolse educatie wordt aangeboden.

**Scholen zien lager instroomniveau doelgroepkinderen** • Met name basisscholen met een hoge schoolweging geven aan dat doelgroepkinderen een lager instroomniveau hebben bij de start in groep 1 in vergelijking met andere jaren. Mogelijk komt dit enerzijds door de sluiting en anderzijds doordat ouders hun kinderen vaker thuisielden toen de voerscholen weer open waren. Ook zeggen scholen met een hogere schoolweging veel vaker (62 procent) dat de ontwikkelingsgroei van de kleuters in vergelijking met andere jaren (veel) lager was dan scholen met een lage en gemiddelde schoolweging (28 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2021d).

## 2.2 De school

Door het bestuursgerichte toezicht kunnen we geen representatief beeld meer geven van het aantal scholen dat wel of niet voldoet aan de wettelijke eisen (voldoende/onvoldoende/zeer zwak), en van scholen die daar bovengaan stijgen (scholen met waardering goed) (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Bij onze verificatieonderzoeken op scholen geven we geen eindoordeel op schoolniveau en maken we een selectie van standaarden die relevant zijn om zicht te krijgen op de kwaliteit van het bestuur. We geven alleen eindoordeel bij kwaliteitsonderzoeken naar risico, herstellonderzoeken en onderzoeken naar de waardering goed. Bij scholen met mogelijke risico's in de onderwijskwaliteit kiezen we vaker voor een andere toezichtsinterventie, waarbij de verantwoordelijkheid voor het in beeld brengen van de kwaliteit bij het bestuur ligt.

## Onderwijsproces

Het onderzoek 'Analyse en afstemming' is uitgevoerd bij 179 scholen. Het doel van dit onderzoek is om een beeld te schetsen van de manier waarop schoolleiding en leraren de ontwikkeling van leerlingen volgen en hoe het onderwijs hierop wordt afgestemd. Daarnaast had de uitvoering van het onderzoek tot doel om de scholen en leraren te stimuleren om leerlingprestaties te analyseren en het onderwijs erop af te stemmen. Tijdens het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met schoolleidingen en leraren van de groepen 6 en 7 over begrijpend lezen en rekenen. De uitspraken zijn representatief voor basisscholen met een laag tot gemiddeld risico en gaan daarmee niet op voor scholen met een hoog risico (Inspectie van het Onderwijs, 2022b).

**Een norm passend voor alle leerlingen** • De meerderheid van de schoolleidingen krijgt een beeld van de voortgang van de ontwikkeling van groepen leerlingen door de toetsresultaten te interpreteren op het gebied van rekenen en begrijpend lezen (respectievelijk 63 en 55 procent van de schoolleidingen). Hierbij voeren de intern begeleider of de leraren van het desbetreffende leerjaar een inhouds-/categorieënanalyse uit. 80 procent van de schoolleidingen hanteert een norm om te bepalen of groepen zich naar verwachting ontwikkelen of achterblijven bij de verwachting. Ruim een derde maakt gebruik van een landelijke norm en nog eens bijna een derde maakt gebruik van een vaste schoolnorm. Ongeveer 14 procent hanteert een norm die is aangepast op kenmerken van de groep. Welke norm een school hanteert maakt niet uit zolang deze passend is bij de leerlingpopulatie en deze niet leidt tot het verlagen van de lat als een groep minder sterk is.

**Proces van analyse en afstemming vraagt om sturing** • Ruim 1 op de 8 schoolleidingen geeft aan geen norm te hanteren voor vorderingen van groepen leerlingen. Deze scholen lopen het risico dat zij het niet in de gaten hebben als de ontwikkeling in groepen te traag verloopt, waardoor zij het aanbod niet kunnen intensiveren om groepen de vertraging in te laten lopen. Scholen die in hoge mate het proces van analyse en afstemming plannen én afspraken hebben over de werkwijze gaan systematischer te werk bij de analyse en komen vaker tot specifiekere (passende) doelen. Leraren op scholen met in hoge mate afspraken over de planning en werkwijze rond afstemming, stelden significant vaker doelen voor de leerlingen die een opvallende ontwikkeling hadden doorgemaakt. Ook bleek dat schoolleidingen die een inhoudsanalyse uitvoeren vaker bewaken dat het onderwijsprogramma wordt afgestemd. Op het niveau van leraren zien we ook dat analyses belangrijk zijn voor het stellen van doelen: als leraren geen analyse uitvoeren, stellen zij vaker geen doel voor rekenen en begrijpend lezen.

**Externe attributie bij tegenvallende resultaten** • Als de vorderingen van het leerjaar onder verwachting zijn, geven schoolleidingen vooral de invloed van de coronapandemie en het afstandsonderwijs als verklaring (45 procent voor rekenen, 53 procent voor begrijpend lezen). Als de vorderingen boven verwachting zijn, worden deze vooral toegeschreven aan het aangeboden rekenonderwijs (73 procent) of begrijpend lezen-onderwijs (66 procent). Een vergelijkbaar beeld komt naar voren bij de verklaringen die leraren zoeken voor de opvallende ontwikkeling van individuele leerlingen bij rekenen en begrijpend lezen.

**Intensiveren met een aangepaste aanpak kan beter** • Met leraren spraken we over leerlingen die een opvallende ontwikkeling hadden doorgemaakt (boven verwachting of onder verwachting). Voor de grootste groep van deze leerlingen passen leraren het onderwijs in zekere mate aan: zij intensiveren zónder aangepaste aanpak (44 procent voor rekenen, 39 procent voor begrijpend lezen). Leraren gaan dan bijvoorbeeld meer tijd besteden aan oefenen met leerlingen die een bepaald onderdeel nog niet beheersen. Voor 30 procent van de leerlingen intensiveren leraren het onderwijs mét een aangepaste aanpak. Leraren zorgen dan bijvoorbeeld voor extra hulp of uitdaging voor leerlingen, wat zichtbaar wordt in een afgestemd leerstofaanbod en afgestemde instructie. Bij rekenen geldt dit voor een derde van de leerlingen, bij begrijpend lezen gaat dit om ongeveer een kwart van de leerlingen.

**Professionalisering gericht op algemene didactiek en vakdidactiek** • Door het volgen van professionaliseringsactiviteiten worden leraren vaardiger en kunnen zij beter inspelen op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Dit is ook wat de schoolleiding als beoogd effect verwacht als zij insteken op de professionalisering van algemeen didactische of vakdidactische vaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Om tegemoet te kunnen komen aan de onderwijsbehoeften van leerlingen en om eventuele vertraging in te lopen, is het de vraag of professionalisering in algemeen didactische vaardigheden toereikend is (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). Volgens een representatieve groep schoolleiders had de professionalisering in schooljaar 2020/2021 betrekking op een nieuwe methode of software (55 procent), teamontwikkeling en algemene didactiek (respectievelijk 44 en 43 procent). Professionaliseringsactiviteiten die daarnaast door meer dan 30 procent van de schoolleiders zijn genoemd, zijn vakdidactiek rekenen, analysevaardigheden, inhouden cognitieve basisvaardigheden, klasklimaat/pedagogisch handelen en ICT-vaardigheden.

**Meer tijd voor basisvaardigheden** • Extra onderwijstijd is een effectieve maatregel om vertragingen in te lopen en draagt daarmee bij aan het herstellen van de onderbroken ontwikkeling. Om de impact van de coronacrisis op de ontwikkeling van leerlingen te beperken en te compenseren voor verloren onderwijstijd heeft ruim de helft van de 196 scholen waarmee wij spraken meer tijd besteed aan de basisvaardigheden (taal, lezen en rekenen). Het merendeel van de scholen die meer tijd besteedde aan de basisvaardigheden (61 procent) heeft de totale onderwijstijd niet uitgebreid, maar maakte andere keuzes binnen het reguliere rooster: aan de basisvaardigheden werd meer tijd besteed, aan andere vakken (bijvoorbeeld wereldoriëntatie, techniek, creatieve vakken en muziek) minder. De scholen die de onderwijstijd wel uitbreidden, deden dat vooral door individuele leerlingen voor of na schooltijd te begeleiden (22 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Meer aandacht voor basisvaardigheden helpt vertraging in te lopen, maar minder aandacht voor wereldoriëntatie, burgerschap of kennis van de wereld kan juist voor kinderen in een achterstandssituatie nadelig zijn voor begrijpend lezen, leren van sociale codes of kritisch leren denken (Ledoux, 2020). Voor scholen blijft de afweging voortdurend: waar hebben onze leerlingen met deze achtergronden en vertragingen het meeste baat bij?

### *Veiligheid en schoolklimaat*

**Veiligheidsmonitor tijdens pandemie minder afgenomen** • In schooljaar 2018/2019 nam 76 procent van de scholen een verplichte monitor sociale veiligheid af. Tijdens het eerste jaar van de coronapandemie betrof dit slechts 46 procent van de scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Tot de zomervakantie van 2020 hebben we hier door de omstandigheden niet op gehandhaafd. In schooljaar 2020/2021, het tweede jaar van de coronapandemie, voldeed een ruime meerderheid van de scholen in het (speciaal) basisonderwijs weer aan deze wettelijke verplichting.

**Meeste leerlingen in nieuwkomersvoorzieningen voelen zich veilig** • Van de nieuwkomersvoorzieningen heeft 85 procent de sociale veiligheid in beeld gebracht of wil deze dit jaar in beeld brengen. Bij 2.027 leerlingen is de veiligheidsmonitor al afgenomen. Van de leerlingen gaf 96 procent aan dat ze zich op school veilig voelen. Van de scholen heeft 69 procent maatregelen genomen naar aanleiding van de meting sociale veiligheid. De meest gekozen maatregelen betreffen het voeren van gesprekken met de groep of individuen, inzetten van gedragsregels, een andere methode en inzet op ouderbetrokkenheid (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

**Veiligheid voor leerlingen op het sbo beter geborgd bij opvang op school** • Leerlingen in het speciaal basisonderwijs hebben tijdens de eerste schoolsluiting langdurig de veiligheid en structuur van de school moeten missen. Juist voor leerlingen in het speciaal basisonderwijs zijn dit belangrijke voorwaarden om tot leren te komen. Tijdens de tweede schoolsluiting zijn veel leerlingen op school opgevangen vanwege kwetsbare thuissituaties. Scholen zien dat de twee schoolsluitingen negatieve effecten hebben gehad op de leerontwikkeling van grote groepen leerlingen, maar er zijn net als in het basisonderwijs ook leerlingen die juist baat hadden bij de rust thuis en volgens verwachting of nog beter vooruitgingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

**Veiligheidsbeleid aanwezig maar niet altijd bekend** • Sinds augustus 2015 bestaat de Wet Veiligheid op school. Hierin staat de zorgplicht van de school centraal met betrekking tot de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen. Alle bestuurders en nagenoeg alle schoolleiders geven aan dat er veiligheidsbeleid is geformuleerd. Dit beleid is echter niet altijd bekend bij het onderwijspersoneel en draagt daarmee niet overal bij tot een veilige schoolcultuur. Het minst vaak is er in het beleid iets opgenomen over scholing van medewerkers ten aanzien van veiligheid, aangifte doen en passende sancties en ook missen vaak concrete doelen om de veiligheid te verbeteren (Wartenbergh-Cras et al., 2021).

**Belemmeringen bij gebruiken meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling** • Van de scholen geeft 98 procent aan een meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling te hebben. Van de schoolleiders geeft 34 procent aan in schooljaar 2020/2021 een melding te hebben gedaan bij Veilig Thuis. Gemiddeld deden zij 2 meldingen. De helft van de schoolleiders geeft aan geen of weinig belemmeringen te ervaren bij het doen van een melding. De schoolleiders die wel belemmeringen ervaren, benoemen voornamelijk dat zij geen vertrouwen hebben in Veilig Thuis (23 procent), angst voor een conflict met ouders/verzorgers (21 procent), en angst voor negatieve gevolgen (zoals een uithuisplaatsing) voor de leerling (18 procent).

**Leraren beter toerusten voor gebruiken meldcode** • Leraren vervullen een belangrijke rol in de signalering van kindermishandeling en huiselijk geweld. Het is daarom noodzakelijk dat leraren goed op de hoogte zijn van signalen van de diverse vormen van kindermishandeling en huiselijk geweld en weten hoe zij de meldcode moeten gebruiken. Het bestuur moet deze kennis over en het gebruik van de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling bevorderen. Het verschilt in hoeverre leraren zich volgens de schoolleiding toegerust voelen om de meldcode te gebruiken: volgens 31 procent van de door ons bevroegde schoolleiders voelt elke leraar zich voldoende toegerust, en 33 procent geeft aan dat dit voor ongeveer driekwart van de leraren geldt. Van de schoolleiders zegt 13 procent dat ongeveer de helft van de leraren zich toegerust voelt, volgens 6 procent van de schoolleiders gaat dit om een kwart of om geen enkele leraar. Bijna een vijfde van de schoolleiders geeft aan dat zij dit niet weten. Dit roept de vraag op of deze scholen de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling wel voldoende in het vizier hebben.

**Aantal meldingen bij vertrouwensinspecteurs lager tijdens coronapandemie** • Het totaal aantal meldingen binnen de sector primair onderwijs is in schooljaar 2020/2021 (745) en in schooljaar 2019/2020 (790) lager dan in schooljaar 2018/2019 (1.191). Dit is mogelijk verklaarbaar door de tijdelijke schoolsluitingen in deze 2 schooljaren naar aanleiding van de coronapandemie (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

**Minder schorsingen** • Zowel in het regulier als in het speciaal basisonderwijs is sprake van minder schorsingen dan in voorgaande jaren. Met 321 schorsingen in het regulier basisonderwijs en 67 in het speciaal basisonderwijs in het schooljaar 2020/2021 ligt dit aantal beduidend lager dan de voorgaande 3 jaren. Dit heeft waarschijnlijk (deels) te maken met de coronapandemie en de tijdelijke sluiting van de scholen in schooljaar 2020/2021.

### *Wet- en regelgeving*

**Meer niet-betalers van de vrijwillige ouderbijdrage** • De wetgeving voor de vrijwillige ouderbijdrage is per 1 augustus 2021 aangescherpt. Kern van de wijziging is dat alle leerlingen mee moeten kunnen doen met activiteiten die de school organiseert, ook als ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen. Scholen zijn verplicht dit expliciet te vermelden in de schoolgids. Wij hebben niet onderzocht in hoeverre scholen dit doen. Gemiddeld vragen scholen 62 euro per jaar aan ouderbijdrage. Van de schoolleiders geeft 79 procent aan dat de vrijwillige ouderbijdrage ten opzichte van het vorig schooljaar gelijk is gebleven, en 15 procent geeft aan dat deze is verlaagd. Volgens 63 procent van de schoolleiders is het aandeel niet-betalers gelijk gebleven, 30 procent geeft aan dat dit aandeel is gestegen en 7 procent zegt dat het aandeel is gedaald.

## 2.3 Het bestuur

### *Besturen in tijden van lerarentekort en corona*

**Lerarentekort in beeld** • Het landelijk beeld is dat het lerarentekort 8,6 procent is in het regulier basisonderwijs en 13,3 procent in het speciaal basisonderwijs. Het tekort binnen de G5 (Almere, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) ligt aanmerkelijk hoger dan daarbuiten (14,3 procent versus 8,0 procent). Het grootst zijn de tekorten in het speciaal basisonderwijs, en het laagst in het reguliere basisonderwijs. De tekorten in het reguliere basisonderwijs zijn binnen de G5 bijna tweemaal hoger dan daarbuiten (14 procent versus 7,5 procent). Utrecht is hierbij een uitzondering, aangezien het tekort aan leraren in vergelijking met de rest van de G5 relatief laag is (7,3 procent). De hoogste tekorten zijn te vinden buiten de G5 in zuidelijk Noord-Holland en zuidelijk Zuid-Holland. In oostelijk Nederland zijn tekorten, zeker in vergelijking met het westen, slechts beperkt aanwezig. Ook binnen regio's zijn er grote verschillen. Zo geeft bijvoorbeeld 41 procent van de scholen buiten de G5 aan geen tekort te hebben (11 procent binnen de G5) (Adriaens et al., 2021).

**Hoe hoger de schoolweging, hoe hoger het tekort** • Deze verschillen in tekortpercentages tussen scholen zijn maar beperkt te herleiden tot de in dit onderzoek bekende kenmerken van een school. Wel is een duidelijk verband gevonden met de schoolweging. Daarbij geldt in algemene zin dat hoe groter de complexiteit van de leerlingenpopulatie van een school (en dus hoe hoger de schoolweging), hoe hoger ook het tekort aan leraren op een school is (Adriaens et al., 2021). Dit is zorgwekkend omdat juist leerlingen op deze scholen het meest afhankelijk zijn voor hun ontwikkeling en leren van goede leraren.

**Schoolleiderstekort buiten G5 relatief hoger dan lerarentekort** • Buiten de G5 zijn de tekorten, zowel reguliere als vervangingstekorten, onder schoolleiders relatief hoger dan het tekort onder leraren. Het gaat om een tekortpercentage van 12,5 procent (tegen 7,5 procent onder leraren). Binnen de G5 is het beeld wisselender en liggen de tekortpercentages onder leraren en schoolleiders dicht bij elkaar. Het totaal landelijk gemiddelde van een tekort aan schoolleiders in het regulier basisonderwijs bedraagt ongeveer 12,5 procent van de werkgelegenheid voor schoolleiders. In het speciaal basisonderwijs ligt het tekort aan schoolleiders met 13,9 procent van de werkgelegenheid nog hoger (Adriaens et al., 2021).

### *Kwaliteit besturen*

**Kwaliteitszorg voldoende of goed bij bijna 88 procent van de besturen** • In de eerste volledige cyclus van 4 schooljaren met het toezichtkader 2017 is de kwaliteitszorg van besturen beoordeeld. Op basis van het recentste oordeel bij 520 besturen (dat kan dus zowel tijdens het eerste onderzoek als tijdens een herstelonderzoek bij een bestuur zijn geweest), zien we dat 69 procent van alle besturen een voldoende als oordeel heeft op de kwaliteitszorg en 13 procent een onvoldoende kreeg op deze standaard. Verder kreeg 18 procent de waardering goed op de standaard kwaliteitszorg. Besturen hebben hiermee een goede basis voor versterking van de basisvaardigheden.

**Compacte vierjaarlijkse onderzoeken door coronapandemie** • In de schooljaren 2019/2020 en 2020/2021 kon een aanzienlijk deel van de vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen en scholen niet doorgaan vanwege de coronapandemie. Voor proportionele uitvoering van het toezicht is aan het begin van schooljaar 2020/2021 een onderscheid gemaakt tussen besturen met en zonder mogelijke risico's. Bij de besturen met mogelijke risico's is een regulier vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd (waar mogelijk in digitale vorm). Dit betrof 40 besturen, waarvan 33 procent een onvoldoende kreeg op de standaard kwaliteitszorg. Bij de overige 288 besturen is een 'compact' vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd. Dit betrof een gesprek met het bestuur, veelal digitaal uitgevoerd, over de besturing, de kwaliteitscultuur, en verantwoording en dialoog. In deze compacte onderzoeken werd de besturing van het bestuur niet beoordeeld en niet geverifieerd op de scholen. Na het gesprek ontving het bestuur een standaardrapport.



**Besturen hebben vooral zicht op de cognitieve ontwikkeling** • Scholen informeerden hun bestuur goed over de gevolgen van de coronacrisis voor de cognitieve ontwikkeling van hun leerlingen. Besturen rapporteren grotendeels hetzelfde beeld als de scholen. Besturen hadden minder zicht dan scholen op de gevolgen voor de sociaal-emotionele ontwikkeling, het welbevinden en de sociale en maatschappelijke competenties (burgerschap) van leerlingen. Verder gaf ongeveer 40 procent van de besturen aan dat ze minder wisten over de gevolgen voor de kleuters dan voor de leerlingen in de groepen 3 tot en met 8. Van de besturen met nieuwkomersvoorzieningen had ongeveer een kwart van de besturen minder of veel minder zicht op de gevolgen voor de leerlingen in deze voorzieningen in vergelijking met het regulier basisonderwijs. Het zicht van besturen op de ontwikkeling van leerlingen in het speciaal basisonderwijs was vergelijkbaar met hun zicht op de reguliere scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

**Waarborgen basiskwaliteit steeds grotere opgave** • Besturen en scholen uitten in juni 2021 hun zorgen over het onder druk staan van de schoolontwikkeling door de coronapandemie (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). De schoolleider, die een belangrijke rol speelt in het aansturen van de schoolontwikkeling, is veel tijd kwijt aan crisismanagement. Het werk bestaat uit het draaiende houden van de school, organiseren en communiceren. Zorgen dat voor alle klassen een leraar stond en het verzorgen van basale veiligheid slokt veel tijd op. Deze situatie liet op een deel van de scholen weinig tijd en energie over voor het uitvoeren van eerder geplande ontwikkelingen. In het najaar van 2021 worden scholen opnieuw geconfronteerd met de gevolgen van de coronapandemie. Vanaf 18 december 2021 gaan de scholen met 'vervroegde kerstvakantie'. De schoolontwikkeling staat ondertussen twee jaar onder druk en het waarborgen van de basiskwaliteit wordt een steeds grotere opgave. Ook het inlopen van vertragingen loopt vertraging op door het voortduren van de coronapandemie en de invloed hiervan op de beschikbaarheid en het welbevinden van leraren en schoolleiding.

**Kwaliteitscultuur positief beoordeeld** • In het aandachtsgebied 'Kwaliteitszorg en ambitie' kreeg de standaard Kwaliteitscultuur het vaakst de waardering goed (30,8 procent). Besturen met een waardering goed realiseren de basiskwaliteit en hebben daarnaast veel aandacht voor het realiseren van een professionele cultuur waarin samengewerkt wordt, kennis gedeeld wordt en voortdurend gewerkt wordt aan kwaliteitsverbetering. Bij ongeveer 60 procent van de onderzochte besturen in de periode van augustus 2017 tot augustus 2021 (519 totaal) is het recentste oordeel voor de kwaliteitscultuur voldoende. Van de besturen voldoet 9 procent niet aan de basiskwaliteit op dit punt. De wettelijke basis voor de standaard Kwaliteitscultuur was in het onderzoekskader 2017 beperkt. Dit verklaart mede het lage percentage van de beoordelingen onvoldoende. In het vernieuwde onderzoekskader is de inhoud van de standaard uitgebreid met de uitvoering van het beleid.

**Balans autonomie en sturing** • Tijdens de coronapandemie ervaarden scholen vooral ondersteuning en minder sturing van besturen. Tegelijkertijd vonden zij de sturing die ze kregen wel ruim voldoende. De autonomie van scholen en sturing door besturen leek in balans. Enerzijds kregen scholen de ruimte en verantwoordelijkheid om zelf te bepalen welke maatregelen zij namen tijdens de coronacrisis en waardeerden zij dit. Anderzijds stuurden de meeste besturen in deze periode en namen zij maatregelen gericht op personeel en/of aanbod en instructie. Sturing door besturen hoeft de professionele ruimte van leraren/scholen niet te beperken. Besturen richten zich vooral op het creëren van kaders en goede randvoorwaarden. Zeggenschap van scholen over het primaire proces en vertrouwen van het bestuur dat scholen goede keuzen maken, lijken belangrijk bij het vinden van een goede balans tussen autonomie en sturing (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

**Professioneel statuut weinig prioriteit** • Het opstellen van een professioneel statuut lijkt op dit moment geen prioriteit te hebben bij leraren, directeuren en besturen. In de Wet beroep leraar (2017) is de eigen verantwoordelijkheid van leraren over vakinhoud, didactiek en pedagogiek geregeld. Met de regeling van een professioneel statuut krijgt de zeggenschap van leraren en hun teams een wettelijke verankering. Een statuut is echter mogelijk een te beperkte ingang om professionele ruimte te stimuleren. De Onderwijsraad wees er in 2016 op dat professionele ruimte (handelingsvermogen) om een integrale benadering vraagt van 3 dimensies, naast structuur (bijvoorbeeld een statuut) ook cultuur en competenties van leraren (Onderwijsraad, 2016). Zo'n 4 jaar na de invoering van het professioneel

statuut in de Wet beroep leraar, is het aandeel schoolleiders dat aangeeft te beschikken over een professioneel statuut met 35 procent ongeveer terug op het niveau van de nulmeting in 2019 (32 procent) (Van den Ende et al., 2019). Vorig jaar gaf in een rondvraag nog 46 procent van de schoolleiders aan dat er een professioneel statuut was opgesteld. De helft van de scholen die een professioneel statuut hebben, bespreekt dit jaarlijks met het team.

**Zorgen over deel van de leraren en schoolleiders** • De lange duur van de coronacrisis en de impact hiervan op het onderwijs zorgen voor een enorme belasting van leraren en schoolleiders. Ruim de helft van de besturen maakt zich zorgen over het welbevinden van een klein deel van de leraren (maximaal 5 procent), terwijl ongeveer een derde deel zich zorgen maakt over een groter deel van hun lerarenkorps (tussen de 5 en 25 procent). Deze zorgen hebben voornamelijk betrekking op leraren vanwege (psychische of fysieke) gezondheid, zwangerschap en/of de leeftijdsfase (fase van kleine kinderen of op leeftijd). Daarnaast heeft een deel van de besturen zorgen over hun schoolleiders. Ook zij doen hun werk al gedurende een lange tijd onder hoge druk. Niet alle schoolleiders zijn van nature crisismanagers en stressbestendig. Meerdere besturen houden rekening met een toename van de uitval van personeel op het moment dat de scholen weer in rustiger vaarwater komen (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

**Maatregelen gericht op professionalisering en ander personeelsbeleid** • Tijdens de coronapandemie gaven de meeste besturen aan maatregelen te nemen om het onderwijs aan te laten sluiten bij de onderwijsbehoefte van leerlingen, zodat zij zich optimaal kunnen ontwikkelen (cognitief, sociaal-emotioneel, qua welbevinden). Twee pijlers werden door ongeveer de helft van de besturen genoemd, namelijk maatregelen op het gebied van personeel en op het gebied van aanbod en instructie. De maatregelen op het gebied van personeel waren zichtbaar in de gerichtheid op professionalisering en kennisdeling, de extra aandacht die besturen gaven aan de scholen en teams, en personeelsbeleid in brede zin (extra personeel, extra uren parttimers, sterke leraren daar waar nodig). De andere pijler was gericht op aanbod en instructie (door bijvoorbeeld te investeren in goede programma's, verbeteren van het leerstofaanbod of extra aandacht voor de basisvaardigheden). Ook noemde een derde van de besturen de aanschaf van digitale hulpmiddelen en de samenwerking in de regio (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

**Nieuwe leraar vaak zij-instromer** • Vergeleken met 2020 (699) is het aantal zij-instromers in 2021 (689) vrijwel gelijk gebleven. Scholen en besturen vinden zij-instromers een mooie aanvulling op hun personeelsbestand. Van elke 6 tot 7 nieuwe leraren in het basisonderwijs komt er 1 binnen via het zogeheten traject Zij-instroom in het Beroep (ZiB). Tussen 2015 en 2020 is het aantal zij-instromers toegenomen van 11 tot 699. Voor bijna de helft van de geïnterviewde schoolbesturen is het lerarentekort de belangrijkste reden om zij-instromers aan te stellen (Inspectie van het Onderwijs, 2021g).

**Begeleiding zij-instromer werkt positief** • Zij-instromers die meer begeleiding ontvangen, zijn tevredener met de begeleiding. Bovendien hebben zij-instromers die tevredener zijn minder de neiging om te stoppen met het zij-instroomtraject. Scholen geven aan dat bij het selecteren van zij-instromers een oriëntatietraject en het scheppen van heldere verwachtingen goed werken. Vervolgens is het belangrijk zorg te dragen voor een goede begeleiding van de zij-instromers, waarbij er een geleidelijke toename is van de zelfstandigheid van de zij-instromer voor de klas. Zij-instromers zeggen in ieder geval een of meerdere keren per week contact met de begeleider nodig te hebben, zeker in het begin. Ook begeleiders vanuit de basisschool hebben de behoefte om de zij-instromer zo vaak te zien (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Van de onderzochte groep zij-instromers haakte 3 procent voortijdig en zonder getuigschrift af. Enkele indicaties van de motieven voor afhaken door zij-instromers zijn dat de opleiding en het lesgeven niet aansloten bij hun verwachting en dat de ondersteuning te wensen overliet. Daarnaast wijzen sommige afgehaakte zij-instromers erop dat de opleiding te zwaar is in combinatie met het lesgeven en hun privéleven (De Vos et al. 2021).

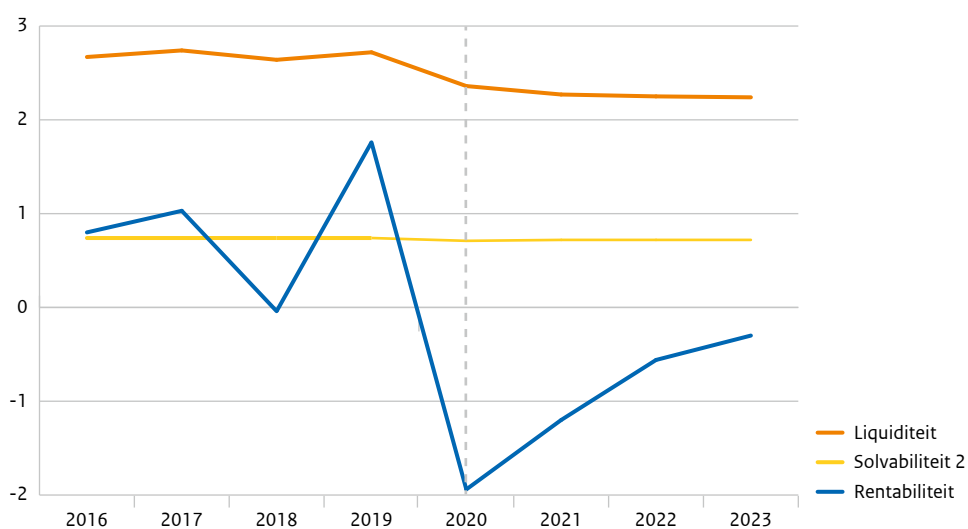
**Standaard Verantwoording en dialoog veelal voldoende** • Op basis van het recentste oordeel van de inspectie is de standaard Verantwoording en dialoog bij 81 procent van de onderzochte besturen (518 totaal) in de eerste volledige cyclus van 4 schooljaren met het toezichtkader 2017 met voldoende

beoordeeld en bij 14 procent met goed gewaardeerd. Bij 6 procent van de besturen moet dit nog beter vorm krijgen.

### Financieel beheer

**Stabiele financiële parameters** • Het primair onderwijs heeft al jaren een stabiele solvabiliteit (figuur 2.3a). Dit betekent dat besturen genoeg geld achter de hand hebben om ook in de toekomst aan hun financiële verplichtingen te voldoen. In 2020 was de verhouding tussen het eigen vermogen (inclusief voorzieningen) en het totaal vermogen op sectorniveau 0,71 (signaleringswaarde is 0,3). De liquiditeit is in 2020 gedaald naar 2,36, maar nog altijd 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 grootte 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 primair\* onderwijs in de jaren 2016 tot en met 2023 (n 2020=847)



\*exclusief (voortgezet) speciaal onderwijs, zie voor deze sector hoofdstuk 4  
Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022c)

**Voor eerst in jaren negatieve rentabiliteit** • Na jaren van een rentabiliteit tussen de 0 procent en +2 procent, is de financiële rentabiliteit over 2020 negatief (-1,9 procent). Dit negatieve resultaat wordt deels verklaard door de convenantsmiddelen en een eenmalige uitkering op grond van het CAO-akkoord in 2019 waarvoor besturen reeds in 2019 middelen ontvingen die in 2020 zijn uitgegeven. De sector beschikt over voldoende reserves om dit negatieve resultaat te dragen, gezien de gemiddelde vermogenspositie en de mogelijk bovenmatige eigen vermogens van besturen in het primair onderwijs.

**Rijksbekostiging en personeelslasten structureel te laag begroot** • Uit de vergelijking van de begroting en de realisatie valt op dat ook in 2020 zowel de verwachte rijksbekostiging als de verwachte personeelslasten te laag begroot zijn. In de praktijk waren ze respectievelijk 5 en 7 procent hoger dan begroot. Dat was in de jaren ervoor ook het geval. Mogelijk kiezen besturen bewust voor een conservatievere begroting omdat zij onzekerheid ervaren rond de bekostiging. Per saldo was de afgelopen jaren de gerealiseerde rentabiliteit positiever dan de begrote rentabiliteit. De inspectie doet momenteel nader onderzoek naar de oorzaken achter de verschillen tussen de begroting en de realisatie.

**Bij klein deel van besturen zorgen over financiële continuïteit** • Eind 2020 stonden er 6 besturen in het primair onderwijs onder verscherpt financieel toezicht van de inspectie. Dit betekent dat we daar risico's zien voor de financiële continuïteit op korte of lange termijn. Daarnaast gaven de jaarcijfers over 2020 aanleiding om bij 67 besturen in het primair onderwijs nader te kijken naar de parameters over continuïteit. Dit doen we als de solvabiliteit, liquiditeit of omvang van de liquide middelen onder de door de inspectie gehanteerde signaleringswaarde ligt. In het overgrote deel van de gevallen was het niet nodig om nader onderzoek uit te voeren. Bij 3 besturen was er aanleiding om aanvullende informatie op te vragen.

**Besturen krijgen meer geld per leerling** • In de periode 2016-2020 zijn de totale baten van het primair onderwijs gestegen van 8,8 miljard euro naar 10,4 miljard euro. Het ontvangen bedrag per leerling is met 21 procent gestegen van 6.037 euro in 2016 naar 7.323 euro in 2020. Een deel van deze stijging is toe te schrijven aan incidentele middelen, zoals de inhaalsubsidies in het kader van de coronapandemie.

**Groter aandeel van uitgaven aan personeel** • De afgelopen jaren zijn de personeelslasten gestegen van 7,1 miljard euro in 2016 naar 8,75 miljard euro in 2020. Deze stijging van 1,65 miljard euro is deels besteed aan een toename van het aantal fte's. Bij een licht dalend leerlingenaantal is het aantal fte's met een dienstverband gestegen van 101.999 in 2016 naar 108.214 in 2020. Het overgrote deel van deze toename betrof onderwijsondersteunend personeel (6.288 fte's). Daarmee is minder dan 400 miljoen euro van de extra personeelslasten naar extra personeel met een dienstverband gegaan. De andere 1,2 miljard euro van de extra personeelslasten zit in hogere salarissen en meer externe inhuur.

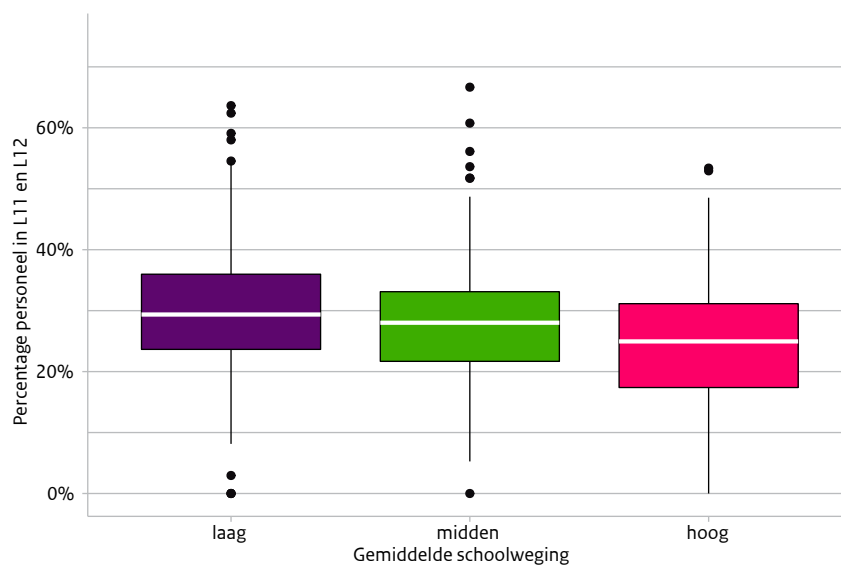
**Beperkte toename fte's leraren** • De afgelopen jaren is het slechts beperkt gelukt om meer onderwijzend personeel voor de klas te krijgen. Hierdoor blijft het lerarentekort bestaan. Tussen 2016 en 2020 kwam er slechts 673 fte aan onderwijsgevend personeel (leraren) bij. Door de toename van het onderwijsondersteunend personeel resulteert dit dan ook in een andere verhouding tussen fte's voor leraren en onderwijsondersteunend personeel. Het aandeel leraren daalde van 80 naar 76 procent en het aandeel onderwijsondersteunend personeel steeg van 12 naar 18 procent. Ook opvallend is dat het aantal directieleden, inclusief bestuurder, daalde met 766 fte. Een deel daarvan kan verklaard worden door de daling van het aantal besturen (-110) en van het aantal scholen (-230).

**Sturing op afbouw mogelijk bovenmatig vermogens** • Vanaf 2020 hanteren we een signaleringswaarde voor het maximale benodigde eigen vermogen. Dit om ervoor te zorgen dat publiek onderwijsgeld daadwerkelijk aan onderwijs wordt besteed en niet onnodig vastzit in reserves. Als er sprake is van een mogelijk bovenmatig eigen vermogen moeten besturen zich daarover in het jaarverslag verantwoorden. Eind 2020 hadden 454 besturen (54 procent) een mogelijk bovenmatig eigen vermogen van in totaal 523 miljoen euro. In 2019 waren dit nog 539 besturen (62 procent) met 733 miljoen euro vermogen. Er is een afname van zowel het aantal besturen met mogelijk bovenmatig vermogen als van het totaalbedrag aan mogelijk bovenmatig vermogen. Dit is een positieve trend. Het beschikbaar komen van de gelden uit het Nationaal Programma Onderwijs in 2021 en 2022 kan het tempo van de afbouw van het mogelijk bovenmatig vermogen in de nabije toekomst vertragen, omdat bestedingsdoelen voor de afbouw van het mogelijk bovenmatig eigen vermogen geregeld ook in aanmerking komen voor deze financiering.

**Scholen met hogere schoolweging hebben minder personeel in hoge schalen** • Besturen met scholen met een gemiddeld hoge schoolweging krijgen een hogere bekostiging. Daarnaast is de tijdelijke arbeidsmarkttoelage bedoeld om tijdens het Nationaal Programma Onderwijs het werk op scholen met het grootste risico op onderwijsachterstanden aantrekkelijker te maken. Opvallend is dat deze besturen relatief gezien hogere reserves hebben en minder personeel in hogere salarisschalen (L11 en L12) dan besturen met scholen met een gemiddeld lagere schoolweging (figuur 2.3b). Het lijkt er dus op dat besturen het geld hebben om de best gekwalificeerde leraren met een hogere beloning op deze scholen te plaatsen, maar dat dit in de praktijk weinig gebeurt. Het is onduidelijk waarom besturen deze sturingsmogelijkheid (nog) niet benutten. Wel weten we dat het lastiger is voor scholen met een hoge schoolweging om gekwalificeerde leraren aan te stellen en dat het lerarentekort op deze scholen hoger ligt (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Werken op een school met een hoge schoolweging

vraagt meer van leraren. Als leraren de keuze hebben, zijn zij over het algemeen geneigd te kiezen voor een school met een minder complexe populatie. Onder andere omdat zij meer affiniteit hebben met die leerlingpopulatie of omdat zij zichzelf niet geschikt vinden om les te geven op een school met een hoge schoolweging.

**Figuur 2.3b** Aandeel personeel in hoge schalen en schoolweging



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022c)





# Literatuur

- Aarsen, E. van, Suijkerbuijk, A., Smeets, E., Kennis, R., Weijers, D., Koopman, P., & Ledoux, G. (2020). *Extra analyses ten behoeve van de Evaluatie Passend onderwijs*. Utrecht: Oberon, Nijmegen: KBA, Amsterdam: Kohnstamm Instituut
- Adriaans, H., Elshout, M., Elshout, S., & de Cock, E. (2021). *Personeelstekorten primair onderwijs. Peildatum 1 oktober 2021*. Tilburg: Centerdata.
- Bisschop, P., Berg, E. van den, Ven, K. van der, Geus, W. de, & Kooij, D. (2019). *Aanvullend en particulier onderwijs. Onderzoek naar de verschijningsvormen en omvang van aanvullend en particulier onderwijs en motieven voor deelname*. Amsterdam: SEO Economisch Onderwijs; Utrecht: Oberon.
- CBS (2021). *Uitgaven van huishoudens aan onderwijsondersteuning*. Geraadpleegd op 27 november 2021 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/10/uitgaven-van-huishoudens-aan-onderwijsondersteuning>
- Ende, I. van den, Driessen, T., & Bartsch, M. (2019). *Nulmeting Wet beroep leraar. Eindrapportage*. Zoetermeer: Panteia.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het onderwijs 2017/2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020a). *De Staat van het onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020b). *COVID-19-monitor Inspectie van het Onderwijs: Wat deden scholen en instellingen, in de periode van schoolsluiting tot aan 23 april, om het onderwijs zo goed mogelijk te continueren?* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021a). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Doorstroomonderzoek PO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021c). *Gevolgen van 16 maanden corona voor het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021d). *Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020. Kinderopvang ten tijde van corona*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021e). *Meldingen vertrouwensinspecteurs in het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021f). *Peil Schrijfvaardigheid Einde (speciaal) basisonderwijs 2018-2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021g). *Zij-instroom in het Beroep*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Peil.Burgerschap einde basisonderwijs 2019-2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Technisch rapport Analyse en afstemming. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Technisch rapport Financiële kwaliteit. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022d). *Technisch rapport Primair onderwijs. De Staat van het onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022e). *Technisch rapport Schoolloopbanen van nieuwkomers. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2021). *Terug naar leren. Onderwijszorgarrangementen binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel: een verkenning*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kraft, M. A., Blazar, D., & Hogan, D. (2018). *The effect of teacher coaching on instruction and achievement: A meta-analysis of the causal evidence*. *Review of educational research*, 88(4), 547-588.

- Ledoux, G. (2020). *Onderzoek en de ideale school*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (2021a). *Balans na anderhalf jaar: vertraging leergroei het grootst voor rekenen-wiskunde*. Den Haag: NRO.
- Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (2021b). *Balans na anderhalf jaar: kwetsbare leerlingen nog steeds (veel) meer vertraging in leergroei*. Den Haag: NRO.
- Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (2021c). *Balans na anderhalf jaar: verschillen in leergroei tussen scholen blijven bestaan*. Den Haag: NRO.
- OCW (2021). *Nationaal Programma Onderwijs. Eerste voortgangsrapportage*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Suijkerbuijk, A., Schoevers, E., Exalto, R., Bomhof, M., & Walraven, M. (2021). *Monitor subsidieregeling (hoog) begaafden in het primair en voortgezet onderwijs. Meting 2020/2021*. Utrecht: Oberon.
- Vos, de. K., Fontein, P., & Vrielink, S. (2021). *Loopbaanmonitor onderwijs*. Tilburg: Centerdata.
- Vuren, D. van, & Wiel, K. van der (2015). *Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: CPB.
- Wagenaar, H., Schoot, F. van der, & Hemker, B. (2011). *Balans Actief burgerschap en sociale integratie. Uitkomsten van de peiling in 2009. PPON-reeks 45*. Arnhem: Cito.
- Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J., & Valk, I. van der (2021). *Evaluatie wet Veiligheid op school. Eindrapportage*. Utrecht: MOOZ in samenwerking met ECORYS.





# 3 Voortgezet Onderwijs

	Hoofdlijnen	95
3.1	De leerling	98
3.2	De school	110
3.3	Het bestuur	115
	Literatuur	119



# Voortgezet onderwijs



## Kengetallen

### Aantal leerlingen

Totaal

**934.164**

Pro **16.415**

Vmbo-b **30.246**

Vmbo-k **52.817**

Vmbo-g/t **101.558**

Havo **157.895**

Vwo **168.583**

Ib/vavo **11.869**

Onderbouw **394.781**

### Aantal scholen

Scholen

**644**

Afdelingen

**3211**

### Oordelen besturen

Kwaliteitszorg

**13,1%**  
onvoldoende

Verantwoording en dialoog

**8,0%**  
onvoldoende

Kwaliteitscultuur

**9,1%**  
onvoldoende

Dit zijn de meest recente oordelen op bestuursniveau.

### Aantal besturen

**303**

## Financiële gegevens

### Liquiditeit

**1,84**

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

**0,59**

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

### Rentabiliteit

**-0,18**

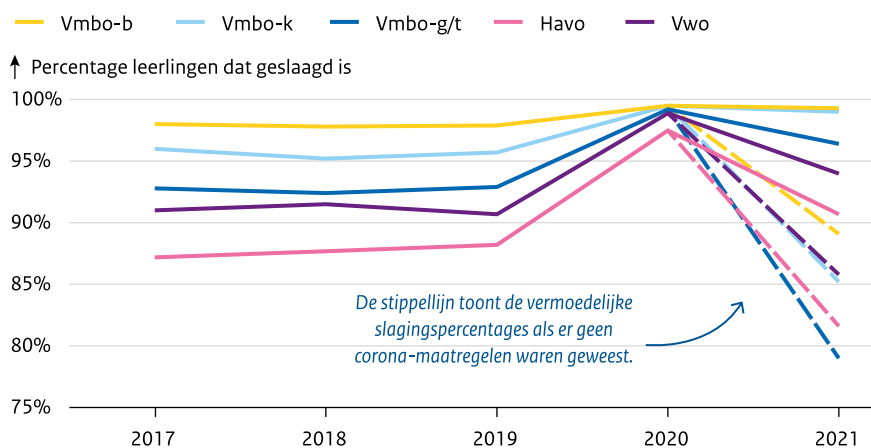
Dit geeft aan in hoeverre onderwijsinstellingen in een jaar 'winst' of 'verlies' hebben gekend. De IvHO hanteert de signaleringswaarde van 0%.

**12** besturen onder aangepast financieel toezicht





## Slagingspercentages

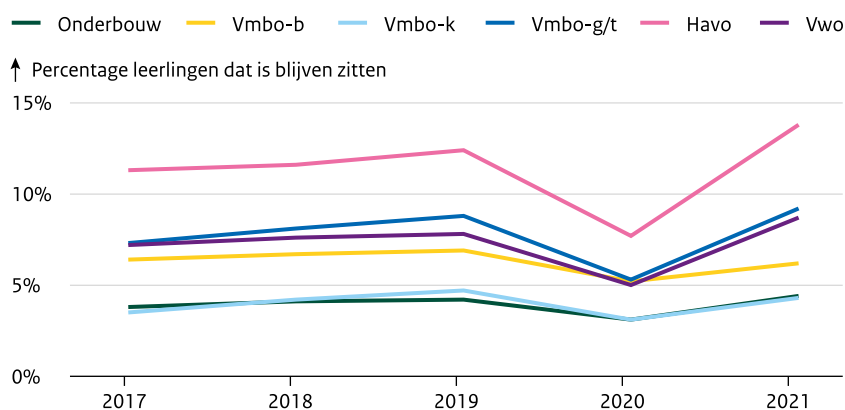


De slagingspercentages in 2021 zijn wederom hoog in vergelijking met de jaren voor de coronacrisis. Het lijkt er op dat maatregelen om eindexamenkandidaten te compenseren er toe geleid hebben dat meer leerlingen geslaagd zijn.



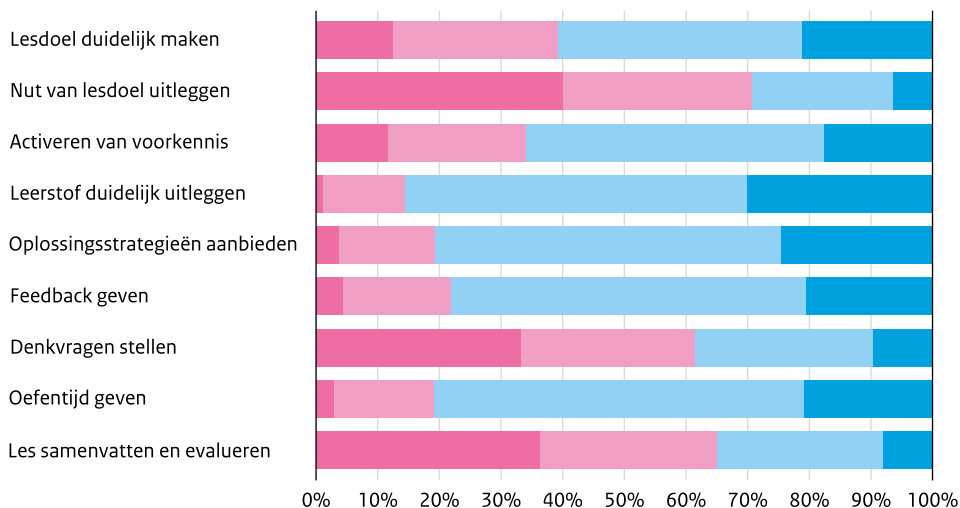
## Aandeel zittenblijvers

In 2020 bleven minder leerlingen zitten dan in eerdere jaren. In 2021 steeg het aandeel zittenblijvers weer. In de onderbouw en op de bovenbouw van vmbo-g/t, havo en vwo bleven meer leerlingen zitten dan voor de coronacrisis.



## Monitor leskwaliteit: onderdeel instructie

Niet geobserveerd    Beperkt geobserveerd    Geobserveerd    Overtuigend geobserveerd



Op basis van lesobservaties door inspecteurs op afdelingen voor vmbo-g/t, havo en vwo blijkt dat de instructie verbeterd kan worden door vaker het nut van de les uit te leggen aan leerlingen, door vragen te stellen die leerlingen uitdagen om diep na te denken, en door aan het einde van de les te evalueren of het doel behaald is.

Bron: Ivho 2022. De cijfers van het jaar 2021 zijn voorlopig.



# Hoofdpijnen

**Voortdurende pandemie** • De coronapandemie duurt voort met ook in het schooljaar 2020/2021 gevolgen voor het onderwijs. Maatregelen om verspreiding van het coronavirus te voorkomen zorgden ervoor dat scholen in de periode van half december tot en met begin februari opnieuw de deuren sloten en over moesten gaan op afstandsonderwijs. Ook daarna golden nog maatregelen. Scholen en besturen zorgden ervoor dat het onderwijs zo goed als mogelijk plaats kon vinden, op school of thuis. Hiervoor hebben wij veel waardering.

**Afname motivatie om te leren** • Waar het veiligheidsgevoel van leerlingen gedurende de coronacrisis onverminderd hoog is, is hun motivatie om te leren afgenomen. Dit geldt voor havo- en vwo-leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Ruim een kwart van de leerlingen geeft aan geen goede thuiswerkplek te hebben, terwijl deze wel onontbeerlijk blijkt voor hun leermotivatie (Geijssels, Jenniskens, & Van Langen, 2020). Bovendien had de groep leerlingen met een slechte thuiswerkplek meer behoefte aan hulp van docenten en ondersteuning bij het plannen dan leerlingen met een goede thuiswerkplek.

**Daling lees- en rekenvaardigheid onderbouw-leerlingen** • De gemiddelde lees- en rekenvaardigheid van onderbouwleerlingen in 2020/2021 is gedaald ten opzichte van 2018/2019 (Koops, Feskens, & Frissen, 2022; Zijlstra, Rietdijk, Frissen, & Feskens, 2021). Deze daling deed zich voor bij alle onderwijsniveaus. Voor leesvaardigheid was deze daling het grootst bij eerstejaarsleerlingen van de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg; de rekenvaardigheid daalde het sterkste bij eerstejaarsleerlingen van de gemengde/theoretische leerweg. De verschillen tussen scholen in de lees- en rekenresultaten zijn groter geworden, maar binnen de scholen niet. Scholen en de inspectie maken zich zorgen over de basisvaardigheden van de leerlingen. Scholen zeggen daarom extra aandacht te besteden aan het verbeteren van de basisvaardigheden.

**Noodzaak tot beter volgen ontwikkeling leerlingen** • Scholen maken zich vooral zorgen over de motivatie en het welzijn van hun leerlingen. Ook maken zij zich zorgen over de burgerschapsvaardigheden. De keuze van het

onderwijs om de middelen van het Nationaal Programma Onderwijs onder meer in te zetten voor het versterken van het welzijn en de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen sluit hierop aan. De leerachterstanden vallen volgens de scholen mee. Echter, uit onderzoek blijkt dat de kennis en vaardigheden van de leerlingen wel degelijk achterblijven bij hun leeftijdsgenoten van vóór de coronacrisis (Koops et al., 2022; Zijlstra et al., 2021; Van Onna, Schouwstra, Van der Molen, De Groot, & Emons, 2021). Bovendien bleven in 2020/2021 naar verhouding meer leerlingen zitten dan in 2018/2019. Het beeld van scholen bij de ontwikkeling van hun leerlingen wijkt daarmee af van wat onderzoek laat zien. Dit verschil benadrukt het belang dat scholen de basisvaardigheden van hun leerlingen op een betrouwbare en valide wijze volgen. Pas dan zien scholen hoe hun leerlingen zich ontwikkelen in vergelijking met leeftijdsgenoten en hoe groot eventuele achterstanden zijn.

**Lager vaardigheidsniveau, meer geslaagden** • In tegenstelling tot vorig schooljaar vond in 2020/2021 het centraal examen – behalve het cspe – wel plaats, voorzien van een aantal maatregelen en aangepaste normering. Daardoor is een vergelijking van de resultaten met eerdere jaren lastig. Waar een vergelijking mogelijk is, laat deze zien dat de gemiddelde vaardigheid is gedaald bij Nederlands en wiskunde in vergelijking met de voorgaande schooljaren. De slagingspercentages lagen daarentegen opnieuw beduidend hoger dan tijdens de laatste centrale examinering vóór de coronapandemie (DUO, 2021b). Gemiddeld is ruim 10 procent van de leerlingen geslaagd dankzij de duimregeling en/of de extra herkansing.

**Waarde diploma onder druk** • In 2019/2020 vonden er enkel schoolexamens plaats en waren de slagingspercentages hoger dan gebruikelijk. Mogelijk heeft een deel van de leerlingen het diploma behaald ondanks een onvoldoende beheersing van de kennis en vaardigheden. Dit vermoeden lijkt bevestigd door het aandeel leerlingen dat in 2021 mét centraal examen is geslaagd dankzij maatregelen als de duimregeling. De afwezigheid van een centraal examen of het treffen van compenserende maatregelen doet afbreuk aan de diplomawaarde. Om de diplomawaarde nu en in de toekomst te kunnen borgen,

vraagt dit om een examinering zoals we die kenden van voor de coronacrisis: met een schoolexamen, met een centraal examen met constante normering en zonder compenserende maatregelen.

**Grote verschillen in leskwaliteit** • In het schooljaar 2020/2021 heeft de inspectie de leskwaliteit onderzocht op de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo, de havo en het vwo. De lessen verschillen in kwaliteit, vooral in de instructie en in de afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen. In een deel van de lessen is verbetering nodig in de instructie en in de afstemming. In deze lessen leggen docenten leerlingen niet uit waarom zij iets leren, dagen ze de leerlingen onvoldoende uit en evalueren zij aan het einde van de les niet met leerlingen of het lesdoel behaald is.

**Leerresultaten baren zorgen** • De inspectie maakt zich zorgen over de leerresultaten. De lees- en rekenvaardigheid van de leerlingen daalt. Ook doen examenleerlingen het minder goed dan hun leeftijdsgenoten een aantal jaren terug. Achterstanden vanwege de pandemie zijn slechts gedeeltelijk een verklaring; ze zetten vooral de onderwijsresultaten verder onder druk. In veel lessen is winst te behalen in de kwaliteit van de instructie en afstemming. Goede leerresultaten vragen om goede lessen. Versterking van de leskwaliteit is daarom noodzakelijk voor het verbeteren van de leerresultaten.







**Maatschappelijke opgaven van het onderwijs** • In deze paragraaf beschrijven we de bijdrage van het voortgezet onderwijs aan het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Die zijn:

1. Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd.
2. Elke leerling en student kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken.
3. Elke leerling en student draagt bij aan sociale samenhang in de samenleving.
4. Elke leerling en student slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt.
5. Elke leerling en student krijgt gelijke kansen en een passend aanbod.

### 3.1 De Leerling

*Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd*

*Resultaten onderbouwleerlingen*

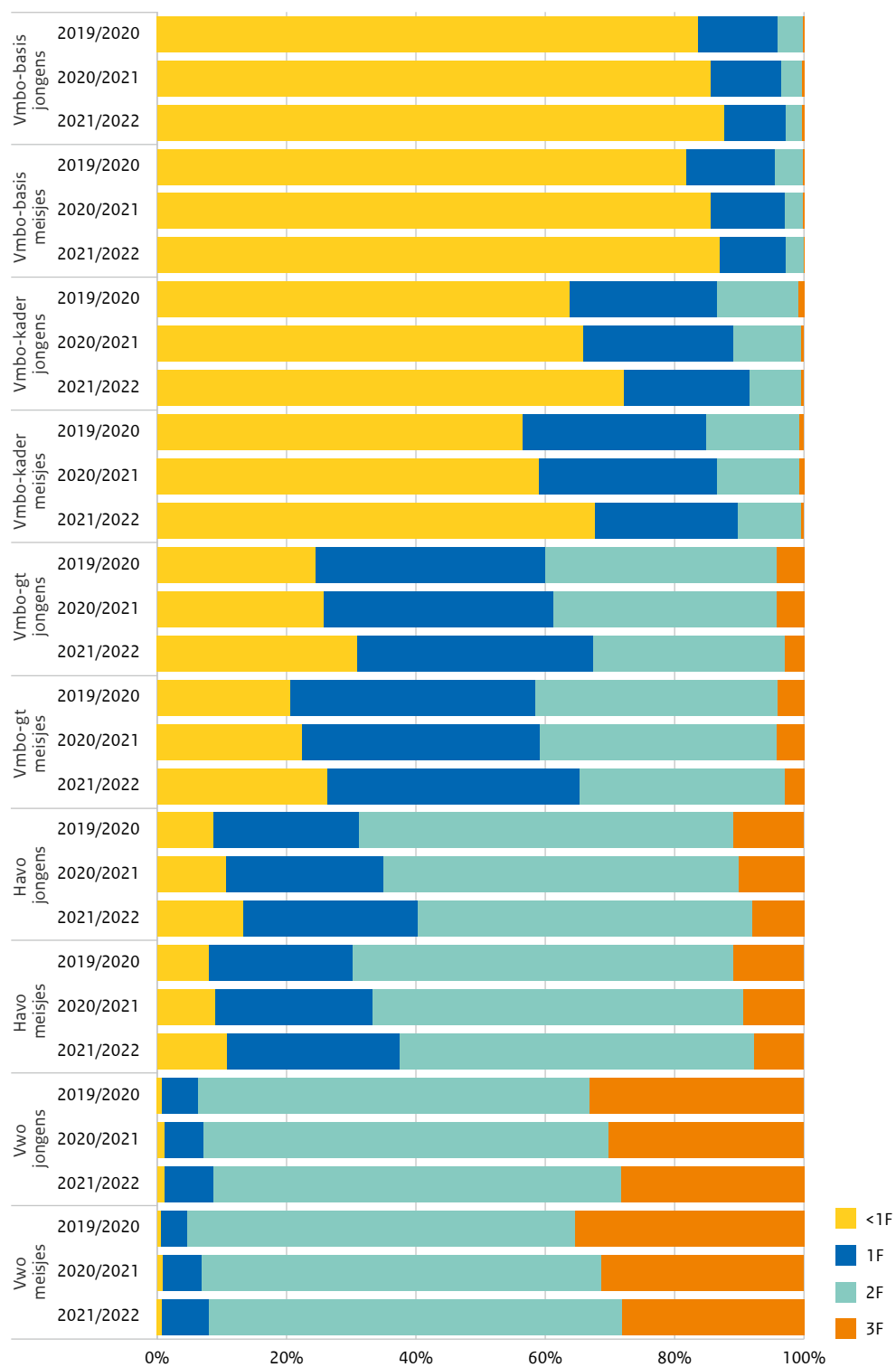
**Vaardigheid Nederlands en rekenen/wiskunde brugklassers gedaald, Engels gestegen** • Het vaardigheidsniveau in de Nederlandse taal en rekenen/wiskunde van eerstejaarsleerlingen in schooljaar 2021/2022 is lager dan van de leerlingen die in de schooljaren 2019/2020 en 2020/2021 startten in het voortgezet onderwijs (Koops et al., 2022). Eerstejaarsleerlingen van het schooljaar 2021/2022 zijn wel een stuk vaardiger in de Engelse taal dan hun leeftijdgenoten in 2019/2020 en 2020/2021 (Koops et al., 2022). Voor bijna alle onderwijsniveaus geldt dat meer leerlingen instromen met een referentieniveau lager dan 1F, zowel bij de Nederlands leesvaardigheid (figuur 3.1a) als bij rekenen/wiskunde (figuur 3.1b). De coronamaatregelen voor het onderwijs zullen een rol hebben gespeeld bij deze daling. Een mogelijke verklaring is ook dat basisscholen kansrijk hebben geadviseerd en als gevolg hiervan leerlingen met een gemiddeld lagere vaardigheid mogelijk op hogere niveaus zijn geplaatst.

**Nederlandse leesvaardigheid onderbouwleerlingen gedaald** • De gemiddelde leesvaardigheid van onderbouwleerlingen is gedaald ten opzichte van twee jaar geleden. Analyses uit resultaten van leerlingvolgsysteemtoetsen die door een deel van de scholen in de onderbouw (leerjaar 1, 2 en 3) afgenomen worden laten dit zien. Deze daling was het grootst bij eerstejaarsleerlingen van de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg en bij leerlingen uit het derde leerjaar van de havo. Bij alle schoolsoorten daalt de leesvaardigheid in de onderbouw, alleen op het vwo is deze daling minder opvallend (Zijlstra et al., 2021). De coronamaatregelen voor het onderwijs zullen een rol hebben gespeeld bij deze daling. Tegelijkertijd was al voor de coronapandemie sprake van een licht dalende trend in leesvaardigheid in de onderbouw en daalde ook de beheersing van de referentieniveaus (Zijlstra et al., 2021). Vmbo-leerlingen behoren aan het einde van hun schoolloopbaan minimaal referentieniveau 2F te behalen, havo-leerlingen 3F en vwo-leerlingen 4F. Steeds minder leerlingen halen aan het einde van hun derde leerjaar dit minimale referentieniveau (figuur 3.1c).

**Ook rekenvaardigheid onderbouwleerlingen gedaald** • De gemiddelde scores voor rekenen zijn bij bijna alle schoolsoorten flink gedaald ten opzichte van 2018/2019. Alleen bij eerstejaarsleerlingen van de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg zijn de resultaten stabiel gebleven. De daling was het grootst bij tweedejaars leerlingen van de gemengd/theoretische leerweg van het vmbo (Zijlstra et al., 2021). Het is waarschijnlijk dat ook hier de coronamaatregelen een rol hebben gespeeld. Deze verklaring geldt alleen niet voor de eerstejaars vwo-leerlingen, hier was de daling vergelijkbaar met de schooljaren voor de coronapandemie. Leerlingen behalen in het derde leerjaar minder hoge referentieniveaus voor rekenen dan in voorgaande schooljaren (figuur 3.1d) (Zijlstra et al., 2021). Meer leerlingen behalen in het derde leerjaar nog niet het fundamentele niveau.

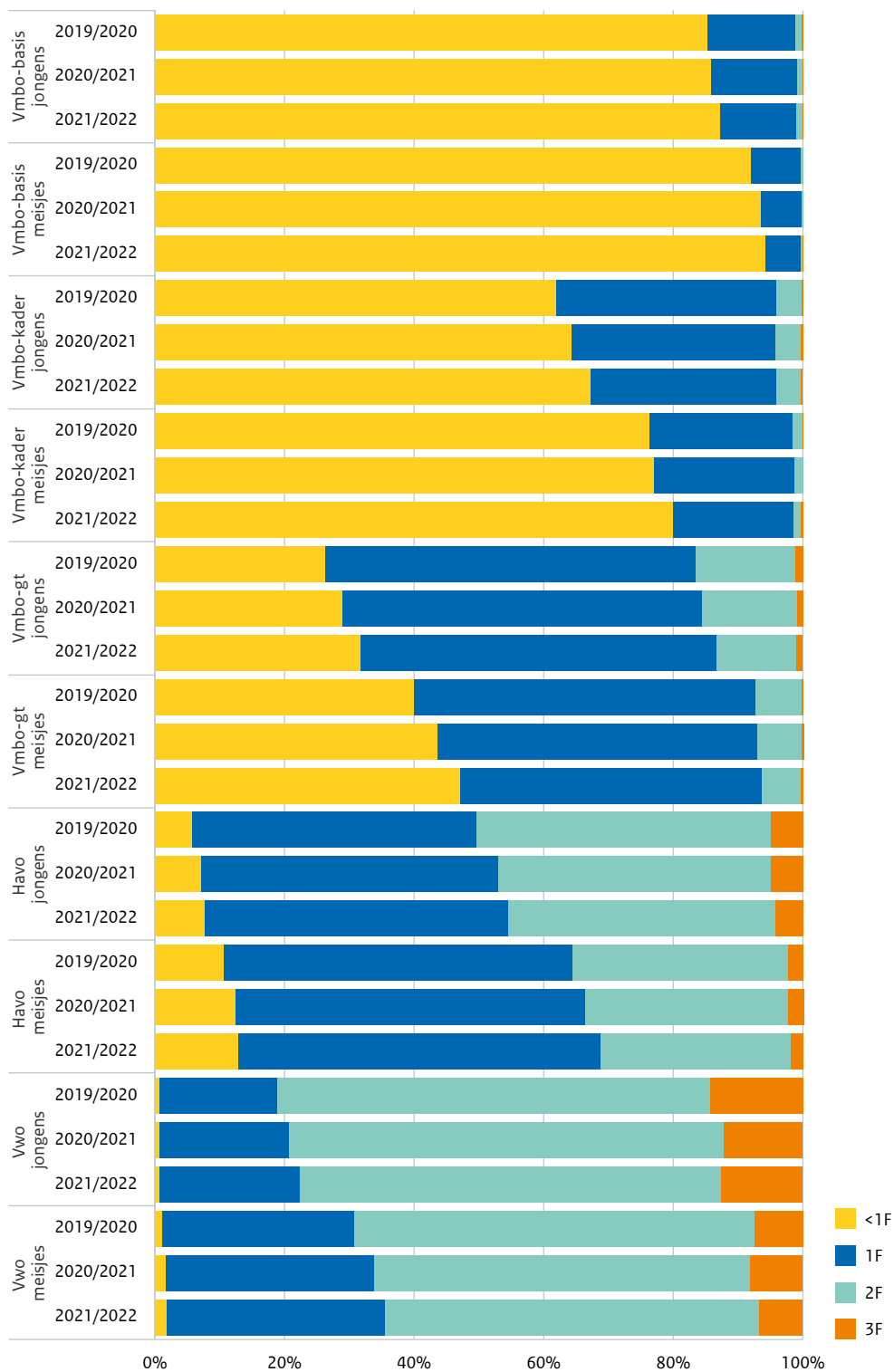
**Schoolverschillen in resultaten onderbouwleerlingen toegenomen** • Er is meer spreiding tussen scholen in de resultaten van onderbouwleerlingen dan in voorgaande leerjaren, vooral bij de havo- en vwo-afdelingen (Zijlstra et al., 2021). Bij de resultaten op de centrale examens is de spreiding tussen scholen niet groter geworden (Van Onna et al., 2021). Tijdens de scholensluitingen volgden eindexamenleerlingen het onderwijs op school, terwijl de onderbouwleerlingen afstandsonderwijs kregen. De mate waarin scholen succesvol waren in het aanbieden van afstandsonderwijs is daarmee een

**Figuur 3.1a** Beheersing referentieniveaus Nederlandse leesvaardigheid eerstejaarsleerlingen in de jaren 2019/2020-2021/2022 (in percentages)



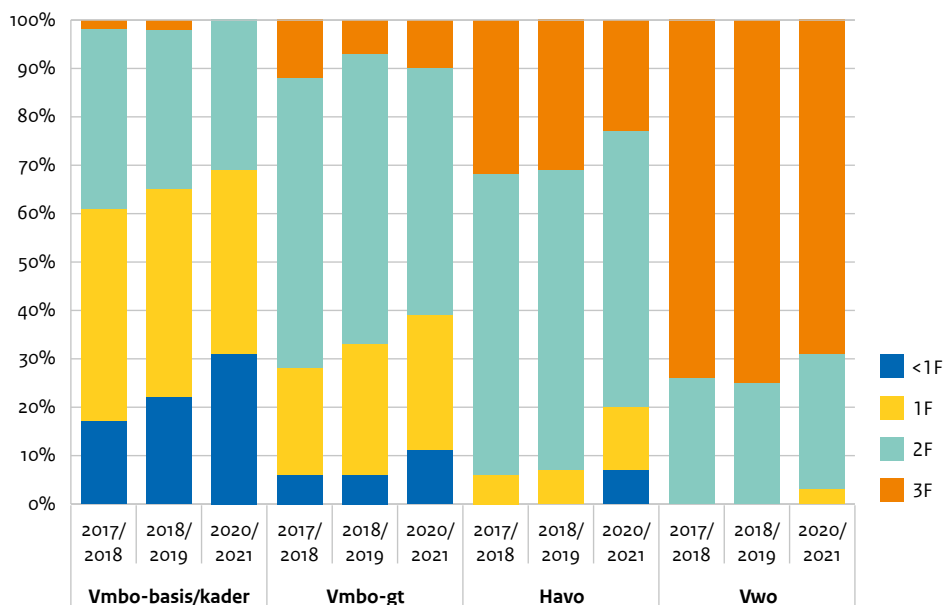
Bron: Koops et al. (2022)

**Figuur 3.1b** Beheersing referentieniveaus rekenen/wiskunde eerstejaarsleerlingen in de jaren 2019/2020-2021/2022



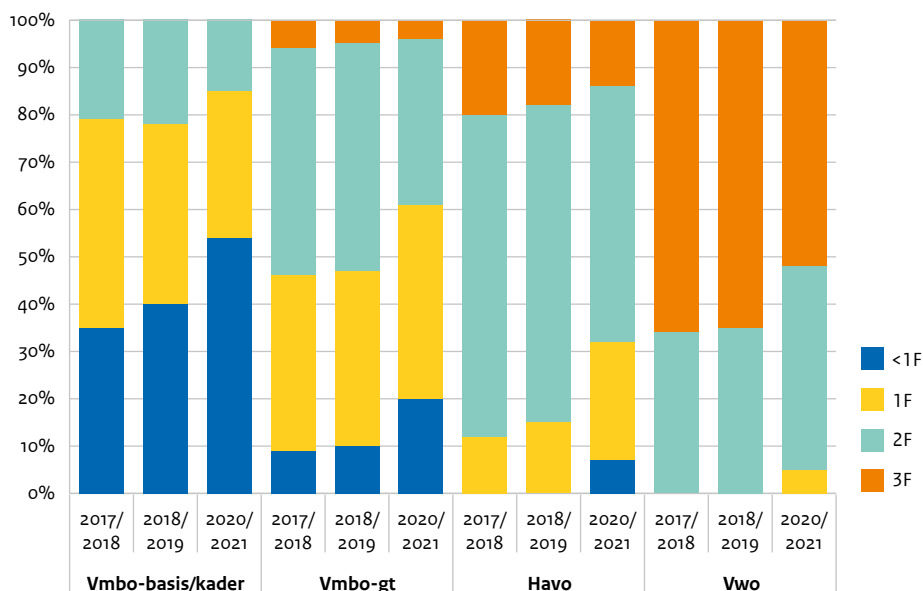
Bron: Koops et al. (2022)

Figuur 3.1c Beheersing referentieniveaus Nederlandse leesvaardigheid einde leerjaar 3 naar schoolsoort (in percentages)



Bron: Zijlstra et al. (2021)

Figuur 3.1d Beheersing referentieniveaus rekenen einde leerjaar 3 naar schoolsoort (in percentages)



Bron: Zijlstra et al. (2021)

mogelijke verklaring voor de toename in de verschillen tussen scholen in de resultaten van onderbouwleerlingen. Onderbouwleerlingen op scholen met een relatief hoge achterstandscore gingen over het algemeen niet meer achteruit dan leerlingen op scholen met een lage achterstandscore (Zijlstra et al., 2021).

**Leerresultaten Engels gestegen** • De Engelse woordenschat van leerlingen in de onderbouw vertoont al jaren een stijgende lijn. De woordenschat is nog sterker gestegen in de periode 2018/2019 tot en met 2020/2021 (Zijlstra et al., 2021). Een mogelijke verklaring is volgens leraren dat leerlingen vanwege

de coronamaatregelen meer tijd konden besteden aan Engelstalige media (OCW, 2021b). Ook de gemiddelde vaardigheid op het centraal examen Engels is gestegen: er is sprake van een stijging met 0,1 tot 0,2 cijferpunten (Van Onna et al., 2021).

### Examens

**Maatregelen centraal examen 2021** • In tegenstelling tot schooljaar 2019/2020 werd in 2020/2021 het centraal examen wel afgenomen. Alleen de centrale praktijkexamens in de beroepsgerichte profielvakken van het vmbo gingen niet door. De eindtermen van de praktijkexamens hebben scholen in schooljaar 2020/2021 getoetst in hun schoolexamens. Het is lastig om de resultaten van het centraal examen te vergelijken met de resultaten uit eerdere jaren waarin een centraal examen plaatsvond. De reden hiervoor is dat in 2020/2021 de volgende drie compenserende maatregelen golden. Leerlingen konden ten eerste gebruikmaken van de duimregeling. Leerlingen konden de duimregeling inzetten om één niet-kernvak, niet mee te laten tellen in de bepaling van de uitslag. Op de havo en het vwo zijn Nederlands, wiskunde en Engels kernvakken. Op het vmbo is alleen Nederlands een kernvak. Een tweede maatregel betrof de verlenging van het tweede tijdvak en de mogelijkheid voor een herkansing in het derde tijdvak. Leerlingen hadden hierdoor meer spreiding en dus tijd, tussen hun examens. Ten derde konden leerlingen in 2020/2021 twee vakken herkansen in plaats van één vak. Bovendien verliep de normering van de centrale examens anders. Vanwege de aangepaste normeringssystematiek kon niet worden gegarandeerd dat de prestatie-eis voor een voldoende gelijk zou blijven aan de prestatie-eisen in de voorgaande jaren (Van Onna et al., 2021).

**Daling vaardigheidsniveau centraal examen Nederlands** • De gemiddelde cijfers Nederlands wijken niet af van eerdere eindexamenjaren. Echter, vanwege de aangepaste normering bij het centraal examen in schooljaar 2020/2021 lag de prestatie-eis lager dan in voorgaande jaren. Hiermee rekening houdend is de gemiddelde vaardigheid gedaald met ongeveer 0,3 cijferpunten bij Nederlands in vergelijking tot de periode 2015-2019 (Van Onna et al., 2021). De gemiddelde schoolexamencijfers voor Nederlands bleven stabiel. Waarschijnlijk is bij het bepalen van de normering van schoolexamens een vergelijkbare afweging gemaakt als bij de bepaling van de normering van het centraal examen. Een voorbeeld van zo'n afweging is dat scholen extra herkansingen voor het schoolexamen hebben aangeboden.

**Daling vaardigheidsniveau en resultaten centraal examen wiskunde** • De gemiddelde examenresultaten voor wiskunde zijn gedaald in schooljaar 2020/2021 ten opzichte van het schooljaar 2018/2019. Bij de vmbo-afdelingen gaat het om een daling tussen de 0,5 (vmbo-kader) en 0,2 (vmbo-gemengd/theoretisch) cijferpunten, bij de havo en het vwo was de daling kleiner met 0,1 cijferpunt. De normering van het centraal examen wiskunde is aangepast in schooljaar 2020/2021. Rekening houdend met deze aangepaste normering lag het vaardigheidsniveau van wiskunde aanmerkelijk lager dan in de periode 2015-2019: er is sprake van een vaardigheidsdaling van 0,4 à 0,5 cijferpunt in het schooljaar 2020/2021 ten opzichte van de voorgaande periode (Van Onna et al., 2021). In vergelijking met voorgaande jaren werden er bij wiskunde bovendien meer heel lage scores gehaald; dit kan komen doordat relatief veel leerlingen van het vmbo ervoor kozen om de duimregeling in te zetten bij wiskunde. De gemiddelde schoolexamencijfers voor wiskunde liggen in 2020/2021 ook iets lager (behalve voor vmbo-basis) vergeleken met het voorgaande schooljaar. Wel gaat het om kleine verschillen van 0,1 cijferpunt. Ook bij wiskunde hebben scholen bij het afnemen en beoordelen van hun schoolexamens waarschijnlijk rekening gehouden met het niveau van het betreffende cohort en de impact van de coronamaatregelen op de mogelijkheid om te kunnen leren.

**Meer leerlingen geslaagd, maar niveau centraal examen lager dan in voorgaande schooljaren** • Met uitzondering van schooljaar 2019/2020, waarin geen centraal examen plaatsvond, waren de slagingspercentages in 2020/2021 hoger dan in de drie voorgaande schooljaren (tabel 3.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Net als in 2019/2020 lijkt het erop dat de maatregelen om eindexamenleerlingen te compenseren ertoe hebben geleid dat meer leerlingen dan voorheen zijn geslaagd. Voor alle schoolsoorten geldt dat de gemiddelde eindcijfers op het centraal examen nauwelijks afwijken van voorgaande jaren, hetzelfde geldt voor de eindcijfers van het schoolexamen. Er is wel sprake van een gemiddelde daling in vaardigheid van de eindexamenleerlingen in het schooljaar 2020/2021, met name



bij de basisberoepsgerichte en de gemengd/theoretische leerwegen en bij de havo (Van Onna et al., 2021).

**Tabel 3.1a** Percentage geslaagden naar schoolsoort in de periode 2016/2017-2020/2021 (n 2020/2021=186.269)

		2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Vmbo-basis	Geslaagd	98,0	97,8	97,9	99,5	99,3
	Gezakt	2,0	2,2	2,1	0,5	0,7
Vmbo-kader	Geslaagd	96,0	95,2	95,7	99,5	99,0
	Gezakt	4,0	4,8	4,3	0,5	1,0
Vmbo-gemengd/ theoretisch	Geslaagd	92,8	92,4	92,9	99,2	96,4
	Gezakt	7,2	7,6	7,1	0,8	3,6
Havo	Geslaagd	87,2	87,7	88,2	97,5	90,7
	Gezakt	12,8	12,3	11,8	2,5	9,3
Vwo	Geslaagd	91,0	91,5	90,7	98,9	94,0
	Gezakt	9,0	8,5	9,3	1,1	6,0

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022f)

**18.844 leerlingen zonder duimregeling niet geslaagd** • Leerlingen op de gemengde/theoretische leerweg maakten met ruim 14 procent het meest gebruik van de duimregeling om te kunnen slagen. Leerlingen op de basisberoepsgerichte leerweg maakten met 6 procent het minst gebruik van de regeling (DUO, 2021b). Ruim 10 procent van de leerlingen zou met de resultaten die zij hebben behaald op het centraal examen zonder duimregeling waarschijnlijk niet zijn geslaagd. Dit percentage zou nog hoger liggen wanneer we rekening houden met de aangepaste normering. Het is echter lastig om conclusies te kunnen trekken. De maatregelen voor het centraal examen 2021 werden op 12 februari 2021 bekend gemaakt. Mogelijk hebben leerlingen vanaf dat moment strategische keuzes gemaakt in hun inzet. Wiskunde was onder vmbo-leerlingen het meest gekozen vak dat werd ingezet voor de duimregeling. Bijna 6 procent van de vmbo-leerlingen slaagde doordat zij de duimregeling hebben ingezet voor het vak wiskunde. Tegelijkertijd laten resultaten uit leerlingvolgsysteemtoetsen zien dat een meerderheid van de vmbo-leerlingen aan het einde van hun derde leerjaar niet het fundamentele niveau voor rekenen heeft behaald (Zijlstra et al., 2021). Voor deze leerlingen is het belangrijk dat zij zich wel blijven ontwikkelen in hun vaardigheid voor rekenen/wiskunde. Leerlingen van de havo en het vwo die slaagden door de inzet van de duimregeling kozen er overwegend voor om de regeling in te zetten voor een verplicht profielvak. Populaire vakken voor de duimregeling waren daar biologie, geschiedenis, economie en scheikunde (DUO, 2021b). De duimregeling heeft hiermee mogelijk een negatieve invloed gehad op de profilering door middel van de profielkeuze.

**Kleinere verschillen in slagingspercentages naar migratieachtergrond** • In het schooljaar 2020/2021 slaagden meer leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond dan voor de coronapandemie. Er was bovendien sprake van een sterkere stijging van het slagingspercentage in vergelijking met leerlingen zonder een migratieachtergrond (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Ook in schooljaar 2018/2019 slaagden meer leerlingen met een migratieachtergrond en werd het verschil in slagingspercentages kleiner tussen leerlingen met en zonder migratieachtergrond. Vergeleken met de leerlingen zonder een migratieachtergrond slagen de leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond nog steeds minder vaak en behalen ze gemiddeld een lager cijfer voor het centraal examen. Dit cijfer is ook iets meer gedaald in de afgelopen jaren dan dat van leerlingen zonder migratieachtergrond, met uitzondering van de leerlingen met een migratieachtergrond op het vwo. Het zal moeten blijken of de ontwikkeling vanaf schooljaar 2018/2019 naar kleinere verschillen tussen de slagingspercentages van leerlingen met en zonder een migratieachtergrond zich doorzet.

**Jongens halen hogere cijfers op het centraal examen dan meisjes** • Het gemiddelde cijfer op het centraal examen van jongens is bij alle schoolsoorten hoger dan dat van meisjes. Terwijl juist de slagingspercentages van meisjes iets hoger liggen, net als de cijfers voor het schoolexamen. Alleen voor

het vwo zijn de slagingspercentages van jongens hoger, voor de basisberoepsgerichte leerweg zijn de percentages vrijwel gelijk (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). In 2019/2020 slaagden meisjes vaker dan jongens voor de havo en het vwo (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Meisjes hebben meer dan jongens in 2019/2020 geprofiteerd van het wegvallen van het centraal examen (CPB, 2020). Er is meer onderzoek nodig om de verschillen tussen jongens en meisjes in behaalde resultaten te duiden.

**Trend naar meer vwo-diploma's zet door** • De trend dat er relatief meer vwo-diploma's worden behaald in vergelijking met voorgaande schooljaren zet in 2019/2020 door. Het aandeel leerlingen met een diploma van de basisberoepsgerichte leerweg en de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo blijft dalen, maar het aandeel leerlingen met een diploma van de kaderberoepsgerichte leerweg is weer iets gestegen (tabel 3.1b) (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

**Tabel 3.1b** Percentage diploma's naar schoolsoort in de jaren 2016/2017-2020/2021 (n 2020/2021=176.694)

	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Vmbo-basis	10,9	10,3	9,5	8,7	8,5
Vmbo-kader	15,3	15,1	15,1	14,3	14,8
Vmbo-gemengd/theoretisch	29,4	28,9	29,2	28,9	28,3
Havo	25,6	26,4	26,7	27,9	27,7
Vwo	18,8	19,3	19,5	20,2	20,8

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022f)

**Diploma voor leerlingen in het praktijkonderwijs** • Geslaagde leerlingen in het praktijkonderwijs krijgen in het schooljaar 2021/2022 voor het eerst een landelijk erkend diploma. Aan het diploma zijn geen eindtermen of kerndoelen verbonden; scholen bepalen zelf wanneer leerlingen hun schoolloopbaan succesvol hebben afgerond. Hier is voor gekozen om recht te doen aan het maatwerk dat in het praktijkonderwijs geboden wordt. Op stelselniveau hebben we weinig informatie over hoe leerlingen in het praktijkonderwijs zich ontwikkelen. We weten bijvoorbeeld niet welke referentieniveaus zij beheersen wanneer zij uitstromen naar de arbeidsmarkt of het vervolgonderwijs. Ten opzichte van vijf jaar geleden stromen wel meer leerlingen door naar het vervolgonderwijs.

**Aanvragen afwijkende wijze van examineren** In het schooljaar 2020/2021 ontving de inspectie voor 1.496 leerlingen een aanvraag voor het doen van gespreid examen. Voor 21.921 leerlingen met een handicap/beperking en 1.230 leerlingen met een anderstalige achtergrond ontvingen wij een aanvraag voor extra voorzieningen bij de afname van de examens. Het totaal aantal aanvragen voor een afwijkende wijze van examineren lag in schooljaar 2020/2021 daarmee op 24.647. In eerdere schooljaren was dit 17.632 (schooljaar 2019/2020) en 27.815 (schooljaar 2018/2019). Overeenkomstig het Eindexamenbesluit VO gaat het bij deze extra voorzieningen om een verlenging van de duur van de examens en/of het gebruik van een woordenboek Nederlands.

#### *Elke leerling kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken*

**Meer motivatieproblemen dan voor de coronacrisis** • Leerlingen zijn door ons gevraagd naar hun gevoel van veiligheid op school en hun motivatie voor en tijdens de coronacrisis (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Het veiligheidsgevoel van leerlingen bleef onverminderd hoog tijdens de coronacrisis. Wel ervoeren zij een negatieve verandering in hun motivatie. Voor havo- en vwo-leerlingen geldt dit meer dan voor leerlingen van andere onderwijsniveaus.

**Goede thuiswerkplek voorwaardelijk voor leermotivatie** • Ook onderzoek van Geijsel et al. (2020) wijst op een verminderde leermotivatie gedurende de coronacrisis. De onderzoekers ondervroegen bijna 22 duizend leerlingen naar hun zogeheten autonome leermotivatie in de periode van de scholen-sluiting: de welwillendheid om thuis te leren, op afstand van de school. Leerlingen in de bovenbouw van de havo en het vwo hebben minder autonome leermotivatie dan onderbouwleerlingen. Mogelijk dat de leerlingen in de bovenbouw van nature meer extrinsiek gemotiveerd zijn vanwege de examens.

Ook de thuiswerkplek speelt een belangrijke rol bij de leermotivatie: 27 procent van de leerlingen gaf aan geen goede thuiswerkplek te hebben en deze leerlingen scoorden lager op leermotivatie. Bovendien hadden deze leerlingen, meer dan leerlingen met een goede thuiswerkplek, behoefte aan ondersteuning bij het plannen en hulp van docenten gericht op het leren. Daarmee leefde bij veel meer leerlingen de behoefte op school te kunnen zijn dan de ongeveer 10 procent leerlingen voor wie de scholen openbleven gedurende de scholensluiting. Dit suggereert dat de coronapandemie bij een grotere groep jongeren een negatieve invloed heeft gehad op de leermotivatie dan vaak gedacht.

### *Elke leerling draagt bij aan de sociale samenhang in de samenleving*

**Nieuwe burgerschapswet** • De inspectie wijst er al geruime tijd op dat de informatie van scholen over de sociale en maatschappelijke opbrengsten van het onderwijs beperkt is. Ook wijzen wij er al langere tijd op dat het inzicht in de sociale kwaliteit van onderwijs bescheiden is. Het is de bedoeling dat de nieuwe wettelijke burgerschapsopdracht hier verandering in gaat brengen. De wet vraagt scholen namelijk de resultaten van het burgerschapsonderwijs in kaart te brengen en daarover verantwoording af te leggen.

**Zorgen over burgerschapsvaardigheden leerlingen** • Uit ons onderzoek naar de effecten op het onderwijs van 16 maanden corona blijkt onder andere dat op de onderzochte scholen er in de onderbouw meer aandacht is voor burgerschapsvaardigheden dan in de bovenbouw. Een kwart van de scholen zegt geen zicht te hebben op de gevolgen van de coronacrisis voor de burgerschapsvaardigheden van de leerlingen. Een kwart tot een vijfde van de ondervraagde scholen maakt zich grote of zeer grote zorgen over risico's op achterstanden in de burgerschapsvaardigheden van de leerlingen en ongeveer de helft van de scholen ziet nauwelijks of geen risico's (Inspectie van het Onderwijs, 2021d).

### *Elke leerling slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt*

#### *Onderwijspositie ten opzichte van basisschooladvies*

**Definitief schooladvies weer vergelijkbaar met periode voor 2019/2020** • In het schooljaar 2019/2020 hebben leerlingen in groep 8 van de basisschool geen eindtoets gemaakt vanwege de coronapandemie. Hierdoor konden initiële schooladviezen voor het voortgezet onderwijs niet worden herzien op grond van de uitslag van de eindtoets. Minder leerlingen kregen het schooladvies havo tot en met vwo en meer leerlingen kregen een schooladvies vmbo-basis tot en met vmbo-gemengd/theoretische leerweg (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). In het schooljaar 2020/2021 is de verdeling van definitieve schooladviezen weer vergelijkbaar met de periode vóór het schooljaar 2019/2020. Dit bevestigt het belang van de eindtoets voor het definitieve schooladvies. Ongeveer 23 procent van de leerlingen kreeg een advies voor vmbo-basis tot en met vmbo-kader/gemengd/theoretisch. Ongeveer 27 procent kreeg een schooladvies vmbo-gemengd/theoretisch of vmbo-gemengd/theoretisch/havo en bijna 49 procent van de leerlingen kreeg een schooladvies havo tot en met vwo.

**Meer leerlingen boven niveau schooladvies** • In het schooljaar 2021/2022 zit een groter aandeel leerlingen in leerjaar 3 boven het niveau van het schooladvies van de basisschool dan in 2020/2021 en 2019/2020. Dat geldt voor alle onderwijsniveaus en zowel voor leerlingen met een enkelvoudig als meervoudig schooladvies. Zo is 11,5 procent van de leerlingen met een enkelvoudig advies opgestroomd en 2,4 procent van de leerlingen met een meervoudig schooladvies (tabel 3.1c). Van de leerlingen in leerjaar 3 met een meervoudig schooladvies is 45,6 procent geplaatst op het hoogste niveau binnen het schooladvies. 55,1 procent van de leerlingen met het advies vmbo-kader/gemengd/theoretisch volgt het hoogste niveau binnen dit schooladvies. Voor de meervoudige adviezen vmbo-gemengd/theoretisch/havo en havo/vwo gaat het om respectievelijk 38,5 en 44,9 procent; meer dan in 2020/2021. Met uitzondering van de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo, zitten steeds minder leerlingen in leerjaar 3 op een lager niveau dan het basisschooladvies (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

**Tabel 3.1c** Positie van leerlingen in leerjaar 3 ten opzichte van het definitieve basisschooladvies in de jaren 2017/2018-2021/2022 (n 2021/2022=161.589)

		2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022*
Enkelvoudig advies	Afstroom	13,7	14,3	15,5	14,1	13,3
	Positie=advies	71,4	72,6	73,7	75,2	75,2
	Opstroom	14,8	13,1	10,8	10,6	11,5
Meervoudig advies	Afstroom	5,6	5,9	6,2	5,4	5,1
	Laagste niveau binnen advies	46,3	46,8	48,4	48,9	47,0
	Hoogste niveau binnen advies	44,8	44,9	43,0	43,5	45,6
	Opstroom	3,2	2,5	2,3	2,2	2,4

\*voorlopige gegevens

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022f)

**Onderbouw- en bovenbouwsnelheid**

**Ruimhartig overgangsbeleid leidt tot uitgesteld zittenblijven** • In 2019/2020 nam, tegen de trend in, op alle niveaus het percentage zittenblijvers sterk af. Deze trendbreuk was van tijdelijke aard. In alle schoolsoorten is het percentage zittenblijvers gestegen in 2020/2021 en naarmate het aandeel zittenblijvers in 2019/2020 meer daalde, steeg het aandeel zittenblijvers in 2020/2021 ook meer (tabel 3.1d). Hierbij valt met name de stijging op de havo op. Bovendien is het aandeel zittenblijvers in 2020/2021 voor de gemengd/theoretische leerweg van het vmbo, de havo en het vwo hoger dan voor de coronapandemie (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Daarmee lijkt het ruimhartiger overgangsbeleid van 2019/2020 niet zozeer een vorm van kansenbeleid, maar vooral geleid te hebben tot uitgesteld zittenblijven.

**Tabel 3.1d** Percentage zittenblijvers naar schoolsoort in de jaren 2016/2017-2020/2021 (n 2020/2021=687.935)

	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021*
Onderbouw	3,8	4,1	4,2	3,1	4,4
Vmbo-basis	6,4	6,7	6,9	5,2	6,2
Vmbo-kader	3,5	4,2	4,7	3,1	4,3
Vmbo-gemengd/theoretisch	7,3	8,1	8,8	5,3	9,2
Havo	11,3	11,6	12,4	7,7	13,8
Vwo	7,2	7,6	7,8	5,0	8,7

\*voorlopige gegevens

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022f)

**Stapelen neemt toe** • Een klein deel van de leerlingen stroomt na het behalen van hun diploma op binnen het voortgezet onderwijs. Dit zogeheten stapelen vond in het schooljaar 2020/2021 meer plaats dan in 2019/2020. Vooral leerlingen van de havo (7,2 procent versus 5,4 procent in 2019/2020) en de gemengd/theoretische leerweg (17,2 procent versus 13,8 procent) stapelen vaker (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Een mogelijke verklaring voor deze toename is het wettelijk doorstroomrecht per 1 augustus 2020 voor leerlingen met een vmbo-g/t-diploma die willen doorstromen naar de havo en voor gediplomeerde havisten die willen doorstromen naar het vwo.

**Examen cohort 2019/2020 valt niet vaker uit in het hoger onderwijs** • In het schooljaar 2019/2020 kwamen, als gevolg van de coronapandemie, alle centraal examens te vervallen en behaalden de examenleerlingen hun diploma op basis van de resultaten van het schoolexamen. Hierdoor zijn mogelijk leerlingen geslaagd met hiaten in hun kennis en vaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Deze groep leerlingen heeft als eerstejaarsstudent in het hoger onderwijs niet of nauwelijks vaker de studie beëindigd of is gewisseld van studie dan andere cohorten (zie ook hoofdstuk 6).

In het hoger beroepsonderwijs laten de cijfers zelfs een gunstiger beeld zien dan andere jaren. In het wetenschappelijk onderwijs zijn de uitval en wisseling van studie weliswaar licht toegenomen, maar liggen de percentages nog altijd lager dan in de jaren voor de coronacrisis. Mogelijk heeft het hoger onderwijs adequaat geanticipeerd op eventuele hiaten in de kennis en vaardigheden van hun eerstejaarsstudenten of viel het in de praktijk mee met deze hiaten. Een andere verklaring kan liggen in de versoepelingen van de (norm voor) het bindend studieadvies in het hoger onderwijs. Bovendien hebben de examenleerlingen uit 2019/2020 op de laatste maanden van hun schoolcarrière na, onderwijs in een reguliere setting gehad. Voor de aankomende examencohorten geldt dat de leerlingen met meerdere schoolsluitingen en een langere periode van afstands- of hybride-onderwijs te maken hebben gehad. Ook hadden deze examencohorten te maken met compenserende maatregelen die eventuele hiaten in kennis en vaardigheden kunnen camoufleren. Het blijft daarom ook voor de aankomende jaren van belang de ontwikkeling van de eerstejaarsstudenten, meer dan anders, nauwlettend in de gaten te houden.

### *Elke leerling krijgt een passend aanbod en gelijke kansen*

#### *Participatie*

**Daling aantal leerlingen zet door** • Sinds het schooljaar 2016/2017 daalt het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs. Waar in het schooljaar 2016/2017 nog 1.002.096 leerlingen het voortgezet onderwijs bezochten, gaat het in 2021/2022 om 934.164 leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). De sterkste daling doet zich voor in de bovenbouw van de basisberoepsgerichte en de gemengd/theoretische leerweg van het vmbo. Sinds 2017 daalt ook het aantal vestigingen, van 1.464 in 2017 naar 1.438 in 2020 (OCW, 2021a). Daarmee daalt het aantal vestigingen beduidend minder hard dan het aantal leerlingen, bijvoorbeeld doordat veel vestigingen voldoende leerlingen hebben om een afname in leerlingenaantal te kunnen opvangen of omdat besturen de vestiging laten bestaan vanwege de regionale functie of het specifieke aanbod.

**Leerlingenaantal praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs stabiel** • Het aantal leerlingen dat in het schooljaar 2021/2022 het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs bezoekt is vrijwel gelijk aan de afgelopen jaren. In het schooljaar 2021/2022 zitten 29.637 leerlingen op een school voor praktijkonderwijs (ten opzichte van 29.776 in 2020/2021) en 37.998 leerlingen op een school voor voortgezet speciaal onderwijs (ten opzichte van 37.621 in 2020/2021). Het gaat om respectievelijk 3,0 en 3,9 procent van het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

**Aandeel leerlingen met migratieachtergrond groeit** • In schooljaar 2021/2022 had 26,9 procent van alle leerlingen een migratieachtergrond. Dit aandeel groeit al meerdere jaren achtereenvolgend. Voor een belangrijk deel komt deze toename door de instroom van leerlingen met een migratieachtergrond vanuit de basisschool. Ook speelt mee dat het aantal nieuwkomers – leerlingen waarvan beide ouders niet in Nederland zijn geboren en die korter dan 4 jaar in Nederland zijn – in het voortgezet onderwijs is toegenomen van ruim 35.000 in het schooljaar 2016/2017 naar bijna 55.000 in 2021/2022 (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

**Verschillen tussen besturen in ontwikkeling leerlingenaantal** • De daling van het aantal leerlingen pakt voor besturen verschillend uit. In 2020 waren er 311 besturen waar ook in 2016 al leerlingen ingeschreven stonden; gemiddeld 2.983 leerlingen per bestuur (DUO, 2021a). Het aantal leerlingen per bestuur bleef gemiddeld nagenoeg gelijk. Toch zijn er ook uitschieters. Zo verloor ongeveer 5 procent van de besturen meer dan een kwart van de leerlingen, maar kende ook ruim 5 procent van de besturen een stijging van het leerlingenaantal van ten minste 25 procent. Een mogelijke verklaring hiervoor is het verschil in demografische ontwikkelingen tussen de Randstedelijke regio en daarbuiten en tussen stedelijke gebieden en niet-stedelijke gebieden.

**Wet Meer ruimte voor nieuwe scholen** • In het kader van de op 1 november 2020 in werking getreden wet Meer ruimte voor nieuwe scholen is het mogelijk om een school te stichten op basis van belangstelling van ouders en leerlingen. Eerder was het alleen mogelijk om een nieuwe, door de

overheid bekostigde, school te beginnen op basis van een erkende geloofs- of levensovertuiging. Met de nieuwe wet ontstaat meer ruimte om op basis van een onderwijsconcept een school te beginnen. Tot 1 september 2021 meldden zich zestien initiatiefnemers: veertien hiervan willen een nieuwe school beginnen en twee initiatieven gaan over bestaande scholen die een nieuwe afdeling willen starten. Onderdeel van de procedure om een nieuwe school te starten is een kwaliteitstoets door de inspectie.

### Coronapandemie

**Helpt leerlingen kreeg hulp tijdens coronacrisis** • In de perioden dat de scholen gesloten waren, leek de kansengelijkheid in het onderwijs te zijn toegenomen (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Scholen herkenden namelijk vooral achterstanden bij leerlingen in een kwetsbare thuissituatie. Een belangrijke factor daarbij was de mate waarin ouders in staat waren hun kinderen te helpen met het huiswerk (Bol, 2020). In ons onderzoek naar de gevolgen van de coronamaatregelen is daarom ook gekeken naar de maatregelen die ouders en scholen troffen om leerlingen extra te ondersteunen. Ongeveer de helft van de leerlingen, met name in de onderbouw en het praktijkonderwijs, gaf aan vanaf het begin van de coronacrisis extra les of begeleiding te hebben gekregen. Het ging dan vooral om hulp van de eigen leraren (22 procent), de ouders (18 procent) of een huiswerkinstituut geregeld door de school of de ouders (17 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2021d).

**Hulp school vooral gericht op oefenen** • Wanneer leerlingen hulp vanuit school kregen dan ging het vooral om hulp bij het oefenen voor toetsen (42 procent), extra lessen en oefenen voor rekenen/wiskunde (32 procent) of in een vak dat geen kernvak is (29 procent). Daarbij valt op dat het in de onderbouw en in het vmbo vooral ging om hulp bij het oefenen van toetsen, in het praktijkonderwijs leerlingen vooral hulp kregen bij het vak Nederlands en in de bovenbouw van de havo en het vwo de hulp vooral ging over een ander vak dan een kernvak. Scholen met veel leerlingen uit een armoedeprobleemcumulatiegebied (apcg) lijken hun leerlingen meer hulp en begeleiding te bieden dan scholen met weinig apcg-leerlingen, met name waar het de talen betreft (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Dit suggereert dat scholen met veel apcg-leerlingen zich bewust zijn van het bovengemiddelde belang van hun ondersteunende rol in de begeleiding van leerlingen gedurende de coronacrisis.

**Ouders helpen hun kinderen, maar geen zicht op kwaliteit hiervan** • Leerlingen die van hun ouders hulp kregen, kregen dit vooral bij het oefenen voor de toets en het vak rekenen/wiskunde (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Bij het oefenen voor de toets werden vooral leerlingen in de onderbouw en leerlingen in de bovenbouw van de havo en vwo hierbij geholpen. Extra begeleiding voor het vak rekenen/wiskunde ontvingen vooral leerlingen in de onderbouw en het praktijkonderwijs. Ook kreeg meer dan een derde van de leerlingen van hun ouders hulp bij de studievaardigheden, zoals het leren plannen van huiswerk en het leren studeren. Op de bevraagde scholen met veel apcg-leerlingen gaven de leerlingen niet per definitie aan minder vaak extra hulp en begeleiding te krijgen van hun ouders dan op scholen met weinig apcg-leerlingen. Het is daarmee niet gezegd dat apcg-leerlingen even vaak hulp van hun ouders kregen als andere leerlingen. Tegelijkertijd hebben wij geen zicht op de kwaliteit van de door ouders geboden hulp en begeleiding.

### Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften

**Afwijkende schoolloopbanen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften** • Op verschillende momenten verloopt de schoolloopbaan van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften anders dan die van andere leerlingen: ze doen vaker een klas over, wisselen vaker van school, stromen vaker uit naar het voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs en zitten in leerjaar 3 vaker onder het basisschooladvies (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Deze verschillen kunnen niet worden toegeschreven aan verschillen in geslacht, opleiding ouders en migratieachtergrond. Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften slagen net zo vaak voor hun examen, maar doen minder vaak examen op een niveau boven en vaker op een niveau onder hun schooladvies. Dit roept de vraag op of deze verschillen het resultaat zijn van maximale inspanningen van het stelsel om deze leerlingen te ondersteunen, of dat het onderwijsstelsel, ondanks passend onderwijs, er niet in slaagt gelijke kansen te realiseren voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.



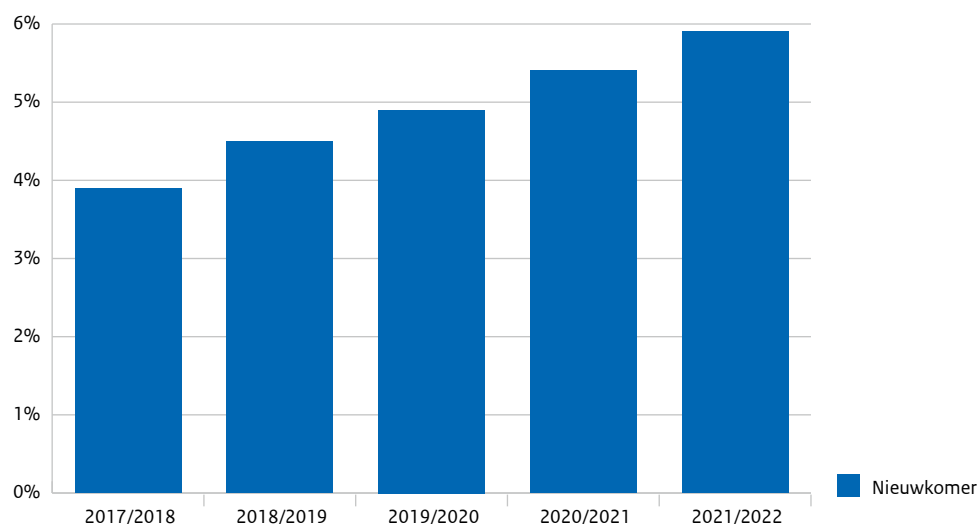
**Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften vaker onder basisschooladvies** • Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zijn in leerjaar 3 vaker onder het niveau van het basisschooladvies geplaatst dan leerlingen zonder deze ondersteuningsbehoeften: gemiddeld ongeveer 17 procent ten opzichte van 12 procent onder leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Dit kan betekenen dat de leerlingen in de eerste 2 jaren zijn afgestroomd, of zijn gestart op een niveau onder hun basisschooladvies.

**Meer wisselingen in schoolloopbaan** • Vergeleken met leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften, ronden leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften het voortgezet onderwijs vaker af op een andere school dan de school waar ze in de brugklas zijn gestart (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Dit kan betekenen dat voor deze leerlingen het vinden van een passende onderwijsplek inhoudt dat ze van school(setting) veranderen. Onder alle groepen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zijn er aanzienlijk meer schoolwisselingen in het voortgezet onderwijs dan onder leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften. Zo wisselt bijna 38 procent van leerlingen met jeugdhulp van school tegenover 29 procent van de leerlingen zonder deze hulp. De uitstroom naar het voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs komt ook vaker voor: tussen de 6 en 21 procent van de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften tegenover rond de 2,5 procent van de leerlingen zonder ondersteuningsbehoeften. Deze verhoogde uitstroom naar een andere onderwijssetting kan betekenen dat het stelsel bijdraagt aan de realisatie van een passende onderwijsplek. Tegelijk roept het de vraag op of de uitstroom bijdraagt aan het realiseren van gelijke kansen aangezien het voortgezet speciaal onderwijs weinig aanbod heeft voor het uitstroomniveau havo of vwo en minder profielkeuzes kent.

#### *Nieuwkomers en eerste opvang anderstaligen*

**Facilitering eerste opvang anderstaligen kan beter** • Al een aantal jaren zien we een toename van nieuwkomers in het voortgezet onderwijs (figuur 3.1e). Nieuwkomers zijn leerlingen van wie beide ouders niet in Nederland zijn geboren en korter dan vier jaar in Nederland zijn. Begin schooljaar 2021/2022 staan 54.709 nieuwkomers ingeschreven in het voortgezet onderwijs. Leerlingen die vanuit het buitenland komen en het Nederlands onvoldoende beheersen om regulier onderwijs te kunnen volgen, komen terecht op een eerste opvangcentra anderstaligen (eoa). Deze eoa's zijn vaak verbonden aan een of meerdere afdelingen, meestal aan het vmbo. Ongeveer 43 procent van 107

**Figuur 3.1e** Percentage nieuwkomers in het voortgezet onderwijs in de jaren 2017/2018-2021/2022\*



\*2021/2022 voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022f)

door ons bevroegde eoa's heeft een eigen vestigingsnummer. De leerlingenpopulatie van een eoa is vaak kwetsbaar en tegelijkertijd is juist op eoa's sprake van gebrek aan continuïteit in personeel en directies. Twee derde van de eoa's gaf aan sinds het begin van schooljaar 2021/2022 veranderingen te hebben gehad in de samenstelling van het team. Nog eens meer dan 40 procent gaf aan dat er veranderingen waren in de directie (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Hierdoor krijgen leerlingen, die toch al kwetsbaar zijn, vaker te maken met discontinuïteit in het onderwijs. Eenmaal uitgestroomd naar het regulier onderwijs is de uitval van nieuwkomers zorgelijk. Eoa's geven aan dat op het regulier onderwijs de kwaliteit van het NT2-onderwijs (onderwijs aan leerlingen die Nederlands als tweede taal hebben) regelmatig tekortschiet. Om nieuwkomers een eerlijke kans te geven op een succesvolle schoolloopbaan is het belangrijk dat besturen zowel eoa's als de reguliere scholen in het voortgezet onderwijs waarop veel eoa-leerlingen instromen, goed faciliteren.

**Monitoring behoeft verbetering** • Tussen oktober 2020 en oktober 2021 zijn 7.610 leerlingen uitgestroomd uit de bevroegde eoa's. Van deze leerlingen stroomde ruim de helft uit naar vervolgonderwijs, het merendeel naar een entreeopleiding (19 procent). Zorgwekkend is dat van bijna 15 procent van de leerlingen niet bekend is waar zij naar uitstroomden. Maar iets meer dan de helft van de eoa's volgt hun leerlingen tot 2 jaar nadat zij zijn uitgestroomd (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Ongeveer twee derde van de eoa's nam in schooljaar 2021/2022 een monitor voor sociale veiligheid af bij hun leerlingen. Een deel van de eoa's monitort daarmee niet de sociale veiligheid en de besteding van de uitstromende leerlingen: dit moet verbeteren. Monitoregegevens geven eoa's inzicht in de mate waarin zij leerlingen succesvol voorbereiden op het vervolgonderwijs en over de mate waarin leerlingen zich veilig voelen.

**Meer opstroom nieuwkomers na lager schooladvies** • Ondanks kansrijk adviseren - het schooladvies van nieuwkomers wordt vaker bijgesteld dan van niet-nieuwkomers - krijgen nieuwkomers aan het eind van de basisschool gemiddeld een lager advies voor het voortgezet onderwijs. Nieuwkomers lopen dit verschil deels in door gebruik te maken van de opstroommogelijkheden in het voortgezet onderwijs. In het derde leerjaar zijn nieuwkomers minder vaak afgestroomd en vooral vaker opgestroomd dan niet-nieuwkomers. Nieuwkomers doen hun examen ook minder vaak onder het definitieve advies van de basisschool en vaker boven het basisschooladvies dan niet-nieuwkomers (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Afwijkende schoolloopbanen oudere nieuwkomers** • Nieuwkomers die op jongere leeftijd in Nederland (onderbouw basisschool) zijn aangekomen, maken in het algemeen een met Nederlandse leerlingen vergelijkbare schoolloopbaan door. Nieuwkomers die op latere leeftijd aankomen, hebben vaker te maken met vertraging, schoolwisselingen, uitstroom naar praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs en dat ze niet de eerste keer slagen (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Nieuwkomers die op latere leeftijd in Nederland arriveren vormen daarmee een extra kwetsbare groep in het onderwijs.

## 3.2 De school

### Onderwijsresultaten

**Meer afdelingen met berekend oordeel voldoende** • Voor elke afdeling berekenen wij of de onderwijsresultaten (on)voldoende zijn. Als de berekening onvoldoende onderwijsresultaten geeft, is dat nog geen oordeel over de afdeling, maar een signaal om verder onderzoek te doen. Een school heeft een berekend oordeel onvoldoende voor de onderwijsresultaten wanneer het driejaarsgemiddelde van 2 of meer indicatoren onder de norm ligt. Deze indicatoren gaan over de onderwijspositie in leerjaar 3 ten opzichte van het basisschooladvies, de onderbouwsnelheid, het bovenbouwsucces en het gemiddelde cijfer op het centraal examen. Echter, omdat er in 2020 geen centraal examen plaatsvond, hebben wij in 2021 het berekend oordeel moeten baseren op 3 van de 4 indicatoren uit ons onderwijsresultatenmodel. In 2021, berekend over de periode 2018-2020, zijn er meer afdelingen met een berekend oordeel voldoende dan in 2020. Deze toename is vooral terug te zien bij de gemengde/

theoretische leerweg van het vmbo (van 94,4 procent naar 99,0 procent) en de havo (89,4 procent naar 97,9 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). De toename komt vooral door een verbeterde bovenbouwsnelheid.

**Vooraf bovenbouwsnelheid havo-afdelingen verbeterd** • Vorig jaar constateerden we dat de onderwijsresultaten van havo's verbeterden. Vooral de onderwijspositie in leerjaar 3 ten opzichte van het basisschooladvies en de onderbouwsnelheid waren verbeterd (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Toch bleven, in vergelijking met de andere schoolsoorten, op de havo's nog de meeste bovenbouwleerlingen zitten en waren de slagingspercentages het laagst. In 2021 presteert een groter percentage havoafdelingen boven de norm voor bovenbouwsnelheid (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Dit komt door de hogere slagingspercentages in 2020 (97,5 procent ten opzichte van 88,2 procent in 2019). Daarnaast hanteerden scholen in het schooljaar 2019/2020 een ruimhartiger overgangsbeleid vanwege de scholensluiting (Inspectie van het Onderwijs, 2021a).

**Geen oordeel onderwijsresultaten in 2021/2022** • Als gevolg van de coronacrisis passen wij onze werkwijze rond de beoordeling van de onderwijsresultaten aan. Scholen worden in het schooljaar 2021/2022 niet beoordeeld op de resultaten. Wij blijven de onderwijsresultaten wel volgen als onderdeel van onze risicodetectie. Waar wij risico's signaleren, voeren wij ook in schooljaar 2021/2022 risicogericht kwaliteitsonderzoek uit.

### Basisvaardigheden

**Basisvaardigheden zijn speerpunt** • Om goed te kunnen functioneren in hun onderwijsloopbaan en in de Nederlandse samenleving hebben leerlingen basisvaardigheden nodig op het gebied van Nederlandse taal, rekenen/wiskunde en burgerschap. Eerder schreven we dat het niveau van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs op het gebied van taal en rekenen stagneert of daalt en dat een toenemend aantal leerlingen het onderwijs onvoldoende geletterd en/of gecijferd verlaat. Daarnaast wijzen we er al geruime tijd op dat ook het burgerschapsonderwijs stagneert (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Deze ontwikkelingen zijn zorgwekkend en hebben een negatieve invloed op de kansen van leerlingen en studenten en op de maatschappij als geheel. Daarom hebben we de basisvaardigheden als speerpunt aangemerkt. Lees meer over onze bevindingen in hoofdstuk 1.

**Scholen kritisch op resultaten taal en rekenen** • Scholen zijn kritisch op hun resultaten. Zo is ongeveer een kwart van de scholen niet of in beperkte mate tevreden over lezen, taalverzorging en schrijven en is ongeveer 40 procent ontevreden over de rekenresultaten. Iets meer dan een derde van de scholen schat in dat tussen de 0 en 10 procent van de leerlingen een taalachterstand heeft. Eén op de 5 scholen schat in dat dit opgaat voor meer dan de helft van hun leerlingen.

**Referentieniveaus nog geen gemeengoed bij doelen stellen** • Goed taal- en rekenonderwijs vraagt om visie, ambities en doelen. Ongeveer driekwart van de scholen geeft aan dat ze in (redelijk) sterke mate doelen formuleert voor taal of rekenen. En 4 op de 10 scholen geeft dit aan voor burgerschap. Meer dan de helft van de bevroegde scholen geeft aan geen doelen te formuleren voor minimaal te behalen referentieniveaus. Hierin wijkt het voortgezet onderwijs vooral af van het primair onderwijs, waar deze in sterkere mate gebruikt worden. Waar het gaat om ambities voor taal en rekenen geeft ongeveer 25 procent van de scholen aan dat hun bestuur hen hierbij in sterke mate stimuleert (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

**Aandacht voor verbeteren basisvaardigheden** • Voor taal en rekenen geven de meeste scholen aan dat ze in redelijke tot sterke mate een doorgaande leerlijn hebben. Voor burgerschap is dat met 1 op de 10 scholen minder vaak het geval. Scholen hebben aandacht voor het verbeteren van de basisvaardigheden. Bijna alle scholen geven aan basisvaardigheden te verbeteren door extra begeleiding of ondersteuning in te zetten. Een groot deel (85 procent) geeft aan het volgen van de ontwikkeling van leerlingen te willen verbeteren. Andere maatregelen die scholen inzetten zijn het bestaande aanbod voor basisvaardigheden verbeteren (71 procent) en extra onderwijstijd (64 procent). Scholen (72

procent) zien ook professionalisering gericht op het didactisch handelen van leraren als een interventie om basisvaardigheden bij leerlingen te verbeteren.

### Afstandsonderwijs

**Kwaliteit lessen op afstand van voldoende niveau** • Tussen november 2020 en februari 2021 deed de inspectie onderzoek naar de kwaliteit van het afstandsonderwijs onder 62 scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Het onderzoek liet zien dat, hoewel geleerd van de ervaringen tijdens de eerste scholensluiting in het voorjaar 2020, lesgeven op afstand een behoorlijke uitdaging is. Bijvoorbeeld om een les op afstand goed in te richten en leerlingen bij de les te betrekken. Op een groot deel van de scholen ontbrak het aan scholing van de leraren voor het inrichten en geven van afstands- en hybride-onderwijs. Dit zal hier een rol spelen. Toch waardeerden de inspecteurs de meeste lessen als voldoende op structuur, uitleg en veiligheid. Ook waren de leerlingen actief betrokken en was er voldoende interactie tussen leraren en leerlingen en tussen leerlingen onderling.

**Zicht schoolleiders op kwaliteit afstandsonderwijs beperkt** • Na de eerste periode van lesgeven op afstand had ongeveer de helft van de besturen een visie op afstandsonderwijs of werd een visie ontwikkeld. Zicht op de kwaliteit van het afstands- en/of hybrideonderwijs vormde voor schoolleiders vaak een uitdaging. Dat geldt ook voor het zicht van de leraren op het niveau van de kennis en vaardigheden van hun leerlingen en het op afstand bieden van de juiste begeleiding. Tegelijkertijd hadden scholen wel zicht op het welbevinden en de veiligheid van de leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2021b).

### Didactisch handelen

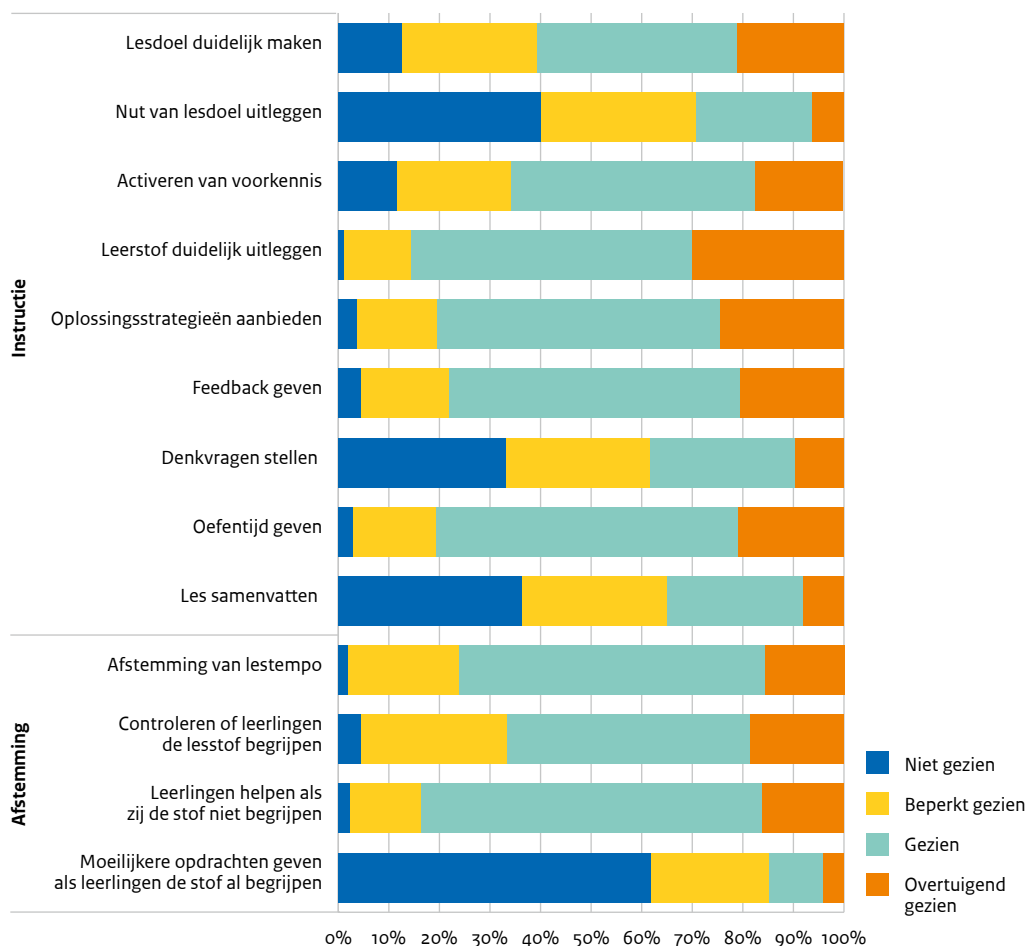
**Monitor leskwaliteit** • In het schooljaar 2020/2021 heeft de inspectie de leskwaliteit gemonitord van 462 lessen met een lesobservatie-instrument. In dit instrument staan leraargedragingen die bijdragen aan het leren van leerlingen. We onderzochten daarmee in welke mate de lesaspecten stimulerend lesklimaat, klassenmanagement, instructie en afstemming voldoende zijn terug te zien in instructielessen. In totaal zijn 462 lessen Nederlands, wiskunde en science (natuurkunde, scheikunde, biologie en techniek) bezocht, verdeeld over de gemengde/theoretische leerweg in het vmbo, de havo en het vwo. De lessen bezochten wij in een periode waarin scholen te maken hadden met coronamaatregelen; twee derde van de lessen was anders georganiseerd in verband met coronamaatregelen. Wij bezochten hybride lessen waarin een deel van de leerlingen op afstand de les volgde, lessen waar de helft van de leerlingen fysiek les kreeg en wij zagen lessen die werden gegeven in gymlokalen zodat de anderhalve meter afstand aangehouden kon worden. Deze omstandigheden zullen invloed hebben gehad op de resultaten.

**Leskwaliteit verschild** • Inspecteurs zien dat in een groot deel van de lessen leraren zorgen voor een goed lesklimaat (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Leraren zorgen er dan voor dat leerlingen zich veilig voelen, ze stimuleren leerlingen om te leren en creëren een fijne werksfeer (Den Brok, Brekelmans, & Wubbels, 2007; Van de Grift, 2007; Wubbels, Brekelmans, Den Brok, & Van Tartwijk, 2006). Ook is in veel lessen sprake van goed klassenmanagement (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Leraren zorgen dat de les ordelijk verloopt en benutten de lestijd efficiënt zodat leerlingen meedoen en luisteren (Marzano, 2003). Instructie en afstemming kunnen wel beter. Niet alle leraren geven een effectieve instructie en ook is niet altijd sprake van afstemming op verschillen tussen leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Er is winst te behalen in het verbeteren van de leskwaliteit, én juist in het primaire proces liggen veel aangrijpingspunten om leerresultaten en basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren. In ons onderzoek naar basisvaardigheden zegt ook een groot deel van de schoolleiders dat professionalisering gericht op het didactisch handelen een belangrijke interventie te vinden om basisvaardigheden te verbeteren (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

**Instructie en afstemming kan beter** • In veel lessen ontbreekt het aan het expliciteren van leerdoelen (figuur 3.2a); het is belangrijk dat leerlingen begrijpen waarom zij iets leren (Kirschner, Claessens, & Raaijmakers, 2018). Leerlingen moeten begrijpen hoe ze de opgedane kennis en/of vaardigheden

buiten de desbetreffende les kunnen inzetten. Iets leren omdat dit in een examen getoetst wordt, is niet genoeg om leerlingen duidelijk te maken waarom zij iets leren. Ruimte voor verbetering van de instructie is er ook bij het activeren van voorkennis en het stellen van denkvragen die leerlingen uitdagen om de lesstof te analyseren of om de lesstof te verbinden aan andere kennis. Ook is winst te behalen bij de afronding van de les; het is belangrijk dat vooral dat wat geleerd is wordt samengevat en niet zozeer dat wat gedaan is. Om de les beter af te kunnen stemmen op de behoeften van leerlingen moeten leraren controleren of leerlingen de lesstof begrepen hebben en welke leerlingen extra uitleg nodig hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Al eerder concludeerden wij dat in (wiskunde)lessen kenmerken voor effectief onderwijs aan hoogpresterende leerlingen vaak ontbreken (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Inspecteurs zagen ook nu dat in weinig lessen afgestemd werd op de behoeften van leerlingen die uitdaging nodig hebben. Verbetering van het afstemmen op de behoeften van leerlingen die in vergelijking met hun klasgenoten uitdaging nodig hebben is nog steeds nodig.

**Figuur 3.2a** Resultaten van de lesobservaties voor de aspecten instructie en afstemming (in percentages, n=462)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022f)

**Instrumenten monitoring leskwaliteit gericht op kwaliteit individuele leraren** • Wij hebben schoolleiders gevraagd naar hun beeld bij de leskwaliteit en de monitoring daarvan. De 67 bevroegde schoolleiders geven aan instrumenten in te zetten om de leskwaliteit van leraren in beeld te brengen. Ook geven bijna alle schoolleiders aan dat leraren ten minste één keer per jaar een lesbezoek krijgen van een leidinggevende. Op meer dan de helft van de bevroegde scholen observeren, naast leidinggevenden, ook medeleraren de lessen. Dit zijn vaak schoolopleiders voor beginnende leraren, leraarcoaches of collega's die deelnemen aan interne of externe auditcommissies. Vrijwel alle scholen

gebruiken daarbij lesobservatie-instrumenten. Naast lesobservaties zet een groot deel van de schoolleiders leerlingenenquêtes in. Minder dan de helft van de schoolleiders gebruikt de informatie uit deze instrumenten om een geaggregeerd beeld te krijgen van de leskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Deze informatie helpt juist om onderbouwde keuzes te maken in hun kwaliteitszorg, bijvoorbeeld waar het gaat om de professionalisering.

### Onderwijstijd

**Aanvragen afwijking onderwijstijd** • Sommige leerlingen volgen minder uren onderwijs dan het jaarlijkse minimum dat scholen vanuit de wettelijke verplichting plannen. In de meeste gevallen is het voldoende dat het bevoegd gezag van een school documenten en verklaringen bezit, waarmee het kan aantonen dat vermindering van onderwijstijd noodzakelijk is. Bijvoorbeeld vanwege een behandeling ter ondersteuning van het onderwijs, bij een chronische ziekte of bij verblijf in een residentiële setting. Bij overige lichamelijke en/of psychische redenen moet het bevoegd gezag van de school bij de inspectie ontheffing aanvragen. In schooljaar 2020/2021 werden 231 aanvragen ingediend, waarvan 197 zijn toegekend en 5 afgewezen. Voor 29 aanvragen bleek achteraf dat deze onterecht of onnodig waren, bijvoorbeeld omdat een leerling volledig ziek was of op het moment van aanvraag in zijn geheel geen onderwijs volgde vanwege hulpverlening of behandeling.

**Verlenging verblijfsduur praktijkonderwijs** • In het schooljaar 2020/2021 ontvingen wij voor 562 leerlingen een aanvraag voor verlenging van hun verblijfsduur in het praktijkonderwijs. Dat zijn 30 aanvragen minder dan in 2019/2020. Dat ligt in lijn met de ontwikkeling dat de inspectie de laatste jaren steeds minder aanvragen voor verlenging ontvangt.

### Veilig schoolklimaat

**Leerlingen krijgen overwegend hulp van school als zij zich onveilig voelen** • In ons onderzoek naar de gevolgen van 16 maanden coronacrisis op het onderwijs, geeft 17 procent van de leerlingen aan zich weleens onveilig te voelen op school. Bovendien geeft 4 procent van de leerlingen aan dat zij gediscrimineerd zijn op school en geeft 5 procent aan weleens bang te zijn voor medeleerlingen. Leerlingen die dit overkomt krijgen overwegend hulp van hun school. Leerlingen in de onderbouw, en leerlingen van het praktijkonderwijs gaven vaker aan dat zij hulp van school krijgen wanneer zij zich onveilig voelen, leerlingen van de vmbo-gemengde/theoretische leerweg, de havo en het vwo gaven dit minder vaak aan (Inspectie van het Onderwijs, 2021f).

**Meldingen vertrouwensinspectie** • In het schooljaar 2020/2021 kwamen er bij het meldpunt van de vertrouwensinspecteurs 391 meldingen binnen over het voortgezet onderwijs. Het totaal aantal meldingen ligt lager dan in voorgaande schooljaren. Dit komt waarschijnlijk door de gedeeltelijke scholensluiting vanwege de coronapandemie. De meeste meldingen (143) gingen over psychisch geweld zoals pesten. Ook kregen we een groot aantal meldingen van fysiek geweld (84). Hierbij gaat het vaak om (soms ernstige) mishandeling. We kregen 50 meldingen over seksueel misbruik in 2020/2021. Daarbij komt het steeds vaker voor dat met taken belaste personen zoals docenten en onderwijsondersteunend personeel als beklaagden worden aangemerkt (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

**Afname schorsingen en verwijderingen** • Het aantal gemelde schorsingen en verwijderingen is afgenomen van 4.257 in schooljaar 2019/2020 naar 3.068 in schooljaar 2020/2021 (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Dit komt waarschijnlijk door het onderwijs op afstand vanwege de scholensluiting. Doordat leerlingen het onderwijs gedeeltelijk thuis volgden, was er mogelijk minder aanleiding om tot schorsing of verwijdering over te gaan. Vanaf het voorjaar van 2020, toen de coronapandemie begon, was een drastische afname te zien.

**Verschillen tussen scholen in sociale veiligheid** • Jaarlijks vullen leerlingen de monitor sociale veiligheid in. Hieruit blijkt onder meer dat leerlingen op scholen in sterk stedelijke gebieden, scholen met een hoog percentage apcg-leerlingen en scholen met meer leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond, vaker een lager welbevinden en een lagere sociale veiligheid ervaren. Leerlingen



in de brugklas en leerlingen in de bovenbouw van het vwo scoren relatief hoog op het ervaren van sociale veiligheid en welbevinden. Daarentegen scoren vmbo-leerlingen hierop gemiddeld genomen lager. Ook valt op dat het percentage geschorste en verwijderde leerlingen het hoogst is op scholen waar leerlingen minder welbevinden en sociale veiligheid ervaren (Inspectie van het Onderwijs, 2022e).

### Vrijwillige ouderbijdrage

**Wetswijziging vrijwillige ouderbijdrage** • De wetgeving over de vrijwillige ouderbijdrage is per 1 augustus 2021 aangescherpt. Kern van de wijziging is dat alle leerlingen moeten kunnen meedoen met activiteiten die de school organiseert, ook als ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen. Scholen zijn verplicht dit expliciet te vermelden in de schoolgids en het schoolplan. Om na te gaan in welke mate scholen voldoen aan de wetswijziging hebben wij steekproefsgewijs 62 schoolgidsen geanalyseerd. De uitkomsten hebben een indicatief karakter.

**Helpt schoolgidsen geeft dubbele boodschap af** • In bijna 69 procent van de bestudeerde schoolgidsen wordt expliciet vermeld dat de ouderbijdrage een vrijwillig karakter heeft. De helft van de schoolgidsen bevat teksten die de suggestie wekken dat betaling van een geldelijke bijdrage verwacht wordt. In deze teksten wordt meestal opgemerkt dat betaling van de ouderbijdrage noodzakelijk is om de extra-curriculaire activiteiten te kunnen laten doorgaan. Of er staat dat wanneer te veel ouders de ouderbijdrage niet voldoen deze activiteiten niet doorgaan. Ook wordt nogal eens opgemerkt dat de school ervan uitgaat dat ouders de bijdrage voldoen en wanneer dit bezwaren of problemen oplevert, de ouders zich kunnen wenden tot een contactpersoon binnen de school voor een betalingsregeling dan wel hulp kunnen vragen bij Stichting Leergeld.

**Doorwerking wetswijziging in schoolgids vraagt tijd** • Ongeveer twee derde van de schoolgidsen voldoet niet aan de wettelijke verplichting te vermelden dat het niet voldoen van de ouderbijdrage niet leidt tot het uitsluiten van deelname aan activiteiten. In de schoolgidsen zien we dat het vaakst excursies of schoolkampen en sport en cultuur als extra-curriculaire activiteiten worden genoemd. Dit suggereert dat de recente wetswijziging in onvoldoende mate door scholen is opgepakt bij de totstandkoming van de schoolgids voor 2021/2022. Bovendien vermeldt de helft van de bestudeerde schoolgidsen weliswaar dat de ouderbijdrage een vrijwillig karakter heeft, maar bevat tegelijkertijd teksten die de suggestie wekken dat betaling van de ouderbijdrage verwacht wordt.

## 3.3 Het bestuur

### Kwaliteitszorg

**Kwaliteitszorg bij meer dan driekwart besturen op orde** • Sinds 1 augustus 2017 beoordelen wij de kwaliteitszorg, kwaliteitscultuur en verantwoording en dialoog van besturen. In de periode 2017-2021 deden wij dit bij 176 besturen, van de in totaal 303 besturen. Soms na een herstelonderzoek naar verbeteringen, beoordeelden wij uiteindelijk bij 13 procent van de besturen de kwaliteitszorg als onvoldoende en bij 77 procent als voldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Bij de besturen waar wij in dezelfde periode een herstelonderzoek deden vanwege een eerder als onvoldoende beoordeelde kwaliteitszorg, beoordeelden wij bij 24 van de 47 besturen de kwaliteitszorg na herstel van tekortkomingen alsnog als voldoende. Bij kwaliteitszorg gaat het erom dat besturen vanuit een stelsel van kwaliteitszorg de onderwijskwaliteit en onderwijsresultaten bewaken en bevorderen.

**Kwaliteitszorg speelt mogelijk een rol bij het ziekteverzuim** • Besturen waar wij de kwaliteitszorg als onvoldoende beoordeelden, hebben te maken met een hoger ziekteverzuim onder hun docenten dan besturen met een voldoende oordeel (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Ook halen besturen met een oordeel onvoldoende voor de kwaliteitszorg lagere onderwijsresultaten dan besturen waar wij de kwaliteitszorg als voldoende of goed beoordeelden. Hoewel geen eenduidige verklaringen te geven zijn voor deze bevindingen, is een goed functionerend stelsel van kwaliteitszorg op bestuursniveau mogelijk wel een indicator.

**Uitval beginnende docenten** • Net als het basisonderwijs heeft ook het voortgezet onderwijs te maken met een lerarentekort. De online vacature-intensiteit (aantal vacatures gedeeld door de totale werkgelegenheid) in het voortgezet onderwijs steeg flink van 10,5 procent in schooljaar 2018/2019 naar 16,9 procent in schooljaar 2020/2021. Voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs bedraagt deze vacature-intensiteit 11 procent (Wester, De Wilde, Jelacic, De Moor, & Vankan, 2021). Daar komt bij dat gemiddeld ongeveer 11 procent van de beginnende docenten binnen 2 jaar het onderwijs verlaat (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). In zijn algemeenheid hangt uitval van beginnende docenten samen met de omvang van de aanstelling, aard van het contract en het opleidingsniveau. Een grotere omvang van de aanstelling, een vast contract en een andere achtergrond dan een academische achtergrond verkleinen de kans bij beginnende docenten op een vertrek uit het onderwijs. Een mogelijk gevolg van het vertrek van leraren en het lerarentekort is dat de continuïteit van het onderwijs onder druk komt. Voor besturen en scholen is het de uitdaging om beginnende docenten voor hun school, bestuur of het onderwijs te behouden.

**Samenstelling team van invloed op examenresultaten** • Scholen verschillen in hun examenresultaten. De samenstelling van het docententeam blijkt hierbij een rol te spelen, ook wanneer rekening wordt gehouden met de kenmerken van de leerlingenpopulatie (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Zo blijkt dat een team van relatief oudere docenten of juist relatief veel beginnende docenten, de kans op een lager cijfer op het centraal examen vergroot. Ook andere kenmerken van het team hangen samen met de examenresultaten (zie ook hoofdstuk 1). Deze bevindingen benadrukken het belang van besturen om, hoe lastig ook gezien de context van het lerarentekort, gericht te sturen op de teamsamenstelling van een school en afdeling.

### Financiële kwaliteit

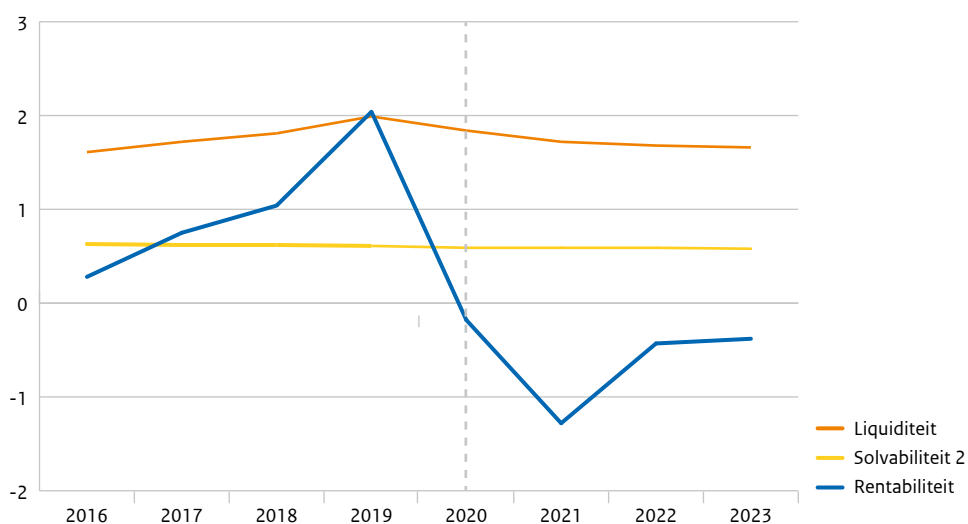
**Baten en lasten in 2020** • De sector voortgezet onderwijs ontving in het kalenderjaar 2020 in totaal 93 miljoen euro minder aan baten, terwijl de lasten juist met 103 miljoen euro toenamen ten opzichte van 2019. De totale baten in 2020 bedroegen 9,0 miljard euro, waarvan circa 8,5 miljard euro aan rijksbekostiging. De rijksbekostiging bleef in 2020 hiermee vrijwel gelijk aan 2019. Een deel hiervan is overigens ook bedoeld voor besturen die naast voortgezet onderwijs ook primair onderwijs of mbo-opleidingen verzorgen. De overige overheidsbijdragen en subsidies stegen van 138 miljoen euro in 2019 naar 141 miljoen euro in 2020. De overige baten daalden van 436 miljoen euro in 2019 naar 338 miljoen euro in 2020. De daling lijkt met name het gevolg te zijn van de coronacrisis. Hierdoor vonden minder activiteiten zoals werkweken en excursies plaats die normaliter onder deze posten worden geboekt als inkomsten. Personeelslasten vormen de grootste kostenpost. In 2020 werd 80,7 procent van de budgetten (7,3 miljard euro) aan personeelskosten besteed. In 2019 betrof het nog 79,1 procent (7,0 miljard euro).

**Bovenmatig eigen vermogen neemt licht af** • Het totale eigen vermogen is ongeveer gelijk gebleven met circa 2,4 miljard euro. Het aandeel mogelijk bovenmatig publiek vermogen is met 52 miljoen euro gedaald van 288 miljoen euro naar 236 miljoen euro. Ook het aantal besturen met een mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen is afgenomen. In 2020 waren dit 120 besturen tegenover 145 besturen in 2019. Het aandeel besturen is gedaald van 51,4 procent naar 43,3 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). De middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs zijn hier nog niet in meegenomen. Deze zijn in 2021 voor het eerst uitgekeerd. Deze gelden kunnen het voor besturen met een mogelijk bovenmatig vermogen wel eens lastiger maken om voor hun vermogen een doelmatige besteding te vinden die de onderwijskwaliteit ten goede komt.

**In 2020 voor eerst negatief resultaat gerealiseerd** • Tot en met 2019 boekten de besturen op sectorniveau een positief resultaat. Dat was elk jaar gunstiger dan de aanvankelijke prognose. Er werd namelijk vaak een negatief resultaat voorspeld, maar de realisatie was vervolgens positief. Ook in 2020 was de realisatie gunstiger dan de prognose, maar is er wel voor het eerst sprake van een negatief resultaat op sectorniveau. Er is een negatieve rentabiliteit gerealiseerd van -0,18 procent. De rentabiliteit geeft aan of een bestuur meer of minder geld heeft uitgegeven dan dat het ontving. Alleen bij de kleinste besturen met minder dan 10 miljoen euro aan baten was er nog sprake van een

positieve rentabiliteit van 0,59. Maar ook deze is fors afgenomen ten opzichte van 2019. Toen hadden de kleinste besturen nog een rentabiliteit van 2,31. De negatieve rentabiliteit kan mede het gevolg zijn van de introductie van de signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen. Juist bij besturen met een mogelijk bovenmatig eigen vermogen is het nodig een negatieve rentabiliteit te realiseren, om het eigen vermogen af te bouwen. Besturen zijn daarom gestimuleerd om geld dat voor onderwijs bestemd is ook daadwerkelijk aan onderwijs uit te geven en niet onnodig op te sparen. Dit lijkt effect te hebben gehad. Het bovenmatige deel van het vermogen is immers in 2020 met 52 miljoen euro gedaald. Een andere verklaring kan liggen in de onvoorziene uitgaven die besturen hadden als gevolg van de coronacrisis en de besteding van de eind 2019 uitgekeerde convenantsgelden.

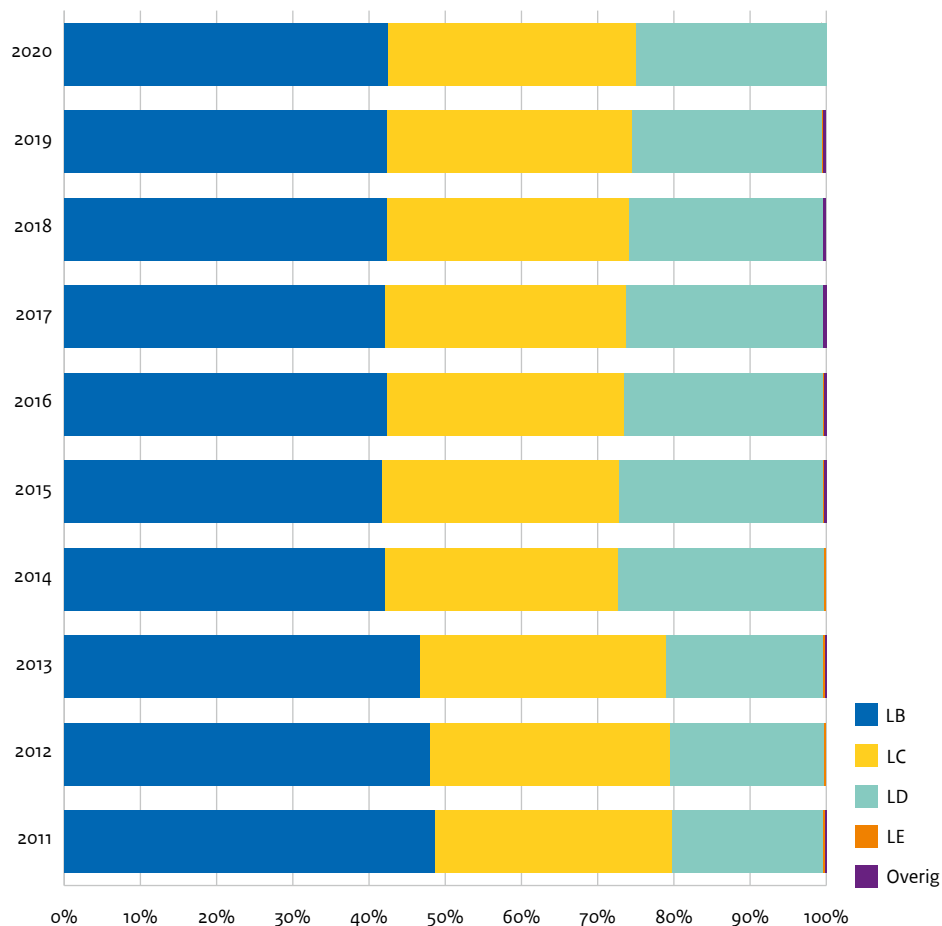
**Figuur 3.3a** Ontwikkeling financiële kengetallen voortgezet onderwijs in de jaren 2016 tot en met 2023 (n 2020=277)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022a)

**Lichte daling van de liquiditeit en solvabiliteit** In 2020 daalden de liquiditeit en solvabiliteit licht. De liquiditeit geeft aan of het bestuur genoeg geld beschikbaar heeft om op korte termijn geplande uitgaven te doen. De opgenomen vorderingen en liquide middelen worden tegenover de kortlopende schulden gezet. De liquiditeit van de sector als geheel daalde van 1,99 in 2019 naar 1,84 in 2020 (figuur 3.3a). De inspectienorm varieert tussen de 0,75 en 1,5, afhankelijk van de grootte van het bestuur. Solvabiliteit geeft aan of een bestuur genoeg geld achter de hand heeft om ook in de toekomst aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. De solvabiliteit (2) daalde ook heel licht van 0,61 in 2019 naar 0,59 in 2020. De inspectienorm is 0,30. De daling van de liquiditeit en solvabiliteit kwam voor bij zowel kleine, middelgrote als grote besturen. Op basis van de prognoses van de onderwijsbesturen lijkt de liquiditeit zich de komende jaren te stabiliseren op 1,7. De solvabiliteit zit al jaren rond de 0,6 en dit is ook de verwachting voor de komende jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2022a).

**Kleine verschuivingen bij inschaling personeel** • Het percentage personeel in schaal LB al een aantal jaar stabiel, namelijk rond de 42 procent (figuur 3.3b). Deze ontwikkeling zet zich in 2020 voort. Er zijn wel verschillen zichtbaar tussen de Randstad en het landelijke beeld. In 2020 was 40,9 procent in de Randstad ingeschaald in schaal LC tegenover 32,5 procent landelijk. Dit vertaalt zich ook naar schaal LB. In 2020 was in de Randstad 32,6 procent ingeschaald in schaal LB tegenover 42,5 procent landelijk. Dit verschil is al jaren aanwezig. Er is een beperkte stijging te zien van het percentage personeel in LC. Daar staat wel een lichte daling van de inschaling in schaal LD tegenover. 24,4 procent van het personeel was in 2020 ingeschaald in schaal LD.

**Figuur 3.3b** Percentage leraren per salarisschaal in de jaren 2011-2020

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022e)

**Aantal besturen onder verscherpt toezicht stijgt** • Het aantal instellingen voor voortgezet onderwijs dat onder verscherpt financieel toezicht staat is in 2021 gestegen ten opzichte van voorgaande jaren. Het gaat om twaalf besturen in 2021. In 2019 en 2020 waren dit nog vijf besturen (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). De stijging komt doordat acht van deze twaalf besturen bestaan uit dezelfde personen en hetzelfde interne toezicht hebben. Deze besturen zijn tegelijkertijd onder aangescherpt financieel toezicht geplaatst in 2021.

# Literatuur

- Bol, T. (2020). *Inequality in homeschooling during the Corona crisis in the Netherlands. First results from the LISS Panel*. Geraadpleegd op 26 februari 2022 van: <https://osf.io/preprints/socarxiv/hf32q/>
- Brok, P. den, Brekelmans, M., & Wubbels, T. (2007). Multilevel issues in research using students' perceptions of learning environments: The case of the Questionnaire on Teacher Interaction. *Learning environment research* (9), 199 (start page).
- CPB (2020). *Effect schrappen centraal examen zonder aanvullende maatregelen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- DUO (2021a) *Aantal leerlingen*. Geraadpleegd op 1 maart 2022 van: [https://www.duo.nl/open\\_onderwijs-data/voortgezet-onderwijs/aantal-leerlingen/aantal-leerlingen.jsp](https://www.duo.nl/open_onderwijs-data/voortgezet-onderwijs/aantal-leerlingen/aantal-leerlingen.jsp)
- DUO (2021b). *Examenmonitor Voortgezet Onderwijs 2021*. Groningen: Dienst Uitvoering Onderwijs.
- Geijsel, F., Jenniskens, T., & Langen, A. van (2020). *Leren in coronatijd: Eindrapport vragenlijstonderzoek onder leerlingen in het Voortgezet Onderwijs*. Nijmegen: Radboud Docenten Academie / KBA Nijmegen.
- Grift, W. van de (2007). Quality of teaching in four European countries: a review of the literature and application of an assessment instrument. *Educational Research*, 49(2), 127-152.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021a). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Factsheet bevindingen afstandsonderwijs voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021c). *Meldingen vertrouwensinspecteurs in het onderwijs. Schooljaar 2020/2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021d). *Technisch rapport voortgezet onderwijs. Bovensectoraal themaonderzoek 16 maanden coronacrisis*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Technisch rapport Financiële kwaliteit. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Technisch rapport Schoolloopbanen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Technisch rapport Schoolloopbanen van nieuwkomers*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022d). *Technisch rapport Strategisch personeelsbeleid. De Staat van het onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022e). *Technisch rapport Veiligheid. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022f). *Technisch rapport Voortgezet onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Kirschner, P.A., Claessens, L., & Raaijmakers, S. (2018). *Op de schouders van reuzen*. Meppel: Ten Brink Uitgevers.
- Koops, P., Feskens, R., & Frissen, S. (2022). *Leeroverdracht door schoolsluitingen: leerjaar 1 van het voortgezet onderwijs*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.
- Marzano, R. J. (2003). *What works in schools: Translating research into action*. Alexandria: ASCD.
- OCW (2021a). *Aantal vo-scholen*. Geraadpleegd op 1 maart 2022 van: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/instellingen/aantal-vo-scholen>
- OCW (2021b). *Nationaal Programma Onderwijs. Eerste voortgangsrapportage*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onna, M. van, Schouwstra, S., Molen, P. van der, P., Groot, M. de, & Emons, W. (2021). *Vaardigheid Examenkandidaten 2021*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.

- Wester, M., Wilde P. de, Jelacic, N., Moor G. de, & Vankan, A. (2021). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2020-2021*. Rotterdam: Ecorys/Dialogic.
- Wubbels, T., Brekelmans, M., Brok den, P., & Tartwijk van, J. (2006). An interpersonal perspective on classroom management in secondary classrooms in the Netherlands. In C. Evertson & C. Weinstein (Eds.), *Handbook of classroom Management: Research, Practice, and Contemporary Issues*, pp. 1161-1191. Lawrence Erlbaum Associates.
- Zijlstra, W., Rietdijk, S., Frissen, S., & Feskens, R. (2021). *Leervertraging door schoolsluitingen in het voortgezet onderwijs – Deel 2. Effecten na de eerste en tweede lockdownperiode*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.







# 4 (Voortgezet) Speciaal Onderwijs

	Hoofdpijnen	127
4.1	De leerling	128
4.2	De school	137
4.3	Het bestuur	141
	Literatuur	144

# (Voortgezet) speciaal onderwijs

## Kengetallen

### Speciaal onderwijs

Aantal leerlingen

**33.608**

Cluster 1 **286**

Cluster 2 **6.613**

Overig **26.709**

Aantal scholen

**318**

Cluster 1 **8**

Cluster 2 **46**

Overig **264**

### Voortgezet speciaal onderwijs

Aantal leerlingen

**37.998**

Cluster 1 **286**

Cluster 2 **1.589**

Overig **36.123**

Aantal scholen

**335**

Cluster 1 **7**

Cluster 2 **21**

Overig **307**

### Oordelen besturen

Kwaliteitszorg

**28,6%**

onvoldoende

Kwaliteitscultuur

**3,6%**

onvoldoende

Verantwoording en dialoog

**15,8%**

onvoldoende

Dit zijn de meest recente oordelen op bestuursniveau.

Aantal besturen **124**

## Financiële gegevens

Liquiditeit

**2,90**

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

**0,71**

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

Rentabiliteit

**-0,25**

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

**4** besturen onder aangepast financieel toezicht

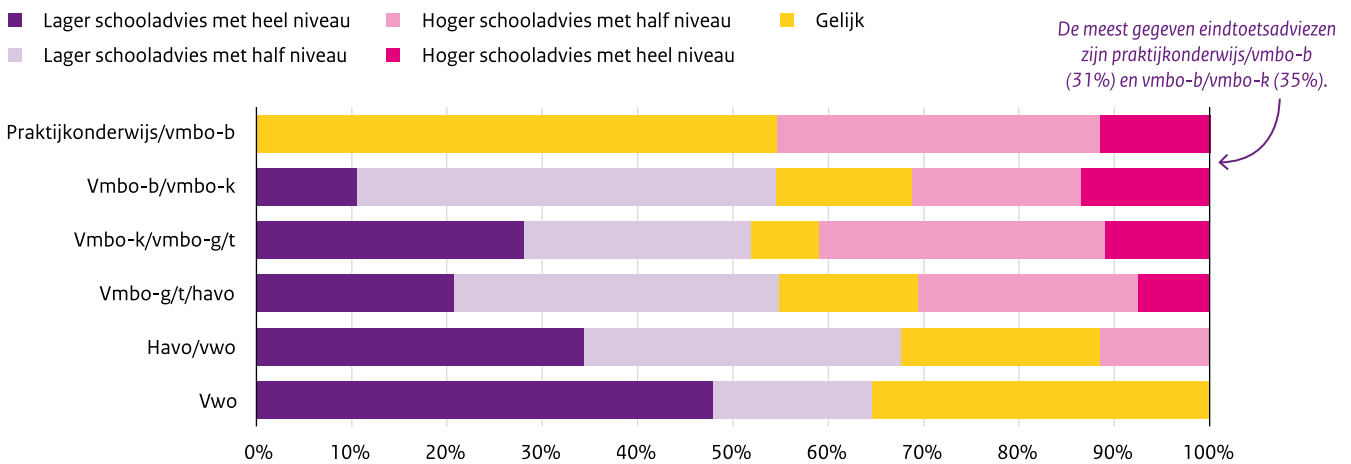




## Schooladvies en toetsadvies

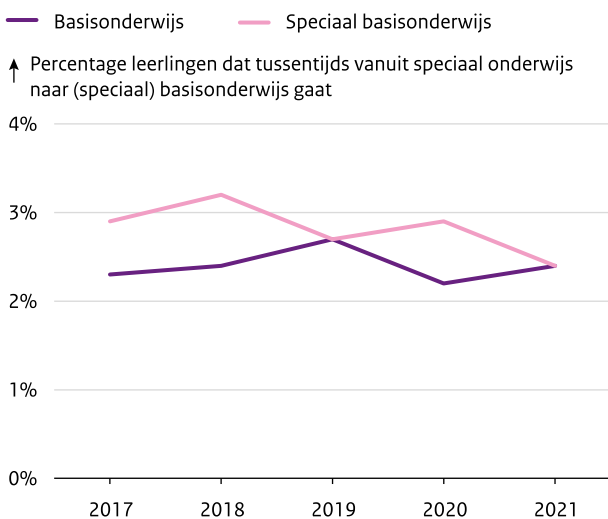
In schooljaar 2020/2021 werd voor het eerst de eindtoets verplicht afgenomen in het speciaal onderwijs. Het advies op basis van de eindtoets valt regelmatig lager of hoger uit dan het initiële advies afgegeven door de scholen. Enerzijds lijken scholen hun adviezen soms (te) voorzichtig formuleren. Anderzijds lijkt er soms ook kansrijk geadviseerd te worden.

### Lager/hoger schooladvies, uitgesplitst naar toetsadvies



## Switch van so naar bao en sbo

Een deel van de leerlingen uit het speciaal onderwijs stroomt tussentijds uit naar het regulier basisonderwijs of het speciaal basisonderwijs. De afgelopen jaren schommelden beide percentages rond de 2,5-3 procent.



## Switch van vso naar vo en pro

Al een paar jaar daalt het aantal leerlingen dat tussentijds vanuit het voortgezet speciaal onderwijs naar het regulier voortgezet onderwijs of praktijkonderwijs uitstroomt.



Bron: Ivho 2022. De cijfers van het jaar 2021 zijn voorlopig.



Een jas voor  
Bas en Kas





# Hoofdpijnen

## Coronacrisis ook in 2021 van invloed op het onderwijs

- Het jaar 2021 stond opnieuw in het teken van de coronacrisis. Bij de start van het kalenderjaar waren de scholen op last van de overheid gesloten en een week voor de kerstvakantie moesten de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs opnieuw dicht. Daarnaast zorgden coronabesmettingen ervoor dat leerlingen en personeel soms voor korte of langere tijd afwezig waren. De coronacrisis versterkte daardoor het al bestaande probleem van het lerarentekort. Het werd in de sector speciaal onderwijs moeilijker om vaste en vervangende leraren te vinden en te behouden, met als gevolg een hogere werkdruk voor het zittend personeel en de schoolleiders. Volgens de scholen die meededen aan het onderzoek naar de gevolgen van de coronacrisis leek de vertraging in de cognitieve ontwikkeling van de leerlingen in het schooljaar 2020/2021 ondanks alle belemmeringen mee te vallen. Scholen maakten zich vooral zorgen om de effecten van de coronacrisis op de sociaal-emotionele en maatschappelijke ontwikkeling van de leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

## Kansrijke perspectieven niet gemakkelijk te realiseren

- In 2013 werd de Wet kwaliteit speciaal en voortgezet speciaal onderwijs ingevoerd, onder andere om voor leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs de kansen op participatie in de samenleving te vergroten. Op basis van deze wet is het voortgezet speciaal onderwijs ingedeeld in drie uitstroomprofielen. Deze verandering gaf een impuls aan het opbrengstgericht werken. Scholen voor voortgezet speciaal onderwijs spanden zich in om het onderwijsaanbod binnen de uitstroomprofielen aan te passen. Sindsdien halen meer leerlingen een diploma, maar de keuzemogelijkheden in onderwijsniveaus en profielen zijn daarbij vaak beperkt. Ook stellen we al jaren vast dat leerlingen uit het arbeidsmarktgerichte profiel moeilijk aan werk komen, terwijl doorleren niet voor alle leerlingen uit dit profiel een goede optie is. Het roept de vraag op of scholen voor voortgezet speciaal onderwijs een voldoende breed en gevarieerd aanbod kunnen bieden en of hiervoor niet een veel intensievere samenwerking met het voortgezet onderwijs en het praktijkonderwijs nodig is. Hier ligt een gezamenlijke opdracht voor reguliere en speciale scholen. Daarnaast blijft het een aanhoudend probleem dat de (begeleidings) mogelijkheden in de vervolgbestemmingen lang niet

altijd aansluiten bij de ondersteuningsbehoeften van leerlingen met een beperking.

## Goede afstemming onderwijs en zorg kan thuiszitten tegengaan

- Niet alle leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften komen tot ontwikkeling binnen de scholen voor regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs. We zien steeds vaker initiatieven waarbij scholen samen met zorgpartners onderwijszorgarrangementen voor deze leerlingen realiseren. Een onderwijszorgarrangement kan thuiszitten voorkomen of verhelpen (Inspectie van het Onderwijs en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2021). Daarvoor is het nodig dat de school op tijd onderkent dat ze handelingsverlegen is, dat ze het samenwerkingsverband inschakelt en dat er waar mogelijk wordt gestuurd op terugkeer van de leerling naar school. Daarnaast moeten besturen investeren in kennis en kunde van medewerkers. Bovendien zouden gemeenten tijdig jeugdhulp moeten inzetten en moeten knelpunten in regelgeving worden opgelost.

## Effecten van ontwikkelingen te weinig in beeld gebracht

- Inspecteurs constateren dat de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs de laatste jaren veel gedaan hebben om het perspectief van leerlingen te verbeteren, onder andere door de invoering van opbrengstgericht werken. In jaarverslagen, schoolgidsen en andere publicaties schrijven besturen en scholen vaak uitgebreid over de ontwikkelingen en het verloop ervan. Ze trekken maar zelden conclusies en geven daarmee geen antwoord op de vraag of deze ontwikkelingen tot meer kwaliteit en betere kansen voor leerlingen geleid hebben. Een betere evaluatie is niet alleen van belang in het kader van verantwoording, maar ook om successen te delen en knelpunten te agenderen.

**Maatschappelijke opgaven van het onderwijs** • In deze paragraaf beschrijven we de bijdrage van het (voortgezet) speciaal onderwijs aan het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Die zijn:

1. Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd.
2. Elke leerling en student kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken.
3. Elke leerling en student draagt bij aan sociale samenhang in de samenleving.
4. Elke leerling en student slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt.
5. Elke leerling en student krijgt gelijke kansen en een passend aanbod.

## 4.1 De leerling

**Basisvaardigheden zijn speerpunt** • Om goed te kunnen functioneren in hun onderwijsloopbaan en in de Nederlandse samenleving hebben leerlingen en studenten basisvaardigheden nodig op het gebied van Nederlandse taal, rekenen/wiskunde en burgerschap. Eerder schreven we dat het niveau van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs op het gebied van taal en rekenen stagneert of daalt en dat een toenemend aantal leerlingen de kans loopt het onderwijs onvoldoende geletterd en/of gecijferd te verlaten. Daarnaast wijzen we er al geruime tijd op dat ook het burgerschapsonderwijs stagneert (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Deze ontwikkelingen zijn zorgwekkend en hebben een negatieve invloed op de kansen van leerlingen en studenten en op de maatschappij als geheel. Daarom hebben we de basisvaardigheden als speerpunt aangemerkt. Lees meer over onze bevindingen in hoofdstuk 1.

*Elke leerling verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd*

*Speciaal onderwijs*

**Leerlingen in het speciaal onderwijs maken nu ook verplicht een eindtoets** • Met ingang van schooljaar 2019/2020 maken ook leerlingen in het speciaal onderwijs verplicht een eindtoets. De eindtoets geldt niet voor zeer moeilijk lerende en meervoudig beperkte kinderen. Ook leerlingen die 4 jaar of korter in Nederland verblijven, zijn uitgezonderd. Vanwege corona kon de afname in het eerste jaar niet plaatsvinden, maar in schooljaar 2020/2021 lukte het wel. Met een verplichte eindtoets hebben scholen voor speciaal onderwijs een (extra) instrument om goed te bepalen welk type vervolgonderwijs bij een leerling past. Scholen moeten met de eindtoets in elk geval de kennis meten die leerlingen hebben van taal en rekenen. Doordat scholen verschillende typen eindtoetsen gebruiken, is het niet mogelijk om een landelijk beeld te geven van de taal- en rekenresultaten van leerlingen in het speciaal onderwijs. Wel valt op te maken dat het resultaat van de meeste leerlingen ligt op het niveau van vmbo-basis/kader (bijna 35 procent) en praktijkonderwijs/vmbo-basis (bijna 31 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Scholen kiezen voor adaptieve toetsen** • In totaal deden 2.806 leerlingen van 196 scholen mee aan een eindtoets. Dat betekent dat ruim de helft (56 procent) van de 5.016 leerlingen die uitstroomden naar het voortgezet (speciaal) onderwijs een eindtoets gemaakt heeft. Het merendeel van de leerlingen

**Tabel 4.1a** Percentage deelnemende leerlingen en scholen naar eindtoets in 2020/2021 (n leerlingen=2.806, n scholen=196)

	Leerlingen	Scholen
Centrale Eindtoets	21,2	20,4
ROUTE 8	55,1	57,1
IEP Eindtoets	16,0	12,2
Dia-eindtoets	2,3	3,6
AMN Eindtoets	5,3	6,6
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022c)

maakte een digitale adaptieve toets, waarbij de moeilijkheidsgraad van de toets zich aanpast aan het niveau van de leerling (tabel 4.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Uitstroom leerlingen speciaal onderwijs op het beoogde ontwikkelingsniveau** • Jaarlijks informeren de scholen voor speciaal onderwijs de inspectie over de resultaten van hun schoolverlaters. Uit de informatie over schooljaar 2020/2021 blijkt dat 85 procent van alle leerlingen die in dat jaar het speciaal onderwijs verlieten, het te verwachten uitstroomniveau heeft gehaald (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Doorgaans hebben de schoolverlaters de doelen op de kernvakken, meestal taal en rekenen, in die mate behaald dat zij de overstap naar de beoogde vervolgbestemming kunnen maken. Voor een deel van de leerlingen is echter de bereikte sociaal-emotionele ontwikkeling, en dan vooral de mate van zelfredzaamheid, doorslaggevend. Wanneer leerlingen onder het beoogde niveau uitstromen, kan dat betekenen dat de school ambitieuze doelen stelt die toch niet haalbaar blijken.

**Ook in coronatijd meestal voldoende cognitieve ontwikkeling** • Volgens de meeste leraren, schoolleiders en leden van de commissie voor de begeleiding in het speciaal onderwijs die betrokken waren bij ons onderzoek naar de gevolgen van corona voor het onderwijs, vielen de risico's als gevolg van de coronapandemie op cognitief gebied mee. De meeste leerlingen konden zich in de periodes van onlineonderwijs voldoende in de kernvakken blijven ontwikkelen. Het merendeel van de bevroegde leerlingen bevestigde dit beeld. Ze gaven aan weinig leerachterstand te ervaren of voldoende hulp te krijgen om eventuele achterstanden in te halen. Volgens de bevroegde leraren waren er ook leerlingen die juist boven verwachting presteerden. Minder prikkels bij het afstandsonderwijs en een toegenomen betrokkenheid van ouders bij het onderwijs van hun kind waren vaak genoemde verklaringen voor deze versnelde ontwikkeling (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

**Toch ook wel zorgen over leervertraging** • Ruim de helft van de schoolleiders van de scholen voor speciaal onderwijs benoemde kleine risico's voor de cognitieve ontwikkeling van de leerlingen. Ze zagen vooral risico's bij lezen, maar ook bij taal en rekenen. Een kwart van de schoolleiders zag grotere risico's (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Deze zorgen over leervertraging bleken opnieuw bij de start van schooljaar 2021/2022 uit de resultaten van het eerste deelonderzoek implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs (Cuppen et al., 2021).

#### *Voortgezet speciaal onderwijs*

**Staatsexamens blijven favoriet** • Elk jaar doen leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs met het uitstroomprofiel vervolgonderwijs examen. De meest gebruikte mogelijkheid is om leerlingen staatsexamen te laten doen. In 2021 deden in totaal 2.426 leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs een volledig examen. Van deze leerlingen deed twee derde deel staatsexamen (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Een tweede route is dat leerlingen als extraneus examen doen via een regeling met een reguliere school voor voortgezet onderwijs. Daarnaast zijn er 4 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs met een eigen examenlicentie die zelf het examen mogen afnemen. Er is nog een vierde mogelijkheid: examinering via het volwassenonderwijs (vavo). De inspectie heeft de indruk dat slechts enkele scholen hun leerlingen langs deze weg examen laten doen.

**Staatsexamens vaak gespreid over meerdere jaren** • In schooljaar 2020/2021 deden 3.667 leerlingen mee aan een of meer staatsexamen(s). Van deze groep gingen 1.591 leerlingen op voor een diploma (DUO, 2021); dat is minder dan de helft. Een aanzienlijk deel van de staatsexamenleerlingen doet het examen gespreid over meerdere jaren, waarbij ze elk jaar examen doen in een paar vakken. Ongeveer 40 procent van de behaalde deelcertificaten lag op het niveau van vmbo-theoretische leerweg en ruim een kwart op havo- of vwo-niveau. Nog eens 30 procent van de deelcertificaten lag op het niveau van vmbo-basis/kader of de gemengde leerweg. Deze leerlingen volgen ook praktijkvakken, maar kunnen daarin geen staatsexamen doen. De school moet dan regelen dat de leerlingen voor de praktijkvakken als extraneus bij een reguliere school voor voortgezet onderwijs examen doen. Op deze wijze kunnen de leerlingen een diploma halen. Scholen voor voortgezet speciaal onderwijs moeten hierbij op de medewerking van een school voor regulier voortgezet onderwijs kunnen rekenen.

**Hogere slagingspercentages** • Van de leerlingen die in schooljaar 2020/2021 opgingen voor een diploma via het staatsexamen, slaagde 90 procent. Dit slagingspercentage lag, net als in 2019/2020, hoger dan in voorgaande jaren. De aangepaste examenregels, zoals de duimregeling (het wegstrepen van 1 niet-kernvak bij de diploma-uitslagbepaling), het tweede tijdvak en een extra herkansingsmogelijkheid speelden daarbij waarschijnlijk een rol. Zo slaagde 17 procent van de leerlingen voor een staatsexamen op vmbo-g/t-niveau, mede dankzij de duimregeling (DUO, 2021). Ook het slagingspercentage van de extraneus-examenkandidaten en van examenkandidaten op scholen voor voortgezet speciaal onderwijs met een eigen examenlicentie was dit jaar weer hoger dan in de schooljaren vóór 2019/2020 en bedroeg 98 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**In het voortgezet speciaal onderwijs neemt de uitstroom op niveau af** • Volgens de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs zelf heeft gemiddeld 75 procent van alle schoolverlaters van schooljaar 2020/2021 het te verwachten uitstroomniveau gehaald (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Hiermee wordt de inspectienorm van minimaal 75 procent maar net behaald. Er is reden tot zorg, omdat dit het laagste aandeel leerlingen is dat op niveau uitstroomt sinds de invoering van de ontwikkelingsperspectieven in 2015. Daarbij groeit het aandeel leerlingen dat onder het ontwikkelingsperspectief uitstroomt ten opzichte van het aandeel leerlingen dat boven het ontwikkelingsperspectief uitstroomt. Wanneer de leerlingen conform verwachting uitstromen, hebben zij doorgaans de doelen op de kernvakken, meestal Nederlandse taal en rekenen/wiskunde, behaald. Net als in het speciaal onderwijs is ook voor een deel van de leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs vooral de bereikte sociaal-emotionele ontwikkeling doorslaggevend.

**Risico's voor cognitieve ontwikkeling vielen mee** • Ook in het voortgezet speciaal onderwijs leken de risico's als gevolg van de coronapandemie op cognitief gebied mee te vallen. Dat was tenminste het beeld van de meeste leraren, schoolleiders en leden van de commissie voor de begeleiding van de dertig scholen in het voortgezet speciaal onderwijs die betrokken waren bij ons onderzoek naar de gevolgen van corona voor het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Volgens hen kon het merendeel van de leerlingen zich in de periodes van onlineonderwijs voldoende op de kernvakken blijven ontwikkelen. De meeste bevraagde leerlingen gaven aan weinig leerachterstand te ervaren of voldoende hulp te krijgen om eventuele achterstanden in te halen. De bevraagde leraren zeiden dat er leerlingen waren die in die tijd juist boven verwachting presteerden. Minder prikkels bij het afstandsonderwijs, een betere concentratie van de leerling, een toegenomen zelfstandigheid en meer betrokkenheid van ouders waren vaak genoemde verklaringen voor deze gunstige ontwikkeling.

**Zorgen over leervertraging wisselend ervaren** • Ongeveer 57 procent van de bevraagde schoolleiders van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs had wel enige zorgen over leervertraging, vooral over het feit of hun leerlingen zich onder de corona-omstandigheden voldoende in de Nederlandse taal, maar ook in rekenen/wiskunde konden ontwikkelen. Bijna 11 procent had hierover grotere zorgen (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Ook uit het eerste deelonderzoek implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs blijkt dat scholen zich zorgen maken over leerachterstanden (Cuppen et al., 2021). Er waren echter ook scholen die zeiden dat ze weinig zorgen hadden. Als redenen noemden ze dan bijvoorbeeld dat de leerlingen relatief snel weer fysiek les gekregen hadden en dat de zorgleerlingen, die ze meestal ook voor de coronapandemie al goed in beeld hadden, extra ondersteuning of toch op school les gekregen hadden.

#### *Elke leerling kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken*

**Coronapandemie belemmerend voor de sociaal-emotionele ontwikkeling** • Een groot deel van de bevraagde scholen zag door de coronapandemie risico's voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). In de periodes van onlineonderwijs kon de school voor de leerlingen niet de oefenplaats zijn waar ze bijvoorbeeld aan hun gedrag konden werken. Voor het leergebiedoverstijgend aanbod waren vaak geen passende online alternatieven te realiseren en de interactie met andere leerlingen bleef veelal beperkt tot digitale ontmoetingen. Ook nadat het onderwijs op school weer was opgestart, waren die oefenmomenten beperkter dan vóór de crisis. Het

afstand houden, de kleinere groepen en het werken in bubbels, lieten minder toe dat leerlingen in de omgang met elkaar ook zichzelf leerden kennen.

**Bij leraren en schoolleiding zorgen over welbevinden van leerlingen** • De schoolleiders, leden van de commissie voor de begeleiding en leraren met wie we spraken, maakten zich zorgen over het welbevinden van de leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Van de leraren in het speciaal onderwijs gaf een ruime meerderheid aan zich zorgen te maken over enkele leerlingen in hun groep. In het voortgezet speciaal onderwijs zei bijna de helft van de leraren dat er in hun groep een kwart of meer leerlingen waren van wie ze het welbevinden zorgelijk vonden. Het ging dan vaak om leerlingen met een complexe thuissituatie, waarbij de coronapandemie de al bestaande problemen versterkt had. Ook uit ander onderzoek komt het beeld naar voren dat meer dan de helft van de scholen zich veel zorgen maakt om het welbevinden van de leerlingen (Cuppen et al., 2021).

**Risico's voor de ontwikkeling van leervoorwaarden in het speciaal onderwijs** • Schoolleiders en leden van de commissie voor de begeleiding uit het speciaal onderwijs noemden ook risico's voor de ontwikkeling van leervoorwaarden. Het ging dan vooral om risico's voor het taakgericht werken, gevolgd door concentreren, gemotiveerd werken en zelfstandig werken (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Deze risico's waren het grootst bij kinderen uit de onderbouw die zich vóór de coronacrisis op dit gebied nog weinig ontwikkeld hadden.

**Minder kansen om werknemers- en arbeidsvaardigheden te ontwikkelen** • De leerlingen in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel konden door de coronapandemie minder aan werknemers- en arbeidsvaardigheden werken (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). De praktijkvorming, interne en externe stages die meestal onderdeel zijn van een traject van loopbaanoriëntatie en -begeleiding, konden vaak niet normaal doorgaan. Of externe stages konden plaatsvinden hing vooral af van de sector waarin de leerlingen stage liepen. Met name in de horeca en in de sector zorg en welzijn gingen de stages niet door. Zolang de coronapandemie aanhoudt, blijft dit knelpunt bestaan.

#### *Elke leerling draagt bij aan de sociale samenhang in de samenleving*

**Geen beeld van effecten socialisatie-aanbod** • Inspecteurs zien dat scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs in hun curriculum meestal voldoende aandacht hebben voor de sociale en maatschappelijke ontwikkeling van hun leerlingen. Ze zetten het aanbod en de onderwijsactiviteiten die de leergebieden overstijgen echter niet altijd planmatig en doelgericht in. Er bestaat geen landelijk beeld van de eindresultaten die de leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs bereiken op het gebied van sociale en maatschappelijke ontwikkeling. Bij onderzoeken naar opbrengsten die de inspectie in 2019 en 2021 uitvoerde, bleken ook individuele scholen de bereikte competenties op deze ontwikkelingsgebieden vaak niet of slechts in beperkte mate te kunnen laten zien.

#### *Elke leerling slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt*

##### *Speciaal onderwijs*

**Bijna alle leerlingen in het speciaal onderwijs krijgen schooladvies** • Van scholen voor speciaal onderwijs wordt verwacht dat zij iedere leerling een schooladvies geven. In het schooladvies geeft de school aan of de leerling naar het regulier voortgezet onderwijs kan uitstromen of aangewezen is op het voortgezet speciaal onderwijs. Wanneer de leerling uitstroomt naar het regulier voortgezet onderwijs of naar het uitstroomprofiel vervolgonderwijs binnen het voortgezet speciaal onderwijs, adviseert de school ook over het niveau van voortgezet onderwijs. Het aantal geregistreerde schooladviezen is gestegen van 3.989 in 2020 naar 4.668 in 2021 (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Dat betekent dat bijna alle 5.025 leerlingen die vanuit het speciaal onderwijs naar vervolgonderwijs doorstroomden een schooladvies kregen en dat scholen dit advies ook registreerden.

**Adviezen van school en toets lopen uiteen** • Bij de eerste verplichte afname van een eindtoets valt het op dat het schooladvies van de school en het advies van de toets vaak verschillen. Bij een derde van de

leerlingen heeft de school een hoger advies gegeven dan de eindtoets aangeeft. Bij ongeveer 40 procent van de leerlingen adviseert de school juist een lager niveau van vervolgonderwijs dan uit de eindtoetscore volgt. Meestal betreft het verschil een half niveau (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Dat houdt in dat een leerling bijvoorbeeld in plaats van een advies vmbo-t/havo een vmbo-t-advies krijgt.

**Weinig bijstellingen van het schooladvies** • Wanneer het toetsadvies hoger is dan het initiële schooladvies, heeft een leerling recht op heroverweging van het schooladvies. Bij 19 procent van de leerlingen bij wie sprake was van een heel niveau verschil tussen de adviezen is het advies bijgesteld (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Reguliere basisscholen stelden in deze gevallen het schooladvies vaker bij, namelijk bij 47 procent van de leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022b).

**Kansrijk adviseren is aandachtspunt** • Scholen in het speciaal onderwijs beschikken naast het schooladvies nu ook over objectieve resultaatgegevens van schoolverlaters. Dit noodzaakt hen om de komende jaren kritisch naar hun schooladviezen te kijken. Het lijkt erop dat sommige scholen de adviezen soms (te) voorzichtig formuleren of bij voorkeur voor doorstroom naar voortgezet speciaal onderwijs kiezen, mogelijk omdat zij de leerlingen vanwege hun beperkingen niet willen overvragen. Het zijn echter jonge kinderen die optimale kansen moeten krijgen om hun cognitieve mogelijkheden verder te ontwikkelen, zo mogelijk in het regulier voortgezet onderwijs. Het is een opdracht voor het regulier vervolgonderwijs om hiervoor een stimulerende, ondersteunende omgeving te realiseren. Overigens zijn er ook leerlingen die van hun school juist een hoger advies krijgen dan dat van de eindtoets. Dat wijst erop dat scholen ook kansrijk adviseren.

**Afname tussentijdse uitstroom van speciaal naar regulier onderwijs** • Een deel van de leerlingen in het speciaal onderwijs stroomt tussentijds uit naar het (speciaal) basisonderwijs. Op 1 oktober 2021 staan 1.282 leerlingen in het (speciaal) basisonderwijs ingeschreven die een jaar eerder nog in het speciaal onderwijs zaten. Naar verhouding verlieten in schooljaar 2020/2021 iets minder leerlingen tussentijds het speciaal onderwijs dan in de 3 voorgaande jaren. Ook wanneer we het aantal leerlingen uit het speciaal onderwijs dat zich een paar jaar later in het basisonderwijs of speciaal basisonderwijs bevindt, afzetten tegen het aantal leerlingen dat zich dan in het speciaal onderwijs bevindt, ontstaat het beeld van een afnemende tussentijdse uitstroom naar regulier onderwijs. In schooljaar 2017/2018 stroomde 5,6 procent van de leerlingen in het speciaal onderwijs tussentijds uit naar het basisonderwijs of speciaal basisonderwijs, in schooljaar 2020/2021 is dat 4,8 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Aandeel uitstromers naar voortgezet speciaal onderwijs toegenomen** • De meeste leerlingen die tot het einde in het speciaal onderwijs verblijven, stromen daarna door naar het voortgezet speciaal onderwijs. Het aandeel uitstromers naar het voortgezet speciaal onderwijs is ook in 2021 weer toegenomen, terwijl het aandeel leerlingen dat uitstroomt naar regulier vmbo, havo of vwo daalde van 18,5 procent in schooljaar 2016/2017 naar 14,3 procent in schooljaar 2020/2021. De uitstroom van speciaal onderwijs naar praktijkonderwijs blijft schommelen tussen de 5,3 en 5,9 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Dat de uitstroom naar regulier onderwijs tussentijds en aan het einde blijft afnemen, is zorgwekkend in het licht van de ontwikkeling naar meer inclusief onderwijs.

**Vaak duurzame overstap van speciaal naar regulier onderwijs** • Zo'n 90 procent van de leerlingen in het speciaal onderwijs die tussentijds naar het regulier basisonderwijs uitstroomden, bevindt zich daar na 2 jaar nog steeds of zit intussen in het regulier voortgezet onderwijs. Voor uitstroom van het speciaal onderwijs naar speciaal basisonderwijs ligt het percentage na 2 jaar op ongeveer 85 procent. De bestending in beide situaties is 4 jaar later iets lager: rond de 83 procent bij uitstroom van speciaal onderwijs naar het regulier basisonderwijs en 75 procent van speciaal onderwijs naar het speciaal basisonderwijs. De overige leerlingen zijn teruggekeerd naar het speciaal onderwijs of doorgestroomd naar het voortgezet speciaal onderwijs. De bestending van leerlingen die aan het einde van het speciaal onderwijs uitstromen naar het regulier voortgezet onderwijs is na 2 jaar 85 en na 4 jaar 79 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Voor een deel van de leerlingen blijkt de overstap naar regulier onderwijs niet duurzaam te zijn. Dit hangt onder andere samen met omstandigheden van de leerling en/of zijn omgeving, die de school niet kan beïnvloeden.



### Voortgezet speciaal onderwijs

**Dalende uitstroom vanuit voortgezet speciaal naar regulier onderwijs** • Net als in het speciaal onderwijs daalt ook in het voortgezet speciaal onderwijs het aantal leerlingen dat tussentijds naar het regulier onderwijs uitstroomt, van ruim 1.100 leerlingen in schooljaar 2016/2017 naar iets minder dan 700 leerlingen in schooljaar 2020/2021. Ook wanneer we het aantal leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs dat zich een paar jaar later in het voortgezet onderwijs of praktijkonderwijs bevindt, afzetten tegen het aantal leerlingen dat zich dan in het voortgezet speciaal onderwijs bevindt, ontstaat het beeld van een afnemende tussentijdse uitstroom naar regulier onderwijs. In schooljaar 2016/2017 stroomde 4,1 procent van de leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs tussentijds uit naar voortgezet onderwijs of praktijkonderwijs, in schooljaar 2020/2021 is dat 2,4 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Doorstroom naar middelbaar beroepsonderwijs stijgt** • Leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs die uitstromen naar vervolgonderwijs stromen het vaakst uit naar het middelbaar beroeps-onderwijs. In schooljaar 2017/2018 stroomden 6.193 studenten die ooit op het voortgezet speciaal onderwijs zaten het middelbaar beroepsonderwijs in; in schooljaar 2021/2022 ging het om 6.469 studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Deze groep stroomt relatief vaker in op niveau 1 of 2, dan op niveau 3 of 4, waarbij de instroom in een opleiding op niveau 1 drempelloos is. Dit verschil in instroom is de afgelopen 5 jaar constant gebleven.

**Uitval in middelbaar beroepsonderwijs is hoog** • Van de leerlingen die doorstromen naar een entree-opleiding haalt ongeveer 60 procent daar geen diploma. Ook op niveau 2 haalt minder dan de helft een diploma. Bij niveau 3 stroomt ongeveer een kwart van de mbo-studenten met een achtergrond in het voortgezet speciaal onderwijs ongediplomeerd uit en bij niveau 4 ongeveer 30 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Sommige scholen voor voortgezet speciaal onderwijs bieden de entreeopleiding binnen de eigen school aan, in samenwerking met het middelbaar beroepsonderwijs. Een deel van de leerlingen volgt deze route omdat de school voor voortgezet speciaal onderwijs geen examentraject heeft ingericht om een vmbo-basis/kader-diploma te behalen. Dat is niet de bedoeling. Als leerlingen in staat zijn om een vmbo-diploma te halen, dan moet de school daarvoor de mogelijkheid bieden.

**Arbeidsmarkt trekt aan, maar niet voor laagopgeleiden** • De gemiddelde baankansen van starters hebben zich na de eerste lockdown hersteld tot op het niveau van voor de coronapandemie, maar dat geldt niet voor groepen jongeren die ook voorafgaand aan de coronapandemie al een lage baankans hadden. Een uitstroomer van het voortgezet speciaal onderwijs had voor de coronacrisis ongeveer 15 procent kans om binnen 4 maanden na schoolverlaten een baan te vinden. In januari 2021 daalde die kans met een procentpunt. In juni 2021 was de baankans voor vso-jongeren die 9 maanden daarvoor waren uitgestroomd met 2 procentpunten gedaald (Bussink et al., 2021).

**Arbeidsmarktgericht profiel leidt niet direct tot werk** • Al jaren stellen we vast dat veel leerlingen in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel niet uitstromen naar werk. Dat geldt ook voor het cohort dat uitstroomde in het schooljaar 2019/2020: minder dan een kwart heeft direct na uitstroom een baan. Ook heeft een kwart na schoolverlaten geen baan en evenmin een uitkering. Nog eens 18 procent heeft geen baan maar wel een uitkering. Van eerdere cohorten weten we dat het aantal jongeren zonder werk en zonder uitkering enkele jaren na uitstroom daalt (tabel 4.1b). Bijna de helft (46 procent) van de groep jongeren die in 2016 uitstroomden uit het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel is 3 jaar later in een vorm van vervolgonderwijs terechtgekomen. Het aantal jongeren met een baan, al dan niet met uitkering, is ook toegenomen, naar 22 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Het arbeidsmarktgerichte profiel werkt niet zoals bedoeld** • De leerlingen in de uitstroomprofielen arbeid en dagbesteding zijn vanwege hun beperking uitgezonderd van de kwalificatieplicht. Het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel biedt dus eindonderwijs en is niet bedoeld voor doorstroom naar vervolgonderwijs. De praktijk laat echter een andere werkelijkheid zien. In schooljaar 2019/2020 stroomde de grootste groep leerlingen (34 procent) in het arbeidsmarktgerichte profiel uit naar een vervolgopleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Voor een deel gaat het om jongeren die geen baan kunnen vinden en besluiten om verder te leren. Inspecteurs horen van scholen dat er ook

**Tabel 4.1b** Positie op de arbeidsmarkt in oktober in het jaar van uitstroom en 3 jaar later, uitstromers 2015/2016 (in percentages, n=10.440).

		Uitstroomprofiel arbeidsmarkt		Uitstroomprofiel vervolgonderwijs		Uitstroomprofiel dagbesteding	
		2016	2019	2016	2019	2016	2019
Doorstroom naar vervolgonderwijs		35,8	46,0	72,5	82,8	4,2	6,5
Uitstroom:	Werknemer	15,6	17,1	6,3	5,2	3,7	5,6
	Werknemer en uitkering	4,3	4,7	0,4	0,6	2,3	2,8
	Uitkering	24,5	27,2	5,3	8,2	73,5	82,7
	Geen werk geen uitkering	19,9	5,0	15,6	3,3	16,3	2,3

Bron: CBS (2021)

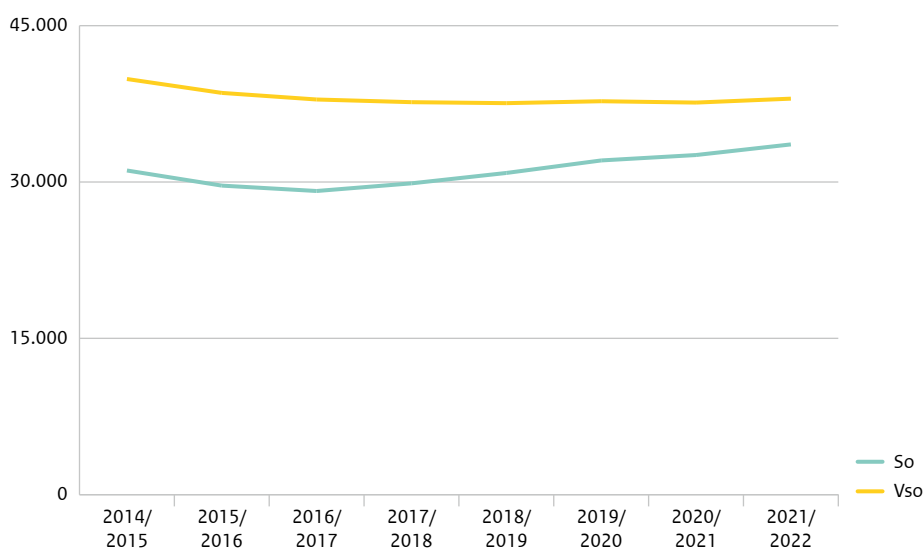
jongeren zijn die nog niet willen werken of die stoppen met werken en verder willen leren, al dan niet tegen het advies van de school in. Als de doorstroom naar vervolgonderwijs stevast zo groot is, roept dit de vraag op of de bedoeling van dit uitstroomprofiel niet moet worden herzien. Het aanbod van de scholen dient misschien meer te worden gericht op het perspectief vervolgonderwijs of op toeleiding naar een combinatie van werk en leren.

#### Elke leerling krijgt een passend aanbod en gelijke kansen

##### Leerlingenpopulatie

**(Voortgezet) speciaal onderwijs blijft groeien** • Vanaf schooljaar 2017/2018 nam het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs ieder jaar toe en in 2021 opnieuw met ruim 1.000 leerlingen (figuur 4.1a). In het voortgezet speciaal onderwijs bleef het leerlingenaantal in de afgelopen jaren redelijk constant, maar in 2021 kwamen er weer bijna 400 leerlingen bij. Op 1 oktober 2021 telde het (voortgezet) speciaal onderwijs in totaal 71.606 leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Daarmee is het punt bereikt dat er weer meer leerlingen in het speciaal onderwijs ingeschreven staan dan bij de invoering van de Wet passend onderwijs in 2014. Het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs blijft daar

**Figuur 4.1a** Aantal leerlingen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs in de jaren 2014/2015-2021/2022\*



\*voorlopige gegevens

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022c)

onder. Nader onderzoek is nodig om vast te stellen of de groei vooral komt door een toegenomen instroom van leerlingen of ook het gevolg is van een langer verblijf. Dat geldt ook voor de vraag of, en zo ja waarom, die instroom bij sommige samenwerkingsverbanden en scholen sterker toeneemt dan bij andere. Daarnaast roepen deze cijfers, net als bij de afgenomen uitstroom naar regulier onderwijs, de vraag op of in het onderwijsveld voldoende ontwikkeling plaatsvindt naar meer inclusief onderwijs.

**Aandeel cluster 2 weer iets afgenomen** • Waar in de afgelopen jaren cluster 2 nog bijdroeg aan de groei van met name het speciaal onderwijs, vooral door de toename van leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis, is de groei in het (voortgezet) speciaal onderwijs in 2021 alleen toe te wijzen aan cluster overig (voormalig cluster 3 en 4). Het aandeel cluster 1-leerlingen blijft constant en het aandeel cluster 2-leerlingen is iets afgenomen en maakt nu in het speciaal onderwijs iets minder dan 20 procent en in het voortgezet speciaal onderwijs iets meer dan 4 procent uit (tabel 4.1c) (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Dit beeld weerspiegelt het streven van veel scholen voor cluster 1 en 2 om leerlingen waar mogelijk regulier onderwijs te laten volgen, al dan niet met ambulante begeleiding.

**Tabel 4.1c** Percentage leerlingen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs naar cluster in de jaren 2017/2018-2021/2022 (n 2021/2022=71.606)

		2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022*
Speciaal onderwijs	Cluster 1	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
	Cluster 2	20,7	20,9	20,4	20,4	19,7
	Cluster overig	78,4	78,2	78,7	78,7	79,5
Voortgezet speciaal onderwijs	Cluster 1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
	Cluster 2	5,4	5,0	4,6	4,4	4,2
	Cluster overig	93,8	94,2	94,6	94,8	95,1

\*voorlopige gegevens

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022c)

**Ambulante begeleiding door cluster 1 en 2** • Instellingen voor leerlingen met een visuele, auditieve of communicatieve beperking (cluster 1 en 2) hebben een wettelijke taak om leerlingen in het regulier onderwijs en in speciale scholen van cluster overig te begeleiden. Vanuit cluster 1 werden in 2021 bijna 2.400 leerlingen ambulant begeleid in het funderend onderwijs. Daarbij ging het om 983 leerlingen in het (speciaal) basisonderwijs, 587 leerlingen in het voortgezet onderwijs en 798 leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, uitgezonderd cluster 1. Vanuit cluster 2 werden in 2021 bijna 7.000 leerlingen in het (speciaal) basisonderwijs ambulant begeleid. Na jaren van sterke toename daalde dit aantal in 2021 ten opzichte van het jaar daarvoor, toen het ruim 7.500 leerlingen met ambulante begeleiding betrof. In het voortgezet onderwijs kregen 1.450 leerlingen begeleiding vanuit cluster 2 (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

#### Maatwerk en samenwerking

**Inspecties onderzoeken integraal aanbod onderwijs en zorg** • Sommige leerlingen hebben niet genoeg aan de onderwijsondersteuning en -begeleiding van een (speciale) school. Voor hen kan een onderwijszorgarrangement (OZA) uitkomst bieden. Het kenmerk van een OZA is een integraal aanbod van onderwijs en zorg. De Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd verkenden samen bij twintig OZA's welke factoren bijdragen aan het voorkomen van uitval van leerlingen in het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs & Inspectie Gezondheid en Jeugd, 2021).

**Op tijd inschakelen onderwijszorgarrangement is voorwaarde voor succes** • Er zijn verschillende voorwaarden om uitval van leerlingen te voorkomen. Zo moeten leraren tijdig durven en kunnen erkennen dat ze een leerling niet kunnen bieden wat hij nodig heeft. Ook moet het samenwerkingsverband snel betrokken zijn en sturen op adequate interventie die op de leerling en zijn context is gericht. Medewerkers moeten leren om specifieke hulpvragen van leerlingen op tijd te signaleren en dan de juiste expertise in te schakelen. Bovendien zouden gemeenten jeugdhulp preventief moeten inzetten, zowel binnen een OZA als binnen een school (Inspectie van het Onderwijs & Inspectie Gezondheid en Jeugd, 2021).

**Gezamenlijke verantwoordelijkheid en samenwerking nodig** • Gezamenlijke verantwoordelijkheid en samenwerking tussen onderwijs, zorg en gemeenten zijn volgens de geraadpleegde betrokkenen eveneens essentieel om thuiszitten van leerlingen tegen te gaan. Wanneer een leerling perspectief heeft op terugkeer naar een meer reguliere schoolsetting, is het belangrijk dat de school waar deze leerling ingeschreven staat, zich verantwoordelijk blijft voelen (Inspectie van het Onderwijs & Inspectie Gezondheid en Jeugd, 2021).

**Onderwijszorgarrangement vraagt flexibiliteit in wet- en regelgeving** • Volgens de betrokkenen van de onderzochte OZA's zijn er factoren die het starten van een maatwerktraject en het motto één kind, één plan belemmeren. Zo is het wettelijk niet mogelijk om onderwijs op een andere locatie dan een school te verzorgen. Ook ervaren betrokkenen problemen bij het uitwisselen van gegevens tussen zorg en onderwijs. Bovendien wordt de gescheiden bekostiging van onderwijs en zorg als een belangrijk knelpunt genoemd voor het realiseren van een integraal onderwijszorgarrangement. Ingewikkeldheden rondom regelgeving en financiering zouden niet in de weg moeten staan wanneer een OZA uitgaat van de behoeften van de leerling (Inspectie van het Onderwijs & Inspectie Gezondheid en Jeugd, 2021). In opdracht van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn daarom nu vijftien proeftuinen toegestaan waarbij de ruimte in de huidige wet- en regelgeving optimaal kan worden benut.

**1.121 aanvragen afwijking onderwijstijd** • De Beleidsregel inzake het instemmen met afwijking onderwijstijd biedt scholen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs de mogelijkheid om voor een leerling de onderwijstijd tijdelijk te verminderen. In het schooljaar 2020/2021 werden 1.121 aanvragen bij de inspectie ingediend voor instemming met afwijking van de onderwijstijd voor een leerling in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Dat zijn er bijna 300 meer dan in schooljaar 2019/2020 (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Bij de aanvragen is het niet altijd duidelijk of er, in samenspraak met ouders, een ingroeiplan is opgesteld om de onderwijstijd (weer) uit te breiden. Slechts 40 procent van de bevroegde scholen geeft aan dat volledige ingroei vaak of altijd lukt. Sommige scholen doen veel aanvragen en andere scholen geen enkele. Tijdens schoolbezoeken en via meldingen merken we dat niet altijd gericht aan de opbouw van de onderwijstijd wordt gewerkt. Wanneer uitbreiding van onderwijstijd voor de leerling mogelijk is, is dit van belang, om structureel geheel of gedeeltelijk thuiszitten te voorkomen.

**Meer experimenten regulier-speciaal** Sinds 2018 kunnen samenwerkende scholen voor speciaal en regulier onderwijs gebruikmaken van een experimenteerregeling van OCW. In 2021 zijn er 31 experimenten. Dat is een verdubbeling ten opzichte van het jaar ervoor. Deze toename hangt waarschijnlijk samen met de versoepeling van de regeling. Zo hoeven scholen niet meer toe te werken naar opheffing van een Basisregistratie Instellingennummer. In het merendeel van de experimenten gaat het om samenwerking tussen het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Intensieve samenwerking, ook in de experimenten, gaat niet vanzelf (De Boer & Tenback, 2021). Bepaalde randvoorwaarden, zoals gemeenschappelijke huisvesting en procesbegeleiding, en een duidelijke visie op inclusief onderwijs zijn cruciaal.

**Meer samenwerking nodig tussen voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs** • Bij symbiose volgen leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs een deel van hun onderwijsprogramma op een reguliere school voor voortgezet onderwijs. Inspecteurs komen op scholen voor voortgezet speciaal onderwijs wel symbiose-afspraken tegen, maar deze betreffen vooral de examens van leerlingen. Andere intensieve, structurele vormen van samenwerking zijn eerder uitzondering dan regel. Uit onderzoek naar inclusief onderwijs blijkt het animo hiervoor veel groter te zijn in het primair onderwijs dan in het voortgezet onderwijs (Van Veen & Van der Steenhoven, 2021a, 2021b). Voor scholen in het voortgezet speciaal onderwijs die leerlingen een breed aanbod willen bieden, is (intensieve) samenwerking met het regulier voortgezet onderwijs juist heel belangrijk. Verschillen in wetgeving, cao en bevoegdheden maken samenwerking tussen scholen voor regulier voortgezet onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs niet eenvoudig. Toch zijn er voorbeelden van geïntegreerde voorzieningen in één gebouw. Daarbij blijkt ook de rol van de gemeente belangrijk. Die kan met een huisvestingsplan sturen op meer inclusief onderwijs (De Boer, 2020; Borggreve et al., 2021).

## 4.2 De school

### Zicht op ontwikkeling

**Weer zicht op de brede ontwikkeling van leerlingen** • In de tweede helft van schooljaar 2019/2020 verstoorden de periodes van afstandsonderwijs niet alleen het onderwijsproces, maar ook het zicht op de brede ontwikkeling van de leerlingen. Uit interviews met scholen blijkt dat zij in schooljaar 2020/2021 weer de gebruikelijke procedures en instrumenten konden inzetten om zich een beeld te vormen van de sociaal-emotionele en cognitieve ontwikkeling van de leerlingen. Het ging dan vooral om observaties door leraren, de afname van methodeonafhankelijke en methodeafhankelijke toetsen en evaluaties van ontwikkelingsperspectieven door de commissie voor de begeleiding. Daarnaast vonden er, vaker dan voor de coronacrisis, gesprekken met ouders plaats, meestal telefonisch of online. Na evaluatie van de ontwikkelingsperspectieven werd een eventuele bijstelling ervan vaker uitgesteld om leerlingen langer de kans te geven een zo hoog mogelijk uitstroomniveau te realiseren (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

### Onderwijskwaliteit

**Leerlingen tevreden over onderwijs in coronatijd** • Een niet-representatieve groep leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs gaf hun school gemiddeld een 6,8 voor het onderwijs tijdens de coronacrisis. Bij leerlingen in het speciaal onderwijs was het gemiddelde een 7,8. Volgens de leerlingen namen hun scholen allerlei maatregelen om het onderwijs goed bij hun onderwijsbehoeften en ontwikkeling te laten aansluiten. De helft van de leerlingen gaf bijvoorbeeld aan dat er laptops of tablets beschikbaar waren om (thuis) mee te werken. Ook goede digitale lessen, meer tijd voor toetsen, extra materiaal om te oefenen met leerstof en examentraining waren maatregelen die vaker genoemd werden (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

**Aanpassingen in het onderwijs** • Op veel scholen kreeg de digitalisering van het onderwijs een boost door de coronacrisis. Het personeel was trots op de grote en snelle stappen die zijn gemaakt in het digitale onderwijs, zowel tijdens het afstandsonderwijs als bij het onderwijs op school. Scholen vonden het lastig te benoemen welke aanpassingen van het onderwijs nog meer voortkwamen uit de coronacrisis en welke niet. Leraren in het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn het immers gewend om het onderwijs voortdurend aan te passen en af te stemmen op de verschillende onderwijsbehoeften van leerlingen. Schoolleiders, leden van de commissie voor de begeleiding en leraren gaven aan dat er met name extra aandacht was voor het welbevinden van de leerlingen, de kwaliteit van het online lesgeven, het aanleren van kernvakken en differentiatie en examentraining. Een derde van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs zei extra onderwijstijd te realiseren (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

**Afstandsonderwijs maakt onderwijsaanbod schraler** • De inspectie deed van november 2020 tot en met maart 2021 onderzoek naar de kwaliteit van het afstandsonderwijs. Inspecteurs keken mee bij 41 onlinelessen van 20 scholen. De kwaliteit van de lessen leek over het algemeen voldoende. Leraren moesten in korte tijd leren om lessen anders te organiseren en voor te bereiden. Dit kostte tijd en zorgde voor een hogere werkdruk, maar ook voor veel creativiteit. Het aanbod tijdens het afstandsonderwijs bleek schraler, beperkt tot de theoretische vakken en dan vaak tot die onderdelen waarvoor digitaal lesmateriaal beschikbaar is. Leraren haalden soms alles uit de kast om het onderwijs toch aantrekkelijk en interactief te maken en goed contact met alle leerlingen te houden (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

**Coronacrisis van invloed op onderwijs in gesloten setting** • Tijdens de lockdownperiodes is het onderwijs aan jongeren in de gesloten jeugdzorginstellingen (GJI's) en justitiële jeugdinstellingen (JJI's) zo goed als mogelijk doorgegaan. Dit bleek uit een belronde van de inspectie. De leraren van deze scholen waren over het algemeen tevreden over de samenwerking met het personeel van de leefgroep. In een aantal gevallen verzorgden de leraren samen met de groepsleiding het onderwijs op de leefgroepen. Daardoor ontstond een intensieve samenwerking en wederzijds begrip voor elkaars werkwijze en voor de programma's die leraren en de groepsleiding aanbieden. Maar er waren ook knelpunten. Vooral wanneer er sprake was van een hoog ziekteverzuim, veel verloop en tijdelijk personeel bij de partner van jeugdzorg en justitie, stond de samenwerking onder druk.

**Kenmerken van stimulerend lesklimaat en goed klassenmanagement vaak zichtbaar** • In het schooljaar 2020/2021 voerde de inspectie een onderzoek uit naar effectieve leskenmerken bij taal, rekenen en wereldoriëntatie in het speciaal onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Inspecteurs namen in de lessen de effectieve leskenmerken veel minder vaak waar dan de leraren. Dit verschil kan komen doordat leraren niet, zoals de inspecteurs, getraind waren in het gebruik van het observatie-instrument. Zowel de inspecteurs als de leraren zagen relatief vaak kenmerken van een veilig en stimulerend lesklimaat en van een goed klassenmanagement.

**Instructie, afstemming en zelfregulerend leren kunnen beter** • Kenmerken van effectieve instructie werden minder vaak gezien. Zo vertellen leraren hun leerlingen vaak niet waarom zij iets gaan leren en geven ze geen samenvatting aan het einde van de les. Dat geldt ook voor scholen die aangeven het directe instructiemodel te hanteren. De afstemming van de lesstof op het niveau van de leerlingen kan eveneens beter, vooral bij leerlingen die de lesstof al begrijpen. Ook stellen leraren weinig denkvragen. Zowel de inspecteurs als de leraren zagen weinig kenmerken van zelfregulerend leren. Deze kenmerken, zoals leren leren, zijn juist heel belangrijk voor leerlingen in het speciaal onderwijs. Toch zagen inspecteurs nauwelijks dat leraren hun leerlingen lieten nadenken over wat ze niet goed begrijpen en wat ze nog nodig hebben om dat wel te leren. De leskwaliteit tussen leraren verschilt overigens. Ondanks hun positievere oordelen zagen ook veel leraren ruimte voor verbetering, met name bij instructie en zelfregulerend leren (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

### Schoolklimaat

**Minder schorsingen gemeld** • Scholen zijn verplicht om schorsingen die langer duren dan 1 dag te melden bij de inspectie. In het schooljaar 2020/2021 meldden de scholen 765 schorsingen: in het voortgezet speciaal onderwijs ging het om 647 en in het speciaal onderwijs om 118 leerlingen. Het aantal schorsingsmeldingen is de afgelopen 2 schooljaren ongeveer een kwart lager dan in voorgaande jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Dit heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met de periodes van schoolsluiting als gevolg van de coronacrisis.

**Meldingen bij vertrouwensinspectie** • Ouders, leerlingen, docenten, directies en besturen, maar ook vertrouwenspersonen, kunnen vertrouwensinspecteurs raadplegen als zich in of rond de school (ernstige) problemen voordoen op het gebied van seksuele intimidatie en seksueel misbruik, psychisch en fysiek geweld of discriminatie en radicalisering. In het schooljaar 2020/2021 kwamen er 87 meldingen over het (voortgezet) speciaal onderwijs binnen bij de vertrouwensinspecteurs. In schooljaar 2019/2020 waren dat er 92. In verband met de perioden van schoolsluiting zijn beide aantallen niet goed te vergelijken met eerdere jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2021d).

**Scholen moeten veiligheid leerlingen beter monitoren** • In het eerste jaar van de coronacrisis hebben veel scholen de afname van een verplichte veiligheidsmonitor uitgesteld, omdat het door de schoolsluiting moeilijk was om de veiligheid op school goed in kaart te brengen. Scholen moeten de uitkomsten van een veiligheidsmonitor naar de inspectie sturen. Scholen leveren deze gegevens op verschillende manieren aan, waardoor het niet mogelijk is om een totaalbeeld te geven. Uit een evaluatie van de wet Veiligheid op school komt naar voren dat een kwart van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs de sociale veiligheid slechts eens in de twee jaar monitort. Dit baart zorgen, omdat de meting minimaal jaarlijks moet gebeuren (Wartenbergh-Cras et al., 2021). Inspecteurs nemen ook waar dat scholen de veiligheid niet bij alle leerlingen monitoren, maar bijvoorbeeld alleen bij leerlingen in de bovenbouw. Ook hiervoor krijgen scholen een herstelopdracht. Monitoring van de sociale veiligheid in het (voortgezet) speciaal onderwijs vraagt vaak om maatwerk. Soms is een schriftelijke vragenlijst niet mogelijk en is een mondelinge, individuele afname een alternatief. Bij leerlingen met een ernstige meervoudige beperking verloopt de veiligheidsbeleving altijd via intermediairs, zoals ouders, leraren of zorgverleners.

**Ontbrekende Verklaringen Omtrent het Gedrag** • In 2020 kregen 15 besturen een opdracht tot onmiddellijk herstel, omdat de accountant van het bestuur in het verslag van bevindingen had aangegeven dat een of meerdere Verklaringen Omtrent het Gedrag (VOG) ontbraken. In totaal ging het om 43 ontbrekende verklaringen. Van 15 besturen zijn 33 VOG's alsnog ontvangen en bleken 10 medewerkers



reeds uit dienst te zijn. In 2019 ging het om 7 verklaringen die de inspectie pas na een herstelopdracht kreeg toegezonden.

### Onderwijsresultaten

**Monitoronderzoek naar onderwijsresultaten** • In schooljaar 2020/2021 voerde de inspectie bij dertig scholen voor het voortgezet speciaal onderwijs een onderzoek uit om vast te stellen hoe deze scholen zich over de eindresultaten van hun schoolverlaters kunnen verantwoorden (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Het betreft de behaalde leerresultaten voor Nederlands, rekenen/wiskunde en Engels en de ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties. Een soortgelijk onderzoek vond ook in schooljaar 2018/2019 plaats bij dertig scholen voor speciaal onderwijs.

**Geen niveau-eisen voor instroom in dagbesteding** • In het uitstroomprofiel dagbesteding hanteert een meerderheid van de bevroegde scholen streefniveaus voor taal en rekenen (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Dit zijn niveaus op leerlijnen die richtinggevend zijn voor het aanbod, maar niet bedoeld zijn als beheersingsniveaus. Voor de instroom in de belevingsgerichte of activiteitgerichte dagbesteding zijn geen taal- of rekenniveaus vereist. Voor instroom in de arbeidsmatige dagbesteding kunnen wel bepaalde taal- of rekenvaardigheden nodig zijn. De uitstroommogelijkheden van de leerlingen in het uitstroomprofiel dagbesteding worden vooral bepaald door de ontwikkeling op de leergebiedoverstijgende doelen.

**Eindniveau taal en rekenen meestal niet doorslaggevend voor uitstroom naar arbeid** • De meeste scholen uit het onderzoek met leerlingen in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel hebben streefniveaus voor Nederlands en rekenen/wiskunde in de vorm van te behalen toetsniveaus, niveaus op leerlijnen en soms ook referentieniveaus (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Voor de uitstroom naar beschut werk of een vrij bedrijf is het eindniveau voor taal en rekenen meestal niet doorslaggevend. De leerlingen moeten vooral praktische, sociale en werknemersvaardigheden ontwikkeld hebben. Slechts een klein deel van de scholen heeft ook een streefniveau voor Engels. Bij de scholen in het arbeidsmarktgerichte profiel is het niet vanzelfsprekend dat het vak Engels tot het laatste leerjaar wordt aangeboden. Dit is een gemiste kans, omdat kennis van de Engelse taal in onze huidige samenleving steeds vaker vereist wordt of in ieder geval goed van pas komt.

**Uitstroomprofiel vervolgonderwijs gericht op examen- en toelatingseisen** • De scholen in het onderzoek met het uitstroomprofiel vervolgonderwijs geven aan dat de streefniveaus samenhangen met te bereiken examenresultaten om een diploma te kunnen behalen (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Het gaat dan om minimale en gemiddelde cijfers en om referentieniveaus. Anders dan bij de twee andere uitstroomprofielen van het voortgezet speciaal onderwijs zijn de resultaten op Nederlands, Engels en wiskunde in dit uitstroomprofiel doorslaggevend om een diploma te halen en naar het vervolgonderwijs te kunnen doorstromen. Voor instroom vanaf mbo niveau 2 gelden toelatingseisen.

**Vaak geen apart beeld van leerresultaten schoolverlaters** • De bevroegde scholen houden vaak via een leerlingvolgsysteem tot in het laatste leerjaar bij hoe leerlingen zich ontwikkelen op de vakken die dan nog aangeboden en getoetst worden. Zij gebruiken deze resultaten van het leerlingvolgsysteem om vast te stellen welke interventies op het niveau van de individuele leerlingen en op het niveau van de groep/school nodig zijn, zodat leerlingen hun perspectief kunnen waarmaken. Slechts enkele van de bevroegde scholen voor voortgezet speciaal onderwijs hebben de gewoonte om de eindresultaten van de groep schoolverlaters apart in beeld te brengen en af te zetten tegen een schoolnorm (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). De reden hiervoor is vaak dat het aantal schoolverlaters van één schooljaar en per leerroute te klein is om aan de eindresultaten conclusies te kunnen verbinden.

**Andere data over wat schoolverlaters bereikt hebben** • Veel scholen benutten wel andere data om conclusies te trekken over de resultaten van de schoolverlaters, zoals bijvoorbeeld zicht op de behaalde doelen voor praktijkvakken en arbeidsvaardigheden en op de behaalde stageresultaten. Bij het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel wordt bovendien het aantal behaalde branchegerichte certificaten in kaart gebracht. Bij het uitstroomprofiel vervolgonderwijs houden scholen bij hoeveel diploma's en (deel) certificaten de leerlingen behaald hebben.

**Streefniveaus voor sociale, maar niet voor maatschappelijke competenties** • De meeste scholen voor voortgezet speciaal onderwijs uit het onderzoek hanteren in alle drie de uitstroomprofielen streefniveaus voor de sociale competenties (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Om vast te stellen of de leerlingen de sociale competenties behalen, gebruiken de scholen leerlijnen en/of gestandaardiseerde instrumenten. Er zijn enkele voorbeelden van instrumenten voor het meten van maatschappelijke competenties, maar deze worden in het voortgezet speciaal onderwijs nog weinig gebruikt. Wel noemden de bevroegde scholen soms na te streven doelen op leerlijnen of te scoren werknemersvaardigheden die in relatie staan tot de ontwikkeling van maatschappelijke competenties. Het gaat dan vaak om data op het niveau van de individuele leerling. Scholen benutten ook andere data om conclusies te trekken over de ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties, zoals bestendigingsinformatie, uitslagen van hun veiligheidsmonitor en registraties van schorsingen en incidenten.

### Kwaliteitscultuur

**Vermindering welbevinden van leraren** • Van de scholen die deelnamen aan het onderzoek naar de gevolgen van corona gaf 39 procent van de leraren in het speciaal onderwijs en 29 procent van de leraren in het voortgezet speciaal onderwijs aan dat hun welbevinden minder geworden was. Maatregelen waren soms onduidelijk of moeilijk uitvoerbaar en de vele aanpassingen van roosters en werkvormen kostten veel energie. Contacten met ouders en leerlingen liepen buiten schooltijd door, wat soms als verzwarend werd ervaren. Ook misten teamleden de normale professionele en collegiale uitwisseling, omdat ze elkaar vanwege de coronamaatregelen alleen op afstand en online konden ontmoeten (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

**Taakverzwarend voor schoolleiders** • Van de bevroegde schoolleiders vond in het speciaal onderwijs ruim een derde en in het voortgezet speciaal onderwijs 30 procent dat hun welbevinden erop achteruit was gegaan. Ze moesten steeds 'aan' staan en vaak in het weekend doorwerken om bijvoorbeeld nieuwe roosters te maken of ouders te informeren over een coronabesmetting. Bovendien vonden zij de werkdruk en stressverschijnselen bij het personeel zorgelijk. In het bijzonder hadden ze zorgen over het welbevinden van leraren vanwege een kwetsbare gezondheid van henzelf of hun familieleden. Ook de commissie voor de begeleiding kreeg er taken bij en dan met name in de contacten rond leerlingen in complexe thuissituaties (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

**Lerarentekort is grootste knelpunt bij inzet middelen Nationaal Programma Onderwijs** • Uit onderzoek naar de implementatie van het Nationaal Programma Onderwijs onder schoolleiders komt naar voren dat scholen het vaakst kiezen voor interventies gericht op het welbevinden van leerlingen, gevolgd door het organiseren van instructies in kleinere groepen en de inzet van instructeurs/onderwijs-assistenten. Om deze interventies mogelijk te maken, willen scholen vooral nieuw personeel aantrekken of tijdelijk inhuren en activiteiten uitvoeren om teams te professionaliseren. Ruim de helft van de scholen ervaart knelpunten bij de uitvoering van het Nationaal Programma Onderwijs. Ze vinden het met name moeilijk om gekwalificeerd personeel te vinden om de interventies uit te voeren (Cuppen et al., 2021).

**Zorg voor bevoegd en bekwaam onderwijspersoneel** • Inspecteurs zien bij hun onderzoeken goede praktijkvoorbeelden van scholen die zich inspannen om aan de eisen van bevoegdheid en bekwaamheid te (blijven) voldoen. Dat zijn scholen die hun professionaliseringsbeleid nadrukkelijk zo inrichten dat bevoegde leraren in staat zijn hun bekwaamheid te onderhouden en dat onderwijsassistenten en andere niet-bevoegden een bevoegdheid kunnen halen. Ook bieden scholen gedegen inwerktrajecten en aanvullende opleidingen. Ze spannen zich in om hun teamleden voldoende bekwaam te laten zijn om aan de ondersteuningsbehoeften van specifieke groepen leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs tegemoet te komen. Er zijn echter ook scholen die, ondanks een proactief wervingsbeleid en goede professionaliseringsmogelijkheden, grote moeite hebben om bevoegd personeel te vinden en te behouden.

**Specifieke maatregelen nodig voor lerarentekort in het (voortgezet) speciaal onderwijs** • In oktober 2021 bedroeg het geschatte lerarentekort, inclusief het tekort aan invallers, in het (voortgezet) speciaal onderwijs 11,2 procent. Dat is hoger dan het geschatte lerarentekort in het basisonderwijs van 8,6 procent. Het geschatte tekort aan schoolleiders in het (voortgezet) speciaal onderwijs bedraagt zelfs 14 procent (Adriaens et al., 2021). Uit de ramingen voor de komende jaren blijkt dat de tekorten in het (voortgezet)

speciaal onderwijs hoog blijven (OCW, 2021). Besturen en scholen vragen dan ook om een structurele aanpak van het lerarentekort in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Ook moet worden bekeken of afgestudeerden van andere opleidingen, zoals bijvoorbeeld sociaal werk, delen van het onderwijs in het (voortgezet) speciaal onderwijs kunnen verzorgen en hoe zij als zij-instromer ingezet kunnen worden. Een mooi initiatief in dit verband is de duale lerarenopleiding Sociaal Werk/Jeugd in Onderwijs van de Hogeschool Leiden, die is gericht op gespecialiseerd onderwijs. Daarnaast zijn regionale aanpakken nodig waarbij partijen in een regio samen zorgen voor voldoende en goed opgeleid personeel en gelijke kansen voor alle leerlingen. Het voornemen in het coalitieakkoord om tot 1 cao voor het funderend onderwijs te komen, kan verder bijdragen aan een structurele oplossing van het lerarentekort in het voortgezet speciaal onderwijs.

**Capaciteits- en personeelstekort justitiële jeugdinrichtingen van invloed op de scholen** • Sinds enige tijd hebben de JJI's structureel te maken met een capaciteits- en personeelstekort. Deze situatie heeft gevolgen voor de scholen verbonden aan deze jeugdgevangenissen. In 2021 leidde het tekort bij meerdere JJI's tot verkorte dagprogramma's, waardoor de scholen minder uren onderwijs konden aanbieden (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021). Bovendien stagneren door deze situatie ontwikkelingen om met school en inrichting samen tot goed geïntegreerde dagprogramma's te komen. Om de capaciteit te vergroten, wordt het aantal groepen bij een van de jeugdgevangenissen tot ongeveer medio 2023 uitgebreid en is in september 2021 tijdelijk een zesde jeugdgevangenis geopend. In beide gevallen moet er nieuw onderwijspersoneel geworven worden, dat niet zonder meer beschikbaar is en dat tijd nodig heeft om zich in te werken en een team te vormen.

### 4.3 Het bestuur

**Kwaliteitszorg besturen (voortgezet) speciaal onderwijs blijft achter** • In 2021 rondde de inspectie een eerste cyclus van 4 jaar onderzoek naar bestuur en scholen af. In 4 jaar beoordeelde de inspectie de kwaliteitszorg bij 56 besturen met voornamelijk scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Slechts de helft van deze besturen kreeg het oordeel voldoende. Bij de andere helft deed de inspectie uiterlijk binnen 2 jaar een herstelonderzoek. Van deze besturen verbeterde iets minder dan de helft zijn kwaliteitszorg in voldoende mate. Bij besturen waar zowel de kwaliteitszorg als het financieel beheer na 2 jaar opnieuw risico's lieten zien, zette de inspectie in samenwerking met het ministerie van OCW een intensief hersteltraject in. In augustus 2021 heeft 68 procent van de besturen een voldoende als oordeel voor de kwaliteitszorg. Ruim een kwart heeft een onvoldoende en slechts 4 procent kreeg de waardering goed (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Sturen zonder benchmarks, effecten beperkt in beeld** • Inspecteurs zien dat schoolbesturen met een onvoldoende voor de kwaliteitszorg doorgaans over te weinig relevante kwaliteitsinformatie over de onderwijsresultaten beschikken. Er zijn wel gegevens, maar het is voor veel besturen moeilijk om vast te stellen of de resultaten voldoende zijn. Landelijke benchmarks voor resultaten van leerlingen ontbreken. Ook de referentieniveaus voor taal en rekenen worden slechts beperkt gebruikt als referentiekader voor het beoordelen van de resultaten. Het is positief dat de Sectorraad gespecialiseerd onderwijs, wil laten onderzoeken of het landelijk doelgroepenmodel in de toekomst kan worden doorontwikkeld tot een soort referentiekader voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Een tweede probleem in de kwaliteitszorg van besturen is dat de effecten van verbetertrajecten vaak niet duidelijk zijn of onvoldoende in beeld worden gebracht. Zo zijn scholen opbrengstgericht gaan werken en wordt de expertise voor bepaalde doelgroepen steeds verder uitgebreid. Toch valt uit bijvoorbeeld de jaarverslagen moeilijk op te maken of de kwaliteit van het onderwijs duurzaam verbeterd is en de kansen van de leerlingen daarmee vergroot zijn. Met een betere verantwoording hierover, kunnen de besturen beter laten zien waar ze trots op zijn en wat meer aandacht nodig heeft.

**Besturen ondersteunen en faciliteren scholen in coronatijd** • Besturen die betrokken waren bij het onderzoek naar de gevolgen van corona gaven aan hun scholen op een of andere manier te ondersteunen en te faciliteren bij de uitvoering van de coronarichtlijnen. Daarnaast stelden ze de scholen in staat om digitale middelen aan te schaffen om onlineonderwijs mogelijk te maken. De prioriteit van besturen en

scholen lag bij het continueren van het onderwijs en het in beeld houden van alle leerlingen. De scholen bepaalden veelal zelf welke onderwijsinhoudelijke maatregelen zij namen. Via de gebruikelijke periodieke rapportages en gesprekken legden zij hierover verantwoording af aan het bestuur (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

**Grote behoefte aan meer personeel** • Gaandeweg de coronatijd raakten besturen inhoudelijker betrokken bij het onderwijs, onder andere vanwege de inzet van middelen in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs. Besturen en scholen gaven aan vooral meer leraren en onderwijsassistenten nodig te hebben om de vertragingen als gevolg van de coronapandemie te kunnen aanpakken. Volgens de besturen hebben vooral de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs grote moeite om de formatie rond te krijgen. Leraren verkiezen volgens hen een baan op een school voor voortgezet onderwijs, omdat deze door het verschil in cao een hoger salaris kan bieden dan een school voor voortgezet speciaal onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

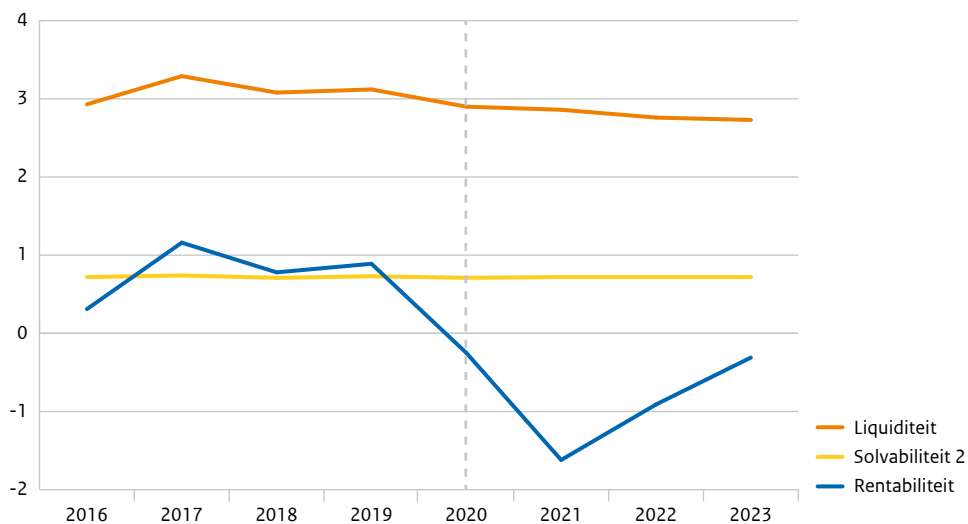
**Onderwijs aan kleinschalige JeugdzorgPlus-voorzieningen, een uitdaging** • Van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs die zijn verbonden aan gesloten jeugdzorginstellingen wordt verwacht dat zij meebewegen met ontwikkelingen die zich bij de jeugdzorg voordoen. Een recente ontwikkeling is de vorming van kleinschalige JeugdzorgPlus-voorzieningen in aanvulling op of in plaats van de grote landelijke jeugdzorginstellingen. In 2021 betrof het veertien van deze voorzieningen (Significant Public, 2021). De kleinschaligheid, de gemiddeld korte verblijfsduur en de grote diversiteit aan onderwijsbehoefte maken het voor een bestuur en de betreffende school niet eenvoudig om het onderwijs en de bedrijfsvoering voor een kleinschalige voorziening passend in te richten. Het is een uitdaging waarvoor de betrokken besturen in overleg met het ministerie van OCW en de samenwerkingsverbanden oplossingen proberen te vinden.

**Financieel beheer bij meeste besturen op orde** • In de periode 2017-2021 werd tijdens de bestuursgerichte onderzoeken ook het financieel beheer onderzocht. Alle besturen kregen een voldoende voor het aspect rechtmatigheid. De continuïteit werd bij 93 procent van de besturen als voldoende beoordeeld. Dit beeld komt ongeveer overeen met dat van de andere sectoren. Per 1 september 2021 stonden er 4 besturen onder aangescherpt financieel toezicht, omdat er bij deze besturen continuïteitsrisico's zijn. Een jaar eerder waren dat 3 besturen (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). De financiële positie van de meeste besturen is daarmee gezond. De besturen hebben genoeg geld achter de hand om jaarlijks, maar ook in de toekomst aan hun financiële verplichtingen te voldoen.

**Lasten hoger dan baten** • In 2020 waren de lasten voor besturen voor het eerst in jaren hoger dan de baten. Dat betekent dat de gemiddelde rentabiliteit van de besturen, dat wil zeggen het resultaat gedeeld door de totale baten, negatief was (figuur 4.3a). Ook voor de jaren 2021 tot en met 2023 verwachten de besturen een negatieve rentabiliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). De beschikbaarheid van de gelden uit het Nationaal Programma Onderwijs kan het beeld mogelijk veranderen. Ook het tempo van de afbouw van het bovenmatig vermogen zal hierdoor wellicht vertragen.

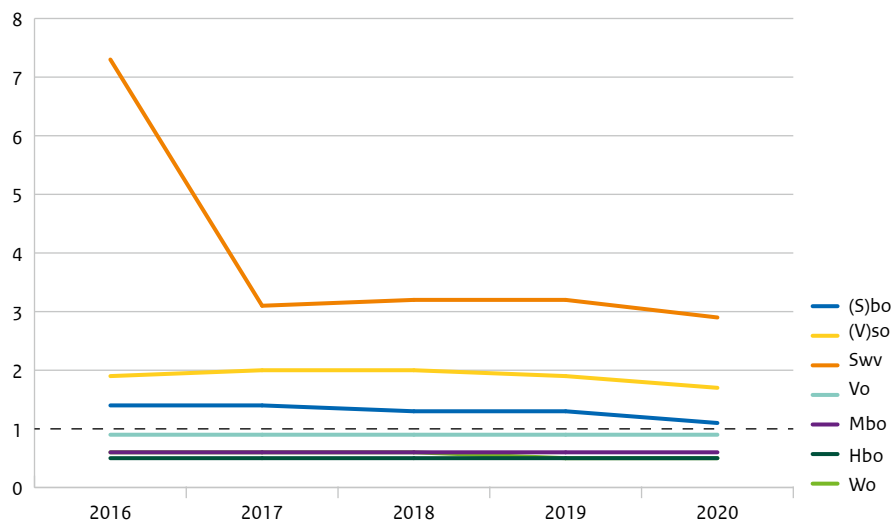
**Besturen hebben relatief groot publiek eigen vermogen** • In 2020 heeft de inspectie een signaleeringswaarde ontwikkeld voor de hoogte van het publiek eigen vermogen (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). In 2020 hadden 47 besturen in het (voortgezet) speciaal onderwijs een mogelijk bovenmatig deel van hun vermogen van in totaal € 154 miljoen. In 2019 waren dat nog 51 besturen met in totaal € 173 miljoen. Ondanks deze daling blijkt dat het publiek eigen vermogen van besturen met uitsluitend scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs relatief gezien nog steeds gemiddeld hoger ligt dan bij de andere onderwijsbesturen (figuur 4.3b).

**Figuur 4.3a** Ontwikkeling financiële kengetallen (voortgezet) speciaal onderwijs in de jaren 2016 tot en met 2023 (n 2020=59)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022a)

**Figuur 4.3b** Ontwikkeling gewogen gemiddelde ratio mogelijk bovenmatig eigen vermogen per sector



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022a)

# Literatuur

- Adriaens, H., Elshout, M., Elshout, S., & Cock, E. de (2021). *Personeelstekorten primair onderwijs Peildatum 1 oktober 2021*. Tilburg: Centerdata.
- Boer, A. de (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Sectorrapport speciaal onderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Boer, de A. & Tenback, C. (2021). *Op naar geïntegreerde onderwijsvoorzieningen. Tweede tussenrapportage over het beleids- en praktijkonderzoek*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Borggreve, S., Eck, D. van, Duindam, S., Schel, M., & Jonker, H. (2021). *Aanbod van en deelname aan sbo, so, pro en vso*. Groningen: Dienst Uitvoering Onderwijs.
- Bussink, H., Vervliet, T., Weel, B. ter, Winter-Koçak, S., Soeterik, I., & Yohannes, R. (2021). *De impact van de coronapandemie op de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt. Achtergrond bij monitor 3*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- CBS (2021). *Arbeidsmarktkenmerken van uitstromers vso en pro 2013-2019*. Den Haag: CBS. Geraadpleegd op 10 november 2021 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/38/arbeidsmarktkenmerken-uitstromers-vso-en-pro-2013-2019>
- Cuppen, J., Broek, A. van den, Brukx, D., & Muja, A. (2021). *Eerste deelonderzoek implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs*. Nijmegen: ResearchNed.
- DUO (2021). *Staatsexamenmonitor 2021*. Groningen: Dienst Uitvoering Onderwijs.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Voortgangsbrief intensief toezicht inspecties JJI's. Brief 28 oktober 2021*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.
- Inspectie van het Onderwijs (2021a). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Dialogen over vermogen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021c). *Factsheet Bevindingen afstandsonderwijs (voortgezet) speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021d). *Meldingen vertrouwensinspecteurs in het onderwijs. Schooljaar 2020/2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021e). *Technisch rapport (voortgezet) speciaal onderwijs. Bovensectoraal themaonderzoek 16 maanden coronacrisis*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Technisch rapport Financiële kwaliteit. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Technisch rapport Primair onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Technisch rapport (Voortgezet) speciaal onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2021). *Terug naar leren. Onderwijszorgarrangementen binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel: een verkenning*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCW (2021). *Kamerbrief Leraren en onderwijsarbeidsmarkt. Kamerbrief 14 december 2021*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Significant Public (2021). *Factsheet Kenmerken en spreiding van kleinschalige verblijven in Nederland*. Utrecht: Significant Public.
- Veen, D. van & Steenhoven, P. van der (2021a). *Werken aan inclusiever basisonderwijs. Verkennend onderzoek onder basisscholen in Nederland*. Amsterdam: NCOJ.
- Veen, D. van & Steenhoven, P. van der (2021b). *Werken aan inclusiever voortgezet onderwijs. Verkennend onderzoek onder scholen voor voortgezet onderwijs in Nederland*. Amsterdam: NCOJ.
- Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J., & Valk, I. van der (2021). *Evaluatie Wet veiligheid op school. Eindrapportage*. Arnhem: MOOZ; Rotterdam: ECORYS.







# 5 Middelbaar Beroepsonderwijs

	Hoofdpijnen	151
5.1	De student	152
5.2	De opleiding	161
5.3	Het bestuur	166
5.4	Niet-bekostigde instellingen	170
	Literatuur	173

# Middelbaar beroeps- onderwijs

## Kengetallen

### Bekostigde instellingen

Aantal studenten

**513.138**

Niveau 1 **15.954**

Niveau 2 **84.691**

Niveau 3 **115.761**

Niveau 4 **296.732**

Aantal instellingen

**60**

Aantal opleidingen\*

**4.092**

\* Beroepscode/niveau

### Niet-bekostigde instellingen

Aantal studenten

**45.072**

Niveau 1 **315**

Niveau 2 **6.195**

Niveau 3 **11.567**

Niveau 4 **26.995**

Aantal instellingen

**109**

Aantal opleidingen\*\*

**1.447**

\*\* Crebo

### Studenten per leerweg

BOL Voltijd **373.306**

BBL **130.191**

Examendlnr. **9.641**

## Financiële gegevens

### Liquiditeit

**1,39**

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

**0,62**

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

### Rentabiliteit

**1,47**

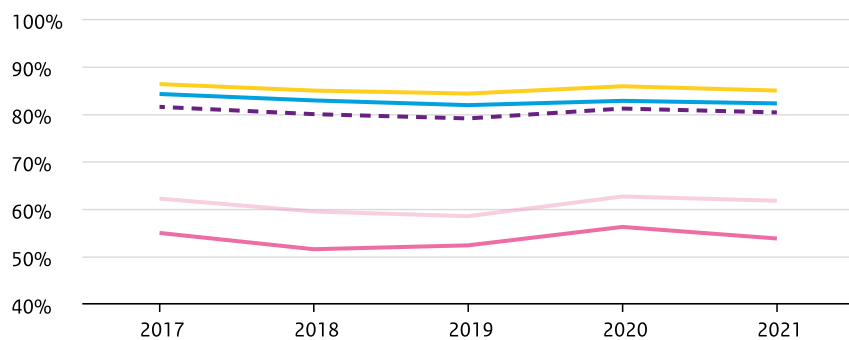
Dit geeft aan in hoeverre onderwijsinstellingen in een jaar 'winst' of 'verlies' hebben gekend. De IvHO hanteert de signaleringswaarde van 0%.

**0** besturen onder aangepast financieel toezicht

## Gediplomeerde uitstromers

Entreeopleiding Niveau 2 Niveau 3 Niveau 4 Totaal (excl. entreeopleiding)

↑ Percentage gediplomeerde uitstromers



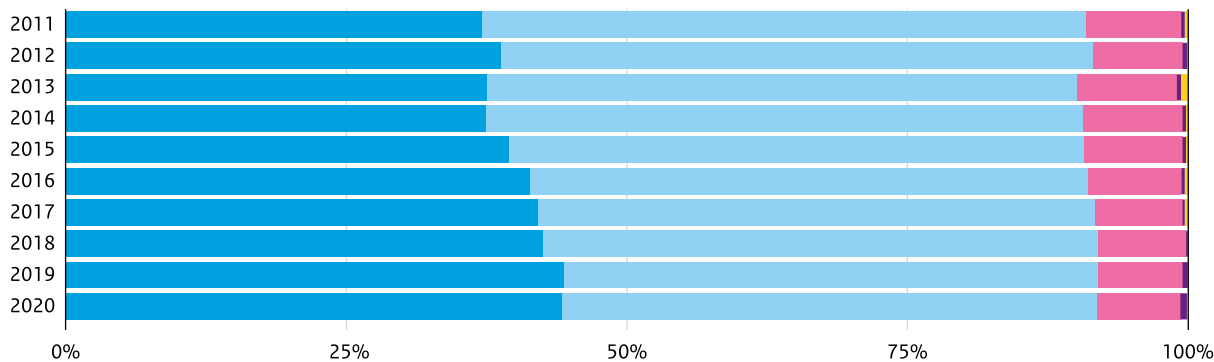
De gediplomeerde uitstroom is in 2021 op alle niveaus ongeveer gelijk gebleven, met uitzondering van de entreeopleiding. Bij de entreeopleiding is er een duidelijke daling van de gediplomeerde uitstroom.

## Salarismix binnen en buiten de Randstad

Het percentage onderwijzend personeel in lagere schalen blijft stijgen, met name buiten de Randstad. Binnen de Randstad zijn docenten hoger ingeschaald.

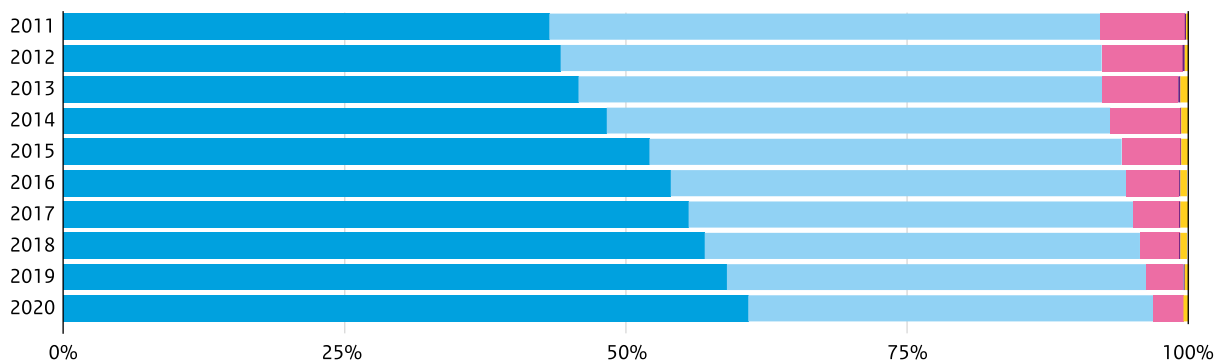
### Salarismix mbo instellingen in de Randstad

LB LC LD LE Overig



### Salarismix mbo instellingen buiten de Randstad

LB LC LD LE Overig



Bron: IvHO 2022. De cijfers van het jaar 2021 zijn voorlopig.







# Hoofdlijnen

## **Basisvaardigheden verdienen meer aandacht** •

Studenten hebben basisvaardigheden op het gebied van Nederlandse taal, rekenen en burgerschap nodig voor hun schoolloopbaan en om te functioneren in onze samenleving. Het aantal studenten dat het onderwijs onvoldoende geletterd en/of gecijferd verlaat, neemt toe en het burgerschapsonderwijs stagneert. Het is dan ook zorgelijk dat een derde van de besturen van de bekostigde instellingen aangeeft voor een deel of voor geen van de studenten zicht te hebben op het niveau van taal en rekenen bij uitstroom. Op stelselniveau ontbreekt het zicht op het niveau van taal en rekenen volledig. Om hier zicht op te krijgen, start de inspectie in de komende jaren met het monitoren van de resultaten voor taal en rekenen.

## **De krimp in het middelbaar beroepsonderwijs is ingezet** •

De krimp waar besturen al jaren op anticipeerden, lijkt nu ingezet. Er is niet alleen meer uitstroom, ook de instroom in het middelbaar beroeps-onderwijs is flink gedaald. Dit wordt slechts ten dele opgevangen door het aanbieden van meer opleidingen in de derde leerweg, een qua onderwijstijd flexibele opleiding waarin werken en leren wordt gecombineerd en waar geen bekostiging vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aan vastzit. Mogelijk zijn de vele fusies in het middelbaar beroeps-onderwijs een poging om de krimp op te vangen.

## **Aansluiting op de arbeidsmarkt voor sommige groepen problematisch** •

In de afgelopen jaren is het aandeel studenten dat het middelbaar beroepsonderwijs verlaat zonder startkwalificatie, en dus alleen een vmbo- of entreediploma heeft, gestegen. Deze uitstromers hebben een jaar nadat ze het onderwijs hebben verlaten vaker geen werk dan uitstromers die wel een diploma op niveau 2, 3 of 4 hebben. Als het economisch slechter gaat, hebben zij vaker geen baan. Bovendien hebben gediplomeerden vanuit hogere niveaus vaker een baan in het domein van hun opleiding dan gediplomeerden vanuit lagere niveaus. Daarnaast is het zorgelijk dat studenten met een niveau 2-diploma steeds minder aansluiting hebben op de arbeidsmarkt. Mogelijk is de opleiding te kort geworden om studenten zowel op de maatschappij als op een baan voor te bereiden. In coronatijd was er minder aandacht voor loopbaano-

riëntatie. Gastlessen, excursies en bedrijfsbezoeken gingen vaak niet door, waardoor studenten minder kennis konden maken met de beroepspraktijk en de wereld buiten school. Dit vergroot mogelijk de al bestaande problematiek.

## **Sociale functie van onderwijs is van wezenlijk belang** •

Als gevolg van de coronamaatregelen en het afstandsonderwijs is de sociale functie van het onderwijs sterk onder druk komen te staan. Niet alleen daalde het welzijn van studenten, ook leerden ze minder goed samenwerken, omgaan met mensen buiten hun eigen vriendenkring en om maatschappelijk gevoelige onderwerpen te bespreken. Dit onderstreept het belang van elkaar ontmoeten en van elkaar leren op allerlei vlakken. Vanwege de negatieve gevolgen die we nu zien, moet er in de komende jaren extra aandacht zijn voor gemeenschapszin en verbinding.

## **Online onderwijs haalt het niet bij fysiek onderwijs** •

Ondanks dat docenten in het schooljaar 2020/2021 grote stappen hebben gezet in het vormgeven van online onderwijs, blijkt fysiek onderwijs onvervangbaar. Studenten krijgen online wel de inhoud mee, maar minder het plezier van (samen) leren. Bovendien hebben studenten minder basisvaardigheden opgedaan, omdat er online vaak minder mogelijkheden zijn om te oefenen. Docenten hebben daarnaast minder zicht op de ontwikkeling van studenten in de online lessen. Tot slot is de sociale veiligheid bij online onderwijs minder vanzelfsprekend.

## **Digitalisering brengt risico's met zich mee** •

Niet alleen als het gaat om elkaar niet meer ontmoeten zitten er risico's aan afstandsonderwijs, ook als het gaat om cyberveiligheid bestaan er risico's. Door de hacks in de digitale systemen van de afgelopen jaren, ook in het onderwijs, is de noodzaak van een goede beveiliging van gegevens steeds groter. Naast risico's voor de privacy van studenten en docenten is ook de continuïteit van het onderwijs in het gedrang.

## 5.1 De student

In schooljaar 2020/2021 heeft het middelbaar beroepsonderwijs net als in schooljaar 2019/2020 veelvuldig te maken gehad met schoolsluitingen. In totaal gaat dit om ongeveer negen maanden. Vanaf 1 maart 2021 tot 30 augustus 2021 mochten studenten slechts een dag per week naar school komen. Hiermee hebben de coronamaatregelen flinke impact gehad op het middelbaar beroepsonderwijs. Het spreekt voor zich dat de onderstaande resultaten in dat licht moeten worden gezien en geïnterpreteerd. We kunnen de gevolgschade van de coronamaatregelen nog niet in zijn volle omvang overzien.

**Maatschappelijke opgaven van het onderwijs** • In deze paragraaf beschrijven we de bijdrage van het middelbaar beroepsonderwijs aan het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Die zijn:

1. Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd.
2. Elke leerling en student kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken.
3. Elke leerling en student draagt bij aan sociale samenhang in de samenleving.
4. Elke leerling en student slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt.
5. Elke leerling en student krijgt gelijke kansen en een passend aanbod.

Deze maatschappelijke opgaven zijn een concretisering van de kerntaken of kernfuncties van het onderwijs. In het algemeen gaat het dan om kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.

### *Elke student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd*

**Basisvaardigheden zijn speerpunt** • Om goed te kunnen functioneren in hun onderwijsloopbaan en in de samenleving, hebben studenten basisvaardigheden nodig op het gebied van Nederlandse taal, rekenen en burgerschap. Eerder schreven we dat het niveau van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs op het gebied van taal en rekenen stagneert of daalt en dat een toenemend aantal leerlingen het onderwijs onvoldoende geletterd en/of gecijferd verlaat. Daarnaast wijzen we er al geruime tijd op dat ook het burgerschapsonderwijs stagneert (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Deze ontwikkelingen zijn zorgwekkend en hebben een negatieve invloed op de kansen van leerlingen en studenten en op de maatschappij als geheel. Daarom hebben we de basisvaardigheden als speerpunt aangemerkt. Lees meer over onze bevindingen in hoofdstuk 1.

**Geen landelijk zicht op beheersing basisvaardigheden in het middelbaar beroepsonderwijs** • Om grip te krijgen op het niveau van basisvaardigheden op het gebied van Nederlandse taal en rekenen zijn in 2010 de referentieniveaus geïntroduceerd. Deze geven aan welk niveau van taal en rekenen studenten aan het eind van de opleiding minimaal moeten beheersen. In het middelbaar beroepsonderwijs gaat het om 2F voor opleidingen op niveau 2 en 3 en om 3F voor opleidingen op niveau 4. Om de beheersing van de basisvaardigheden taal en rekenen te toetsen moeten studenten hierin examens doen. Bij Nederlandse taal gaat het om een centraal examen, voor rekenen is het centraal examen in 2019 losgelaten en maken studenten een instellingsexamen. Het rekenexamen telt niet mee voor het behalen van een diploma. Ook is er geen landelijk zicht op de resultaten van de examens Nederlandse taal en rekenen. De informatiepositie van de inspectie is zodoende gebrekkig en zicht houden op de beheersing van de basisvaardigheden van studenten in het middelbaar beroepsonderwijs is niet mogelijk. Om die reden zijn wij voornemens om ook in het middelbaar beroepsonderwijs te starten met het monitoren van de resultaten voor Nederlandse taal en rekenen.

**Zicht van instelling op het niveau bij Nederlandse taal en rekenen ook beperkt** • Een derde van de besturen van de bekostigde instellingen geeft aan voor een deel of voor geen van de studenten zicht te hebben op het niveau van Nederlandse taal en rekenen bij uitstroom (Inspectie van het Onderwijs, 2022e). Daarnaast ervaart de helft van de opleidingen van de bekostigde instellingen dat het bestuur kritisch kijkt naar de behaalde resultaten op Nederlandse taal en rekenen. De sturing op de onderwijskwaliteit voor wat betreft Nederlandse taal en rekenen lijkt meer bij de opleidingen dan bij de besturen

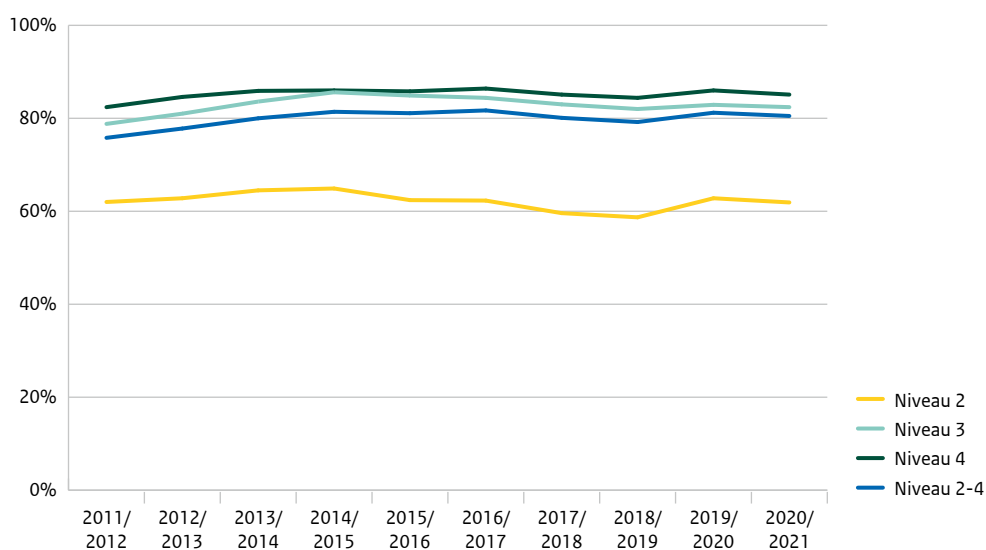
te liggen. Zowel voor taal als rekenen leggen opleidingen vaker dan besturen een visie vast en geven zij vaker aan deze in concrete doelen te vertalen. Verder spreekt een kwart van de opleidingen nooit over de resultaten met hun bestuur; ongeveer 60 procent doet dit tenminste een keer per jaar.

**Gematigd tevreden over resultaten** • Ongeveer een kwart van de besturen en opleidingen van de bekostigde instellingen is duidelijk tevreden over de resultaten (Inspectie van het Onderwijs, 2022e). Meer opleidingen zijn tevreden over de resultaten voor taal (ruim 30 procent) dan over de resultaten voor rekenen (20 procent). Ongeveer 30 procent van de opleidingen maakt zich zorgen over de resultaten voor rekenen. Bij taal is er een verschil tussen de taaldomeinen: 40 procent van de opleidingen is tevreden over de mondelinge taalvaardigheid, 25 procent is tevreden over het schrijven.

**Kansen voor professionalisering** • Besturen en opleidingen van de bekostigde instellingen zien verschillende belemmeringen als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs in de basisvaardigheden. Zo zien zowel besturen als opleidingen het ontbreken van draagvlak en urgentiebesef in het team als belemmering. Om de kwaliteit van het onderwijs in de basisvaardigheden te bevorderen, zetten vrijwel alle besturen in op professionalisering, met name op het gebied van didactisch handelen en inhoudelijke kennis. Ook noemt ongeveer driekwart van de besturen het aanbieden van een dekkend onderwijsaanbod. Kansen om basisvaardigheden nog verder te bevorderen, zien besturen en opleidingen in professionalisering van huidige en toekomstige docenten en meer kennisdeling over effectieve interventies om de basisvaardigheden te verbeteren.

**Diplomarendement nagenoeg gelijk gebleven** • In schooljaar 2019/2020 was er na een aantal jaren van daling sprake van een duidelijke stijging van het diplomarendement. Deze stijging zet in schooljaar 2020/2021 niet door. In schooljaar 2020/2021 verliet 80,5 procent van de studenten het middelbaar beroepsonderwijs met een diploma (figuur 5.1a). Dit percentage is iets lager, maar ongeveer vergelijkbaar met schooljaar 2019/2020. Op alle verschillende niveaus is hetzelfde beeld te zien. Wel valt het verschil tussen de leerwegen op (figuur 5.1b). Waar we bij de opleidingen in de beroepsopleidende leerweg (bol) een daling zien van het aandeel studenten dat het middelbaar beroepsonderwijs met een diploma verlaat, is er bij de opleidingen in de beroepsbegeleidende leerweg (bbi) juist een stijging van het diplomarendement. Ook stromen studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de

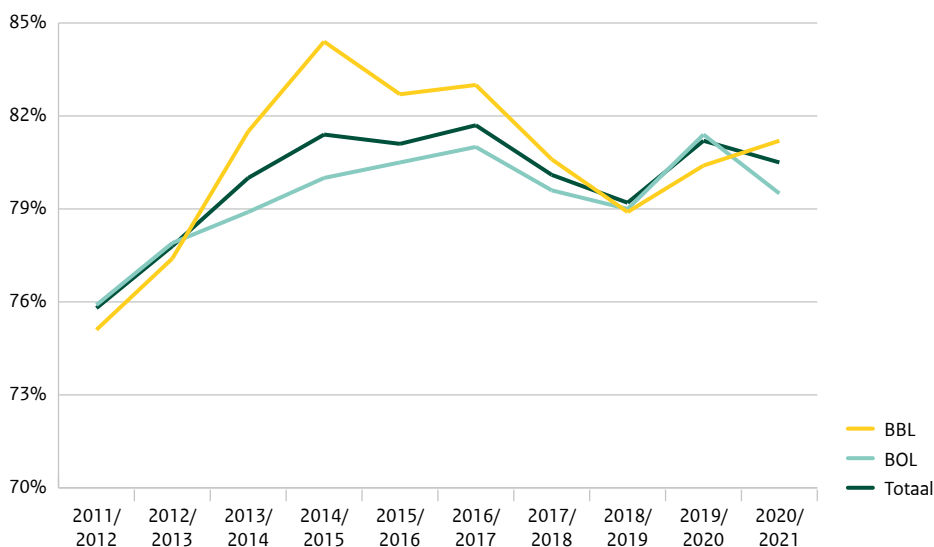
**Figuur 5.1a** Gediplomeerde uitstroom naar niveau in de jaren 2011/2012-2020/2021 (in percentages, n 2020/2021\*=153.927)



\*voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022e)

**Figuur 5.1b** Gediplomeerde uitstroom naar leerweg in de jaren 2011/2012-2020/2021 (in percentages, n 2020/2021\*=153.927)



\*voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022e)

eerste generatie in 2020/2021 vaker uit met een diploma dan in de 2 voorgaande jaren. Het diploma dat studenten behaalden, paste in schooljaar 2020/2021 ongeveer net zo vaak bij hun vooropleiding, of was hoger dan verwacht op basis van hun vooropleiding.

**Minder studenten verlaten entreeopleiding met diploma** • De uitstroom vanuit de entreeopleidingen is niet in de berekening van het diplomarendement meegenomen. Van de studenten in de entreeopleiding verliet in schooljaar 2020/2021 53,9 procent het middelbaar beroepsonderwijs met een diploma. In schooljaar 2020/2021 verlieten minder studenten van de entreeopleiding het onderwijs met een diploma dan in 2019/2020. Studenten met een westerse migratieachtergrond en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie stromen daarentegen vaker uit met een diploma dan in voorgaande jaren.

**Vertragingen verwacht** • In februari 2021 gaf ongeveer de helft van de deelnemende studenten aan het panel van de Jongeren Organisatie *Beroepsonderwijs* (JOB) aan studievertraging te hebben opgelopen (JOB, 2021). Dit percentage is aan het einde van het schooljaar gedaald (40 procent). Van de groep studenten die zegt studievertraging te hebben opgelopen, weet driekwart (gedeeltelijk) hoe zij hun studievertraging kunnen inhalen. Toch geeft bijna de helft van deze groep aan dat dit hen niet gaat lukken of dat ze twijfelen of het gaat lukken. Meer dan de helft van de onderwijsgeevenden schat ook in dat een groot deel van de studenten vertraging oploopt (OCW, 2021b). In maart en juli 2021 was de verwachting van studenten en docenten dat studenten een maand tot meer dan een half jaar studievertraging zouden oplopen (JOB, 2021; OCW, 2021b)

*Elke student kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken*

**Persoonlijke en persoonlijkheidsontwikkeling onder druk** • Het middelbaar beroepsonderwijs heeft niet alleen een kwalificerende functie, ook socialisatie is een belangrijke pijler. De socialisatiefunctie van het onderwijs gaat over maatschappelijke ontwikkeling, maar ook over sociale ontwikkeling en persoonlijkheidsontwikkeling. Het is belangrijk dat studenten kunnen reflecteren op hun eigen denken en handelen, informatie(bronnen) op waarde kunnen schatten en het perspectief van anderen kunnen innemen. Persoonlijke, sociale en maatschappelijke ontwikkeling zijn nauw met elkaar verbonden.

Een student die zich persoonlijk goed kan ontwikkelen, zal zich ook makkelijker sociaal ontwikkelen en zich meer thuis voelen in de maatschappij. Omgekeerd werken belemmeringen in de persoonlijke ontwikkeling door in de sociale en maatschappelijke ontwikkeling. In coronatijd kwamen alle aspecten van socialisatie, mede door het verminderde aantal contacturen en het onlineonderwijs, onder druk te staan.

**Welbevinden van studenten verslechterd door coronacrisis** • Het coronaonderzoek van de inspectie onder studenten van 28 opleidingen laat zien dat het in sociaal, mentaal en fysiek opzicht minder goed gaat met de studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). Dit is zorgelijk, omdat juist sociale verbondenheid belangrijk is om intrinsiek gemotiveerd te blijven en het ontbreken van sociale verbondenheid kan leiden tot minder welbevinden en meer psychische problemen (Ryan & Deci, 2000; Vansteenkiste & Ryan, 2013). Een groot deel van hen miste het sociale contact, had het psychisch zwaar en ervaarde moeite om gemotiveerd te blijven (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). Volgens de onderwijsteams die deelnamen aan het onderzoek voelden studenten zich slechter door gebrek aan sociale contacten, gemis van school en gemis van structuur. Er waren ook meer doorverwijzingen naar de tweedelijnszorg. Studenten die al kwetsbaar waren, werden nog kwetsbaarder. Veel studenten hebben mentale problemen ervaren als gevolg van de coronacrisis (JOB, 2021). Zo zeggen studenten minder lekker in hun vel te zitten (51 procent), minder structuur in hun leven te hebben (57 procent), meer slaapproblemen te hebben (39 procent), zich vaker eenzaam te voelen (45 procent) en meer motivatieproblemen te hebben (60 procent). De enquête onder onderwijsgeevenden van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW, 2021b) laat een vergelijkbaar beeld zien. Van de onderwijsgeevenden maakt 4 op de 5 zich nu meer zorgen om hun studenten dan voor de coronacrisis, en 7 op de 10 ziet een toename van psychische klachten. Volgens de respondenten komen een verslechterde mentale gezondheid en sociaal isolement bij gemiddeld 35 procent van de studenten voor, en een verslechterde fysieke gezondheid en een onrustige thuissituatie bij 30 procent van de studenten.

**Studenten willen proactieve hulp vanuit de school** • Studenten konden extra hulp of ondersteuning van school krijgen; ze mochten bijvoorbeeld vaker naar school komen, hadden meer individuele gesprekken met de mentor of werden verwezen naar gespecialiseerde zorg (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). Studenten waardeerden deze mogelijkheden, maar gaven in het onderzoek ook voorstellen voor verbetering. Zo zouden ze willen dat docenten vaker aan hen vragen hoe het echt met hen gaat en eerder hulp aanbieden, zodat ze daar niet zelf om hoeven te vragen. Naar school kunnen komen helpt ook voor het welbevinden van alle studenten, gaven de ondervraagden aan, en niet alleen voor de studenten die om hulp vragen.

**Studieloopbaanbegeleiding wisselend ingevuld** • Bijna de helft van de studenten gaf aan dat ze tijdens de coronacrisis op school niet gesproken hebben over waar hun kwaliteiten liggen (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). Deze gesprekken voerden ze met name met hun studieloopbaanbegeleider, individueel of als onderdeel van de studieloopbaanles. Ook stagebegeleiders of andere docenten speelden hier soms een rol in. Opvallend genoeg gaven docenten juist aan meer gesprekken met de studenten te voeren over hun toekomstplannen. Het is zorgelijk dat enkele studenten opmerkten dat er niet in ieder leerjaar aandacht was voor de loopbaanoriëntatie, terwijl ze dit wel graag zouden willen.

**Loopbaanoriëntatie verschaalt** • Van de 28 onderwijsteams die we hebben gesproken (Inspectie van het Onderwijs, 2021f) gaf ongeveer de helft aan dat de loopbaanoriëntatie er anders uit is gaan zien sinds corona. Onder normale omstandigheden organiseren veel opleidingen activiteiten in het kader van de persoonlijke ontwikkeling en de loopbaanoriëntatie, om studenten kennis te laten maken met de wereld buiten school en met de beroepspraktijk. Bij het grootste deel van de opleidingen was dit tijdens de coronacrisis niet het geval. Zo gingen excursies en bedrijfsbezoeken niet door en kwamen er geen gastsprekers meer. Studenten vonden het vaak jammer dat dit niet doorging. Soms boden opleidingen alternatieven aan, zoals online bedrijfsbezoeken, online gastlessen of online museumbezoek. Dit sprak studenten echter veel minder aan dan de vervallen activiteiten, voornamelijk omdat er al zo veel online plaatsvond.

### *Elke student draagt bij aan de sociale samenhang in de samenleving*

**Sociale samenhang is belangrijker dan ooit** • Als het gaat om de socialisatiefunctie van onderwijs, willen we de discussie niet beperken tot afstandsonderwijs of coronaperiode. Juist nu de verschillen tussen groepen mensen in de maatschappij groter worden en de verdraagzaamheid naar elkaar kleiner (Den Ridder, Vermeij, Maslowski, & Van 't Hul, 2021), is sociale samenhang belangrijker dan ooit. Het is in deze tijd extra belangrijk dat mensen zich met elkaar blijven verbinden, dat jongeren op school leren hoe het is om samen in een gemeenschap te leven, en hoe we vanuit verbinding omgaan met mensen die anders denken en leven dan wijzelf. Socialisatie omvat, zoals eerder gezegd, naast maatschappelijke ontwikkeling, ook sociale en persoonlijke ontwikkeling. In deze paragraaf gaan we verder in op de maatschappelijke en sociale ontwikkeling.

**Een visie op burgerschap als basis** • Uit de evaluatie van de Burgerschapsagenda mbo (Den Boer & Leest, 2021) komt naar voren dat versterking van het burgerschapsonderwijs nodig is. De wetgeving over burgerschapsonderwijs is niet erg concreet. De kwaliteit van het burgerschapsonderwijs hangt vaak af van individuele docenten. Uit de interviews met de coördinatoren burgerschapsonderwijs van de scholen in het middelbaar beroepsonderwijs (Den Boer & Leest, 2021) is af te leiden dat het hebben van een visie op burgerschapsonderwijs belangrijk is als basis voor het bepalen van de koers voor het burgerschapsonderwijs. De meeste instellingen hebben zo'n visie, maar de mate waarin deze bijdraagt aan goed burgerschapsonderwijs hangt af van de inhoud van de visie, de vertaling ervan in kaders, richtlijnen en afspraken, en van het draagvlak voor de visie. Van welke waarden en normen gaan we als onderwijsinstelling uit? Wat willen we studenten meegeven als het gaat om volwassen worden, samenwerken en samenleven? Hoe bereiden wij studenten voor op het leven (in een bepaald beroep en in een diverse maatschappij)? En hoe bepalen we of dat gelukt is? Dit gesprek moet binnen alle lagen op een school worden gevoerd. Ook wij, als inspectie, pakken hierin onze rol, namelijk door de komende jaren met ons toezicht te stimuleren dat scholen die visie op het burgerschapsonderwijs ontwikkelen en uitdragen en dat ze zorgen voor een samenhangend curriculum. En door na te gaan of ze met hun visie niemand buitensluiten.

**Online onderwijs bemoeilijkt socialisatie** • Het online onderwijs heeft de socialisatiefunctie van onderwijs verder bemoeilijkt. Burgerschaps- en andere vakken online gegeven, ook toen studenten alweer naar school mochten gaan (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). Dat had tot gevolg dat er volgens docenten en studenten tijdens de burgerschapslessen minder interactie tussen studenten was en dat het lastiger was om gesprekken op gang te brengen en te houden. Er werd wel gesproken over actualiteiten, maar gevoelige onderwerpen, zoals coronasceptis, seksualiteit en radicalisering, werden minder besproken. Volgens docenten komt dit omdat ze online minder makkelijk signalen van studenten kunnen opvangen en daardoor minder goed kunnen inspelen op gedrag en non-verbale communicatie. Online onderwijs heeft niet alleen impact gehad op het burgerschaps- en andere vakken, maar ook op de sociale ontwikkeling van de studenten in het algemeen. Twee derde van de studenten gaf aan minder contact met klasgenoten te hebben dan voor de coronaperiode. Het gebrek aan fysiek contact zorgt ervoor dat studenten minder kunnen oefenen met samenwerken of feedback geven. Hierdoor konden ze minder van elkaar leren. Ook kregen studenten minder feedback op hun gedrag, waardoor ze minder leerden van sociaal ongewenst gedrag. Bovendien spreken ze nu vooral klasgenoten uit hun eigen vriendenkring.

**Extra inzet onderwijsteams** • Onderwijsteams benoemen dat ze verschillende dingen hebben gedaan om de negatieve gevolgen van de coronacrisis op de sociale ontwikkeling te beperken (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). Ondanks dat studenten aangaven dat ze minder samenwerkten, zei een derde van de onderwijsteams juist dat ze studenten in kleine vaste groepjes lieten samenwerken om te werken aan teamvorming en groepsdynamiek. Verder voerden docenten veel individuele gesprekken met studenten over hun welzijn en de consequenties van hun gedrag. Waar mogelijk mochten studenten naar school komen omdat ze daar hun sociale vaardigheden beter kunnen ontwikkelen. Er werden volgens de studenten geen activiteiten georganiseerd om elkaar te ontmoeten. Studenten misten de sociale activiteiten, maar hadden begrip voor het uitblijven ervan.



**Beeld over burgerschap** • Naast taal en rekenen hoort ook burgerschap bij de basisvaardigheden. Voor burgerschap zien we grotendeels eenzelfde beeld als voor taal en rekenen als het gaat om de sturing, maar er zijn ook verschillen (Inspectie van het Onderwijs, 2022e). Besturen hebben minder zicht op de resultaten bij uitstroom: 40 procent heeft hier geen zicht op voor een deel van of voor alle studenten. Bijna twee derde van de opleidingen heeft wel zicht op de resultaten. In vergelijking met de tevredenheid over de resultaten voor taal en rekenen zijn iets meer besturen (30 procent) en opleidingen (de helft) duidelijk tevreden over de resultaten voor burgerschap. Verder zien besturen en opleidingen voor burgerschapsonderwijs met name het ontbreken van urgentiebesef als grootste belemmering. Besturen geven aan dat ze inzetten op de professionalisering van docenten.

### *Elke student slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt*

**Doorstuderen moet leiden tot een succeservaring** • Het is voor elke student belangrijk dat hij een opleiding volgt die past bij zijn niveau en interesses. Dit betekent dat het bij de ene student past om te gaan werken na een niveau 2-opleiding en dat het bij een andere student past om verder te studeren. Hoger is niet altijd beter. Als we kijken naar de studenten die na het behalen van een niveau 2-diploma een opleiding volgen op niveau 3 of 4, dan zien we dat van de studenten die een niveau 3-opleiding gaan volgen 70 procent na 4 jaar een niveau 3-diploma heeft behaald en dat van de studenten die doorstromen naar niveau 4 slechts 50 procent een diploma haalt. Doorstromers hebben mogelijk intensievere en/of andere begeleiding nodig om de opleiding op niveau 4 succesvol af te ronden (Inspectie van het Onderwijs, 2020b). Bij deze groep kan de vraag worden gesteld of doorstuderen de goede keuze is geweest. Was het hun eigen keuze of hebben ze druk gevoeld van buitenaf, omdat niveau 2 niet voldoende gewaardeerd wordt of omdat de arbeidsmarktperspectieven achteraf niet goed bleken? Ook is het mogelijk dat de loopbaanoriëntatie tekort is geschoten. Doorstuderen zou moeten leiden tot een gevoel van succes, een uitval van 50 procent is hoog.

**Minder doorstroom naar het hoger onderwijs** • In schooljaar 2021/2022 is 41,9 procent van de studenten die in schooljaar 2020/2021 een niveau 4-diploma haalden, doorgestroomd naar het hoger beroepsonderwijs. Dit percentage is lager dan een jaar eerder (44,2 procent). De hogere doorstroom in schooljaar 2020/2021 lijkt daarmee eenmalig. Voor schooljaar 2020/2021 was er een trend zichtbaar waarbij steeds minder studenten die een diploma hadden behaald in het middelbaar beroepsonderwijs doorstudeerden aan een bacheloropleiding in het hoger beroepsonderwijs. Dit kan komen doordat steeds meer studenten kiezen om een associate degree-opleiding te volgen.

**Steeds meer studenten kiezen voor associate degree** • Het is namelijk ook mogelijk om een associate degree-opleiding te volgen na het behalen van een niveau 4-opleiding. Sinds 2018 is de associate degree een eigenstandige opleiding die qua niveau tussen een niveau 4-opleiding en een hbo-bacheloropleiding in zit. De instroom van studenten vanuit de niveau 4-opleiding in de associate degree-opleiding stijgt sinds schooljaar 2016/2017 (Inspectie van het Onderwijs, 2022e). De praktijkgerichtere opleiding trekt studenten aan. Daarbij duurt de associate degree-opleiding twee jaar, in tegenstelling tot de bachelor die vier jaar duurt, is de opleiding kleinschaliger en biedt de opleiding meer begeleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). De associate degree is daarmee een aantrekkelijk alternatief voor studenten in het middelbaar beroepsonderwijs die een opleiding in het hoger beroepsonderwijs willen halen maar het volgen van een bachelor niet zien zitten. Er ontstaan steeds meer samenwerkingen tussen instellingen in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, om er zo voor te zorgen dat de aansluiting tussen de niveau 4-opleiding en de associate degree-opleiding zo goed mogelijk is.

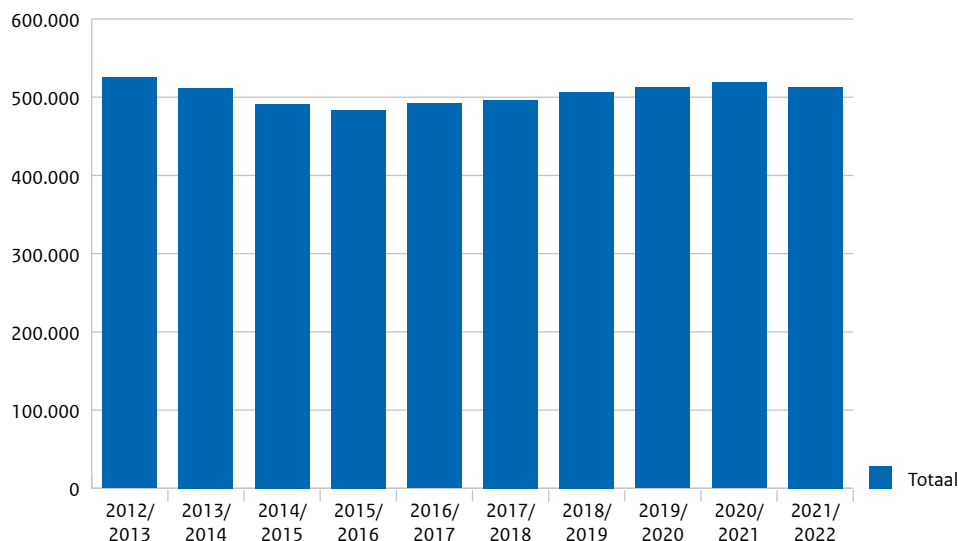
**Ongediplomeerden en studenten met entreediploma kwetsbaar op de arbeidsmarkt** • Sinds een aantal jaar stijgt de uitstroom van ongediplomeerde studenten (studenten zonder mbo- of ander diploma) en studenten met alleen een vmbo-diploma uit het middelbaar beroepsonderwijs. Ook het aandeel studenten dat het middelbaar beroepsonderwijs met een entreediploma verlaat, is in 2019 voor het eerst in jaren gestegen. Dit betekent dat een kwart van de uitstromende studenten het onderwijs zonder startkwalificatie verlaat. Uitstromers met een entreediploma die werk hebben

tellen niet als voortijdig schoolverlaters, maar behoren wel tot een kwetsbare groep. Uitstromers zonder startkwalificatie hebben namelijk een jaar nadat ze het onderwijs hebben verlaten vaker geen werk dan uitstromers met een diploma op niveau 2, 3 of 4 (Inspectie van het Onderwijs, 2022g). Daarbij is de kans op werk voor deze groepen sterk afhankelijk van de conjunctuur: als het economisch slechter gaat, hebben zij vaker geen baan. Dit maakt hun positie op de arbeidsmarkt kwetsbaar. Daarnaast hebben gediplomeerden vanuit de hogere niveaus van het middelbaar beroepsonderwijs vaker werk binnen hun eigen domein dan gediplomeerden vanuit de lagere niveaus (Graus, Huijgen, Belfi, & Bakens, 2021). Met name studenten met een entreediploma en studenten met een niveau 2-diploma werken vaker in een ander domein dan waarin ze hun diploma hebben behaald. Hun aansluiting op de arbeidsmarkt is minder goed, met een kwetsbaardere positie als gevolg. Het onderzoek 'Effectief mbo-2, samenwerkend resultaat behalen' laat zien dat kleine klassen en veel structuur belangrijke organisatorische voorwaarden zijn voor het leren van studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2020b). Daarnaast is de pedagogische aanpak bij effectieve niveau 2-opleidingen gericht op positieve persoonsvorming en zelfvertrouwen, en voor de onderwijsinhoud is de praktijk de basis van het leren. Bedrijven voor de beroepspraktijkvorming (bpv) dragen actief bij aan het ontwikkelen van zelfvertrouwen en het stimuleren van de beroepshouding van studenten in effectieve niveau 2-opleidingen. Het is de vraag in hoeverre een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt aan de opleidingen ligt, in een steeds meer geautomatiseerde samenleving. Niveau 2 leidt deels op voor beroepen die steeds meer geautomatiseerd worden, waardoor deze banen verdwijnen. Zijn er nog wel voldoende banen voor studenten die een niveau 2-opleiding hebben afgerond? Daarnaast is de opleiding met zijn duur van maximaal twee jaar wellicht te kort geworden. Deze vragen zijn extra relevant vanuit de zorgen over de verhoogde uitval zonder diploma. Het vraagt om aandacht voor de arbeidsmarktperspectieven van de entreeopleiding en mbo-niveau 2.

### Elke student krijgt een passend aanbod en gelijke kansen

**Afname van het totaal aantal studenten zet in** • Sinds het schooljaar 2019/2020 daalt de instroom in het middelbaar beroepsonderwijs. Deze daling zet ook in het schooljaar 2021/2022 door. In combinatie met de gestegen uitstroom in schooljaar 2020/2021 betekent dit dat het totaal aantal studenten in het middelbaar beroepsonderwijs in het schooljaar 2021/2022 is gedaald, naar ruim 513.000 (figuur 5.1c). De daling geldt voor alle niveaus. Het is goed mogelijk dat hiermee de al langer voorspelde krimp, waar

**Figuur 5.1c** Aantal studenten in het middelbaar beroepsonderwijs in de jaren 2012/2013 tot en met 2021/2022\*



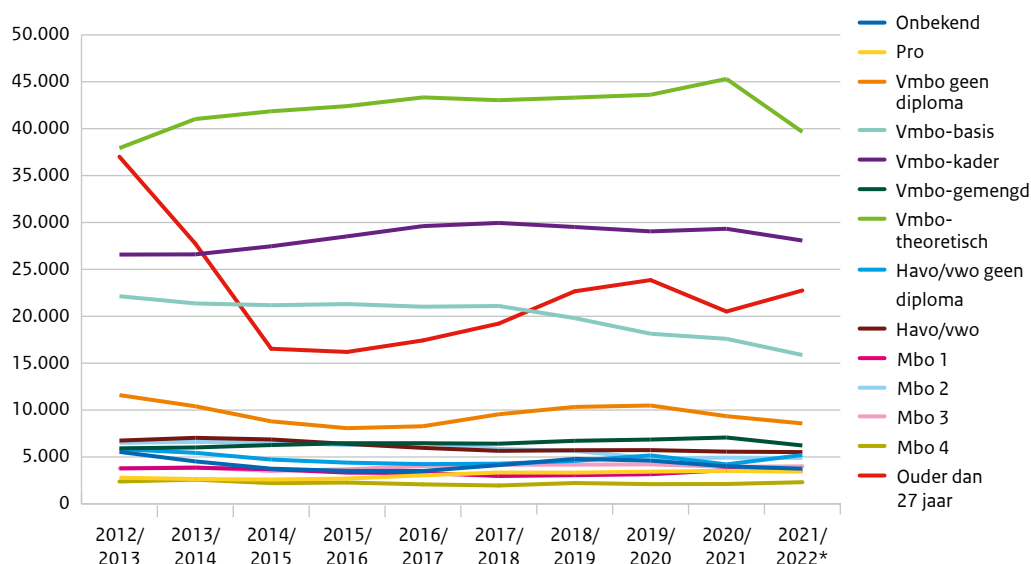
\*voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022e)

besturen al langer op anticipeerden, in het middelbaar beroepsonderwijs is ingezet (Inspectie van het Onderwijs, 2017). Besturen gaven aan te anticiperen met maatregelen op het gebied van personeel en huisvesting, financiële planning, opleidingsaanbod en samenwerking. Inmiddels is de samenwerking zichtbaar: er zijn in de afgelopen jaren veel fusies gaande tussen instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs.

**Instroom daalt op alle niveaus** • In het schooljaar 2021/2022 is de instroom gedaald. Er stroomden in vergelijking met een jaar eerder ongeveer 7.300 minder studenten in. Voor het eerst daalt ook de instroom op niveau 4-opleidingen. Dit komt met name doordat er minder studenten instromen uit de theoretische leerweg van het vmbo (figuur 5.1d). Een verklaring hiervoor is dat er sinds schooljaar 2016/2017 een afname is van het aantal leerlingen in het vmbo. Hiermee is er minder potentiële instroom in het middelbaar beroepsonderwijs.

**Figuur 5.1d** Aantal instromers in het middelbaar beroepsonderwijs (exclusief vavo) naar hoogste vooropleiding in de jaren 2012/2013 tot en met 2021/2022



\*voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022e)

**Mogelijk andere keuzes als gevolg van de coronacrisis** • De dalende instroom komt volledig voor rekening van de beroepsopleidende leerweg. De instroom in de beroepsbegeleidende leerweg is in schooljaar 2021/2022 juist gestegen na een daling in schooljaar 2020/2021. Vorig jaar verklaarden we de afgenomen instroom in de beroepsopleidende leerweg door het mogelijk verminderde aantal werkplekken als gevolg van de coronapandemie. Wellicht dat een opleiding in de beroepsbegeleidende leerweg in schooljaar 2021/2022 aantrekkelijker is geworden voor studenten, omdat dat minder dagen online onderwijs betekent dan bij een beroepsopleidende leerweg. Studenten in de beroepsbegeleidende leerweg gaan slechts een dag per week naar school en werken de overige dagen. Daarnaast is er ook een sterkere afname van de instroom bij opleidingen die vallen onder toerisme en recreatie, economie en administratie (waaronder marketing, communicatie en evenementen) en horeca en bakkerij. Het lijkt niet toevallig dat dit sectoren zijn die hard zijn geraakt door de gevolgen van de coronacrisis.

**Instroom in het vavo lager dan voor corona** • In het schooljaar 2020/2021 was de instroom in het voortgezet algemeen volwassenonderwijs (vavo) volgens de vavo-scholen gemiddeld 40 procent lager dan in de jaren ervoor (Inspectie van het Onderwijs, 2021h). Ook in het schooljaar 2021/2022 bleef de instroom ongeveer 20 procent lager dan in de jaren voor corona. Scholen in het voortgezet algemeen volwassenonderwijs gaven aan dat de groep instromers er ook anders uitzag dan voorgaande jaren.

De groep studenten die hun diploma op het voortgezet onderwijs niet gehaald heeft is kleiner: meer leerlingen in het voortgezet onderwijs slagen voor hun diploma, zowel in schooljaar 2019/2020 als in schooljaar 2020/2021. Ook menen de vavo-scholen dat het niveau van de instromers lager ligt, mogelijk door de soepelere exameneisen in het voortgezet onderwijs vanwege de coronacrisis. Een groter deel van de studenten bestaat nu uit herprofileerders, dit zijn studenten die nog een diploma in een ander profiel willen halen, en uit opstomers.

**Studenten met een vooropleiding vmbo gemengd/theoretisch vaker onder niveau geplaatst** • In het schooljaar 2021/2022 is 64,4 procent van de studenten geplaatst op het niveau dat verwacht kan worden op basis van de vooropleiding, 24,1 procent van de studenten is boven dat niveau geplaatst en 11,5 procent onder dat niveau. Het aandeel studenten dat onder het verwachte niveau is geplaatst, is hiermee iets gestegen. Vooral studenten met een vmbo-vooropleiding gemengde of theoretische leerweg zijn vaker onder het verwachte niveau geplaatst. Deze stijging van het aandeel studenten dat onder het verwachte niveau is geplaatst is ingezet in het schooljaar 2018/2019 en is tijdens de coronacrisis groter geworden. Mogelijk hebben mbo-opleidingen voorzichtiger geplaatst dan andere jaren vanwege de soepelere exameneisen die in schooljaar 2020/2021 in het voortgezet onderwijs golden. Met name jongens en studenten zonder migratieachtergrond met deze vooropleidingen zijn vaker onder niveau geplaatst.

**Aandacht voor invloed coronacrisis op instroom vanuit vmbo** • Dit jaar kijken we met extra belangstelling naar de instroom vanuit het vmbo in het middelbaar beroepsonderwijs. Omdat de exameneisen milder waren afgelopen schooljaar, kan dat consequenties hebben voor de start van deze studenten in het middelbaar beroepsonderwijs. De komende jaren zullen we de studenten die tijdens de coronacrisis met een opleiding zijn gestart met aandacht volgen.

**Coronasituatie leidt meestal niet tot andere keuzes voor studenten** • Ons eigen coronaonderzoek (Inspectie van het Onderwijs, 2021i) laat zien dat bij 71 procent van de opleidingen de meerderheid van de studenten die we spraken niet van plan was om andere keuzes te maken wat betreft studie of werk door de coronacrisis. Bij een kwart van de opleidingen waren studenten wel van plan andere keuzes te maken. Dat was bijvoorbeeld om een vervolgstudie te gaan doen in plaats van te gaan werken of omgekeerd, of om te wisselen van opleiding.

**Verwachte krimp vooral bij agrarische opleidingscentra** • Als we de prognoses van de krimp in het middelbaar beroepsonderwijs nader bekijken, dan is de verwachting dat er op termijn ongeveer 10 procent minder studenten in het bekostigd middelbaar beroepsonderwijs zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Deze daling is niet evenredig over de verschillende soorten instellingen verdeeld. Vooral bij agrarische opleidingscentra (aoc's) zullen de studentenaantallen dalen, met 20 procent in de komende 5 jaar. Hoewel ook de regionale opleidingscentra (roc's) en vakinstellingen met krimp te maken krijgen, gaat het hier om lagere percentages: respectievelijk 5 en 4 procent minder studenten. Voor de instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs geldt een t-2-bekostiging. Dat wil zeggen dat de inkomsten gebaseerd zijn op het aantal ingeschreven studenten en diploma's van 2 jaar eerder. In het geval van krimp heeft een instelling daardoor 2 jaar de tijd om de lasten terug te brengen, zodat deze in evenwicht blijven met de toekomstige baten.

**Daling aantal agrarische opleidingscentra** • Er zijn in het schooljaar 2020/2021 10 agrarische opleidingscentra. Door fusies zijn dat er de afgelopen jaren steeds minder geworden. Ook in 2021/2022 zet de daling door. Sinds 2010 is het absolute aantal studenten dat studeert aan agrarische opleidingscentra met een kwart afgenomen. Ook relatief, ten opzichte van de regionale opleidingscentra, is er een daling. In schooljaar 2011/2012 was het aandeel nog 5,9 procent, in 2020/2021 is dat gedaald naar 4,4 procent. Tussen de individuele agrarische opleidingscentra verschilt de mate van krimp. Zowel binnen het bekostigd als het niet-bekostigd onderwijs is er een toename in fusies. Instellingen worden steeds groter en het aantal aanbieders in een regio wordt kleiner. Het is de vraag wat deze ontwikkeling betekent voor de keuzevrijheid van studenten en voor de mogelijkheden om nabij onderwijs te bieden.

**Stagediscriminatie blijft een probleem** • Stages zijn een belangrijk onderdeel van opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs. Daarom is het belangrijk dat iedere student gelijke kansen heeft op het vinden van een stage. Toch blijkt dat studenten, met name tijdens het zoeken naar een stage, ongelijke kansen ervaren (Van Rooijen & De Winter-Koçak, 2018). Studenten met een migratieachtergrond moeten meer sollicitatiebrieven schrijven en langer zoeken om een stageplek te vinden dan studenten zonder migratieachtergrond. Ook uit onderzoek in de gemeente Utrecht blijkt dat er sprake is van discriminatie van studenten met een migratieachtergrond (Andriessen, Van Rooijen, Day, Van den Berg, Mienis & Verweij, 2021). De sector zorg en welzijn vormt hierop een uitzondering. Daarnaast wordt ook op andere persoonskenmerken gediscrimineerd. Mogelijk komt dit deels doordat mensen geneigd zijn om gelijkgestemden om zich heen te verzamelen. Driekwart van de studenten bespreekt ervaringen met discriminatie niet met hun opleiding. Voornamelijk omdat ze het idee hebben dat er weinig mee wordt gedaan en studenten niet weten hoe de opleiding het op zou kunnen lossen. Ook bij het Meldpunt Stagediscriminatie komt jaarlijks een beperkt aantal meldingen binnen. In 2020 kwamen er 39 meldingen binnen, ten opzichte van 47 meldingen in het schooljaar 2019/2020. Het is zorgelijk dat studenten geen meldingen doen van stagediscriminatie, op school of bij het meldpunt, terwijl wel blijkt dat stagediscriminatie een probleem is. Besturen en opleidingen moeten hierin hun rol pakken en ervoor zorgen dat studenten het wel delen als zij te maken hebben gehad met stagediscriminatie, zodat samen kan worden onderzocht hoe dit voorkomen kan worden. Een voorbeeld is het instellen van studentenloketten op scholen, waar studenten terecht kunnen met problemen zoals stagediscriminatie (JOB, 2020). Daarnaast bieden de 5 werkzame mechanismen die arbeidsmarktdiscriminatie verminderen – elkaar leren kennen, objectief werven en selecteren, het gesprek aangaan als omstander, sociale normen en verantwoording afleggen en bewustwording – wellicht ook handvatten om stagediscriminatie aan te pakken (Felten, Van Rooijen, Reches, & Broekroelofs, 2021).

## 5.2 De opleiding

### Onderwijs

**Lagere kwaliteit van onderwijs tijdens coronacrisis** • Uit het coronaonderzoek van de inspectie onder 100 opleidingen in de beroepsopleidende leerweg kwam naar voren dat teamleiders, docenten en studenten de kwaliteit van het online onderwijs lager vonden dan het fysiek onderwijs voor de coronatijd (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Van de teamleiders vond 60 procent dat de algehele kwaliteit van het geboden onderwijs slechter was dan anders. En 7 van de 10 docententeams schatten in dat studenten negatiever waren over het onderwijs in coronatijd dan in normale tijden. De voornaamste redenen waren volgens hen dat studenten interactie met medestudenten en docenten misten en dat studenten het jammer vonden om minder praktijklessen te hebben en daarmee minder oefenkansen. Teamleiders van niveau 1- en niveau 2-opleidingen vonden vaker dan teamleiders van niveau 3- en niveau 4-opleidingen dat de kwaliteit van het onderwijs niet veranderd of zelfs hoger was dan anders. Docenten en teamleiders noemden in dat verband dat het lesgeven aan kleinere groepen extra effectief was voor deze doelgroep. Bovendien kwamen deze studenten vaker naar school dan studenten van niveau 3 en 4. Studenten waren in het algemeen weinig positief over het online-onderwijs. In lessen die de studenten matig vonden, was de docent vooral aan het zenden, moesten ze de hele les zelfstandig werken, kon de docent niet omgaan met ICT in de les of lag het tempo te hoog of te laag. Hierdoor verloren ze hun concentratie.

**Generieke vakken online, beroepspraktijkvakken fysiek indien mogelijk** • De meeste docenten die we in mei en juni 2021 over afstandsonderwijs hebben gesproken, geven aan dat de geobserveerde digitale lessen qua inhoud niet of nauwelijks afwijken van de reguliere lessen, maar wel de vorm waarin ze die aanbieden (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Verder vertellen de docenten en studenten dat generieke vakken – Nederlands, Engels, rekenen – vaak volledig online worden aangeboden. Docenten bieden praktijklessen echter zo veel mogelijk fysiek aan, en niet of minimaal online. Docenten vinden online praktijklessen eigenlijk niet werkbaar en studenten hebben thuis vaak niet de juiste middelen. Daarom worden veel van de praktijklessen en -opdrachten toch in de schoolomgeving aangeboden. De beroepsgerichte theorievakken vinden zowel online als fysiek plaats.

**Onlinelessen zijn gestructureerd en afgestemd op niveau studenten** • Bij de meeste bezochte lessen zagen we dat er gericht aandacht is voor structuur en uitleg in de onlineles. Er heerst rust in de lessen, de docenten gebruiken verschillende vormen om de uitleg duidelijk te maken en de doelen en de regels zijn duidelijk. Veelal stemmen de docenten de les af op het niveau van de studenten. Er is ruimte om vragen te stellen en er is interactie tussen docent en studenten. Er is veel minder interactie tussen studenten onderling dan tussen docent en studenten dan er in een fysieke les zou zijn. Tegelijkertijd blijkt het bij afstandsonderwijs een grote uitdaging te zijn om ervoor te zorgen dat alle studenten bij de les betrokken zijn en blijven. Dit komt deels door afnemende motivatie van studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Daarnaast ondervond een deel van de studenten tijdens de lockdown in de winter van 2020/2021 praktische belemmeringen om actief aan de lessen deel te kunnen nemen. Het ging dan om verbindingsproblemen met internet of het ontbreken van voldoende voorzieningen, zoals een goede laptop of een rustige studieplek thuis.

**Positieve ontwikkeling in kwaliteit online-onderwijs** • Verschillende teamleiders die we in september 2020 spraken over de kwaliteit van het online-onderwijs, zagen een positieve ontwikkeling in de kwaliteit van het online onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). De verbeteringen vielen op tijdens hun lesobservaties en ze hoorden dit ook terug van studenten en docenten. Er is volgens hen veel aandacht geweest voor online-onderwijs door het uitwisselen van ervaringen en ideeën door docenten, het volgen van trainingen of door het (verder) ontwikkelen van een visie op afstandsonderwijs.

**Beperkt zicht op studenten en hun ontwikkeling** • Docenten in de digitale lessen hebben niet altijd zicht op alle studenten. Docenten vinden het lastig om online voldoende en systematisch zicht te houden op de ontwikkeling van kennis en vaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Hoe het met studenten gaat, is toch minder goed te zien dan wanneer de docent studenten fysiek voor zich ziet en hen individueel kan spreken. Een deel van de docenten vindt ook online feedback geven aan de studenten een aandachtspunt. Op hun beurt blijken studenten in de digitale lessen de uitdaging en soms ook de ondersteuning weleens te missen. Daarnaast ontbreekt ook letterlijk het zicht. Zo blijven bij veel geobserveerde lessen de camera's en/of microfoons van studenten uit gedurende de les of werkt niet alle apparatuur even goed. Dit ondanks teamafspraken die docenten hebben gemaakt over de inrichting en uitvoering van online lessen, waaronder cameragebruik (Inspectie van het Onderwijs, 2021k). Wel weten sommige docenten het zicht op creatieve en aantrekkelijke wijze te vergroten, bijvoorbeeld met online tools (Inspectie van het Onderwijs 2021a). De verschillen tussen docenten wat betreft vaardigheid met ICT en digitale didactiek zijn groot.

**Veiligheid in de digitale omgeving** • Meerdere onderwijsteams en studenten gaven aan dat er weleens onveilige digitale situaties voorkwamen (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). Zo kwam het voor dat vrienden of ouders van studenten meeluisterden naar een digitale les, en die soms zelfs verstoorden door zich ermee te bemoeien. Andere voorbeelden van onveilige situaties tijdens digitale lessen waren: het dempen of verwijderen van de docent of andere studenten, het maken van opnames of screenshots en het veranderen van de powerpointpresentatie of de achtergrond. Verschillende docenten gaven aan veel geleerd te hebben in de loop der tijd, waardoor dit soort dingen inmiddels minder vaak gebeurden. Desalniettemin blijft de vraag relevant welke waarden en normen gelden voor afstandsonderwijs en welke richtlijnen instellingen daar wellicht voor kunnen opstellen. Moeten de camera's tijdens de onlineles aan voor het contact of moeten ze juist uit in verband met de privacy? Mag een student vanuit zijn bed deelnemen aan de onlineles of zit hij bijvoorbeeld geheel in bedrijfskleding achter de computer?

**Afstandsonderwijs heeft ook voordelen** • Studenten ervaren meer gemak door het afstandsonderwijs, zoals later opstaan en geen lange dagen op school (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Daarnaast biedt afstandsonderwijs ook de mogelijkheid om te leren op momenten die studenten goed uitkomen. Digitalisering maakt het makkelijker om elkaar te spreken. Je hoeft niet meer naar elkaar toe, wat de drempel lager maakt. Studenten en docenten geven beiden aan dat zij een-op-een-coachgesprekken ook online goed kunnen voeren. Ook kunnen de contacten met het bedrijfsleven worden geïntensiveerd. Videobellen kost minder tijd dan langsgaan. Een derde van de



onderwijsgevend (OCW, 2021b) zegt geen voordelen te hebben ervaren van onlineonderwijs. De overige respondenten noemen gemiddeld 2,5 verschillende voordelen van het online lesgeven. Meest genoemd (30 procent) is het beter combineren van privé en werk, gevolgd door het meer tijd kunnen geven aan studenten die extra aandacht nodig hebben (25 procent). Een kwart van de onderwijsgevendens zegt effectiever contact te hebben met studenten en 15 procent zegt sneller inzicht te krijgen in het leerproces van individuele studenten.

**Maatwerk extra belangrijk bij afstandsonderwijs** • De voor- en nadelen van afstandsonderwijs wegen niet even zwaar voor elke groep studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Niveau, studierichting en leeftijd hebben invloed op de effectiviteit van afstandsonderwijs. Afstandsonderwijs is voor sommige studenten beter te combineren met een gezin dan fysiek onderwijs en voor anderen is het thuis juist te druk. Sommige studenten leren beter in een rustige thuisomgeving dan op een drukke school en anderen weer niet. Ook leer je accountancy bijvoorbeeld makkelijker van achter de computer dan het kappersvak. Docententeams kunnen dit voor hun eigen opleidingen goed inschatten. Zij kennen hun studenten en het vak en kunnen prima inschatten waar afstandsonderwijs ondersteunend kan zijn en waar een belemmering. Ook weten ze zelf waar hun kracht ligt. Dit geldt ook voor de professionalisering van docenten. Afstandsonderwijs heeft grote verschillen blootgelegd tussen digitaal vaardige en digitaal onvaardige docenten. Het is aan de onderwijsteams om zich hierin verder te professionaliseren, afhankelijk van hun visie op afstandsonderwijs in relatie tot hun studentenpopulatie.

**Online-onderwijs moet kwaliteit onderwijs ondersteunen** • Twee jaar na het begin van de coronacrisis zijn steeds meer besturen, opleidingen en onderwijsteams bezig met het ontwikkelen van een visie op afstandsonderwijs. Ze kunnen hierbij putten uit alle ervaringen van de afgelopen twee jaar. Gezien de nadelige gevolgen van afstandsonderwijs op de sociale ontwikkeling van studenten en op de beroepshouding, de maatschappelijke ontwikkeling én gezien de unanieme behoefte van studenten aan fysiek onderwijs en de groeiende polarisering en verschillen tussen arm en rijk (Den Ridder, Vermeij, Maslowski & Van 't Hul, 2021) vindt de inspectie dat afstandsonderwijs de kwaliteit van het onderwijs moet ondersteunen. Bij de afweging of er onderdelen van de opleiding ook online aangeboden kunnen worden, is het de taak van besturen en onderwijsteams om aan te sluiten bij de wensen en behoeften van de doelgroep. Bovendien is het wenselijk om vooraf na te denken op welke wijze de tijdsinstaat die het oplevert ten goede komt aan de student, zodat eventuele online lessen ook kunnen worden verantwoord aan de studenten.

### Beroepspraktijkvorming

**Invloed van de coronacrisis op de beroepspraktijkvorming** • Door de aanhoudende maatregelen als gevolg van de coronacrisis bleven er ook knelpunten met betrekking tot de beroepspraktijkvorming (bpv). Zo waren er bij ongeveer 40 procent van de opleidingen die we onderzochten studenten die geen reguliere bpv-plek hadden (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Wel hing de kans op het krijgen van een reguliere bpv-plek sterk af van de sector van de opleiding. Met name in de sectoren zorg en economie waren minder stageplekken. In de sector techniek ging het werk meestal gewoon door, en waren er dus ook reguliere stageplekken. Ook vond een deel van de docententeams de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming lager, ook hier voornamelijk in de sectoren zorg (25,9 procent) en economie (33,3 procent).

**Leerdoelen in de stages niet veranderd** • Naar opleidingen in de zorg- en economiesector hebben we verdiepend onderzoek gedaan, omdat daar de grootste problemen met de stages verwacht werden. Alhoewel stages in deze sectoren soms niet of op een later moment door konden gaan en er soms gebruik werd gemaakt van vervangende opdrachten, was de inhoud van de stage in schooljaar 2020/2021 volgens studenten en onderwijsteams niet wezenlijk anders (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). De leerdoelen bleven namelijk onveranderd. Wel was de manier van werken soms anders. Als werknemers van bedrijven thuis moesten werken, moesten stagiairs dat ook. Daardoor hadden studenten soms minder contact met collega's. Zo vielen niet alleen de sociale contacten op school deels weg, maar ook tijdens de stage. Verder hadden stagiairs in de horeca soms ook minder contact met

klanten als gevolg van corona. In de zorgsector werden stages soms zwaarder, omdat deze emotioneel meer van studenten vroegen. Ook leerden studenten andere vaardigheden dan in andere jaren, zoals zelfstandigheid, flexibiliteit en stressbestendigheid.

**Alternatieven bij stagebeperkingen** • Vanwege de coronacrisis kon de stage en/of leerwerkplek niet altijd doorgang vinden (OCW, 2021b). Docenten is gevraagd welke alternatieve mogelijkheden er door de school worden aangeboden. Een derde gaf aan dat er geen alternatieven zijn aangeboden, en een vijfde dat de eerdere beroepspraktijkvorming voldoende was, ook als niet was voldaan aan het aantal uren. Het meest genoemde alternatief (30 procent) is praktijkopdrachten in de begeleide onderwijstijd. Daarnaast werd het plaatsen van meerdere studenten tegelijkertijd op dezelfde bpv-plek en stage bij een niet-erkend leerbedrijf, door één op de zeven docenten als alternatieven voor reguliere stageplekken genoemd. Minder voorkomende opties waren het aanbieden van stages op alternatieve tijden, het invullen van de beroepspraktijkvorming via de bijbaan van de student en het inzetten van een keuzedeel bij een erkend leerbedrijf.

**Studenten ondanks beperkingen tevreden over de beroepspraktijkvorming** • Ondanks de grote gevolgen van de coronacrisis zijn studenten en praktijkopleiders ongeveer net zo tevreden over de beroepspraktijkvorming als eerder (SBB, 2021). Ook studenten zijn grotendeels tevreden over de begeleiding vanuit de opleiding en vanuit het bpv-bedrijf (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Wel was er verschil in de ruimte die er voor de begeleiding was: in de zorg kwam de begeleiding soms onder druk te staan, terwijl daar in de horeca- en evenementensector meer ruimte voor was. Als er aanpassingen aan de stage gedaan moesten worden, werd het grootste deel van de studenten daar goed over geïnformeerd. Ook leerbedrijven werden hierbij betrokken, waardoor zij volgens de opleidingsteams die wij gesproken hebben ook grotendeels tevreden waren over de kwaliteit van de stages.

### *Borging diplomering*

**Examencommissies hechten belang aan het borgen van de diplomawaarde** • Net als vorig jaar zien we dat examencommissies zich zeer bewust zijn van hun verantwoordelijkheid (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). In gesprekken die wij met twintig examencommissies voerden, gaven zij aan dat het samenspel met de opleidingsteams functioneert en dat zij de diplomawaarde borgen. Waar in de eerste maanden van de coronacrisis ook veel focus van de examencommissies uitging naar het ondersteunen van opleidingsteams in het zorgen voor de inrichting en uitvoering van de examens, verschoof het in de periode vanaf oktober 2020 weer terug naar het borgen van de kwaliteit. Daarmee is de borging door examencommissies weer bijna op het niveau van voor de coronacrisis. Het grootste verschil met de eerste periode van de coronacrisis is dat er nu meer rust wordt ervaren omdat er een 'nieuw normaal' is ontstaan. Bovendien kan er geput worden uit ervaringen van de eerste periode. Een meerderheid van de opleidingsteams heeft aanpassingen gedaan in de examenplannen of de afnamecondities. Dit werd daarna door de examencommissie vastgesteld. De examencommissies hebben hierbij aangegeven dat het behoud van de diplomawaarde leidend was. Er werd gebruikgemaakt van de mogelijkheden om online te examineren, een of meerdere keuzedelen niet te examineren, simulaties in plaats van examinering tijdens de beroepspraktijkvorming en het doen van een criterium gericht interview, als aanvulling op andere examenvormen. Soms moest de examinering aangepast worden omdat het in de oorspronkelijke vorm niet mogelijk was te voldoen aan de richtlijnen van het RIVM. Er was weinig discussie over de betrouwbaarheid van de beoordelingen. Wel kwamen bij digitale afname vraagstukken in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming bovendrijven.

**Opleidingsteam bewuster van rol examencommissie** • Examencommissies geven aan door de coronaperiode taakvolwassener en zichtbaarder te zijn geworden. De helft van de examencommissies die we hebben ondervraagd, zegt dat opleidingsteams zich door de coronacrisis bewuster zijn geworden van de rol en taak van de examencommissie. Ze worden serieuzer genomen en er is meer draagvlak met betrekking tot de inrichting en uitvoering van hun activiteiten op het gebied van examinering en diplomering. Dit past bij wat wij de afgelopen jaren hebben geconstateerd: dat de examencommissies die wij tijdens instellingsonderzoeken hebben onderzocht zich steeds meer bewust zijn van hun rol en verantwoordelijkheid (Inspectie van het Onderwijs, 2020a, 2021c).

**Evaluatie van de examinering gebeurt nog weinig** • In het eerste jaar van de coronacrisis viel op dat niet alle examencommissies gestructureerd met alle betrokkenen evalueerden (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Afgelopen jaar gaf de helft van de bevroegde examencommissies aan dat er (nog) niet of onvoldoende is geëvalueerd met de studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Examencommissies die wel met de studenten hebben geëvalueerd, deden dat door middel van gesprekken of het afnemen van enquêtes. De helft van de examencommissies gaf aan dat er (nog) niet of onvoldoende is geëvalueerd met de opleidingsteams. Als er wel geëvalueerd werd, gebeurde dat door middel van (informele) gesprekken met opleidingsteams en studenten. In sommige gevallen werd examinering en diplomering niet op zichzelf geëvalueerd, maar wel als onderdeel van bijvoorbeeld de generieke onderwijsevaluatie of naar aanleiding van het bijwonen van een examen door de examencommissie.

**De coronacrisis heeft examencommissies ook wat opgeleverd** • De examencommissies geven vaak aan dat de communicatie met de opleidingsteams is verbeterd. De scheiding tussen zorgen en borgen werd duidelijker. Daarnaast werd de examencommissie een sparringpartner van het team en is het bewustzijn over examinering gegroeid bij de opleidingsteams. Examencommissies willen de samenwerking en de verbinding met de opleidingsteams behouden. Ook de digitalisering willen ze behouden, zoals de digitale diplomadossiers, online examineren en online vergaderen. Wel benadrukken ze dat er niet zomaar gekozen moet worden om alles online te organiseren.

#### *Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs*

**Ondanks inzet op begeleiding toch meer uitval** • De coronaomstandigheden hadden ook bij scholen voor voortgezet algemeen volwassenenonderwijs invloed op hoe de lessen gegeven werden: fysiek, hybride of online. Deze scholen gaven aan dat de keuze voor de vorm van onderwijs naast de omstandigheden afhing van de doelgroep (Inspectie van het Onderwijs, 2021h). Voor sommige studenten waren onlinelessen de beste optie, doordat dat minder prikkels oplevert, en voor sommige studenten was juist de structuur die fysieke lessen boden belangrijk. Naast maatwerk in het aanbieden van de lessen boden de scholen ook extra begeleiding aan als dat nodig was. Deze begeleiding bestond voornamelijk uit fysiek naar school kunnen komen, meer individueel contact met de mentor en bijlessen. Ondanks deze extra begeleiding was de uitval hoger. Studenten gaven aan dat dit voornamelijk kwam door het missen van structuur en een gebrek aan motivatie om onlinelessen te blijven volgen.

#### *Sociale veiligheid*

**Meldingen vertrouwensinspecteurs** • Ouders, leerlingen, docenten, directies, besturen en vertrouwenspersonen kunnen vertrouwensinspecteurs raadplegen wanneer zich in of rond de school (ernstige) problemen voordoen op het gebied van seksuele intimidatie of seksueel misbruik, psychisch of fysiek geweld of discriminatie en radicalisering. Er zijn over 2020/2021 minder meldingen (45) bij de vertrouwensinspecteurs binnengekomen dan in 2019/2020 (56). Dit is mogelijk verklaarbaar door de scholensluitingen tijdens de coronapandemie. Bij seksueel misbruik is het aantal meldingen lager dan de 2 voorgaande schooljaren (Inspectie van het Onderwijs, 2021j). Wel is er bij 3 van de 4 meldingen sprake van seksueel misbruik door een met taken belast persoon. Bij seksueel misbruik kan het gaan om aanranding, verkrachting, uitlokking van een minderjarige tot ontucht en het hebben van een ongewenste relatie van een leraar met een student. Het aantal meldingen in de categorie seksuele intimidatie is eveneens lager dan de voorliggende schooljaren. Het aandeel met taken belaste personen, die beschuldigd worden van seksuele intimidatie, is met 6 van de 8 meldingen hoog.

## 5.3 Het bestuur

### Kwaliteitszorg

**Eigen beoordeling van de kwaliteit** • Het middelbaar beroepsonderwijs neemt de afgelopen jaren steeds meer zelf het initiatief als het gaat om werken aan kwaliteit. Deze beweging wordt ondersteund door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW, 2020). Als uitwerking van het bestuursakkoord is het de bedoeling een nog sterkere kwaliteitscultuur te ontwikkelen, waarin elke instelling de kwaliteit monitort en evalueert aan de hand van ambitieuze kwaliteitsdoelen. Op basis daarvan zou de kwaliteit van elke opleiding blijvend moeten worden verbeterd. De Stichting Kwaliteitsnetwerk mbo ontwikkelt in opdracht van de MBO Raad gezamenlijke referentiewaarden, waarmee scholen zicht kunnen krijgen op hun eigen kwaliteit. Om deze kwaliteit te beoordelen, maken besturen onder andere gebruik van vragenlijsten, dashboards, gesprekken en interne en externe audits. Daarnaast hebben enkele besturen een jaarlijks gesprek met de interne en externe toezichthouder tezamen gevoerd. Ondanks de investeringen in de versterking van de kwaliteitszorg, hebben eind 2021 nog 7 van de 60 bekostigde instellingen een onvoldoende oordeel voor de kwaliteitszorg op bestuursniveau. De inspectie vindt het noodzakelijk dat besturen in de komende jaren blijven werken aan kwaliteitszorg.

**Feedback wel gevraagd, niet teruggekoppeld** • Opleidingen vroegen ook tijdens de coronacrisis feedback aan studenten, maar koppelden niet altijd terug aan studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2021k). Veel studenten gaven aan dat zij door de opleidingen zijn gevraagd feedback te geven over wat beter kon, bijvoorbeeld in de lessen of bij de organisatie daarvan. Bij vier op de tien opleidingen gaven de studenten aan dat de opleiding iets gedaan had met hun feedback. Maar het kwam ook regelmatig voor dat studenten niet wisten of de opleiding er iets mee had gedaan, hier verschillende ervaringen mee hadden of dat er niks mee was gebeurd. Voorbeelden die studenten gaven van opgevolgde feedback, gingen vaak over de onlinelessen en bijvoorbeeld dat deze interactiever waren gemaakt. In het kader van de wettelijke verantwoordelijkheid voor de interne verantwoording, is het de taak van besturen om te zorgen dat de gevraagde feedback wordt benut en dat studenten op de hoogte worden gebracht van wat er met hun feedback wordt gedaan.

**Werkdruk door lerarentekort en coronacrisis** • Net als de andere onderwijssectoren heeft ook het middelbaar beroepsonderwijs te maken met een lerarentekort. In het middelbaar beroepsonderwijs zullen de komende jaren minder leraren nodig zijn, doordat er minder studenten binnenkomen. In 2022 is nog 2.344 fte aan nieuwe docenten nodig. Dit aantal daalt naar verwachting in de jaren daarna weliswaar flink, maar op termijn zijn jaarlijks toch circa 1.500 nieuwe docenten nodig (OCW, 2021c). Sinds 2014 is er jaarlijks een lichte toename van uitstroom van lesgevend personeel. Het aandeel mannen dat uitstroomt is groter dan dat van vrouwen, maar wel stabiel (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Minder personeel kan leiden tot meer werkdruk bij docenten en dat kan de kwaliteit van onderwijs onder druk zetten. Als gevolg van de coronacrisis is de werkdruk nog verder toegenomen en het welbevinden gedaald (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Vrijwel alle besturen zagen dat docenten een te hoge werkdruk ervaarden doordat ze meer en ander werk deden en last hadden van stress. Ze misten de ontmoeting met collega's en studenten, waren "coronamoe" en waren "niet in het onderwijs gaan werken om online les te geven". Voor bijna 80 procent van de onderwijsgevendenden kostte de voorbereiding en de afronding van de lessen (veel) meer tijd dan voor de coronaperiode (OCW, 2021b). In mindere mate zagen besturen dat de uitval onder de docenten toenam door de coronacrisis of dat docenten minder goed functioneerden.

**Welbevinden docenten is verslechterd, extra ondersteuning wordt geboden** • Twee derde van de ondervraagde teamleiders geeft aan dat het welbevinden van hun docenten is verslechterd (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Om de docenten te ondersteunen, voerden ze meer gesprekken met hen. De meeste docenten waardeerden de ondersteuning vanuit het management in de vorm van gesprekken over hoe het gaat, de faciliteiten en presentjes voor de inzet in de coronaperiode. Ongeveer 10 procent van de docententeams voelde zich niet gesteund doordat er te weinig aandacht was voor hoe het met hen ging.

**Meer docenten in lagere schalen** • Binnen de sector middelbaar beroepsonderwijs stijgt al een aantal jaar het percentage personeel in lagere schalen (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Deze ontwikkeling zet zich in 2020 voort en is met name te zien bij instellingen buiten de Randstad. In de Randstad lijkt deze zogenaamde functiemix zich te stabiliseren. Daarbij ligt het percentage personeel in een lagere schaal (LB-schaal) al aanzienlijk lager dan bij instellingen buiten de Randstad (44 procent tegenover 61 procent). In de Randstad zijn meer docenten hoger ingeschaald. Er is een positief verband tussen het aantal jaren werkervaring en de salarisschaal. Ondanks deze ontwikkelingen in de functiemix en de daling in de studentaantallen, stegen sectorbreed de personele lasten naar ruim 4,1 miljard euro. De personele lasten vormen zo'n driekwart van de totale lasten en zijn daarmee dus veruit de grootste kostenpost voor onderwijsinstellingen. Er werd meer tijdelijk personeel ingezet, terwijl in 2019 juist sprake was van een afname. Het percentage tijdelijk personeel steeg van 16 procent in 2019 naar 17,8 procent in 2020. Het percentage personeel dat niet in loondienst is (bijvoorbeeld zzp'ers) daalt sinds 2016. Daarnaast daalt al een aantal jaar de gemiddelde leeftijd van de docenten.

**Digitalisering brengt uitdagingen op het gebied van cyberveiligheid met zich mee** • Digitalisering van het onderwijs heeft zowel positieve als negatieve kanten. Aan de ene kant maakt digitalisering het mogelijk om het onderwijs in tijden van corona op een andere manier, in de vorm van afstandsonderwijs, door te laten gaan. Aan de andere kant brengt het digitaal werken en digitaal opslaan van grote hoeveelheden informatie ook risico's met zich mee op het gebied van cyberveiligheid. De laatste jaren hebben we dat gezien met de hacks in de computernetwerken van instellingen in het hoger onderwijs en in 2021 is ook het middelbaar beroepsonderwijs niet gespaard gebleven. Dit kan grote gevolgen hebben op individueel niveau of voor het onderwijs als geheel. Zo kunnen privacygevoelige gegevens van studenten of docenten op straat komen te liggen of kan het onderwijs tijdelijk stil komen te liggen.

**Veel diversiteit in de aanpak van cyberveiligheid** • Met name bij kleine instellingen in het hoger onderwijs blijkt de aandacht voor en de aanpak van cyberveiligheid te verschillen (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Het is goed voor te stellen dat deze verschillen er ook in het middelbaar beroepsonderwijs zijn, zowel bij het bekostigd als niet-bekostigd onderwijs. Bij een kleinere ICT-capaciteit is het lastiger om voldoende maatregelen te treffen. Door het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) zijn acht basismaatregelen opgesteld die volgens dit centrum op orde moeten zijn (NCSC, 2021). De acht basismaatregelen zijn:

- installeer updates
- zorg dat elke applicatie en elk systeem voldoende loginformatie genereert
- pas multi-factor-authenticatie toe
- maak regelmatig back-ups van systemen en test deze
- segmenteer netwerken
- bepaal wie toegang heeft tot data en diensten
- versleutel opslagmedia met gevoelige bedrijfsinformatie
- controleer welke apparaten en diensten bereikbaar zijn vanaf het internet en bescherm deze

Deze basismaatregelen zijn nog niet door alle instellingen in het hoger onderwijs genomen (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Het is goed denkbaar dat dit ook geldt voor instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs. Voor alle instellingen, ongeacht grootte of bekostiging, is het van belang om deze basismaatregelen te nemen.

**Rol van het bestuur belangrijk** • De incidenten, die zich al hebben voorgedaan en de gevolgen die dit kan hebben, onderstrepen de noodzaak tot prioritering van het onderwerp cyberveiligheid door besturen. Uit ons onderzoek naar cyberveiligheid in het hoger onderwijs blijkt dat cyberveiligheid bij succesvolle instellingen onderdeel is van het risicomanagement van het bestuur (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Dit betekent ook dat besturen over dit onderwerp in gesprek gaan en ze het bewustzijn van de noodzaak van cyberveiligheid binnen de gehele organisatie proberen te vergroten. Hiermee is cyberveiligheid niet meer alleen de verantwoordelijkheid van de ICT-afdeling. Ook vanuit de benchmark informatiebeveiliging, privacy en examinering (IBP-E) in het middelbaar beroepsonderwijs blijkt dat bestuurlijke aandacht voor dit onderwerp een succesfactor is om de cyberveiligheid te verbeteren (Regiegroep IBP, 2020).

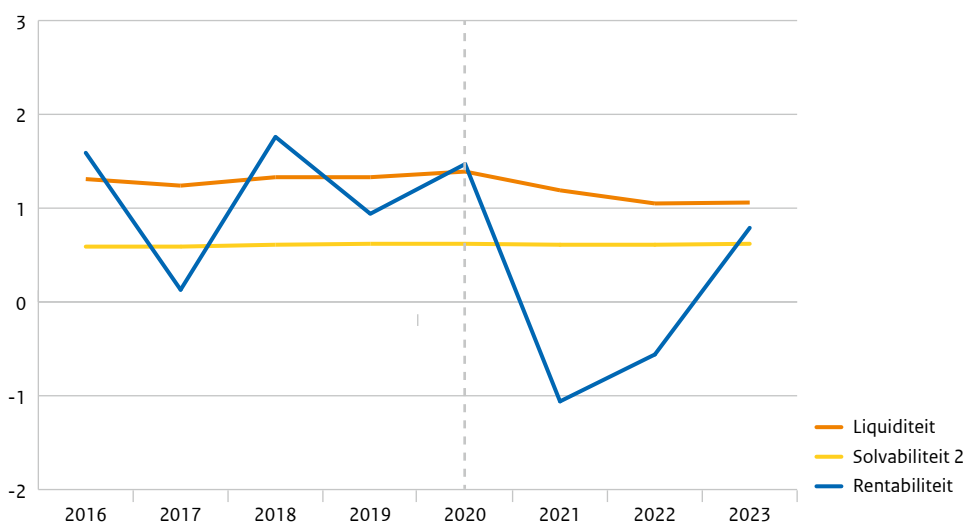
**Inzet van het gehele middelbaar beroepsonderwijs** • Naast de besturen van individuele instellingen is er ook een verantwoordelijkheid vanuit het middelbaar beroepsonderwijs als geheel. Cyberveiligheid is niet alleen onderwerp van gesprek binnen instellingen zelf, maar ook bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de MBO Raad (OCW, 2021a). Zo zijn er afspraken in het veld om jaarlijks te checken hoe het staat met de cyberveiligheid en over een minimale score op de Benchmark IBP-E, het gecombineerde zelfassessment met betrekking tot informatiebeveiliging (IB), privacy (P) en examinering (E), waar instellingen aan zouden moeten voldoen. Ook de inspectie heeft een rol in cyberveiligheid, bijvoorbeeld als het gaat om de gegevens die instellingen voor ons bewaren.

**Andere risico's van digitalisering** • Naast hacks van buitenaf zijn er ook andere terreinen waar we risico's zien als het gaat om digitalisering. Zo is er ook de mogelijkheid dat studenten de systemen hacken, bijvoorbeeld om betere cijfers voor zichzelf in te voeren in het systeem. Een ander risico zien we in het monopolie van aanbieders als het gaat om de faciliteiten om afstandsonderwijs mogelijk te maken. Veel instellingen verzorgen het afstandsonderwijs met behulp van Microsoft Teams. In hoeverre beschermt dit programma de gegevens van studenten en onderwijsteams? En ook de beschikbaarheid van studentgegevens bij verschillende instanties, waaronder de overheid, kan ongewenste effecten hebben. Dit hebben we bijvoorbeeld gezien bij de toeslagenaffaire. De reikwijdte van het onderwerp cyberveiligheid vraagt dus ook in de (nabije) toekomst alertheid van de gehele mbo-sector.

### Financiële kwaliteit

**Stabiel beeld in kengetallen** • Over het algemeen laten de financiële kengetallen een stabiel beeld zien. Solvabiliteit geeft aan of een bestuur genoeg geld achter de hand heeft om ook in de toekomst aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. De solvabiliteit van de sector als geheel is 0,62 (figuur 5.3a). Daarmee is dit kengetal ongewijzigd ten opzichte van het jaar daarvoor en het dubbele van de inspectienorm van 0,30. De liquiditeit geeft aan of het bestuur genoeg geld beschikbaar heeft om geplande uitgaven te doen. De liquiditeit is binnen de mbo-sector licht gestegen en bedraagt 1,39. Binnen de sector zijn er wel duidelijke verschillen in de liquiditeit. Over het algemeen blijkt dat de liquiditeit bij kleinere roc's hoger ligt dan bij grotere roc's. Met name de vakinstellingen laten, net als vorig jaar, een liquiditeit zien die gemiddeld veel hoger ligt dan andere mbo-instellingen. Daarbij is de liquiditeit van deze vakinstellingen ook nog gegroeid ten opzichte van het vorige jaar (van 2,30 naar

**Figuur 5.3a** Ontwikkeling financiële kengetallen middelbaar beroepsonderwijs in de jaren 2016 tot en met 2023 (n 2020=60)



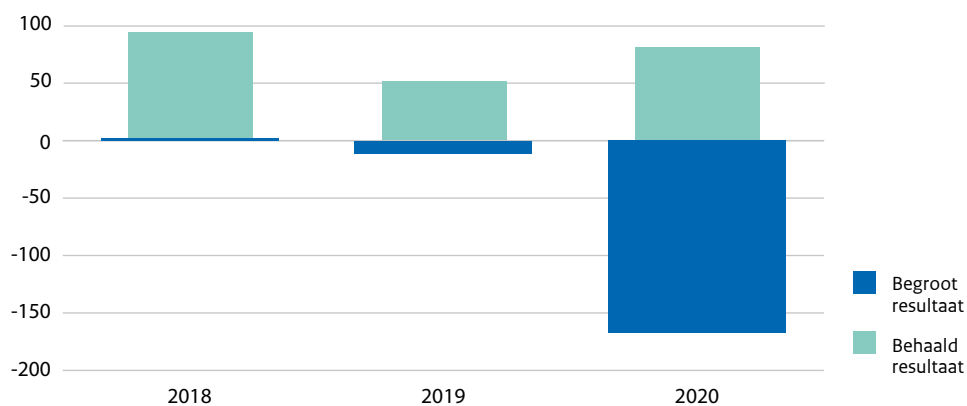
Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)



2,85). De norm van de inspectie voor liquiditeit ligt tussen de 0,75 en 1,0 afhankelijk van de omvang van de instelling. De rentabiliteit geeft aan of een bestuur meer of minder geld heeft uitgegeven dan dat het ontving. De inspectienorm is een rentabiliteitscore van 0. De rentabiliteit laat altijd iets meer fluctuaties zien over de jaren heen. Het kengetal rentabiliteit voor de mbo-sector als geheel komt uit op 1,47.

**Groot verschil tussen begroting en realisatie** • Op voorhand hadden instellingen verwacht in 2020 meer geld uit te geven dan dat er binnen zou komen. Daardoor was er sprake van een begroot negatief resultaat. De sector boekte uiteindelijk een positief resultaat, waardoor er een opvallend groot verschil is ontstaan tussen de begroting en realisatie. Dit grote verschil kan deels verklaard worden door de impact van de coronacrisis op de sector. Dit heeft ertoe geleid dat de begroting van 2020 niet aansloot bij de realiteit van 2020 (figuur 5.3b). Daarnaast heeft de sector aan het einde van het jaar nog aanvullende middelen ontvangen vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Deze middelen waren vooraf niet begroot en moeilijk nog doelmatig uit te geven voor het einde van het jaar. Dit volgt het kalenderjaar daarop, waardoor het resultaat van 2020 hoger uitvalt. Naast deze specifieke oorzaken komt dit waarschijnlijk ook door het verschijnsel dat we de begrotingsdeuk noemen. Hierbij begroten besturen het jaar voorafgaand aan het betreffende boekjaar ‘opeens’ een stuk negatiever dan ze in de jaren daarvoor deden, en behalen vervolgens een positief resultaat. Met andere woorden: het laatste jaar zien veel besturen de financiële zaken opeens veel pessimistischer in, waardoor het behaalde resultaat juist positiever uitvalt. De inspectie is bezig met een onderzoek naar de kenmerken en oorzaken van de begrotingsdeuk die zich vrijwel in alle onderwijssectoren voordoet.

**Figuur 5.3b** Vergelijking tussen begroot en behaald resultaat voor 2020



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

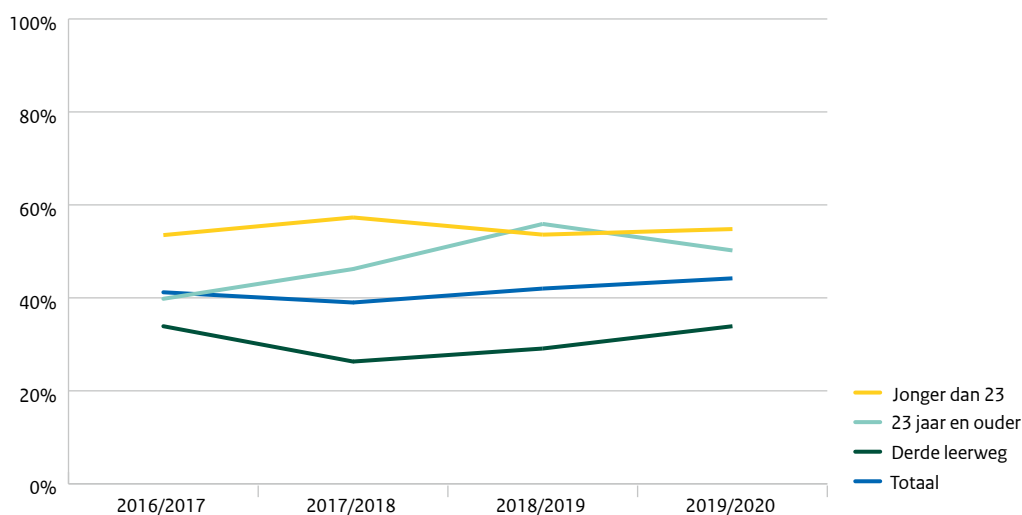
**Toekomstige financiële ontwikkelingen** • Het totale eigen vermogen van de mbo-besturen nam in 2020 met 84 miljoen euro toe tot 2,856 miljard euro. Het aandeel mogelijk bovenmatig publiek vermogen is ongeveer gelijk gebleven. Zowel in 2019 als in 2020 waren er 6 mbo-besturen die gezamenlijk ongeveer 64 miljoen euro mogelijk bovenmatig eigen vermogen bezaten. De instellingen geven in hun jaarverslag een financiële prognose voor de komende 5 jaar. Bij elkaar opgeteld geef dat een vooruitblik van de gehele sector. De verwachting is dat de gemiddelde rentabiliteit van de mbo-sector de komende 2 jaren negatief zal zijn. Dit betekent dat er meer geld zal worden uitgegeven dan dat er binnenkomt aan rijksmiddelen en andere gelden. Dit is niet per definitie een zorgelijk teken, aangezien de afgelopen jaren de inkomsten van de sector als geheel juist hoger waren dan de uitgaven. Nu lijken de instellingen het geld dat ze de afgelopen jaren hebben overgehouden in te willen zetten voor het onderwijs. Hierbij merken we op dat de rentabiliteit in 2023 alweer positief is en de eerdere verwachtingen vaak meevallen. Dit betekent dat het dus nog onzeker is in hoeverre de rentabiliteit daadwerkelijk negatief zal zijn.

## 5.4 Niet-bekostigde instellingen

### Populatie en onderwijsresultaten niet-bekostigde instellingen

**Aantal niet-bekostigde opleidingen fluctueert** • In schooljaar 2021/2022 zijn er 3.318 niet-bekostigde opleidingen, waarvan 1.447 opleidingen aan 109 niet-bekostigde instellingen (nbi's). Het aantal opleidingen fluctueert door de jaren heen. Hierbij is er een aanbieder waar 373 opleidingen onder vallen (van de in totaal 3.318 erkende nbi-opleidingen in het Centraal Register Beroepsopleidingen in september 2021). Dat is ongeveer een kwart van alle niet-bekostigde opleidingen aan niet-bekostigde instellingen. Van alle niet-bekostigde opleidingen, dus zowel opleidingen in de derde leerweg aan bekostigde instellingen als alle opleidingen aan niet-bekostigde instellingen, is dat 10 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022e). We vragen ons af of een enorme groei van een instelling, ten koste van meerdere kleinere aanbieders, een wenselijke ontwikkeling is in het onderwijs.

**Figuur 5.4a** Percentage gediplomeerden binnen 12 maanden na verwachte diplomadatum in het niet-bekostigd onderwijs in de jaren 2016/2017-2019/2020 (n 2019/2020=14.250)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022e)

**Populatie** Het aantal geregistreerde studenten in schooljaar 2020/2021 is ruim 45.000. Dit is meer dan de ruim 40.000 in het jaar ervoor. De sectorkamer zorg, welzijn en sport is met 61,4 procent van de studenten met afstand de grootste sectorkamer in het niet-bekostigd mbo-onderwijs. Verder volgt meer dan de helft van de studenten een opleiding in de derde leerweg en is meer dan de helft van de studenten 30 jaar of ouder.

**Opbrengsten zijn hoger dan voorgaande jaren, maar blijven laag** • In het niet-bekostigd onderwijs kijken we voor de berekening van de opbrengsten naar het behalen van een diploma binnen 12 maanden na de verwachte diplomadatum (hierna: binnen de gestelde tijd). De onderwijsresultaten worden dus berekend per cohort. In het niet-bekostigd onderwijs haalde in 2019/2020 44,2 procent van de studenten binnen de gestelde tijd een diploma (figuur 5.4a). Dit percentage is hoger dan in voorgaande jaren. Van de studenten onder de 23 jaar haalde een hoger percentage dan vorig jaar een diploma binnen de gestelde tijd, namelijk 54,8 procent. Dit percentage blijft echter wel onder de norm van 63 procent die we hanteren voor opleidingen met grotendeels studenten jonger dan 23 jaar bij niet-bekostigde instellingen. Het blijft een belangrijk aandachtspunt voor niet-bekostigde instellingen om studenten jonger dan 23 jaar aan een startkwalificatie te helpen, zodat zij betere kansen hebben op de arbeidsmarkt. Met 50,2 procent was het percentage studenten van 23 jaar en ouder dat een diploma

haalde binnen de gestelde tijd lager dan vorig jaar. De opbrengsten in de derde leerweg zijn lager dan in de overige leerwegen, maar stegen wel naar 33,9 procent.

### *Niet-bekostigde instellingen in coronatijd*

**Negatieve gevolgen van de coronaperiode** • Ongeveer de helft van de instellingen geeft aan op de een of andere manier negatieve gevolgen te hebben ervaren van de coronaperiode (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Het vaakst genoemd hierbij zijn het (tijdelijk) stop moeten zetten van opleidingsactiviteiten, motivatieproblemen bij studenten, omzetverlies, daling van instroom, psychische klachten bij studenten en studieovertraging. Instellingen die al (groten)deels digitaal onderwijs aanboden, hadden een soepelere overgang naar afstandsonderwijs. Bij 20 procent van de niet-bekostigde instellingen stopten in de coronaperiode meer studenten met hun opleiding; de instellingen geven aan dat dit door de corona-omstandigheden veroorzaakt werd. Ook zeggen instellingen dat meer studenten dan normaal tijdelijk hun opleidingen pauzeerden of langer over hun opleiding deden. Het meest geuite punt van zorg is de sociale functie van het onderwijs en het meedoen aan de samenleving.

**Aanpassingen in onderwijs** • Van de instellingen paste 87 procent in schooljaar 2020/2021 het onderwijs in meer of mindere mate aan vanwege de maatregelen. De meeste instellingen boden een tijdlang voor tenminste een deel van de opleiding onlineonderwijs aan. Van de studenten kreeg 44 procent hybride onderwijs, waarbij een deel van de studenten onlineonderwijs volgt en een deel van de studenten dezelfde les fysiek. Als instellingen moeite hadden het onderwijs aan te passen tijdens de coronacrisis, ging dat meestal over hoe ze het onlineonderwijs moesten inrichten (60 procent); bijvoorbeeld ten aanzien van de juiste begeleiding van studenten op afstand en aansprekende en didactisch goed uitgevoerde lessen. In enkele gevallen noemen instellingen als knelpunt ook digitale kennis en vaardigheden van docenten, passende stages en duidelijke informatie vanuit de overheid. Driekwart van de instellingen heeft extra activiteiten uitgevoerd om zicht te krijgen en te houden op de kwaliteit van het onderwijs en examinering. Dat gebeurde bijvoorbeeld in de vorm van studentengesprekken en enquêtes.

**Zicht op ontwikkelingen studenten** • Twee derde van de niet-bekostigde instellingen ondernam extra activiteiten om de ontwikkeling van de studenten te blijven volgen. Bijvoorbeeld vaker een-op-een overleg met studenten, of eerder en vaker opdrachten laten inleveren om zo de voortgang beter te kunnen volgen. Ook genoemd worden een groepsapp en een vast telefonisch 'inloopmoment' bij de docent. Volgens veel instellingen hielden docenten naast extra aandacht voor de studie-ontwikkeling ook aandacht voor het welbevinden van de studenten. Van de instellingen geeft 43 procent aan de indruk te hebben dat de coronaperiode heeft geleid tot achterstanden in de ontwikkeling van studenten. De zorg over deze achterstand heeft met name betrekking op de praktijkvakken en beroepspraktijkvorming. Ook geven de instellingen aan dat studenten minder contextgerelateerd hebben kunnen oefenen door het ontbreken van reële situaties. Instellingen namen verschillende maatregelen om deze achterstanden in te lopen. Instellingen noemen onder meer dat zij een zomerschool organiseerden, dat zij het rooster aanpasten waardoor studenten gemiste vakken weer in konden halen of dat deadlines werden verschoven.

**Aanpassingen in beroepspraktijkvorming en examinering** • Veel instellingen ervaren knelpunten in de stages, meest genoemd hierbij zijn het kleiner aantal beschikbare plekken en de (fysieke) beperkingen in de toegankelijkheid voor studenten en begeleiders. Dit leidde tot aanpassingen in de beroepspraktijkvorming, zoals het verplaatsen van de stage, het geven van vervangende opdrachten en bemiddelen bij het zoeken naar een vervangende plek in dezelfde branche. De helft van de instellingen gaf aan dat er geen wezenlijke wijzigingen waren in de samenwerking met het werkveld. Bij een derde van de instellingen was er niets veranderd in de examinering. Bij de helft van de instellingen waren er wel grote wijzigingen, zoals afgezegde examens, uitgestelde examens of naar voren gehaalde examens. Het vaakst genoemd is het digitaal afnemen van examens waarbij de examencommissie op afstand meeluistert. Twee derde van de studenten doet langer over het behalen van het diploma. De instellingen hebben geen zorgen over de waarde van het diploma.

**Motivatie wisselt per groep studenten** • Een derde van de instellingen gaf aan dat er motivatieproblemen waren bij studenten. Deze verschilden wel tussen de verschillende onderwijsvarianten. Studenten in de beroepsbegeleidende leerweg of de derde leerweg van een opleiding hadden over het algemeen minder moeite gemotiveerd te blijven dan studenten in de beroepsopleidende leerweg. De studenten die de beroepsbegeleidende leerweg of overig onderwijs-variant volgen, zijn al meer gewend aan zelfstandig en op afstand te leren. Ook is volgens de instellingen een duidelijk verschil merkbaar tussen studenten die al een opleiding volgden voor de coronaperiode en degenen die ten tijde van de coronacrisis instapten. Deze laatsten bleven gemotiveerder doordat zij bewust kozen voor een opleiding terwijl zij wisten dat het mogelijk grotendeels digitaal zou zijn. Er zijn ook verschillen in motivatie bij onlinelessen tussen individuele studenten: sommigen vinden online les heel fijn, anderen houden meer van fysiek onderwijs. Voordelen zijn minder reistijd en het ontwikkelen van meer taalvaardigheid en digitale vaardigheden. Nadelen zijn concentratieproblemen bij een drukke thuissituatie, zoals bij moeders met jonge kinderen. Er waren ook studenten die vanwege de coronacrisis hun baan verloren en moeite hadden hun opleiding te betalen.

# Literatuur

- Andriessen, I., Rooijen, M. van, Day, M. Berg, A. van den, Mienis, E., & Verweij, N. (2021). *Ongelijke kansen op de stagemarkt. Onderzoek naar objectief vastgestelde en ervaren stagediscriminatie in het mbo in Utrecht*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Boer, P. den, & Leest, B. (2021). *Evaluatie burgerschapsagenda mbo 2017-2021*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA Nijmegen).
- Felten, H., Rooijen, M. van, Reches, L., & Broekroelofs, R. (2021). *Mbo-stagediscriminatie voorkomen en aanpakken: wat kan werken?* Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving / Verwey-Jonker Instituut.
- Graus, E., Huijgen, T., Belfi, B., & Bakens, J. (2021). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2020*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en arbeidsmarkt (ROA).
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het Onderwijs 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020a). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020b). *Effectief mbo-2, samenwerkend resultaat behalen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021a). *Bevindingen afstandsonderwijs mbo. Oktober 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Binnen zonder kloppen. Digitale weerbaarheid in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021c). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021d). *Examencommissies mbo tijdens de coronacrisis*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021e). *Factsheet Gevolgen van corona voor beroepspraktijkvorming in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021f). *Factsheet Gevolgen van corona voor socialisatie van mbo-studenten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021g). *Factsheet Gevolgen van zestien maanden corona voor het middelbaar beroepsonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021h). *Gevolgen van de coronacrisis voor de vavo-scholen*. Geraadpleegd op 17 december 2021 van: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/middelbaar-beroepsonderwijs/gevolgen-van-de-coronacrisis-voor-de-vavo-scholen>
- Inspectie van het Onderwijs (2021i). *Mbo-studenten ondervinden forse gevolgen van corona*. Geraadpleegd op 21 februari 2022 van: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/corona-onderzoeken/gevolgen-van-16-maanden-corona-voor-het-onderwijs/gevolgen-mbo/gevolgen-mbo-studenten>
- Inspectie van het Onderwijs (2021j). *Meldingen vertrouwensinspecteurs in het onderwijs. Schooljaar 2020/2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021k). *Onderwijsteams mbo: "Onderwijskwaliteit lager tijdens coronacrisis"*. Geraadpleegd op 21 februari 2022 van: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/corona-onderzoeken/gevolgen-van-16-maanden-corona-voor-het-onderwijs/gevolgen-mbo/onderwijskwaliteit-lager>
- Inspectie van het Onderwijs (2022a, nog te verschijnen). *Ad in beeld*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Examencommissies mbo tijdens de coronacrisis. Tweede onderzoek (periode 1 oktober 2020 – 1 augustus 2021)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Factsheet Gevolgen van corona voor het niet-bekostigde middelbaar beroepsonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2022d). *Technisch rapport Financiële kwaliteit. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022e). *Technisch rapport Mbo. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022f). *Technisch rapport Strategisch personeelsbeleid. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022g). *Technisch rapport Uitstroom en arbeidsmarkt. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- JOB (2020). *JOB-monitor 2020*. Nijmegen: ResearchNed.
- JOB (2021). *JOB-panel onderzoek juli 2021*. Utrecht: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB).
- NCSC (2021). *Handreiking Cybersecuritymaatregelen. Stap voor stap naar een digitaal veilige organisatie*. Den Haag: Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC).
- OCW (2020). *Versterking kwaliteitszorg in het mbo. Kamerbrief 16 december 2020*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2021a). *Digitale weerbaarheid in het hoger onderwijs en onderzoek en in het middelbaar beroepsonderwijs. Kamerbrief 28 september 2021*. Den Haag: Ministerie van het Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2021b). *Enquête mbo docenten 2021*. Geraadpleegd op 17 september 2021 van: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/04/16/mbo-in-coronatijd/Enquete+mbo+docenten+20210527.pdf>
- OCW (2021c). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2021*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Regiegroep IBP (2020). *Benchmark informatiebeveiliging, privacy en examinering in het mbo*. Woerden: saMBO-ICT.
- Ridder, J. den, Vermeij, L., Maslowski, R., & Hul, L. van 't (2021). *Burgerperspectieven 2021 | kwartaal 4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- 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.
- Rooijen, M. van, & Winter-Koçak, S. de (2018). *Gelijke kansen op gelijke stages*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving/Verwey-Jonker Instituut.
- SBB (2021). *Uitkomsten BPV Monitor 2020. Landelijke rapportage*. Zoetermeer: Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB).
- Vansteenkiste, M., & Ryan, R. M. (2013). On psychological growth and vulnerability: Basic psychological need satisfaction and need frustration as a unifying principle. *Journal of Psychotherapy Integration*, 23, 263–280.







# 6 Hoger onderwijs

	Hoofdpijnen	181
6.1	De student	182
6.2	De opleiding	194
6.3	Het bestuur	200
	Literatuur	207

# Hoger onderwijs

## Kengetallen

### Hoger beroepsonderwijs

#### Associate degree

Aantal studenten

**19.719**

Bekostigd

Aantal opleidingsvarianten

**277**      **77**

Bekostigd

Niet-bekostigd

#### Bachelor

Aantal studenten

**455.992**

Bekostigd

Aantal opleidingsvarianten

**1.383**      **283**

Bekostigd

Niet-bekostigd

#### Master

Aantal studenten

**14.835**

Bekostigd

Aantal opleidingsvarianten

**248**      **131**

Bekostigd

Niet-bekostigd

#### Aantal instellingen

**36**      **61**

Bekostigd

Niet-bekostigd

### Wetenschappelijk onderwijs

#### Bachelor

Aantal studenten

**214.136**

Bekostigd

Aantal opleidingsvarianten

**496**      **2**

Bekostigd

Niet-bekostigd

#### Master

Aantal studenten

**127.465**

Bekostigd

Aantal opleidingsvarianten

**947**      **11**

Bekostigd

Niet-bekostigd

#### Aantal instellingen

**18**      **2**

Bekostigd

Niet-bekostigd

## Financiële gegevens

Liquiditeit

**1,12**

Solvabiliteit

**0,53**

Rentabiliteit

**0,39**

**1** bestuur onder aangepast financieel toezicht

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

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.

Liquiditeit

**0,97**

Solvabiliteit

**0,53**

Rentabiliteit

**0,62**

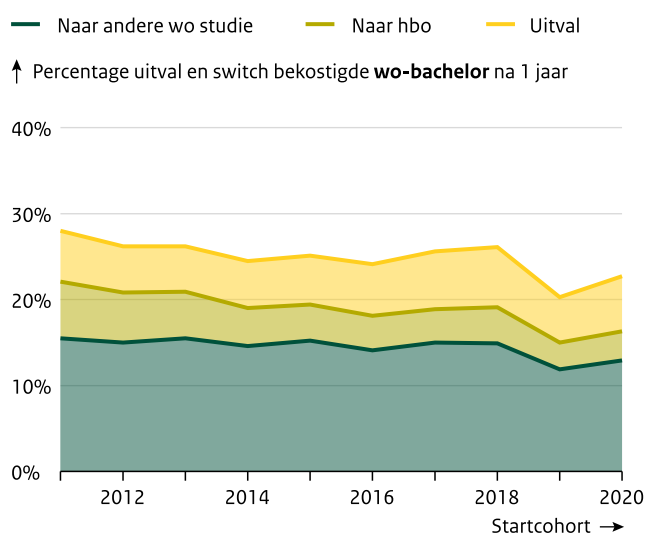
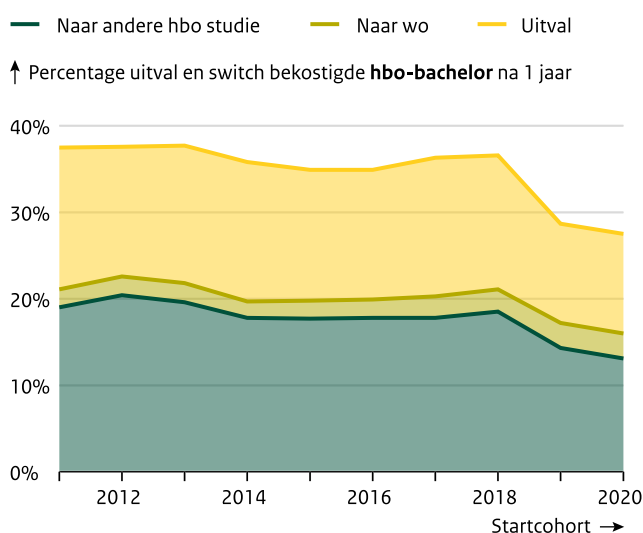
**0** besturen onder aangepast financieel toezicht

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



## Uitval en switch van opleiding in het hbo en wo

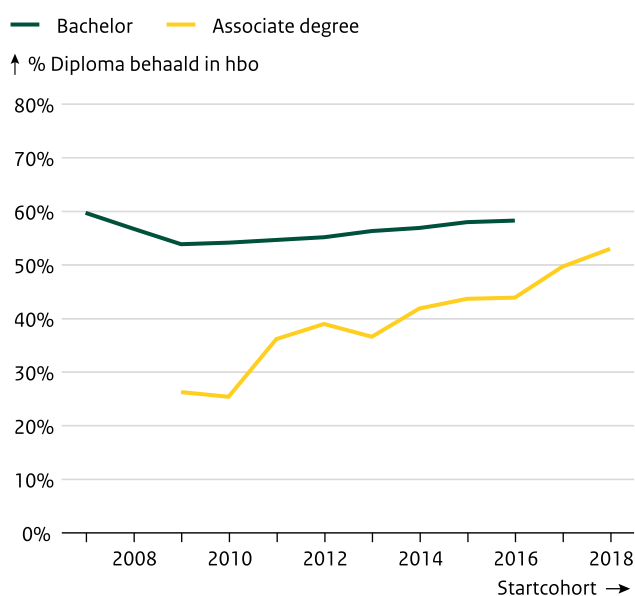
Hbo-bachelorstudenten die gestart zijn in 2019/2020 en 2020/2021 bleven veel meer dan voorheen in dezelfde opleiding. De uitval en switch na 1 jaar is onder hbo-bachelorstudenten de afgelopen 2 startcohorten met ongeveer 9 procentpunten afgenomen naar 27,5 procent. Het aandeel wo-bachelorstudenten dat na het eerste jaar uitvalt of switcht is in 2020/2021 iets toegenomen.



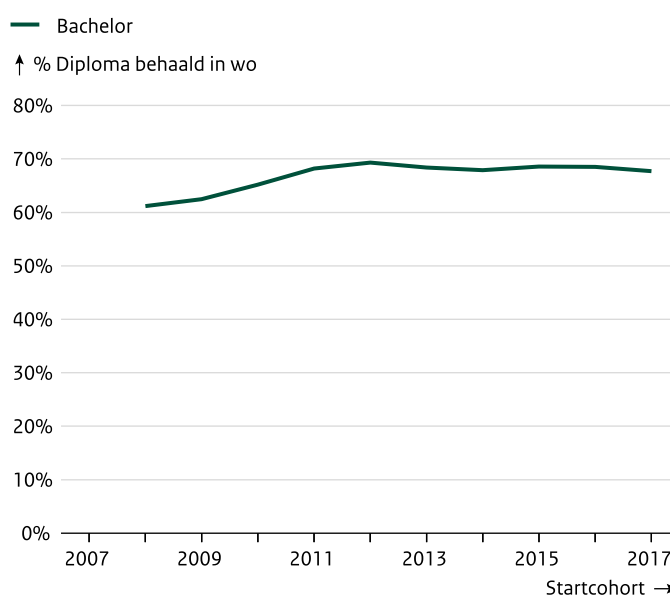
## Diplomarendement

Het aandeel hbo-bachelorstudenten dat een diploma heeft gehaald (in nominale studieduur plus 1 jaar) is de afgelopen 2 jaar licht toegenomen. Voor het diplomarendement van de Ad-studenten geldt een toename van 9 procentpunten in de laatste 2 jaar. Het diplomarendement van wo-bachelorstudenten daalt licht naar een kleine 68 procent.

### Herinschrijvers bekostigde hbo-bachelor na vijf jaar en inschrijvers associate degree na 3 jaar



### Herinschrijvers bekostigde wo-bachelor na vier jaar



Bron: IvHO 2022. De cijfers van het jaar 2021 zijn voorlopig.





# Hoofdpijnen

**Gevolgen coronapandemie** • In september 2021 konden studenten gelukkig met veel onderwijsactiviteiten op locatie het studiejaar starten, maar het kalenderjaar 2021 eindigde weer met afstandsonderwijs. De coronabeperkingen hebben voor veel studenten tot eenzaamheid en motivatieproblemen geleid en voor veel docenten tot een hoge werkdruk. Sommige studenten hebben studievertraging opgelopen, of vrezen dat nog te krijgen. Instellingen monitoren de gevolgen van de coronapandemie voor hun werknemers en studenten en zetten zich in, soms met middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs, om de negatieve effecten te beperken. Velen hebben zich ingezet om er, gezien de omstandigheden, het beste van te maken.

**Actuele visie op digitaal onderwijs belangrijk** • Tijdens de coronapandemie is de digitalisering van het onderwijs versneld, de ICT-infrastructuur verbeterd, de deskundigheid van docenten vergroot en zijn nieuwe werkvormen ontwikkeld. Instellingen willen de voordelen van digitalisering vasthouden. Het is daarom belangrijk dat zij een actuele visie op digitaal onderwijs ontwikkelen op basis van de evaluaties gedaan tijdens de coronacrisis. Een afweging van de effectiviteit, het nut, de nieuwe mogelijkheden en de kwaliteit van digitaal onderwijs is op z'n plaats, afgezet tegen de benodigde faciliteiten, de beperkingen in de interactie en de grote inzet die het vraagt van veel van docenten. Afstandsonderwijs dient een afgewogen plaats te krijgen naast het fysieke onderwijs. Als dit goed lukt, kunnen studenten profijt hebben van kwalitatief versterkt en flexibeler hoger onderwijs.

**Transparantie over landelijke ontwikkelingen nodig** • De kwaliteit van het overgrote deel van de opleidingen is stabiel en goed, zo blijkt steeds weer uit visitaties en accreditaties. Kwaliteitsoordelen over individuele opleidingen zijn toegankelijk voor iedere belangstellende. Echter, er bestaat geen landelijk beeld van de uitdagingen en de ontwikkelingen op opleidingsniveau. Zoals het accreditatiestelsel nu wettelijk is verankerd en archiveringssystemen en procedures zijn vormgegeven, is niemand in staat dat te maken. Studenten en beleidsmakers zijn gebaat bij meer inzicht in landelijke ontwikkelingen. Transparantie verdient volgens de inspectie verbetering, zowel door aanpassingen binnen

het huidige stelsel als door aandacht ervoor in de discussie over een mogelijk vernieuwd accreditatiestelsel.

**Aandacht voor risicomanagement** • Instellingen besteden aandacht aan risicomanagement. De mate waarin zich incidenten hebben voorgedaan rond cybercriminaliteit en sociale veiligheid wijzen evenwel op de noodzaak van verdergaande inspanningen: meer integraal risicomanagement, analyses van de eigen kwetsbare onderdelen, een organisatiebrede aanpak, leren van elkaar en ook het hebben van landelijke regie zijn essentiële ingrediënten. Ook lijkt aandacht gewenst voor de klachtenprocedure en voor een actievere betrokkenheid van studenten in de medezeggenschap. Mede vanuit de invalshoek dat dit goede bronnen voor risicomanagement kunnen zijn.

**Actualisatie van wetgeving gewenst** • De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) dateert uit een tijdperk waarin flexibilisering, internationalisering en digitalisering weinig gebruikelijk waren. Nu interpretatie van bepalingen in de geest van de wet steeds lastiger wordt, verzwakt dat de juridische kaders voor goed onderwijs waarop studenten en instellingen moeten kunnen vertrouwen. Die heldere juridische kaders heeft de inspectie ook nodig voor de handhaving van regelgeving. Een actualisatie van de wetgeving voor het hoger onderwijs is gewenst. De inspectie wijst hier al geruime tijd op.

**Maatschappelijke opgaven van het onderwijs** • In deze paragraaf beschrijven we de bijdrage van het hoger onderwijs aan het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Die zijn:

1. Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd.
2. Elke leerling en student kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken.
3. Elke leerling en student draagt bij aan sociale samenhang in de samenleving.
4. Elke leerling en student slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt.
5. Elke leerling en student krijgt gelijke kansen en een passend aanbod.

Deze maatschappelijke opgaven zijn een concretisering van de kerntaken of kernfuncties van het onderwijs. In het algemeen gaat het dan om kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.

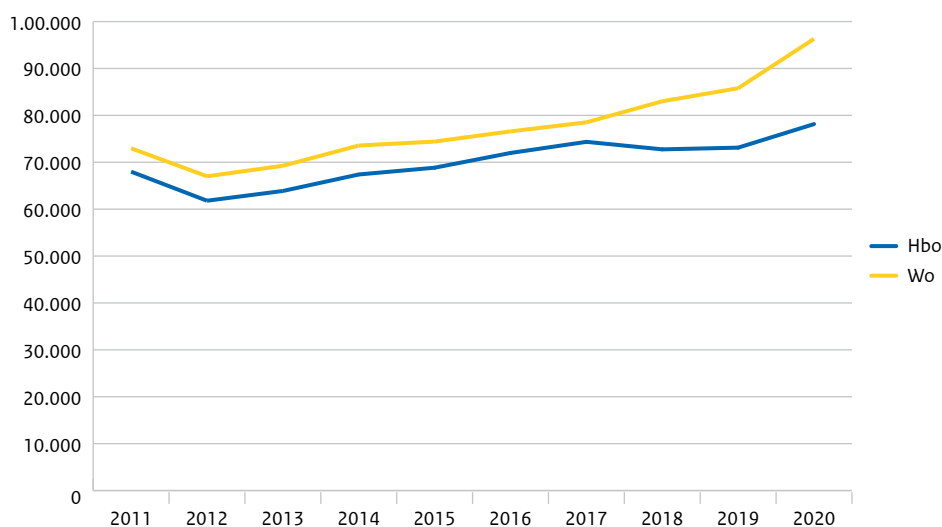
## 6.1 De student

*Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd*

**Verdieping basisvaardigheden** • Steeds meer studenten behalen een diploma in het hoger onderwijs. Zo draagt het hoger onderwijs in belangrijke mate bij aan de kwalificatiefunctie, en aan een versterking van de capaciteiten van de student. Studenten die instromen in het hoger onderwijs hebben in hun vooropleiding een aanbod rekenen/wiskunde, taal en burgerschap gehad. Gerelateerd aan de vakinhoud van de opleiding in het hoger onderwijs worden deze kennis en vaardigheden verdiept.

**Toename diploma's** • In het studiejaar 2020/2021 haalden meer Nederlandse en internationale studenten een associate degree-, bachelor- of masterdiploma dan in 2019/2020, zowel in het hoger beroepsonderwijs (hbo) als in het wetenschappelijk onderwijs (wo). Over 10 jaar gezien, stijgt het aantal gediplomeerden gestaag (figuur 6.1a). Het diplomarendement van herinschrijvers aan de hbo- en wo-bachelor is de laatste 5 jaar redelijk stabiel. Voor het hoger beroepsonderwijs ligt dit de laatste jaren rond de 56 à 58 procent en voor het wetenschappelijk onderwijs rond de 68 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

**Figuur 6.1a** Totaal aantal behaalde diploma's (Ad, bachelor en master) in het hoger onderwijs in de jaren 2011/2012-2020/2021



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

*Elke leerling en student kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken en elke leerling en student draagt bij aan sociale samenhang in de samenleving*

#### *Studentenwelzijn*

**Welzijn tijdens coronapandemie onder druk** • Het welzijn van een deel van de studenten blijft onder druk staan (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Er zijn meerdere instellingen die studenten, niet altijd representatief, hebben gevraagd naar hun welzijn gedurende de coronapandemie. Zo blijkt uit studentenmonitors en enquêtes van universiteiten en hogescholen dat veel studenten het moeilijk hebben. Het kost deze studenten moeite om zich te motiveren voor en te concentreren op het afstandsonderwijs. Studenten hebben last van toegenomen somberheid en eenzaamheid (NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022). Er zijn aanwijzingen dat er door de coronapandemie en de bijbehorende maatregelen meer studenten zijn met psychische klachten, zoals angst en somberheid (RIVM, Trimbos-instituut, & GGD GHOR Nederland, 2021). Daarnaast misten veel studenten het contact met medestudenten en docenten, en voelen zich minder verbonden met de opleiding en de instelling (NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022).

**Acties om studentenwelzijn tijdens de coronapandemie te bevorderen** • Een deel van de bevroegde studenten met een verminderd welzijn geeft aan dat hun welzijn bevorderd kan worden door meer of betere ondersteuning of begeleiding bij hun studie. Er is behoefte aan fysieke ontmoetingen met medestudenten en docenten (NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022). Instellingen noemen verschillende manieren om rekening te houden met de ondersteunings- en onderwijsbehoeften van hun studenten. Zo hebben instellingen ingezet op meer en betere (individuele) begeleiding en het beschikbaar maken van voldoende studieplekken. Een deel van de maatregelen richt zich specifiek op kwetsbare studenten, zoals internationale studenten, studenten met een functiebeperking, eerste-generatie- en eerstejaarsstudenten. Voor hen is ingezet op intensiever contact en (extra) begeleiding en coaching (Inspectie van het Onderwijs, 2020; NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022). Instellingen plannen om een groot deel van de gelden uit het Nationaal Programma Onderwijs in te zetten voor de verbetering van studentenwelzijn en sociale binding (OCW, 2021).

#### *Persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef*

**Persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef onderdeel van accreditaties** • Artikel 1.3, vijfde lid van de WHW verplicht instellingen aandacht te schenken aan de persoonlijke ontplooiing van hun studenten en de bevordering van hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef zijn opgenomen in (inter)nationale raamwerken en beoordelingskaders. Bij visitaties en accreditaties voldoen opleidingen aan de vereisten, waarbij wel veel variatie bestaat in de invulling ervan. De kaders zijn relatief open geformuleerd en geven ruimte aan instellingen en opleidingen om op eigen wijze persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te concretiseren, passend bij de eigen uitgangspunten, doelgroep, discipline of professie (Inspectie van het Onderwijs & NVAO, 2021).

**Een breed scala aan activiteiten** • In de praktijk – zo blijkt onder meer uit bestuursgesprekken die inspecteurs voeren – besteden veel instellingen aandacht aan maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het kader van onderwerpen als inclusie, duurzaamheid en/of grootstedelijke problematiek. Soms verweven opleidingen die aandacht in het gehele curriculum, soms in aparte vakken of studierichtingen (zoals het vak filosofie, track religie en samenleving) en vaak organiseren zij ook activiteiten buiten het curriculum om. Vaak maken instellingen op hun website en in informatie over de opleidingen duidelijk welk thema zij belangrijk vinden. Door de variatie is het moeilijk een landelijk beeld te schetsen van de inhoud van het aanbod.

**Beoordeling van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef verschilt** Instellingen geven aan verschillende visies te hebben op de beoordeling van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. De ene instelling benadrukt dat studenten daar steeds op worden beoordeeld bij de afsluiting van verschillende vakken waarbij maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef onderdeel is van de eindtermen. Andere instellingen beschouwen persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verant-

woordelijkheidsbesef als merkbaar, maar zeer beperkt meetbaar. Weer andere instellingen verwijzen naar hun alumninetwerk om het effect van hun aandacht voor maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te illustreren. Zolang opleidingen hun eindkwalificaties aantoonbaar realiseren, bieden de wettelijke kaders ruimte voor verschillende benaderingen. (Inspectie van het Onderwijs & NVAO, 2021).

In mei 2021 heeft de inspectie een vragenlijst laten invullen door 1.538 studenten. Deze studenten beantwoordden vragen over onder meer de gevolgen van de coronacrisis, over sociale veiligheid en over de aandacht in opleidingen voor maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. De bevroegde studenten vormen een goede afspiegeling van studenten uit het hoger beroeps- onderwijs en uit het wetenschappelijk onderwijs en zijn representatief naar geslacht. Oudere studenten, studenten met een migratieachtergrond en studenten economie en studenten gedrag en maatschappij zijn echter ondervertegenwoordigd. Op meerdere plaatsen in dit hoofdstuk wordt naar het onderzoek onder de 1.538 studenten verwezen. Meer details zijn te vinden in de technische rapporten (Inspectie van het Onderwijs, 2021e, 2022d).

**Onderwerpen die voor spanningen zorgen worden veelal besproken** • Veel instellingen spannen zich in om verschillende opvattingen die in de maatschappij leven ter sprake te brengen bij hun studenten. We horen voorbeelden van opleidingen waar het maatschappelijke debat in volle heftigheid terugkomt in onderwijssituaties. Verschillende besturen zien het als hun taak om een respectvolle omgang te bevorderen en om docenten te ondersteunen bij het aangaan van het gesprek. Zij geven ons in gesprekken mooie voorbeelden, maar tegelijk geven studenten ook voorbeelden van gemiste kansen. Ongeveer de helft van de studenten die hiernaar gevraagd zijn geeft aan dat docenten actuele maatschappelijke onderwerpen bespreekbaar maken wanneer deze zorgen voor spanningen in het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Zo gaven verschillende studenten die een opleiding volgen in de sector gedrag en maatschappij als voorbeeld dat er bij sociale opleidingen veel ruimte is voor het bespreken van actuele maatschappelijke onderwerpen. Ook illustreerden studenten van verschillende opleidingen dat docenten aandacht besteden aan de coronapandemie en de impact op het dagelijks leven. Ongeveer een op de acht bevroegde studenten vindt echter dat docenten maatschappelijke onderwerpen niet bespreekbaar maken (tabel 6.1a). Een vijfde deel weet niet of docenten actuele maatschappelijke onderwerpen bespreekbaar maken als die voor spanningen in de klas zorgen: daarvan vindt een deel het lastig om een uitspraak te doen vanwege het gebrek aan interactie met medestudenten en docenten tijdens de coronaperiode.

**Tabel 6.1a** Percentage studenten dat het (on)eens is met de stelling dat docenten actuele maatschappelijke onderwerpen bespreekbaar maken als die zorgen voor spanningen in het onderwijs (n=1.538)

	Percentage studenten
(Zeer mee) oneens	12
Niet eens/niet oneens	18
(Zeer mee) eens	49
Weet niet	21
<b>Totaal</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

**Vaak aandacht voor samenwerken en kritisch omgaan met informatie** • De meeste bevroegde studenten, 85 procent, geven aan dat er in het onderwijs aandacht is voor het kritisch leren omgaan met informatie (tabel 6.1b). Ook vindt 74 procent dat er aandacht is voor het leren samenwerken en conflicten oplossen. In enkele gesprekken geven studenten voorbeelden als het voorkomen van conflictueuze situaties, het verdelen van taken, het ontvangen en geven van feedback, het scheppen van duidelijkheid en het organiseren van een goede bijeenkomst. Soms komt de democratische rechtsstaat aan de orde, bijvoorbeeld gerelateerd aan maatschappelijke discussies of aan de vakinhoud van een opleiding. Maar volgens 47 procent van de bevroegde studenten komt de democratische

rechtsstaat niet aan bod (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Dit is dan ook – anders dan de bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef – geen wettelijke verplichting voor het hoger onderwijs.

**Niet altijd aandacht voor maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef** • Van de bevroegde studenten is respectievelijk 62 en 68 procent het eens met de 2 stellingen over de maatschappelijke betrokkenheid (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Een voorbeeld uit de praktijk is een dialoogsessie waarbij studenten verschillende standpunten over een actueel onderwerp verdedigen. Studenten worden hierbij beoordeeld op de mate waarin ze maatschappelijke ontwikkelingen volgen en hoe ze omgaan met deze ontwikkelingen. Toch vinden niet alle studenten dat de opleiding bijdraagt aan hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Dat contrasteert met de opvatting van veel besturen. Besturen geven bij ons aan dat in alle opleidingen aandacht wordt besteed aan maatschappelijke betrokkenheid. Daarom raden wij aan het gesprek te voeren met opleidingscommissies over een invulling van persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef die voor iedere student herkenbaar is.

#### *Elke leerling en student slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt*

**Tabel 6.1b** Percentage studenten dat het (on)eens is met stellingen over de aandacht in opleidingen voor sociale en maatschappelijke aspecten (n=1.538)

	(Zeer mee) oneens	Niet mee eens/niet mee oneens	(Zeer mee) eens	Weet niet
<b>Mijn opleiding...</b>				
...besteedt aandacht aan kennis over de democratische rechtsstaat	47	18	26	9
...leert mij om samen te werken en conflicten op te lossen	10	15	74	1
...leert me kritisch met informatie om te gaan	5	9	85	1
...maakt me bewust van mijn eigen rol en bijdrage in de samenleving	15	22	62	1
...leert mij om te gaan met maatschappelijke problematiek en ethische kwesties die ik kan tegen komen in mijn beroep	13	17	68	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

**Baankansen zijn toegenomen** • De baankansen van hbo-bachelor- en wo-mastergediplomeerden uit 2019/2020 zijn tijdens de coronapandemie toegenomen. De baankansen zijn hoger dan van gediplomeerden uit 2017/2018. Dit geldt voor bijna alle opleidingen, behalve voor de hbo-opleidingen in de richting mode en industriële vormgeving en informatica. De verschillen in baankansen tussen hbo-afgestudeerden met en zonder migratieachtergrond zijn toegenomen tijdens de coronapandemie. Terwijl de verschillen in baankansen tussen wo-mastergediplomeerden met en zonder migratieachtergrond tijdens de coronapandemie juist kleiner zijn geworden (Bussink et al., 2021). Voor uitvallers uit het hoger onderwijs in 2019/2020 geldt dat zij meer last van de coronapandemie hebben dan gediplomeerden. Maar uiteindelijk hebben zij betere baankansen dan uitvallers van eerdere jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2022e).

#### *Elke leerling en student krijgt gelijke kansen en een passend aanbod*

##### *Associate degree*

**Instroom associate degree verandert** • De instroom in de associate degree is tot en met 2020 flink gestegen, in 2021 vlakke de toename af (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Een deel van de startende studenten zou, als de associate degree niet zou bestaan, mogelijk niet naar het hoger onderwijs zijn gegaan. Uit gesprekken met instellingen in het hoger beroepsonderwijs blijkt dat vooral gediplomeerden uit het middelbaar beroepsonderwijs de tweejarige associate degree aantrekkelijk

vinden, omdat deze opleiding een kortere studieduur heeft, kleinschaliger is, meer begeleiding biedt en praktijkgericht is dan de vierjarige bachelor. De instroom verandert van werkenden die in deeltijd studeren naar meer doorstromers vanuit het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) die voltijds studeren (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

**Aanbod per regio verschillend** • De meeste associate degree-opleidingen zijn te vinden binnen economie en techniek. Binnen gezondheidszorg en onderwijs zijn er minder associate degree-opleidingen. Het aanbod verschilt ook per regio. Bij hogescholen die de opleidingen in intensieve samenwerking met het middelbaar beroepsonderwijs hebben ingericht, ontstaat vaak een goede regionale samenwerking met het bedrijfsleven. Zo ontstaan voor studenten aantrekkelijke, toepassingsgerichte opleidingen, volgens de instellingen in het hoger beroepsonderwijs waarmee we hebben gesproken. Volgens de hogescholen moet de bekendheid van associate degree-opleidingen bij potentiële studenten en werkgevers vergroot worden. Sommige hogescholen worstelen nog met de kleinschaligheid en de relatief hoge (aanloop)kosten van de associate degree-opleidingen.

#### Zelfselectie bij mbo 4-studenten

**Persoonlijke kenmerken en sociale omgeving van invloed** • Er zijn verschillende drempels in het hoger onderwijs die studenten uit het middelbaar beroepsonderwijs doen afzien van een vervolgopleiding. Sommige mbo'ers hebben meer last van die drempels dan anderen. Deze drempels zijn vaak onbedoeld of onbekend bij mbo- en hbo-instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). De beslissing om wel of niet door te studeren in het hbo, hangt voor mbo 4-ge diplomaerden samen met persoonlijke kenmerken (zoals faalangst en examenstress) en hun sociale omgeving (zoals de mening van vrienden en hulp van en stimulering door ouders). Daarnaast spelen de verwachte kosten, studieduur, en gepercipieerde moeilijkheidsgraad van het hbo een rol bij de keuze om door te studeren. Bij een langere studieduur of een toename van studiekosten zien meer mbo 4-studenten af van verdere studie. Voor sommige studenten weegt dit zwaarder dan voor andere. Zo zien bijvoorbeeld studenten met een risicoaversie vaker af van een verdere studie dan studenten zonder risicoaversie als een hbo-studie vier jaar in plaats van twee jaar duurt.

**Aanbevelingen om onbedoelde zelfselectie te verminderen** • Er zijn flinke verschillen in de omvang van zelfselectie bij verschillende kwetsbare groepen. Zo zullen bijvoorbeeld rond de negentienhonderd mbo 4-studenten die (zeer) veel examenstress ervaren afzien van een verdere onderwijsloopbaan als de studie vier jaar in plaats van twee jaar duurt (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). Onbedoelde zelfselectie onder mbo 4-studenten kan verminderen door een aantal maatregelen. Zo zouden mbo en hbo gezamenlijk meer passend aanbod kunnen ontwikkelen om de doorlopende leerlijnen te stimuleren. Ad programma's zijn hier een goed voorbeeld van. Ook kan het beleid bijdragen door financiële drempels (zoals studiekosten) te beperken. Ten slotte is het van belang dat het mbo structureel aandacht besteedt aan het keuzeproces van mbo'ers. Toch is de stap naar de arbeidsmarkt vaak de meest voor de hand liggende keuze voor mbo-studenten. De keuze om niet door te studeren is pas een probleem als deze wordt veroorzaakt door drempels in het hoger onderwijs die losstaan van capaciteiten of cognitieve vaardigheden.

#### Engelstalige opleidingen

**Engels als extra drempel voor aspirant-studenten** • Voor sommige aspirant-studenten is Engels als instructietaal een drempel die kan leiden tot een andere, Nederlandstalige, opleidingskeuze. Mbo'ers aan het einde van hun niveau 4-opleiding en havisten en vwo'ers in hun laatste jaar zeggen minder snel voor een opleiding te kiezen als deze in het Engels wordt aangeboden, dan als deze in het Nederlands wordt aangeboden. Dit geldt in sterkere mate voor meisjes op het mbo en de havo, voor relatief jonge havisten of voor havisten waarvan de ouders een andere opleiding dan een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs hebben gevolgd. Ook mbo'ers en vwo'ers met faalangst en havisten en vwo'ers met examenstress zien eerder af van een Engelstalige opleiding dan andere aspirant-studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). De inspectie vindt het van groot belang alert te blijven op deze verschillen en er voor te waken dat Engels als instructietaal geen nieuw, onbedoeld selectiemiddel wordt.



**Onvoldoende beheersing Engelse taal** • Naast voordelen van Engels als instructietaal, zoals internationale oriëntatie, heeft dit ook een belangrijk nadeel. De meeste studenten en docenten zijn namelijk geen 'native speakers'. Dit brengt soms talige of didactische moeilijkheden met zich mee. Voorbeelden hiervan zijn de moeilijke verstaanbaarheid van docenten, de uitdrukkingsvaardigheid van docenten, en de eigen verantwoordelijkheid van studenten om ondersteuning te zoeken wanneer zij problemen ervaren met hun Engelse taalvaardigheid (Van den Doel et al., 2021). Uit een bevraging onder oudejaarsstudenten die aanvullend onderwijs hebben gebruikt gaf ongeveer 31 procent van de bevroegde studenten aan dat een (zeer) belangrijke reden om aanvullend onderwijs te volgen was dat het taalonderwijs Engels in de vooropleiding onvoldoende aansloot op de taaleisen van de studie (Inspectie van het Onderwijs, 2021b).

**Engels als instructietaal steeds gebruikelijker** • Vooral in het wetenschappelijk onderwijs is Engels als instructietaal steeds gebruikelijker. In het studiejaar 2016/2017 was het aandeel Engelstalige wo-bacheloropleidingen nog 20 procent en het aandeel wo-masteropleidingen 70 procent. Voor het studiejaar 2021/2022 zijn deze percentages respectievelijk 29 en 78 procent (UNL, 2021). Soms worden opleidingen met zowel een Nederlandstalige als Engelstalige variant aangeboden (tabel 6.1c). Hier is een stijging zichtbaar voor de wo-bachelor en een daling voor de wo-master. In studiejaar 2016/2017 was dit aandeel voor wo-bacheloropleidingen 10 procent en voor wo-masteropleidingen 12 procent. Dat Engels als instructietaal steeds gebruikelijker wordt komt onder meer door de toenemende internationale oriëntatie van studenten en instellingen (aansluiting op de internationale arbeidsmarkt) en door de toename van internationaal wetenschappelijk personeel (Inspectie van het Onderwijs, 2019a; UNL, 2020). De toename van internationale studenten kan worden gezien als oorzaak, als gevolg of beide door het gebruik van Engels als instructietaal.

**Overzicht aantal anderstalige hbo-opleidingen** • Voor het hoger beroepsonderwijs wordt, in tegenstelling tot dat wat de Universiteiten van Nederland (UNL) voor het wetenschappelijk onderwijs doen, het aantal anderstalige opleidingen op dit moment niet jaarlijks bijgehouden. Er is hierdoor weinig zicht op een eventuele toename van het aantal anderstalige hbo-opleidingen. De inspectie vindt het wenselijk dat op korte termijn – zonder af te wachten wat het effect wordt van de invoering van RIO – een overzicht beschikbaar komt van de ontwikkeling van anderstalige opleidingen in het hoger beroepsonderwijs.

**Tabel 6.1c** Aantal en percentage opleidingen naar instructietaal in het bekostigd hbo (2017/2018) en in het bekostigd wo (2021/2022)

	Engels	Nederlands	Engels en Nederlands	Engels	Nederlands	Engels en Nederlands
	N			%		
Hbo-bachelor	50	685	100	6	82	12
Hbo-master	38	106	18	24	66	11
Wo-bachelor	119	220	78	29	53	19
Wo-master	554	96	64	78	13	9

Bronnen: Vereniging Hogescholen (2017) en UNL (2021)

#### Aanvullend onderwijs in het hoger onderwijs

**Studenten doen een beroep op aanvullend onderwijs** • In het studiejaar 2020/2021 heeft ongeveer 6 procent van de bevroegde studenten gebruik gemaakt van betaald aanvullend onderwijs. Ongeveer driekwart van de studenten die aanvullend onderwijs volgden en voor de coronacrisis al studeerden, is meer tot veel meer aanvullend onderwijs gaan gebruiken tijdens de coronapandemie (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Bijna 20 procent van de studenten heeft op enig moment tijdens de opleiding aan een bekostigde instelling in het hoger onderwijs gebruik gemaakt van aanvullend onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021b).

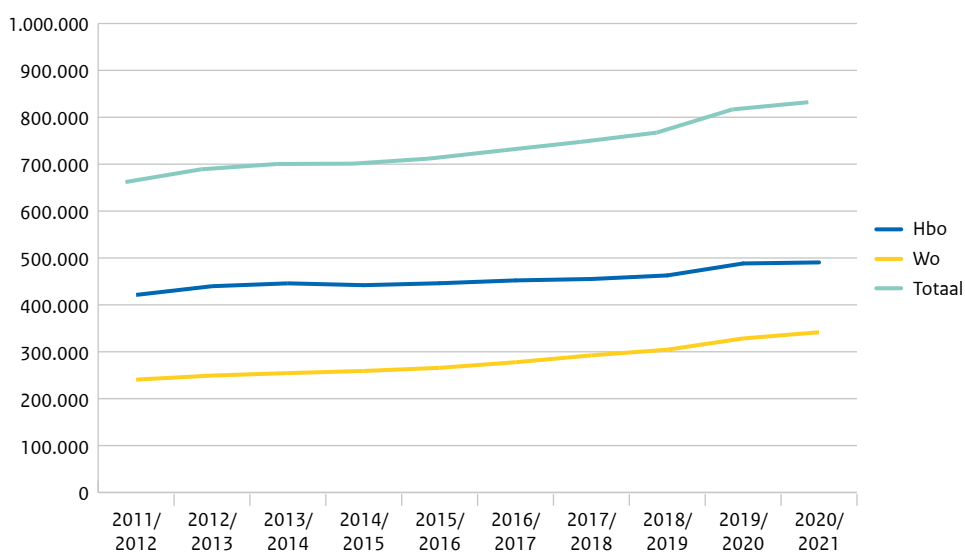
**Instellingen hebben beperkt zicht op gebruik aanvullend onderwijs** • Van de bevroegde studenten die aanvullend onderwijs volgden gaf ongeveer twee derde aan dat hun docenten of begeleiders niet

op de hoogte waren van dat ze aanvullend onderwijs gebruikten (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Ongeveer 42 procent gaf aan dat het gevoel dat ze tijdens de vooropleiding onvoldoende voorbereid waren op studeren in het hoger onderwijs voor hen (zeer) belangrijk was in de keuze voor aanvullend onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). We vinden het belangrijk dat docenten en instellingen zicht hebben op het gebruik van aanvullend onderwijs door hun studenten. Enkele universiteiten ondernemen actie om aanvullend onderwijs beter in beeld te krijgen, bijvoorbeeld door een vragenlijst uit te zetten om beter zicht te krijgen op het soort aanvullend onderwijs waar studenten behoefte aan hebben, en de redenen waarom. Andere universiteiten geven aan dat instellingsbrede acties nu geen prioriteit hebben. In het hoger beroepsonderwijs zijn er voor de inspectie geen zichtbare activiteiten rond aanvullend onderwijs te melden, terwijl ook daar studenten gebruikmaken van aanvullend onderwijs zonder dat de docenten dat weten. Door in gesprek te gaan met studenten over de mate en de redenen van het gebruik van aanvullend onderwijs krijgen instellingen en docenten meer zicht op hoe studenten de studentbegeleiding en het onderwijs vanuit de instelling ervaren en welke behoeften studenten hebben. Dat biedt mogelijkheden om het onderwijs en de begeleiding (nog) beter af te stemmen op de behoeften van studenten.

#### Aantal studenten

**Aantal studenten neemt toe** • Het aantal studenten in het bekostigd hoger onderwijs groeit nog steeds. In het hoger beroepsonderwijs vlakt de groei wat af (figuur 6.1b). In 2021/2022 is het aantal ingeschreven studenten met 0,5 procent toegenomen en in het wetenschappelijk onderwijs met 4 procent.

**Figuur 6.1b** Aantal ingeschreven studenten in het bekostigd hoger onderwijs in de jaren 2012/2013-2021/2022

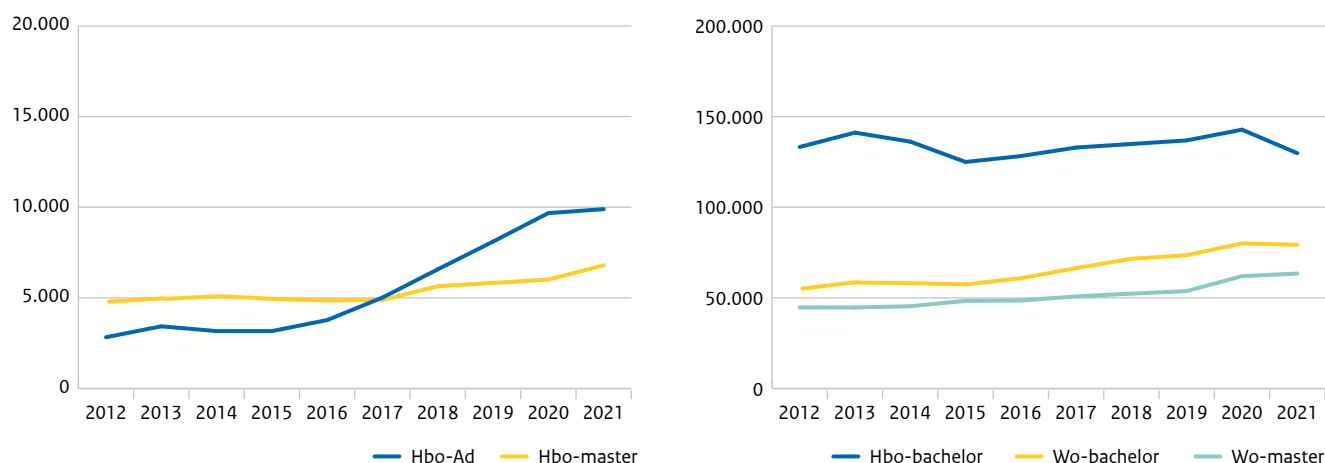


Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

#### Instroom

**Minder instroom** • In het studiejaar 2020/2021 steeg het aantal instromers in het hoger onderwijs sterk. In 2021/2022 is de instroom van studenten weer afgenomen. Vooral bij de hbo-bachelor is de instroom gedaald: hier is sprake van het laagste aantal instromers sinds 2016/2017 (figuur 6.1c). Ook de wo-bacheloropleidingen hebben wat minder instroom dan in 2020/2021, in tegenstelling tot de masteropleidingen, die wel meer nieuwe studenten zien binnenkomen. Dit geldt ook voor de associate degree-opleidingen, maar daar is de sterke groei van de instroom er uit.

**In wo meer internationale instroom** • De instroom van internationale studenten in de hbo-bachelor schommelt tussen 2017/2018 en 2021/2022 tussen de 8 en 10 procent. In het studiejaar 2021/2022 bestond 58 procent van de nieuwe hbo-masterstudenten uit internationale studenten. Hoewel dit een

**Figuur 6.1c** Directe en indirecte instroom in de jaren 2012/2013-2021/2022

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

aanzienlijk deel is, lag dit in eerdere studiejaar hoger. In het studiejaar 2018/2019 bestond deze instroom voor bijna 70 procent uit internationale studenten. De internationale instroom in het wetenschappelijk onderwijs blijft toenemen. Het grootste deel van de internationale studenten komt uit EER-landen. De internationale instroom in de wo-bachelor groeide tussen 2017 en 2021 van ongeveer 20 naar bijna 30 procent; in de wo-master van ongeveer 28 naar ongeveer 33 procent. De toename komt vooral door meer instroom van studenten uit EER-landen (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

#### Studiesucces

**Wisselend beeld uitval eerstejaarsstudenten** • De uitval van eerstejaarsstudenten aan associate degree-opleidingen neemt al enkele jaren af. Ongeveer 17 procent van de eerstejaars die in 2020/2021 aan hun studie begonnen, is in 2021/2022 niet meer ingeschreven in het hoger onderwijs. De uitval onder eerstejaars hbo-bachelorstudenten is gelijk gebleven, namelijk 11,5 procent. In het wetenschappelijk onderwijs is het aandeel uitvallers toegenomen, zowel in de bachelor als in de master, na een jaar van daling. De uitval onder wo-bachelorstudenten die in 2020/2021 aan hun studie begonnen, is 6,4 procent; onder wo-masterstudenten 4,4 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

**Uitval eerstejaars hoger bij sommige groepen studenten, maar verschil neemt af** • In het hoger onderwijs is de uitval onder studenten met ouders met lage inkomens hoger dan onder studenten met rijkere ouders. Ook de uitval onder studenten met mbo-opgeleide ouders is hoger dan onder studenten waarvan de ouders een diploma in het hoger onderwijs hebben gehaald. De verschillen tussen deze groepen studenten zijn het afgelopen jaar kleiner geworden. De afgelopen tien jaar nam het verschil in

**Tabel 6.1d** Positie na een jaar studie van voltijd bachelorstudenten naar vooropleiding (in percentages, cohort 2020/2021, n=96.265)

	Nog in studie	Horizontale switch	Verticale switch	Uitval
Onbekend	74,5	8,4	2,9	14,2
Mbo 4	72,7	11,4	1,4	14,5
Mbo 4 zonder diploma	60,1	18,0	1,4	20,5
Havo	71,2	16,5	3,1	9,2
Vwo	79,6	5,9	9,7	4,8

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

uitval tussen studenten met en zonder migratieachtergrond verder af; nu is er geen duidelijk verschil meer tussen de uitval van studenten met en zonder migratieachtergrond. Er blijft wel een verschil bestaan tussen het studiesucces van mannelijke en vrouwelijke studenten; vrouwen doen het wat beter (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

**Instromers zonder mbo-diploma minder vaak door naar tweede jaar** • In 2020 was het mogelijk om vanuit een mbo 4-opleiding door te stromen naar het hoger beroepsonderwijs zonder volledig diploma. Hierdoor konden studenten die wat vertraging hadden opgelopen tijdens de coronacrisis toch beginnen aan een hbo-opleiding. In 2020/2021 zijn 1.751 studenten zonder volledig mbo 4-diploma begonnen met een hbo-bachelor en 174 met een associate degree-opleiding. Deze studenten moesten uiterlijk 1 januari 2021 hun mbo-diploma halen. In het eerste jaar voltijd hbo-bachelor is 20,5 procent van deze studenten uitgevallen (tabel 6.1d). Het kan zijn dat de combinatie van het afronden van het middelbaar beroeps- onderwijs en het starten met een hbo-opleiding tijdens de coronapandemie voor hen toch te zwaar was, of ze hebben niet binnen een half jaar alsnog het mbo 4-diploma gehaald. Een bijna net zo'n groot deel, 18 procent, is inmiddels van studie veranderd (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

**Uitval coronageneratie na het eerste jaar hoger** • Studenten die in 2019/2020 zijn gestart aan een opleiding in het hoger onderwijs kregen te maken met coronabeperkingen. Ter compensatie kregen zij uitstel van het bindend studieadvies aan het einde van het eerste jaar. De uitval na het eerste jaar van deze groep is opvallend afgenomen vergeleken met groepen die eerder aan een opleiding zijn begonnen (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Echter, na het tweede jaar is de totale uitval van de groep wo-studenten nauwelijks anders dan de uitval na twee jaar van eerdere groepen. De wo-studenten gestart in 2019/2020 zijn dus vaker in het tweede jaar uitgevallen (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

#### Opleidingsroutes tot het leraarschap

**Zij-instroom in het beroep** • Met Zij-instroom in het Beroep van leraar (ZiB) kunnen geschikte kandidaten versneld – in ieder geval binnen twee jaar – worden opgeleid tot leraar door middel van maatwerktrajecten. Het traject is bedoeld voor mensen met een afgeronde vooropleiding in het hoger onderwijs met relevante werk- of levenservaring. Kandidaten die na een assessment geschikt zijn bevonden, worden door een school aangesteld als leraar. De betrokken pabo's en scholen dragen samen zorg voor scholing en begeleiding en maken daarover afspraken. De overheid verstrekt subsidie aan de scholen om bij te dragen aan het onderzoek naar de geschiktheid van de kandidaat, de scholing en de begeleiding van de zij-instromer in het beroep.

**Omvangrijke bijdrage zij-instromer aan het leraarsberoep** • Van elke zes tot zeven nieuwe leraren komt er één het basisonderwijs binnen via de zogeheten Zij-instroom in het Beroep van leraar (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Deze zij-instromers vormen een aanzienlijke groep nieuwe, enthousiaste en gemotiveerde leraren. Schoolleiders en -bestuurders en de begeleiders vinden zij-instromers een mooie aanvulling op hun personeelsbestand. Voor bijna de helft van de geïnterviewde schoolbesturen is het lerarentekort de belangrijkste reden om zij-instromers aan te stellen. Daarnaast kunnen zij-instromers bijdragen aan een professionele schoolcultuur.

**Meer maatwerk gewenst voor de zij-instromer in het leraarsberoep** • Het zij-instroomtraject is over het algemeen goed georganiseerd, de pabo's voeren veelal systematisch kwaliteitszorg uit en het merendeel van de schoolbesturen en scholen hanteert beleid voor ZiB (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). De zij-instromers zijn over het algemeen tevreden over de begeleiding op de school (zie ook hoofdstuk 2). Niet alle pabo's bieden echter een traject op maat. Soms zou het geschiktheidsonderzoek beter benut kunnen worden om een maatwerktraject passend bij de cursist in te richten. Daarnaast is er geen overeenstemming bij pabo's onderling wanneer iemand geschikt is. Dat kan ertoe leiden dat de verwachtingen over de zij-instromer uiteenlopen en de zij-instromer onvoldoende begeleiding krijgt. Dit klemt des te meer omdat deze zij-instromers direct voor de klas staan. Het is daarom belangrijk dat er heldere afspraken komen over geschiktheid tussen pabo's onderling en met de scholen.

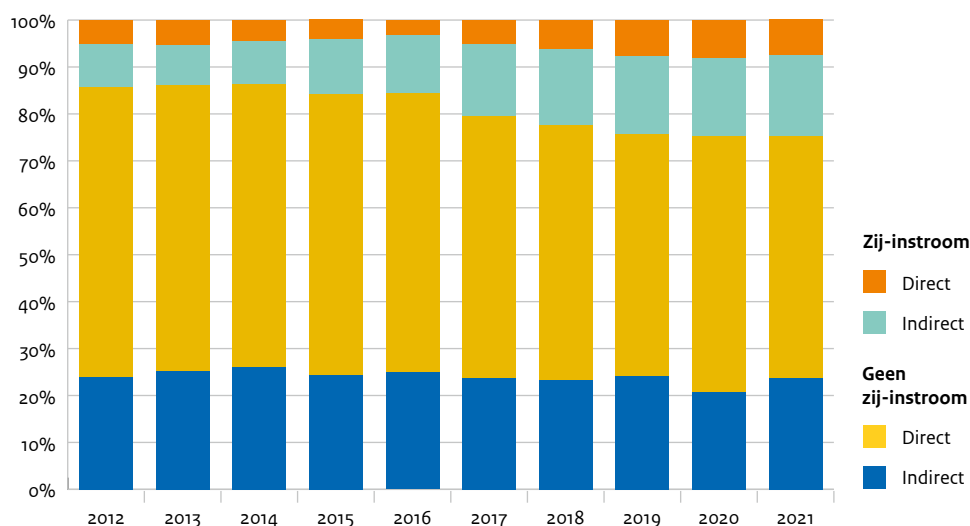
**Meer samenwerking tussen scholen en pabo nodig** • De helft van de schoolbegeleiders van de zij-instromers geeft aan dat er gezamenlijk overleg plaatsvindt tussen de zij-instromer, de schoolbegeleider en de opleidingsbegeleider van de pabo over de voortgang van de zij-instromers of de begeleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Sommige schoolbegeleiders zeggen alleen via de zij-instromer geïnformeerd te worden. Daarnaast wordt de school — ondanks dat de wet dit voorschrijft — niet altijd betrokken bij het beoordelen van het praktijkdeel van het bekwaamheidsonderzoek. Er is meer samenwerking nodig tussen pabo's onderling en tussen pabo's en scholen in de uitvoering van het zij-instroomtraject.

#### Zij-instroom in de lerarenopleidingen

**Groepen zij-instroom en reguliere instroom in de lerarenopleiding** • De reguliere instroom in de lerarenopleiding betreft de studenten die direct vanuit het middelbaar beroepsonderwijs of voortgezet onderwijs of indirect na een (deel van een) opleiding in het hoger onderwijs overstappen naar een lerarenopleiding. Daarnaast bestaat er een groep zij-instromers in de lerarenopleidingen. Dat zijn studenten die twee jaar of langer geen enkele vorm van bekostigd onderwijs gevolgd hebben. Deze groep zij-instroom bestaat uit twee subgroepen, namelijk zij-instromers die niet eerder een opleiding binnen het hoger onderwijs hebben gevolgd (zij-instroom direct) en zij-instromers die langer dan twee jaar geleden ingeschreven zijn geweest bij een opleiding in het hoger onderwijs (zij-instroom indirect). Studenten van de laatste subgroep kunnen de eerdere opleiding in het hoger onderwijs met succes hebben afgesloten of zonder diploma behaald te hebben gestopt zijn.

**Aandeel zij-instromers pabo is verdubbeld tot een kwart** • Als we de piek in de instroom van 2020/2021 buiten beschouwing laten, dan stijgt de instroom bij de pabo's in 2021/2022 in lijn met de trend van de jaren 2019/2020 en daarvoor. In 2021/2022 zijn 7.875 studenten gestart aan een pabo en een kwart daarvan is zij-instromer (figuur 6.1d). Het aandeel zij-instromers is in de afgelopen 10 jaar met 10 procentpunten toegenomen. Dit komt vooral door een toename van zij-instromers die langer dan 2 jaar geleden een opleiding in het hoger onderwijs hebben gevolgd, de indirecte zij-instroom (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Vaak gaat het om hoger opgeleiden die in hun loopbaan een overstap willen maken naar het beroep van leraar (Inspectie van het Onderwijs, 2019b).

**Figuur 6.1d** Instroom in de pabo naar reguliere en zij-instroom in de jaren 2012/2013–2021/2022 (in percentages, n 2021/2022=7.875)

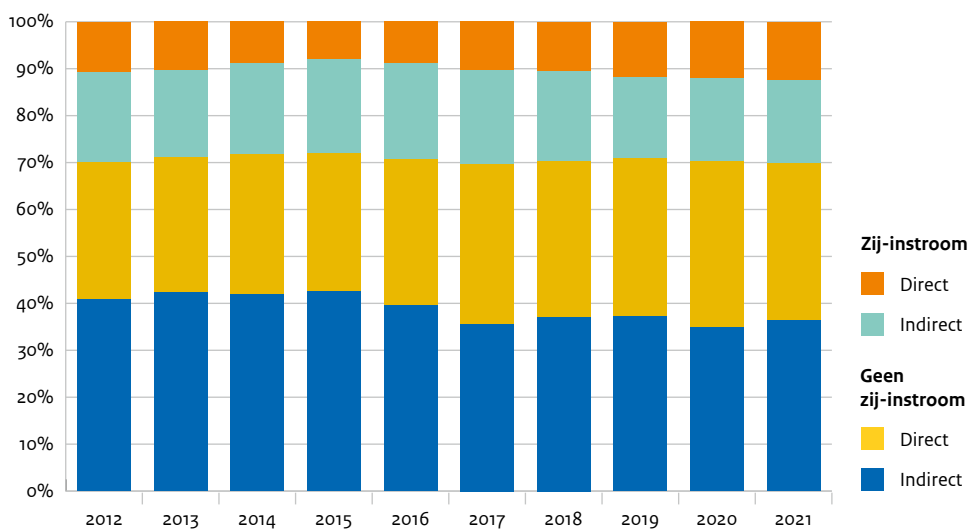


Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

**Een derde instroom tweedegraads lerarenopleidingen is zij-instroom** • Aan de tweedegraads lerarenopleidingen zijn in 2021/2022 in totaal 6.669 studenten gestart en deze instroom neemt de laatste jaren af, vooral de reguliere instroom. De directe en indirecte zij-instroom laat de laatste 3 jaar een kleine toename zien van samen ongeveer 1 procentpunt (figuur 6.1e).

**Zij-instroom studeert meestal in deeltijd** • De zij-instromers studeren vaker dan de reguliere instromers aan een deeltijd lerarenopleiding. Meer dan 90 procent van de indirecte zij-instroom en ongeveer driekwart van de directe zij-instroom in de pabo volgt de opleiding in deeltijd. Van de reguliere instroom studeert minder dan 10 procent van de directe instroom en 27 procent van de indirecte instroom in deeltijd. Ook bij de tweedegraads lerarenopleidingen studeren zij-instromers overwegend in deeltijd en de reguliere instroom in voltijd. Zij-instromer zijn gemiddeld ouder dan reguliere instromers. De meerderheid van de reguliere directe instroom in de pabo is 18 tot en met 20 jaar. Bij de zij-instroom is meer dan helft 26 jaar of ouder, bij de indirecte zij-instroom zelfs ouder dan 30 jaar. Bij de tweedegraads lerarenopleidingen is de leeftijdsopbouw vergelijkbaar met die bij de pabo (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

**Figuur 6.1e** Instroom in de tweedegraads lerarenopleiding naar reguliere en zij-instroom in de jaren 2012/2013–2021/2022 (in percentages, n 2021/2022=6.669)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

**Vooropleiding zij-instromers wijkt af** • Van de zij-instromers die direct, dus zonder eerst in het hoger onderwijs gestudeerd te hebben, instromen in de pabo heeft 52 procent een mbo-vooropleiding, onder de reguliere directe instromers is dat ruim 31 procent. En bij de zij-instromers die eerder in het hoger onderwijs een opleiding hebben gevolgd, is het aandeel vwo'ers met 33 procent hoger dan bij de reguliere indirecte (bijna 19 procent) en directe (12 procent) instroom. Een kwart van de directe zij-instromers in de tweedegraads lerarenopleidingen heeft een buitenlands diploma of Europees baccalaureaat.

**Uitval zij-instromers na een jaar hoog** • Zij-instromers bij de pabo en de tweedegraads lerarenopleidingen vallen vaker uit dan de reguliere studenten. Bij de directe zij-instromers in de pabo is de uitval van de groep die in 2020 is gestart 27 procent. Dat is flink hoger dan de uitval van reguliere directe instromers, die 14 procent is. Dit is bij de tweedegraads lerarenopleidingen ook het geval maar de verschillen tussen de groepen zijn veel kleiner, namelijk 22 procent voor de directe zij-instromers en bijna 17 procent voor de directe reguliere instroom (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Deeltijdstudenten die in 2017 waren gestart bij bekostigde en niet-bekostigde pabo's en



lerarenopleidingen viel de combinatie van studeren, werk en gezin soms zwaar (Inspectie van het Onderwijs, 2019b). Zij kregen vaak minder vrijstellingen dan ze hadden verwacht. Bijna een derde van de studenten gaf aan een te hoge werkdruk te ervaren. Ook gaven sommige studenten van deeltijd lerarenopleidingen aan dat ze moeite hebben met de manier waarop ze aangesproken worden: te kinderachtig en te directief.

**Diplomarendement van reguliere studenten hoogst bij pabo, laagst bij tweedegraadsopleidingen** • Het diplomarendement na vijf jaar van de studenten die direct vanuit het middelbaar beroepsonderwijs of voortgezet onderwijs de pabo instromen (regulier direct), ligt hoger dan van studenten die vanuit een andere opleiding in het hoger onderwijs (regulier indirect) naar de pabo overstappen en hoger dan dat van zij-instromers. Ook na zes of zeven jaar studie ligt het diplomarendement van studenten die direct uit het mbo of voortgezet onderwijs komen het hoogst (tabel 6.1e). Bij de tweedegraads lerarenopleidingen behalen zij-instromers na vijf, zes en zeven jaar juist een hoger diplomarendement dan de reguliere instromers. Het diplomarendement van de tweedegraads lerarenopleidingen is lager dan dat van de pabo (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Beide typen opleidingen kunnen het rendement mogelijk verbeteren als zij hun didactiek en pedagogische benadering verder afstemmen op de onderwijsbehoeften van de verschillende studenten.

**Tabel 6.1e** Diplomarendement herinschrijvers aan de pabo en tweedegraads lerarenopleiding na vijf, zes en zeven jaar, naar reguliere en zij-instroom, cohort 2014 (in percentages)

	Pabo				Tweedegraads lerarenopleiding			
	Geen zij-instroom		Zij-instroom		Geen zij-instroom		Zij-instroom	
	Indirect	Direct	Indirect	Direct	Indirect	Direct	Indirect	Direct
Na 5 jaar	58,3	69,5	67,3	56,5	42,1	44,9	55,7	53,6
Na 6 jaar	64,1	76,1	70,3	60,8	49	53,8	60,1	59,4
Na 7 jaar	66,7	78,4	70,9	64	54,6	59,5	63,1	63,1

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

#### Ontwikkelingen in studentenaantallen in nbi

**Veel diplomastudenten aan niet-bekostigde instellingen** • In kalenderjaar 2020 waren ruim 58.000 studenten ingeschreven aan een niet-bekostigde instelling (juridische term: een rechtspersoon hoger onderwijs). De meeste studenten stonden ingeschreven als diplomastudent (tabel 6.1f). Deze studenten volgen een volledige geaccrediteerde opleiding en hebben de intentie om een diploma te halen. In 2020 studeerden de meeste diplomastudenten aan een hbo-opleiding, namelijk 41.878. In het wetenschappelijk onderwijs ging het om 7.696 diplomastudenten. Ongeveer 8 procent van de studenten stond ingeschreven bij een traject vraagfinanciering. Hier kunnen studenten met vouchers modules van geaccrediteerde opleidingen volgen en stapelen tot een diploma. In 2019 is besloten om de instroom in dit experiment niet te verlengen, het aantal studenten neemt dan ook af. In 2020 volgde ongeveer 7 procent een of meer modules zonder meteen de bedoeling te hebben een geaccrediteerde opleiding met een diploma af te ronden.

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

	Modulaire student	Diplomastudent	Vraagfinanciering	Totaal
2019	3.333	48.450	5.806	57.589
2020	4.150	49.574	4.439	58.163

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

**Sector economie het grootst** • De meeste studenten volgden een opleiding in deeltijd (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Bij de diplomastudenten in het hoger beroepsonderwijs zijn de vrouwen het sterkst vertegenwoordigd, in het wetenschappelijk onderwijs de mannelijke studenten. De meeste hbo-diplomastudenten staan ingeschreven in de sector economie en in de sector gedrag en maatschappij (tabel 6.1g). Maar ook in de tekortsectoren techniek, onderwijs en zorg staan substantiële

aantallen studenten ingeschreven. In het wetenschappelijk onderwijs staan de meeste diploma-studenten ingeschreven in de sector economie.

**Tabel 6.1g** Aantal diplomastudenten aan niet-bekostigde instellingen naar sector in 2020

	Sectoroverstijgend	Onderwijs	Natuur	Techniek	Gezondheidszorg	Economie	Recht	Gedrag en maatschappij	Talen en cultuur	Totaal
Hbo	8	1.848	-	3.138	6.004	19.545	2.086	6.509	2.740	41.878
Wo	217	0	251	470	890	5.603	265	0	0	7.696

Bron: *Inspectie van het Onderwijs (2022d)*

## 6.2 De opleiding

### Kwaliteit opleidingen

**Kwaliteit bestaande opleidingen op orde** • De kwaliteit van opleidingen is over het algemeen in orde. In het accreditatiestelsel wordt de kwaliteit van elke opleiding om de 6 jaar beoordeeld. Al vele jaren komt de NVAO voor ongeveer 95 procent van de opleidingen meteen tot een positief accreditatiebesluit, slechts 4 tot 5 procent van de opleidingen dient eerst op onderdelen verbeteractiviteiten uit te voeren (NVAO, 2021). Ook in de coronaperiode is het aandeel positieve accreditatiebesluiten volgens de NVAO onveranderd hoog. Het concrete aantal opleidingen waarover de NVAO een besluit heeft genomen, was wel lager dan in de planning voorzien; de omschakeling naar online visitaties heeft voor enige vertraging gezorgd. Ook kregen instellingen enige ruimte om de visitatierapporten van hun bestaande opleidingen later in te dienen dan op de 2 daartoe vastgestelde data in het studiejaar 2020/2021, namelijk 1 november 2020 en 1 mei 2021.

**Transparantie over individuele opleidingen** Wie belangstelling heeft voor de kwaliteit van een bepaalde opleiding aan een instelling, kan het accreditatiebesluit en het onderliggende visitatierapport vinden op de website van de NVAO. Daar staan onderbouwde oordelen op de standaarden uit het beoordelingskader waarop de opleiding is beoordeeld.

**Beperkte transparantie over landelijke ontwikkelingen in kwaliteit opleidingen** • Er is geen goed zicht op landelijke ontwikkelingen in de kwaliteit van opleidingen. Niemand, NVAO noch inspectie noch andere actoren, kan een landelijk beeld geven van de opleidingskwaliteit. De data uit het accreditatiestelsel zijn daarvoor zonder verdere analyses of onderzoek veelal niet geschikt, bovendien zijn ze onvoldoende toegankelijk. De uitkomsten per accreditatie of toets nieuwe opleidingen (TNO) zijn verwoord in een rapport, maar niet zodanig gearchiveerd dat ze beschikbaar zijn voor nadere analyses. Het archiveringssysteem biedt bijvoorbeeld niet de mogelijkheid om besluiten per periode of per type oordeel te ordenen. Steeds duidelijker wordt het dat het accreditatiestelsel zo is ingericht dat de transparantie over landelijke ontwikkelingen in opleidingskwaliteit te wensen over laat. De inspectie mist de gegevens om haar toezicht op het accreditatiestelsel goed in te vullen. Dit komt op den duur het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs niet ten goede. Ook ontberen beleidsmakers op nationaal niveau empirische gegevens.

**Voorbeelden van ontbrekende informatie** • Vragen die niet beantwoord kunnen worden, zijn bijvoorbeeld:

- Wat zijn de meest voorkomende problemen bij opleidingen die niet meteen voldoen aan de basiskwaliteit? Ook weten we niet welk type maatregel vervolgens het effectiefst zijn. Onbekend is of de aard van de problemen in de loop der jaren is veranderd, en of er verschil is tussen de problemen in het hbo en wo of tussen het bekostigd en niet-bekostigd onderwijs.

- Waarom hebben instellingen tijdens corona wel veelvuldig uitstel gevraagd voor heraccreditatie van bestaande opleidingen, maar is het aantal aanvragen voor nieuwe opleidingen niet afgenomen? Het is niet bekend welke instellingen, sectoren en opleidingen nieuwe aanvragen doen en/of visitatie uitstellen.
- Hoe zit het met de kwaliteit van opleidingen in afbouw? Binnen de systematiek van het accreditatiestelsel kan een visitatie tien jaar geleden zijn als de laatste student afstudeert. We weten niet hoe vaak en bij welke instellingen dit voorkomt.

### Tevredenheid studenten

**71 procent van de studenten tevreden** • Uit de Nationale Studenten Enquête (NSE) onder 330.000 studenten blijkt dat 71 procent (zeer) tevreden is over hun opleiding in het algemeen en 9 procent (zeer) ontevreden (tabel 6.2a). De tevredenheid over zowel de mogelijkheid tot als kwaliteit van de studiebegeleiding op hun instelling, laat een vergelijkbaar beeld zien. Wo-bachelorstudenten zijn hierover iets vaker tevreden dan hbo-bachelorstudenten.

**Tabel 6.2a** Percentage studenten dat tevreden is over de opleiding in het algemeen (n = 332.934)

	Bekostigde instellingen					Niet-bekostigde instellingen Hbo en wo	Totaal
	Associatie degree	Hbo-bachelor	Hbo-master	Wo-bachelor	Wo-master		
(Zeer) ontevreden	11,3	10,3	9,2	6,0	6,5	9,9	8,6
Neutraal	24,3	23,4	16,8	15,6	14,5	16,9	19,9
(Zeer) tevreden	64,5	66,2	74,0	79,0	78,9	73,2	71,5
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: NSE, bewerkingen Inspectie van het Onderwijs (2022d)

### Kwaliteit bekostigd hoger onderwijs tijdens de coronapandemie (maart 2020-najaar 2021)

**In kort tijdsbestek afstandsonderwijs gerealiseerd** • In 2020 hebben opleidingen in korte tijd een groot deel van het onderwijs omgezet van fysiek naar afstandsonderwijs. Die omschakeling ging relatief snel doordat instellingen flexibel omgingen met de volgorde van de programmaonderdelen in de opleidingen. Een basis ICT-infrastructuur voor afstandsonderwijs was er vaak al. Medezeggenschapsraden en examencommissies werden betrokken bij de noodzakelijke aanpassingen van het onderwijs en de toetsing. Eigen onderzoeken van hogescholen en universiteiten en beoordelingsrapporten van visitatiepanels laten zien dat in het onderwijs en de toetsing werd vastgehouden aan de bestaande eisen en einkwalificaties. Volgens de NVAO en inspectie hebben instellingen tussen maart 2020 en het najaar 2021 systematisch gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van het afstandsonderwijs door onderwijskundige ondersteuning, training, investering in digitale tools en samenwerking. Instellingen hebben veel geleerd op het terrein van digitalisering van het onderwijs en willen goede ervaringen vasthouden (NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022).

**Leerervaring studenten minder rijk aan context en minder volledig** • Desgevraagd gaven studenten de kwaliteit van het onderwijs in het studiejaar 2020/2021 onder invloed van de coronacrisis een 6- (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Er zijn voordelen zoals minder reistijd en een flexibele tijdsindeling. Maar voor de studenten overheersten de nadelen van afstandsonderwijs zoals het gebrek aan contact en interactie met docenten en medestudenten en een gemis aan sociale en persoonlijke vorming en het verwerven van soft-skills. Het afstandsonderwijs en de alternatieven die werden aangeboden voor praktijkonderwijs en stages gaven beperkte mogelijkheden om het geleerde toe te

passen en in de praktijk te brengen. Mede hierdoor was de leerervaring van studenten minder rijk aan context en minder volledig (NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022).

**Studievoortgang meestal goed verlopen** • De studievoortgang van de meeste studenten is niet negatief beïnvloed door de coronapandemie. De meeste studenten haalden ongeveer net zoveel studiepunten als voor de coronapandemie (NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022). Ongeveer de helft van de bevroegde studenten gaf aan dat de cijfers hetzelfde zijn gebleven en ongeveer een op de zeven studenten heeft betere cijfers behaald. Wel gaf een derde van de bevroegde studenten aan lagere cijfers te halen (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Soms hebben studenten wel vertraging opgelopen, veelal veroorzaakt doordat praktijkcomponenten en stages uitgesteld werden en scripties niet konden worden afgerond. (NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022). Studenten gaven ook een aantal andere redenen voor de studievertraging: gebrek aan motivatie, gebrek aan individuele begeleiding vanuit de opleiding en een slechte onderwijskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Voor sommige studenten, bijvoorbeeld met een aangepast of uitgesteld bsa, zal mogelijk later in de studie vertraging ontstaan. Instellingen en studenten maken zich hier zorgen over, want niet alle vertragingen en tekorten zijn even makkelijk weg te werken (NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022). Instellingen willen met middelen van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) de studievertraging aanpakken (OCW, 2021).

**Veel onderwijs liep door** • Een aanzienlijk deel van het onderwijs liep door. Aan het begin van de coronapandemie konden praktijk- en vaardigheidsvakken en stages geen doorgang vinden (NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022). In het studiejaar 2020/2021 gaf ruim 6 procent van de bevroegde studenten die een stage zouden lopen aan dat de stage niet door kon gaan. Bij deze studenten is de stage of uitgesteld of afgeschaft en vervangen door een andere onderwijsactiviteit (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Alternatieven voor het praktijkonderwijs werden aangeboden, zoals vervangende thuisopdrachten of demonstratielessen. Docenten en studenten beoordeelden online alternatieven niet altijd positief. Toen er weer fysiek onderwijs mogelijk was, werd het praktijkonderwijs zo snel mogelijk ingehaald. Ook internationale uitwisseling kon fysiek niet doorgaan. Waar mogelijk hebben instellingen gebruikgemaakt van alternatieve studieonderdelen of binnenlandse mobiliteit of online uitwisseling (NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022).

**Alternatieve toetsvormen** • Studenten maakten toetsen meestal online. Bijna alle instellingen hebben gebruikgemaakt van alternatieve toetsvormen, zoals open-boek-tentamens, essays, online presentaties en online kennistoetsen. Ook was er bij veel opleidingen meer formatieve toetsing. De studenten zijn over het algemeen minder tevreden over online toetsing dan docenten. Waarbij met name digitale surveillance aanleiding geeft tot meer stress en zorgen (NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022).

**Docenten ondersteund bij omschakeling** • Instellingen geven aan dat het omzetten van fysiek naar afstandsonderwijs veel heeft gevraagd van het personeel. De aanpassingen kwamen bovenop het reguliere werk. De werkdruk is hoog en lijkt volgens docenten zelfs een weerslag op de onderwijskwaliteit te hebben. Docenten zijn op verschillende manieren ondersteund bij het omschakelen naar online onderwijs, bijvoorbeeld door trainingen, ondersteuning op technisch vlak, of door ondersteuning van online pedagogisch-didactische vaardigheden. Ook ontstonden tijdens de coronacrisis diverse samenwerkingsverbanden, zoals kennisnetwerken tussen docenten onderling. Enquêtes van instellingen onder docenten tonen aan dat in de loop van de coronacrisis de digitale en de didactische vaardigheden van de docenten verbeterden op het gebied van online onderwijs (NVAO & Inspectie van het Onderwijs, 2022).

#### *Kwaliteit tijdens corona bij niet-bekostigd onderwijs*

**Snelle transitie naar volledig afstandsonderwijs** • Om een beeld van de overgang naar afstandsonderwijs te krijgen, hebben we de verslagen van werkzaamheden over 2020 van de rechtspersonen hoger onderwijs, in de dagelijkse praktijk niet-bekostigde instellingen (nbi's) genoemd, geanalyseerd. Na de eerste lockdown zijn de nbi's volledig overgestapt op online afstandsonderwijs.

Colleges, werkgroepen en afstudeerpresentaties zijn omgezet naar een digitale vorm. De besturen geven in de verslagen aan dat studenten de snelheid waarmee deze transitie is verlopen en de wijze waarop het afstandsonderwijs is ingericht waarderen. Uit de verslagen blijkt dat de besturen de docenten ondersteuning hebben gegeven om hun digitale vaardigheden te vergroten en nieuwe passende werkvormen te vinden. Soms in de vorm van trainingen, soms in de vorm van het faciliteren van onderlinge kennisdeling.

**Online toetsing en praktijklessen lastig** • Er is veel geëxperimenteerd met online toetsing en examinering, maar de ervaringen zijn niet overal positief. Sommige instellingen vinden het te tijdrovend en intensief. In enkele gevallen vond men de nadelen zo groot dat men zoveel mogelijk terugging naar bekende toetsvormen. De ervaringen met online praktijklessen lopen uiteen van zeer geslaagd tot de constatering dat praktijklessen niet geschikt zijn om op afstand aan te bieden. In dat laatste geval zijn vaak de praktijklessen, net als de stages, naar een later moment in het programma verplaatst, blijkt uit de verslagen.

**Veel aandacht voor interactie** • Uit de verslagen van de besturen blijkt dat de interactie tijdens online onderwijs moeilijker tot stand komt. Voor studenten is het lastiger de motivatie en de aandacht te behouden. Veel nbi's hebben daarom de roosters aangepast door de digitale lessen in te korten, pauzes aan te passen en een duidelijke, aangepaste opbouw in de lessen aan te brengen. Bijvoorbeeld een korte instructie, gevolgd door een groepsopdracht, presentaties en terugkoppeling. Besturen beschrijven in de verslagen hoe ze met activerende werkvormen proberen de interactie te versterken. Zodra de regels dat toestonden, gingen veel nbi's over op een combinatie van online en fysiek onderwijs. Vaak voldeed dit niet geheel aan de verwachtingen, omdat de interactie in de groep die live aanwezig is veel actiever is dan de groep die de les tegelijkertijd op afstand volgt. Verschillende besturen geven aan dat het lastig is in een hybride setting beide groepen tegelijkertijd goed te bedienen.

**Ondersteuning studenten** • De nbi's beschrijven maatregelen die ze genomen hebben om de studievertraging tegen te gaan, zoals het verschuiven van deadlines, het versoepelen van overgangsnormen en het vergroten van het aantal herkansingen. Verschillende besturen geven in de verslagen aan dat veel studenten het zwaar hebben gehad in coronatijd. Studenten aan nbi's zijn gemiddeld ouder en moesten soms hun werk, deels thuis, zien te combineren met de zorg voor kinderen. Docenten en/of begeleiders hebben meer individuele gesprekken gevoerd met studenten om problemen rond welzijn vroegtijdig te signaleren en hen mentaal te ondersteunen en studievertraging tegen te gaan.

### *Pilots leeruitkomsten*

**Studenten ervaren zoektocht naar de passende mate van flexibiliteit en begeleiding** • Studenten kunnen bij 400 opleidingen verbonden aan 21 hogescholen (waarvan 15 bekostigd en 6 niet-bekostigd) een flexibele opleidingsroute volgen. Deze routes maken deel uit van het experiment leeruitkomsten waar gewerkt wordt met beroepspraktijkgerichte leeruitkomsten. De meeste studenten zijn redelijk tevreden over de opleiding en over de geboden flexibiliteit. Ontevredenheid bij studenten hangt ofwel samen met te hoge verwachtingen van flexibiliteit ofwel juist met een hang naar meer structuur. Goede voorlichting over flexibiliseringsmogelijkheden, de begeleiding en het stimuleren van eigen keuzes maken, blijven belangrijke aandachtspunten (Van Casteren, Janssen, Brukx, & Vroegh, 2021).

**Opleidingen hebben positieve ervaringen met experiment flexibilisering** • Alle instellingen die meedoen aan het experiment leeruitkomsten zien meerwaarde in het werken met beroepspraktijkgerichte leeruitkomsten. Door te werken met leerwegaafhankelijke toetsen zijn gepersonaliseerde leerpaden mogelijk waarin de mogelijkheden van werkplekleren optimaal kunnen worden benut. Docenten staan dicht bij de beroepspraktijk waardoor opleidingen kunnen innoveren en werkgevers opleidingen krijgen die beter aansluiten op hun vraag. De uitdaging voor opleidingen is om nieuwe docenten goed te introduceren in het flexibele leerconcept, omdat het afwijkt van hoe docenten (en studenten) gewend zijn onderwijsprocessen vorm te geven. Ook de doorontwikkeling van ondersteunende ICT-systemen is nog niet altijd afgerond en vraagt aandacht (Van Casteren, et al., 2021).

### Studie- en werkklimaat

**Veel studenten kunnen vrij hun mening uiten, beperkte groep niet** • Ongeveer 7 procent van de in mei en juni 2021 bevroegde studenten voelde zich niet vrij een eigen mening te geven en ongeveer 70 procent voelde zich wel vrij om dat te doen (tabel 6.2b). Sommige studenten uit de laatste groep gaven aan dat de opleiding een prettige sfeer kende en dat studenten zich er gezien voelden. De studenten die zich niet vrij voelen hun mening te geven verdienen aandacht. In het hoger onderwijs, waar kritisch denken erg belangrijk is, zouden zoveel mogelijk opvattingen gehoord moeten kunnen worden. Enkele studenten gaven als voorbeeld dat sommige docenten denigrerend reageerden op opmerkingen van studenten. Of dat een docent heikele maatschappelijke thema's vermeed. Ongeveer 13 procent van de bevroegde studenten kon geen uitspraak doen over de mate waarin ze zich vrij voelen hun mening te uiten. Sommigen geven als toelichting het lastig te vinden een uitspraak te doen door gebrek aan interactie met medestudenten en docenten tijdens de coronaperiode. Verschillende studenten gaven aan dat een online onderwijssituatie geen uitnodigende omgeving biedt om opvattingen te uiten (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

**Tabel 6.2b** Percentage studenten dat zich vrij voelt zijn eigen mening te geven (n=1.538)

Studenten van mijn opleiding voelen zich vrij hun eigen mening te geven, ook al is die afwijkend	%
(Zeer mee) oneens	7
Niet eens/niet oneens	11
(Zeer mee) eens	70
Studenten die aangaven het niet te weten	12
<b>Totaal</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

**Zicht krijgen op sociale veiligheid** • Uit de NSE blijkt dat ongeveer 85 procent van de studenten zich veilig voelt om zichzelf te zijn (tabel 6.2c). Ongeveer 4 procent voelt zich niet veilig om zichzelf te zijn. Dit lijkt een laag percentage, maar alle studenten zouden zich veilig moeten voelen. Het is niet eenvoudig om sociale veiligheid in kaart te brengen aan de hand van generieke data. Om sociale veiligheid in kaart te brengen zouden instellingen de NSE kunnen gebruiken in combinatie met andere indicatoren van sociale veiligheid op de instelling en opleiding. Te denken valt aan meldingen bij vertrouwenspersonen, studieadviseurs, decanen of ombudspersonen, maar ook aan medewerkers- en studententevredenheidsenquêtes. Daarnaast is het belangrijk om in gesprek te gaan met docenten en studenten over sociale veiligheid. De inspectie doet nader onderzoek om de sociale (on)veiligheid in kaart te brengen.

**Tabel 6.2c** Percentage studenten dat zich veilig voelt om zichzelf te zijn op de instelling waar ze studeren (n=275.501)

	Bekostigde instellingen					Niet-bekostigde instellingen	Totaal
	Associate degree	Hbo-bachelor	Hbo-master	Wo-bachelor	Wo-master		
(Zeer) mee oneens	3,4	3,9	4,4	3,5	4,1	4,0	3,9
Neutraal	12,5	11,9	11,1	11,3	11,1	10,6	11,6
(Zeer) mee eens	84,1	84,2	84,5	85,2	84,8	85,4	84,6
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: NSE, bewerkingen Inspectie van het Onderwijs (2022d)



**Ook pestgedrag en discriminatie komt voor** • Sommige studenten zien pestgedrag (9 procent) en discriminatie (9 procent) op hun opleiding. Ook bij het zoeken van een stage wordt discriminatie gesignaleerd (tabel 6.2d).

**Grensoverschrijdend gedrag komt voor** • Het merendeel (94 procent) van de door ons bevroegde studenten gaf aan geen grensoverschrijdend gedrag ervaren te hebben (2 procent zegt het liever niet). Bij grensoverschrijdend gedrag kan worden gedacht aan seksuele intimidatie en seksueel misbruik, psychisch en fysiek geweld, en discriminatie. 4 procent van de studenten heeft wel te maken gehad met grensoverschrijdend gedrag. Van de groep studenten die grensoverschrijdend gedrag hebben meegemaakt gaf ruim de helft aan dat het ging om grensoverschrijdend gedrag van personeel van de onderwijsinstelling. Veel studenten die aangaven wel eens te maken hebben gehad met grensoverschrijdend gedrag, gaven aan dat zij met iemand spreken over het incident. Echter, een kwart van de studenten ondernam geen actie en slechts een klein deel van de studenten gaf aan een officiële klacht in te dienen bij de instelling of bij de medezeggenschapsraad, of contact op te nemen met de politie. Mogelijk blijven incidenten zo onzichtbaar voor instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022a; Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

**Tabel 6.2d** Percentage studenten dat het (on)eens is met stellingen over een veilige leeromgeving in hun opleiding (n=1.538)

	(Zeer mee) oneens	Niet mee eens/niet mee oneens	(Zeer mee) eens	Dat weet ik niet
Sommige studenten worden soms gepest of buitengesloten	48	10	9	33
Sommige studenten voelen zich soms gediscrimineerd	41	7	9	43
Sommige studenten voelen zich soms gediscrimineerd bij het zoeken van een stage	23	7	11	59
In mijn opleiding krijgen studenten soms te maken met (seksueel) grensoverschrijdend gedrag	39	7	6	48
Docenten treden op als ze weten dat een student van mijn opleiding online wordt gepest of buiten gesloten	8	9	19	64
Docenten gaan respectvol om met studenten, ook als die fouten maken	7	13	77	3

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

### Klachtenprocedures

**Niet alle studenten zijn bekend met klachtenprocedure** • Bijna de helft van de bevroegde studenten wist bij wie of waar zij een klacht over de opleiding kunnen indienen (tabel 6.2e). Bijna 40 procent wist niet bij wie of waar ze moeten zijn. Op de vraag of studenten makkelijk zouden kunnen uitzoeken bij wie zij terecht kunnen met een klacht over hun opleiding, antwoordde 63 procent bevestigend en 18 procent van de bevroegde studenten zei dit niet makkelijk te kunnen uitzoeken. Het was de inspectie al eerder opgevallen dat veel studenten die een melding bij de inspectie doen, hun weg binnen de instelling niet goed weten te vinden (Inspectie van het Onderwijs, 2022a).

**Tabel 6.2e** Percentage studenten dat het (on)eens is met stellingen over klachten over de opleiding (n=1.538)

	Ik weet bij wie of waar ik moet zijn als ik een klacht wil indienen over mijn opleiding	Als ik een klacht over mijn opleiding zou hebben, zou ik wel makkelijk kunnen uitzoeken bij wie ik terecht kan	Ik voel me vrij om klachten over mijn opleiding in te dienen zonder bang te zijn dat dit negatieve gevolgen voor me heeft	Ik heb er vertrouwen in dat mijn klacht of feedback over mijn opleiding serieus wordt genomen
(Zeer mee) oneens	38	18	18	29
Niet mee eens/ niet mee oneens	14	19	17	27
(Zeer mee) eens	48	63	66	44
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

**Een open en vrije feedback-cultuur wenselijk** • Het is belangrijk dat studenten een open en vrije cultuur ervaren om klachten te melden. Bijna 20 procent van de bevroegde studenten voelt zich echter niet vrij om dat te doen; zij zijn bang dat het indienen van een klacht negatieve gevolgen voor hen heeft. Nagenoeg twee derde van de bevroegde studenten voelt zich wel vrij om dat te doen zonder bang te zijn voor negatieve gevolgen, en ongeveer 17 procent antwoordt neutraal. 44 procent van de bevroegde studenten heeft er vertrouwen in dat hun klacht of feedback over de opleiding serieus wordt genomen, maar 29 procent heeft dit vertrouwen niet. 27 procent van de studenten antwoordt neutraal. De inspectie adviseert instellingen om binnen de eigen organisatie na te gaan hoe daar de klachtenprocedures ervaren worden.

## 6.3 Het bestuur

### *Kwaliteitszorg en risicomanagement*

**Kwaliteitszorg positief beoordeeld op instellingsniveau** • De kwaliteitszorg bij instellingen is over het algemeen in orde. De NVAO beoordeelt de kwaliteitszorg op instellingsniveau bij een instellingstoets kwaliteitszorg (ITK). Instellingen die niet voor een ITK kiezen, krijgen een uitgebreide opleidingsbeoordeling waar aspecten van kwaliteitszorg op opleidingsniveau zijn meegewogen. Bijna alle instellingen dan wel opleidingen voldoen zonder voorwaarden aan de vereisten van de instellingstoets kwaliteitszorg of de uitgebreide opleidingsbeoordeling (NVAO, 2021).

**Risicomanagement** • De afgelopen jaren zijn er in het hoger onderwijs verschillende incidenten geweest in relatie tot cyberveiligheid en sociale veiligheid. Instellingen benoemen in jaarverslagen en bestuursgesprekken veel verschillende risico's en beschrijven de maatregelen die zij nemen. Vaak komt de werkdruk aan de orde en de maatregelen van besturen zoals het verminderen van de interne bureaucratie en het aanbieden van trainingen op het gebied werkdrukreductie. Ook risico's op het gebied van wetenschappelijke integriteit werden in jaarverslagen genoemd.

**Risico's beperkt in beeld bij matige opkomst medezeggenschapsverkiezingen** • Een goed functionerende medezeggenschap kan een belangrijke informatiebron zijn om risico's tijdig in beeld te krijgen. De opkomstpercentages bij verkiezingen van studentleden voor de medezeggenschapsraad bij universiteiten daalden de afgelopen 5 jaar (tabel 6.3a). Sommige instellingen hadden al lage opkomstpercentages (rond de 10 procent) voor de coronapandemie. Dit beeld baart ons zorgen over de interne checks and balances. De teruglopende opkomstpercentages vormen een risico voor het functioneren van de medezeggenschap en daarmee voor de informatievoorziening aan het bestuur.

**Tabel 6.3a** Opkomstpercentages bij verkiezingen van studentleden voor de medezeggenschapsraden bij bekostigde universiteiten in de jaren 2017-2021

	Gemiddelde bij 9 universiteiten	Hoogste opkomst	Laagste opkomst
2017	32,1	47,3	10,3
2018	30	45,7	12,0
2019	29,9	42,0	11,4
2020	25,4	31,8	10,5
2021	20,8	30	6,5

Bron: *Inspectie van het Onderwijs (2022d)*

**Maatregelen gericht op sociale veiligheid en ongewenst gedrag** • De vertrouwensinspecteurs hebben 28 meldingen geregistreerd over het hoger onderwijs in 2020/2021. In 2019/2020 waren het 8 meldingen en in 2018/2019 waren er 10 meldingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Instellingen benoemen in hun jaarverslagen ongewenst gedrag als belangrijk risico binnen de onderwijsinstelling. In dit kader geven de besturen aan te beschikken over vertrouwenspersonen die zowel door studenten als medewerkers benaderd kunnen worden. Daarnaast geeft een aantal besturen aan aanvullende maatregelen te treffen, zoals een actualisatie van de klachtenregeling ‘ongewenste omgangsvormen’ en het (verruimen van de) aanstelling van een vertrouwenspersoon of ombudsfunctionaris voor zowel studenten als medewerkers. Afgelopen jaar zijn er verschillende incidenten geweest met sociale veiligheid en grensoverschrijdend gedrag in het mode- en kunstonderwijs. Voor de inspectie was dat aanleiding voor een (nog lopend) onderzoek. Het kunstonderwijs zelf heeft inmiddels een plan van aanpak gemaakt en verschillende facetten van sociale veiligheid benoemd (Vereniging Hogescholen, 2021a, 2021b). De inspectie adviseert het hele hoger onderwijs (nog) meer te investeren in risicomanagement dat, naast het landelijk monitoren, de risicofactoren binnen de eigen instelling in kaart brengt. Evaluatie en zo nodig het versterken van een veilige en open cultuur en intensivering van maatregelen om de positie van de student en medewerker te beschermen kunnen de sociale veiligheid vergroten.

**Versterking van risicomanagement gericht op cyberveiligheid** • In jaarverslagen melden instellingen vaak risico’s ten aanzien van de digitale veiligheid en het waarborgen van de privacy. Besturen beschrijven bewustwordingscampagnes, nieuwsbrieven en kaders voor specifieke rollen binnen de organisatie, als belangrijke middelen om de digitale veiligheid te bevorderen. Intensivering ervan is nodig, gezien de recente hacks in de computernetwerken (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). De problemen kunnen verschillen van aard en kunnen effect hebben op verschillende plekken binnen de instelling: soms gaat het om privacygevoelige gegevens van studenten of docenten die op straat liggen, soms om toetsgegevens, soms om onderzoeksgegevens. De gevolgen lopen uiteen van individuen die geschaad worden als hun medische dossiers gehackt zijn tot groepen studenten voor wie het onderwijs niet goed door kan gaan. Het bewaken van de risico’s is een belangrijke taak van het bestuur, dat daarbij ondersteund wordt door ICT-specialisten. De incidenten wijzen op de noodzaak van hoge prioriteitstelling van cyberrisico’s door de besturen en van de bespreking van cyberrisico’s met de eigen raden van toezicht. Zij dienen alerter te zijn op cyberincidenten en hierover het gesprek binnen en buiten de instelling te voeren. Omdat cybercriminaliteit zich steeds blijft ontwikkelen is meer kennis delen over (nieuwe) aanvalsstrategieën en specifieke dreigingsinformatie tussen onderwijsinstellingen van belang om incidenten te voorkomen, en daar waar zij zich voordoen de effecten te beperken. Het opzetten van het SURFsoc is hiervan een voorbeeld.

**Aanbeveling rond cyberweerbaarheid** • We bevelen instellingen aan om de cyberweerbaarheid te verhogen door:

- cyberveiligheid een integraal onderdeel te maken van het risicomanagement. Dit vraagt om centrale regie vanuit het bestuur, om kennis en kunde te vergroten, bewustzijn in alle niveaus van de organisatie te vergroten, vrijheden bij de inrichting van de ICT in decentrale delen van de organisatie ter discussie te stellen.

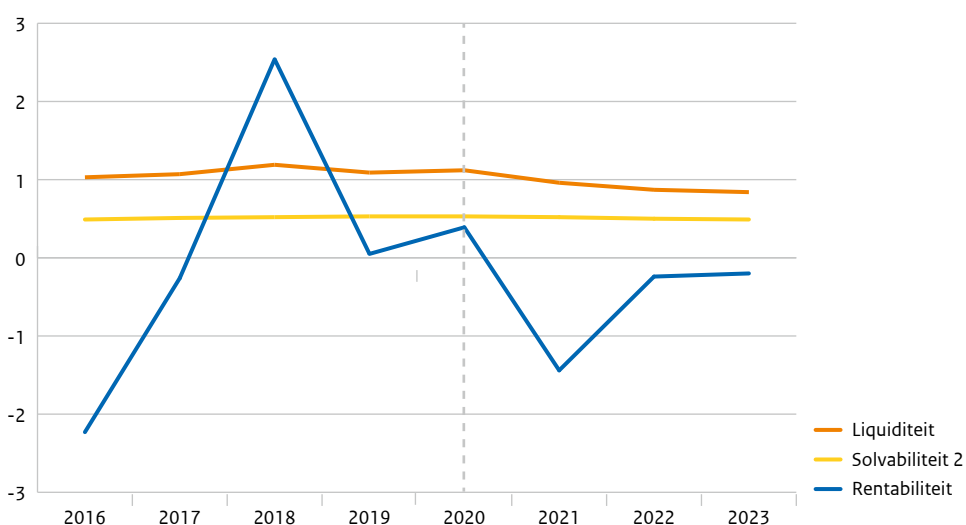
- een gedeeld ambitieniveau voor het normenkader van de cyberveiligheid met de hele organisatie – en het stelsel – te expliciteren en periodiek vast te stellen welke verbeteringen en maatregelen nodig zijn.
- informatie over kwetsbaarheden en specifieke cyberdreigingen meer en breder te delen zodat de verschillen in het niveau van cyberweerbaarheid tussen (hoger) onderwijsinstellingen niet zal toenemen.
- samen te werken in de hele keten, door gezamenlijk maatregelen te nemen die individuele onderwijsinstellingen niet zelf kunnen realiseren.
- naast de bestaande krachtige informele uitwisselingen in het stelsel, het eigenaarschap voor cyberveiligheid duidelijk te beleggen binnen het stelsel.
- meer regie vanuit de overheid te genereren door met hoger onderwijsinstellingen te reflecteren op het ambitieniveau, en de stappen naar dat ambitieniveau af te stemmen tussen bestuurders, beleid en toezicht.

### Financiële kwaliteit

#### Hoger beroepsonderwijs

**Hoe staan de instellingen er financieel voor?** • In 2020 ontvingen de 35 bekostigde hogescholen in totaal ruim 4,66 miljard euro aan baten. Dat is 100 miljoen meer dan het jaar ervoor. De rijksbijdrage vormt met 72 procent de grootste inkomstenbron. De tweede belangrijke batenpost wordt gevormd door de college- en cursusgelden. De inkomsten hieruit stegen met ruim 4 procent tot 880 miljoen euro, omdat het aantal studenten tijdens de coronapandemie toenam. De totale lasten bedroegen ruim 4,6 miljard euro: een stijging van 90 miljoen. De personeelslasten stegen met 141 miljoen euro. Uiteindelijk bedroeg het netto resultaat van alle hbo-instellingen gezamenlijk 18 miljoen euro. Vorig jaar was dat nog 4 miljoen. De liquiditeitspositie en de solvabiliteitspositie van de hogescholen zijn gemiddeld genomen stabiel gebleven (figuur 6.3a). Uit hun meerjarenbegrotingen blijkt dat de hogescholen verwachten dat hun liquiditeit en solvabiliteit zullen dalen in de periode 2021-2023. De waarden blijven echter ruim voldoende. Dat betekent dat de hogescholen genoeg geld beschikbaar hebben om geplande uitgaven te doen en genoeg geld achter de hand hebben om ook in de toekomst aan hun financiële verplichtingen te voldoen.

**Figuur 6.3a** Ontwikkeling financiële kengetallen hoger beroepsonderwijs in de jaren 2016 tot en met 2023 (n 2020=35)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022c)

**Verschillen tussen soorten hogescholen** • De gemiddelde liquiditeit van alle hogescholen is gestegen van 1,09 naar 1,12. Bij de pabo's en kunstvakscholen daalde de liquiditeit juist iets, maar ligt deze met 1,49 en 1,57 nog fors hoger dan bij de groene hogescholen (1,04) en de algemene hogescholen (1,09). Bij de groene hogescholen is sprake van een stijging, want daar was de liquiditeit in 2019 nog 0,73 en nu 1,04. De solvabiliteit van de hogescholen is het afgelopen jaar vrijwel gelijk gebleven. Evenals voorgaande jaren ligt het gemiddelde van de solvabiliteit van kunsthogescholen en pabo's hoger dan bij de algemene en groene hogescholen. Bij de algemene hogescholen bedraagt het gemiddelde 0,52. Bij de kunstinstellingen is het gemiddelde 0,69. Voor de pabo's geldt een gemiddelde van 0,66. De solvabiliteit van de groene hogescholen is de afgelopen jaren verbeterd (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Ook verschillen in rentabiliteit** • Ook bij de rentabiliteit bestaan verschillen tussen de typen hogescholen. Voor de hbo-sector als geheel bleef de rentabiliteit op een vergelijkbaar niveau als in 2019. Bij de pabo's is de sterk negatieve rentabiliteit van 2019 in 2020 opnieuw te zien (-3,02 in 2019 en -3,44 in 2020). Bij de groene hogescholen is daarentegen juist een sterke toename in rentabiliteit te zien, naar een waarde van 5,37 in 2020. Volgens de meerjarenbegrotingen zal de rentabiliteit voor de verschillende soorten hogescholen in de komende jaren weer stabiliseren op waarden tussen de -0,73 (kunst) en 1,81 (pabo) in 2023. Per 31 december 2021 stond 1 hbo-instelling onder verscherpt financieel toezicht (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

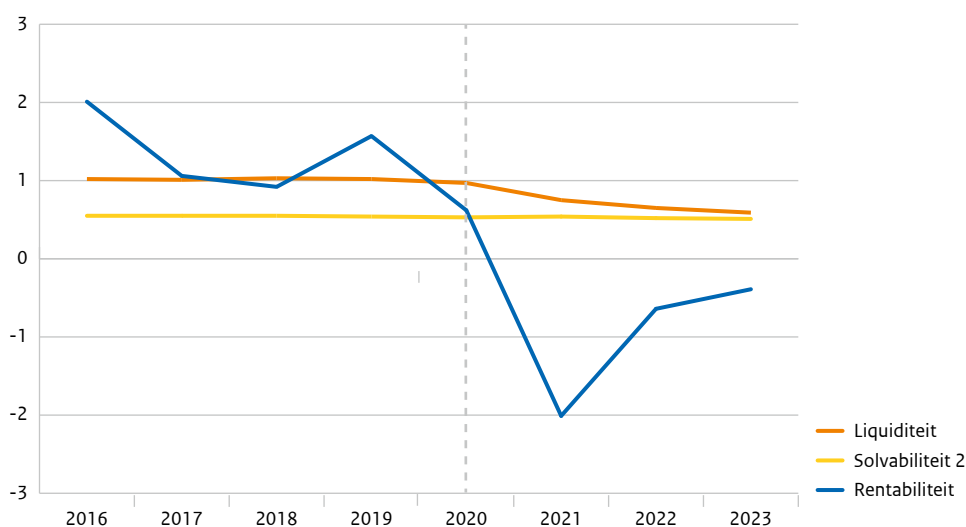
**Internationale studenten** • Eerder besteedden wij aandacht aan de mogelijke tijdelijke of blijvende effecten van de coronapandemie op het aantal ingeschreven internationale studenten uit zowel EER- als niet-EER-landen. De aanname was dat er onder deze studenten minder inschrijvingen en meer uitvallers zouden zijn, vanwege internationale reisbeperkingen en het online onderwijs. Met name kunstvakscholen, waar het aandeel internationale studenten erg groot is, zouden weleens te maken kunnen krijgen met een inkomstendaling (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Het aantal eerstejaars internationale studenten in het kunstonderwijs steeg in 2020 echter met 9,2 procent. Het aantal inschrijvingen van internationale studenten (een toename met 7,9 procent) en de daarmee gemoeide inkomsten uit college- en cursusgeldten blijken voor het hoger beroepsonderwijs als geheel ook te zijn gestegen (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Daarmee is de vrees voor mogelijke inkomstendaling onterecht gebleken.

#### *Wetenschappelijk onderwijs*

**Hoe staat het wetenschappelijk onderwijs er financieel voor?** • Over 2020 heeft het wetenschappelijk onderwijs netto een positief totaal resultaat gerealiseerd. Maar dit kwam wel bijna de helft lager uit dan het jaar ervoor: 53 miljoen euro versus 104 miljoen in 2019. Het totaalresultaat is beïnvloed door 2 eenmalige incidentele baten en een subsidiebedrag dat als baten is gepresenteerd, maar waarvoor de uitgaven in de komende jaren plaatsvinden. De totale baten namen met 186 miljoen euro toe. Deze stijging is het gevolg van hogere rijksbijdragen en hogere cursus- en collegegeldten. De baten van werk in opdracht van derden en overige baten liepen juist terug, waarschijnlijk door de beperkingen die de pandemie met zich meebracht. De gezamenlijke lasten van de universiteiten stegen met 261 miljoen euro. De post overige lasten daalde met 142 miljoen euro, maar de personeelslasten stegen juist fors met 389 miljoen euro. Tussen 2016 en 2020 stegen de totale personeelslasten met een kleine 1,2 miljard euro. Een stijging van bijna 27 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Het aantal fte's steeg in dezelfde periode met een veel lager percentage, namelijk met 16 procent van 42.618 naar 49.437 fte's (UNL, 2022). Dit is een positieve ontwikkeling en conform de afspraak met de sector om meer te investeren in de kwaliteit van de medewerkers. De grotere stijging van de personeelslasten is waarschijnlijk mede te verklaren door een combinatie van cao-loonsverhoging, meer medewerkers in vaste dienst, een hogere inschaling van medewerkers en het doorlopen van treden in de schalen naar een hoger salarisniveau.

**De financiële positie is voldoende** • De financiële positie van de sector is voldoende te noemen. Net als in voorgaande jaren voorspelt de sector ook voor de komende 3 jaar een negatief resultaat. De solvabiliteit ligt voor de sector boven de signaleringswaarde en blijft naar verwachting in de periode

**Figuur 6.3b** Ontwikkeling financiële kengetallen wetenschappelijk onderwijs in de jaren 2016 tot en met 2023 (n 2020=18)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022c)

2021-2023 redelijk stabiel (figuur 6.3b). Universiteiten verwachten in de komende periode een forse afname van de liquiditeit: van 1,02 in 2019 tot 0,59 in 2023.

**Verschillen tussen soort universiteiten** • Levensbeschouwelijke universiteiten hebben nog steeds een ruimere liquiditeit (2,49) en solvabiliteit (0,74) dan de andere universiteiten, al zijn beide waarden wel afgenomen in 2020. De rentabiliteit is daarentegen erg negatief met -10,5. Men spreekt kennelijk het vermogen aan voor intensivering in onderwijskwaliteit of huisvesting. Bij de technische universiteiten is er sprake van een lichte stijging van de solvabiliteit en liquiditeit vergeleken met 2019. Bij de algemene universiteiten is juist sprake van een lichte daling (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Internationale studenten** • Eerder besteedden wij aandacht aan de mogelijke tijdelijke of blijvende effecten van de coronapandemie op het aantal ingeschreven internationale studenten uit zowel EER- als niet-EER-landen. De aanname was dat er onder deze categorie studenten vanwege reisbeperkingen en het online onderwijs minder inschrijvingen en meer uitvallers zouden zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Het aantal internationale studenten en de daarmee gemoeide inkomsten uit college- en cursusgeld zijn echter gestegen. Daarmee is de vrees voor mogelijke inkomstendaling onterecht gebleken. Het aantal internationale studenten bedroeg 79.985 per 1 oktober 2021. Dat is 23 procent van alle wo-studenten. Daarvan waren er 22.650 afkomstig uit landen buiten de EER. Het aantal studenten uit de EER steeg in een jaar tijd met 17 procentpunten. Die stijging lag voor studenten van buiten de EER op 8 procentpunten. In 5 jaar tijd zijn de percentages respectievelijk met 77 en 52 procentpunten gestegen (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). De stijging houdt naar verwachting aan. Dit stelt universiteiten voor grote uitdagingen, niet alleen financieel (vanwege de systematiek van macrobudget) maar ook voor onderwijs en onderzoek, huisvesting en personele bezetting.

### Wet- en regelgeving

**Boeterapporten bij niet naleving wet namen en graden** • Tien onderwijsorganisaties hebben sinds 2017 onterecht gebruik gemaakt van de naam universiteit of hogeschool of hebben onterecht graden verleend. Sinds 1 juni 2017 zijn namen en graden immers beschermd in de WHW, met als doel het tegengaan van misleiding van (aspirant-)studenten en werkgevers. Omdat de tien onderwijsorganisaties hun overtreding niet meteen herstelden, heeft de inspectie hierover een openbaar boeterapport opgesteld. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft deze rapporten



benut als basis voor het opleggen van boetes. Ruim zeventig onderwijsorganisaties – merendeels niet-erkende onderwijsorganisaties – hebben we sinds 2017 ook tegen het licht gehouden in verband met een mogelijke overtreding. De meeste onderwijsorganisaties bleken niet in overtreding of pasten hun werkwijze na contact met de inspectie aan. Bij enkele casussen hebben we de besluitvorming opgeschort omdat wet- en regelgeving rondom het verlenen van graden onvoldoende duidelijk is. Daar waar dat kon hebben we ingezet op duidelijke informatievoorziening aan (aspirant-)studenten.

**Aanvragen verzorgen opleidingen in buitenland voldoen niet** Twee voorstellen voor de start van het verzorgen van een opleiding in het buitenland, die de inspectie in 2019 heeft getoetst aan de regelgeving in de WHW (artikel 1.19/1.19a), voldeden niet aan de vereisten. De naleving van de WHW en de bestuurlijke en financiële continuïteit van deze partijen waren niet op orde. Verschillende instellingen gaven aan graag hun aanvraag in orde te willen maken, maar onvoldoende helder te hebben wat volgens de betreffende Algemene Maatregel van Bestuur bij de WHW de voorwaarden zijn. Ook wij constateren op basis van eigen evaluatie dat de regelgeving onvoldoende duidelijk en specifiek is en daarmee ook voor goedwillende instellingen problematisch. De inspectie vindt de uitvoerbaarheid bij verdere aanvragen risicovol als de wetgever niet meer duidelijkheid schept over de precieze voorwaarden.

**Internationaal, flexibel en online onderwijs geen goede plaats in de WHW** • Onnodige lastendruk en problematische handhaafbaarheid spelen tegenwoordig vaker bij Nederlandse instellingen die onderwijs willen verzorgen in het buitenland, vaak in samenwerking met buitenlandse partners. Dit speelt bij joint programmes, met onheldere definities, bij een omvattende overeenkomst (bekend als de 25 procent-regel), de bovengenoemde aanvraagprocedure en de buitenlandse wettelijke regeling. Ook vanuit Nederland georganiseerd online afstandsonderwijs kan een route vormen waarmee instellingen onderwijs in het buitenland verzorgen. Deze regelingen voor het verzorgen van onderwijs in het buitenland zijn zo complex dat niet wezenlijk wordt bijgedragen aan het doel om internationale samenwerking te bevorderen. Strijdige regelgeving van verschillende landen, bijvoorbeeld over de rol van examencommissies, kan internationale samenwerking ook complex maken. Bij al deze regelingen bestaat het risico dat bepaalde kwaliteitswaarborgen omzeild worden.

**Studenten en opleidingen in onzekerheid bij verdere flexibilisering** • Indien flexibilisering met het wetsvoorstel leeruitkomsten uitgroeit van pilot tot een veelvoorkomende onderwijsvorm, verwacht de inspectie dat de spanning met de WHW steeds groter wordt. Lastiger is het voor instellingen als abstracte wettelijke verplichtingen bijvoorbeeld ten aanzien van validering niet helder gedefinieerd zijn en niet te interpreteren zijn in de geest van de wet. Lastiger wordt het voor de inspectie als kaders voor handhaving niet meer toepasbaar zijn in de nieuwe werkelijkheid, bijvoorbeeld ten aanzien van de onderwerpen die raken aan de zorgplicht, zoals voorlichting en begeleiding en dus ook het gebruik van het zogenoemde studieplan in de praktijk. Voor studenten wordt flexibel studeren zo een onzeker avontuur.

**Actualisering wetgeving gewenst** • De WHW dateert uit een tijdperk waarin flexibilisering, internationalisering en digitalisering weinig gebruikelijk waren. Aanvullende brieven en brochures naast de WHW lossen het probleem voor de instellingen niet wezenlijk op omdat interpreteren van wetsartikelen in de geest van een gedateerde wet steeds moeizamer wordt. Het is van belang dat ook op alle huidige en toekomstige onderwijsvormen en samenwerkingsverbanden adequate overheidssturing plaatsvindt en toezicht mogelijk is. Een actualisatie van de wetgeving voor het hoger onderwijs is gewenst.



# Literatuur

- Bussink, H., Vervliet, T., Weel, B. ter, Winter-koçak, S. de, Soeterik, I., & Yohannes, R. (2021). *De impact van de coronapandemie op de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt. Achtergrond document bij Monitor 3*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Casteren, W. van, Janssen, B., Brukx, D., & Vroegh, T. (2021). *Evaluatie experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs*. Nijmegen: ResearchNed.
- Doel, R. van den, Edwards, A., Beuningen, C. van, Breetvelt, I., & Graaff, R. de (2021). *Effecten van Engels als voertaal in het hoger onderwijs: leeromgeving, leerprocessen, leeropbrengsten*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Inspectie van het Onderwijs (2019a). *Internationalisering en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor Nederlandse studenten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019b). *Maatwerk voor aankomende leraren, een onderzoek naar maatwerk in deeltijd lerarenopleidingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020). *COVID-19-monitor: hoger onderwijs (derde meting)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021a). *Binnen zonder kloppen. Digitale weerbaarheid in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021b). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021c). *De Financiële Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021d). *Gevolgen van zestien maanden corona voor het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021e). *Technisch rapport hoger onderwijs. Bovensectoraal themaonderzoek 16 maanden coronacrisis*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021f). *Wel of niet naar de hogeschool? Achterliggende mechanismen van onbedoelde zelfselectie in het keuzeproses van mbo 4-studenten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021g). *Zij-instroom in het beroep van leraar in het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Factsheet klachtenprocedures in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Factsheet sociale veiligheid in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Technisch rapport Financiële kwaliteit. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022d). *Technisch rapport Hoger onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022e). *Technisch rapport Uitstroom en Arbeidsmarkt*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs & NVAO (2021). *Dragers van waarden. Gezamenlijke notitie persoonlijke ontplooiing en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- NVAO (2021). *NVAO Jaarverslag 2020*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie.
- NVAO & Inspectie van het Onderwijs (2022, te verschijnen). *De kwaliteit van het hoger onderwijs ten tijde van Covid-19*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie en Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCW (2021). *Eerste voortgangsrapportage Nationaal Programma Onderwijs: mbo, ho en onderzoek*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.



- RIVM, Trimbos-instituut, & GGD GHOR Nederland (2021). *Monitor Mentale gezondheid en Middelengebruik Studenten hoger onderwijs. Deelrapport I Mentale gezondheid van studenten in het hoger onderwijs*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- UNL (2020). *Nederland is aantrekkelijk voor internationaal talent*. Geraadpleegd op 1 december 2021 van: <https://www.universiteitenvannederland.nl/nederland-is-aantrekkelijk-voor-internationaal-talent.html>
- UNL (2021). *Instructietaal universitaire opleidingen*. Geraadpleegd op 1 december 2021 van: <https://www.universiteitenvannederland.nl/taal-en-opleiding.html>
- Vereniging Hogescholen (2017). *Hogescholen maken bewuste keuzes voor internationalisering*. Geraadpleegd op 1 december 2021 van: <https://www.vereniginghogescholen.nl/actueel/actualiteiten/hogescholen-maken-bewuste-keuzes-voor-internationalisering>
- Vereniging Hogescholen (2021a). *Contouren Code Sociale Veiligheid en plan van aanpak voor het kunstonderwijs*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.
- Vereniging Hogescholen (2021b). *Statement Sociale Veiligheid in het kunstonderwijs*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.

# Afkortingen

## A

Ad	Associate Degree
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
azc	asielzoekerscentrum

## B

bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bob	bepaalde opleidingsbeoordeling
bol	beroepsopleidende leerweg
bpv	beroepspraktijkvorming
BRON	Basisregister Onderwijs
bsa	bindend studieadvies

## C

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDHO	Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs
CE	centraal examen
CED	Centrum voor Educatieve Dienstverlening
CET	Centrale Eindtoets
CROHO	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
cspe	centraal schriftelijk en praktisch examen
CvTE	College voor Toetsen en Examens

## D

DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
-----	-----------------------------

## E

EER	Europese Economische Ruimte
-----	-----------------------------

## F

fte	fulltime-equivalent
-----	---------------------

## H

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

## I

ICT	informatie- en communicatietechnologie
itk	instellingstoets kwaliteitszorg
Ivho	Inspectie van het Onderwijs

## J

JJI	Justitiële Jeugdinstelling
-----	----------------------------

**L**

lgf leerlinggebonden financiering  
 LOB loopbaanoriëntatie en -begeleiding

**M**

mbo middelbaar beroepsonderwijs

**N**

nbi niet-bekostigde instelling  
 NVAO Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie

**O**

OCW Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap  
 OESO Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling  
 OER onderwijs- en examenregeling

**P**

pabo pedagogische academie voor het basisonderwijs  
 PISA Programme for International Student Assessment  
 po primair onderwijs  
 PTA programma van toetsing en afsluiting

**R**

roc regionaal opleidingscentrum  
 rpho rechtspersoon voor hoger onderwijs

**S**

sbo speciaal basisonderwijs so speciaal onderwijs

**T**

tno toets nieuwe opleiding tos taalontwikkelingsstoornis  
 TSD Toezicht Sociaal Domein

**V**

vavo voortgezet algemeen volwassenenonderwijs  
 vmbo voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs  
 vmbo-b vmbo basisberoepsgerichte leerweg  
 vmbo-g/t vmbo gemengde/theoretische leerweg  
 vmbo-k vmbo kaderberoepsgerichte leerweg  
 vo voortgezet onderwijs  
 (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

## Eindredactie

Alida Oppers

Dorien Zevenbergen

## Auteurs & onderzoekers

Trude van Aalst

Sylvia van der Avoort

Miriam Baltussen

Maarten Balvers

Thomas Binnekamp

Ilona Böhm

Leonie van Breeschoten

Anne Bert Dijkstra

Marjan Faber

Daan Fettelaar

Joos Francke

Steffen Greup

Maarten Hartog

Matthijs van der Horst

Marieke Jepma

Boy Koning

Karen Krol

Marius Lam

Kim Lincklaen

Thomas Minnaard

Kristel Nas

Martine Pol-Neefs

Elsbeth Prins

Eva Raaphorst

Nienke Ruijs

Ghislaine Schmidt

Els Schram

Matthias Sjerps

Nadine Sterk-Zeeman

Hilde Stuurman

Machteld Swanborn

Erik Thoonen

Trudie Wick-Campman

Sanne Veldhuis-Nikkelen

Hans van der Vlies

Gerard de Vries

Daniëlle Wuite

Eveline de Zeeuw

Niklas Ziegler

## Externe (wetenschappelijke) referenten

Drs. P. Bisschop

Dr. A.A. de Boer

Dr. M.J.M. van Geel

Dr. G.H.P. van der Helm

Dr. M.E. Honingh

Drs. Ledoux

Dr. T. Stolp

Dr. H. van der Veen

Dr. J.J.H. Verkroost

Dr. S. Vermeulen

Dr. M. Walraven

Prof. dr M. Van der Wende

Prof. dr M.H.J. Wolbers

Leden Raad van Advies

## Organisatie

Diana van Assen

Henriëtte Brouwer

Daan Jansen

Marlies Kraaij-Krijgsman

Aniek Rooderkerken

## Drukwerk en vormgeving

Xerox/Osage

## Fotografie

Marieke Duijsters

## Gefotografeerde scholen/instellingen

Het Kompas in Oost-Souburg

De Hogeberg in Den Burg

Impuls in Tegelen

STC Group in Rotterdam

Technische Universiteit Delft

*Leerlingen/studenten ho thuisonderwijs:*

Rijksuniversiteit Groningen

## Redactie

Entopic

## Visualisaties

In6oseconds

# 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 © 2022, Inspectie van het Onderwijs, Nederland  
[www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)

Inspectie van het Onderwijs  
Postbus 2730  
3500 GS Utrecht





