



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

# De Staat van het Onderwijs 2024







*De Staat  
van het  
Onderwijs  
2024*



# Voorwoord

We staan in Nederland voor grote opgaven. Veel mensen hebben zorgen over hun bestaanszekerheid, over kinderarmoede, sociale ongelijkheid en de polarisatie in de samenleving. Deze problemen hebben invloed op het onderwijs, maar andersom kan het onderwijs hier ook een belangrijke positieve impact op hebben. Goed onderwijs maakt immers het verschil in de klas of collegezaal, in je latere leven en in de maatschappij. Het bepaalt in welke mate onze kinderen straks kunnen meedraaien en bijdragen aan een land dat klaar is voor de toekomst.

## Onderwijs in zwaar weer

Het onderwijs verkeert echter in zwaar weer, zo constateren wij als Inspectie van het Onderwijs – en velen met ons – al jaren. Steeds meer leerlingen en studenten beheersen de basisvaardigheden taal, rekenen en burgerschap niet goed. En een schrijnend tekort aan leraren en schoolleiders maakt dat lessen uitvallen, vooral voor de kwetsbare groepen leerlingen, en dat de onderwijskwaliteit en passend onderwijs verder onder druk staat.

Al jaren klinkt zodoende de ene oproep na de andere om samen de schouders eronder zetten en het tij te keren. Hoewel die boodschap nog steeds geldt, is de tijd van vrijblijvendheid ruimschoots verstreken. Verbeteringen in het onderwijs zouden hoog op de agenda moeten staan in het parlement en in de maatschappij. Omdat we ieder kind, iedere leerling en iedere student goed onderwijs gunnen, ongeacht waar je wieg of school staat.

## Kwaliteit schiet tekort

Dat het veel uitmaakt naar welke school je gaat, zagen we de afgelopen jaren. In 2023 zijn we met een steekproef gericht en diepgaander naar de kwaliteit van scholen gaan kijken. De resultaten zijn – alhoewel nog beperkt in aantal – zorgwekkend. Iets meer dan 20% van de onderzochte scholen werd door onze inspecteurs beoordeeld met een onvoldoende. Een ruime meerderheid van deze scholen hebben we bovendien één of meer herstelopdrachten moeten geven voor de basisvaardigheden.

Een grote groep leerlingen krijgt dus les op scholen die tekortschieten op onderwijskwaliteit. De basisschoolleerling die een dag per week thuisblijft omdat er geen leraar voorhanden is of de leerling in het voortgezet onderwijs die dreigt vast te lopen omdat hij de basis in rekenen mist: zij krijgen niet wat ze nodig hebben.

## Het positieve verschil

Gemiddeldes doen geen recht aan de verschillen in het onderwijs. Daarom gaan we in deze Staat juist ook in op die verschillen. Het verhaal van de staat van het onderwijs is een medaille met twee kanten.

Er zijn nog steeds veel scholen en opleidingen waar het op eigen kracht lukt. Die het onderwijs van de basisvaardigheden op orde hebben en waarbij de lerarentekorten klein zijn, die zorgdragen voor kansengelijkheid, kwetsbare leerlingen extra ondersteuning bieden, aandacht hebben voor het welbevinden van leerlingen en studenten en kansen bieden op goede doorstroom van hbo naar wo. Scholen en opleidingen die er toe doen voor leerlingen en studenten en het positieve verschil maken in hun levens, ook in wijken waar dit niet vanzelfsprekend is. De verhalen en ervaringen liggen voor het oprapen.

En ook op het punt van professionaliseren zien we dat het kan. Er zijn scholen en opleidingen met een effectieve aanpak van professionalisering, waardoor elke docent goed toegerust voor de klas staat. En er zijn besturen die de kwaliteitszorg op orde hebben. Die zorgen voor een duidelijke visie op basisvaardigheden en ervoor kiezen die in alle vakken te integreren.

### Vrijheden worden vrijblijvendheden

In alle gevallen zien we té weinig dat deze positieve praktijken op grote landelijke schaal worden overgenomen. Waarom blijkt dit zo moeilijk? We zien besturen waarbij er 2 goed functionerende scholen zijn, maar die dit niet weten over te brengen op een derde. Hoe zorgen we dat dit wel gebeurt?

Ons onderwijs is verregaand gedecentraliseerd en gaat uit van autonomie van professionals en besturen. Hierin schuilt wel een risico: goed onderwijs wordt de verantwoordelijkheid van iedereen, maar in de praktijk te vaak van niemand. Vrijheden worden vrijblijvendheden. Vrijblijvendheden die kunnen leiden tot een ongelijke verdeling van problemen en personeelstekorten.

Het werpt de vraag op of er niet meer regie moet komen. We dienen met elkaar te bepalen hoe goed onderwijs eruit moet zien. Wat is vakmanschap en hoe vullen we dat in? Is het zicht op de leerlingen en studenten voldoende en past het aanbod bij wat ze nodig hebben? Dat moeten politiek, besturen, schoolleiding en docenten bepalen. Zo lang dat niet gebeurt vullen externe partijen zoals adviesbureaus, educatieve uitgeverijen en huiswerkinstituten de gaten.

De positieve voorbeelden bieden een kans. We concludeerden al in een eerdere Staat van het Onderwijs

dat er bij al die voorbeelden een gemene deler is, namelijk samenwerken, professionaliseren en focus aanbrengen. Dat zijn volgens ons de gouden ingrediënten om verandering op gang te brengen.

### Verskil maken

Goed onderwijs maken we samen. Laten we dus met elkaar het positieve verschil maken. En natuurlijk is daarbij de aanpak van het leraren- en schoolleiderstekort een cruciale randvoorwaarde. Daarbij past ook het realisme dat tekorten er – niet alleen in het onderwijs – zullen blijven.

Verskil maak je samen en allereerst in de klas, als docent. Door te weten met welke vaardigheden en kennis je leerlingen en studenten binnenkomen en waar ze moeten staan, deze les, aan het eind van het blok en als ze uitstromen naar het volgende jaar. We zien nu dat er nog te veel wordt gehandeld vanuit het gemiddelde. Het zicht op de individuele leerling of student en op diens hulpvraag ontbreekt en dat is niet effectief.

Je maakt het verschil als schoolleider in de school of als opleidingsmanager in de opleiding. Door te zorgen voor een veilig klimaat, waarin leerlingen en studenten de ruimte hebben om te leren. Door te komen met een breed gedragen visie en doelen met betrekking tot de basisvaardigheden. En

door bij tekorten zo goed mogelijk gebruik te maken van de verschillende professionals die er wel zijn. Zorg daarbij dat hun professionalisering zo effectief mogelijk is. Met minder leraren is juist meer focus op kwaliteit nodig, zodat er goed toegeruste vakmensen voor de klas staan. Dat maakt het vak ook voor zij-instromers blijvend aantrekkelijk. Want in het onderwijs is het werkplezier gelukkig nog steeds hoog vergeleken met andere sectoren. En ook hierbij geldt – dan moet die schoolleider er natuurlijk wel zijn.

Ook bestuurders kunnen verschil maken. Door vanuit een visie op onderwijs heldere ambities en concrete doelen te formuleren. Met kwaliteitszorg en doelgerichte professionalisering had je immers gisteren al kunnen beginnen en kan je vandaag aan de slag. Bestuurders hebben ook een belangrijk verschil te maken in de aanpak van het schoolleiderstekort en personeelsmanagement en de zorg voor het welbevinden van de mensen die in sommige gevallen in crisissituaties hun werk dienen te doen.

Je maakt ten slotte het verschil in de politiek. De politiek zorgt voor de ruimte voor scholen om creatief met het schoolleiders- en lerarentekort om te gaan. De politiek schept de voorwaarden voor een soepele loopbaan door het onderwijs van de kleuters tot en met het mbo en hoger onderwijs. En de politiek is aan zet om de regie te nemen zodat we de kwaliteit van ons onderwijs

gezamenlijk een duurzame impuls kunnen geven, met een aanpak voor de lange termijn en de daarbij passende structurele financiering.

### Het tij keren

De Griekse filosoof Euclides schreef ooit: "De meeste ideeën over onderwijs zijn niet nieuw, maar niet iedereen kent de oude ideeën." Wat in de Griekse oudheid gold, geldt vandaag misschien nog wel sterker. De ideeën zijn er, we kennen en gebruiken ze ook, maar nog lang niet voldoende. Nu moeten we ze overal ten uitvoering brengen.

En zo hopen we na een somber beeld toch te concluderen met een hoopvolle gedachte voor de toekomst: we kunnen het tij keren. Dat zien we immers in de verschillen die er zijn. Alle ruim 4 miljoen leerlingen en studenten hebben het recht om zich in een prettige en stimulerende omgeving voor te bereiden op een leven in de maatschappij. Als werknemer, als burger en als mens. Daarvan profiteren zij niet alleen, maar wij allemaal.



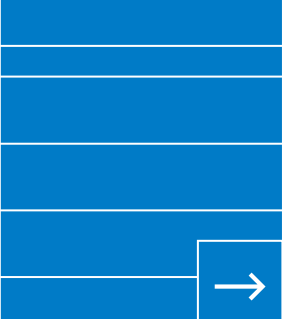
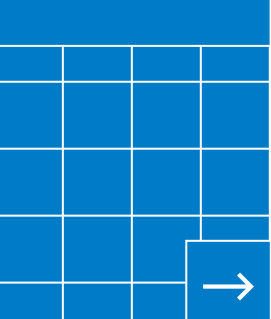
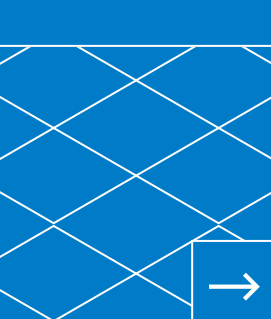
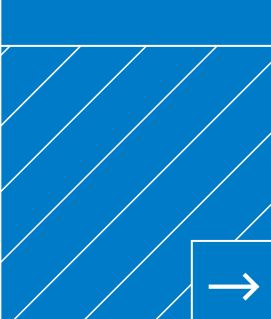
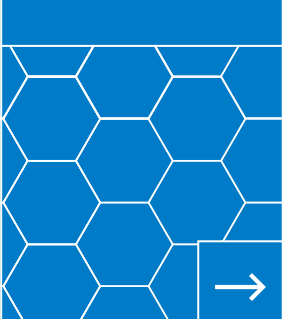
**Ria Westendorp**

*Waarnemend inspecteur-generaal van het Onderwijs*





# Inhoudsopgave

|   |   |  |   |   |
|---|---|--|---|---|
|  |  |  |  |  |
| Kwaliteit van het onderwijs<br>11   | Basisvaardigheden<br>33   | Kansengelijkheid en schoolloopbanen<br>49  | Welbevinden en (sociale) veiligheid<br>67   | Passend onderwijs<br>79   |
| + + + +<br>+ + + +<br>+ + + +<br>+ + + →  |   |  |   |   |
| Onderwijs-professionals<br>93   | Literatuur<br>112   | Afkortingen<br>116   | Colofon<br>117  | Extra informatie<br>118   |





## HOOFDSTUK 1

# Kwaliteit van het onderwijs

- |     |   |      |
|-----|---|------|
| 1.1 | <i>Hoofdpijnen</i>  | → 12 |
| 1.2 | <i>Landelijk beeld van de kwaliteit van het onderwijs</i> | → 14 |
| 1.3 | <i>Toezicht op scholen en opleidingen</i>                 | → 19 |
| 1.4 | <i>De kwaliteit van besturen</i>                          | → 24 |
| 1.5 | <i>De financiële kwaliteit</i>                            | → 26 |

## 1.1 Hoofdlijnen

Leerlingen en studenten hebben recht op onderwijs van goede kwaliteit. Zij moeten onderwijs kunnen volgen op scholen en opleidingen die continu werken aan verbetering. Zij moeten er ook van uit kunnen gaan dat besturen hier actief op sturen en dat de overheid faciliterende kaders stelt en handhaaft.

### Zorgen om kwaliteit scholen funderend onderwijs

In het najaar van 2023 is de inspectie begonnen met het steekproefsgewijs onderzoeken van de kwaliteit van scholen in het funderend onderwijs. De uitkomsten van de eerste onderzoeken - nog beperkt in aantal - geven reden tot zorg. Het lijkt erop dat veel leerlingen niet het onderwijs krijgen dat ze nodig hebben. Iets meer dan 20% van de scholen is door onze inspecteurs als onvoldoende of zeer zwak beoordeeld. Dit aandeel zal mogelijk stijgen, als de standaard Basisvaardigheden mee gaat wegen in het eindoordeel over scholen. Per sector verschilt de doorslaggevende reden om een school als onvoldoende te beoordelen. Het kan liggen aan de onderwijsresultaten, aan het zicht op de ontwikkeling en de begeleiding van leerlingen, aan het pedagogisch-didactisch handelen van de leraren en/of aan de kwaliteit van de wijze waarop de school zorgt voor een veilige omgeving voor leerlingen. Ook het bij wet verplichte stelsel van kwaliteitszorg functioneert lang niet altijd

goed. Vooral in het voortgezet onderwijs (vo), maar ook in het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en het basisonderwijs (bo), blijkt dat een deel van de scholen de onderwijskwaliteit niet goed kan bewaken, verbeteren en borgen.

### Besturen moeten ambities en doelen formuleren

De afgelopen jaren lag de nadruk in ons toezicht op besturen en minder op scholen en opleidingen. In 2022 en 2023 beoordeelden we bij een kwart van de onderzochte besturen in het funderend onderwijs de kwaliteitszorg als onvoldoende. Bij de besturen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) was dat bij ongeveer een vijfde het geval. Een goede inrichting van de bestuurlijke kwaliteitszorg begint volgens ons bij een gedragen visie op onderwijs en een vertaalslag daarvan naar ambities en concrete doelen. Die vertaalslag maken besturen in het funderend onderwijs niet altijd goed. En daar stopt het niet bij: ook moeten besturen samen met de scholen de doelen realiseren, en zich daarover

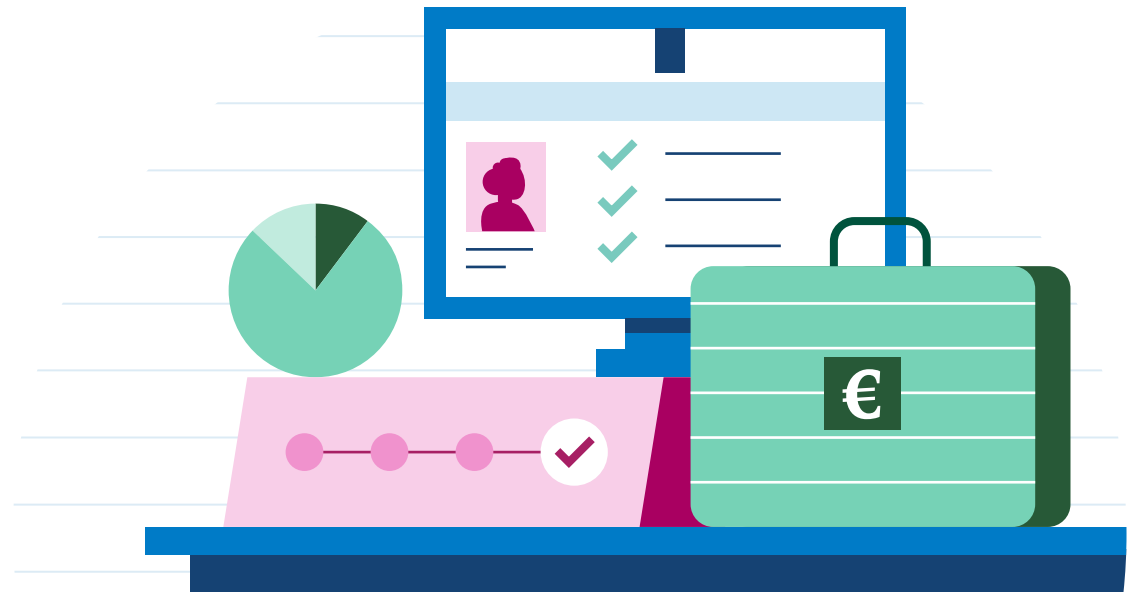
verantwoorden. De uitkomsten van onze steekproefsgewijze onderzoeken bij scholen tonen dat betere sturing op kwaliteitsverbetering door besturen hard nodig is.

### Steekproefonderzoeken mbo in 2024 van start

Ook in het mbo vinden steekproefsgewijs onderzoeken plaats bij opleidingen, maar deze zijn pas in 2024 van start gegaan. Bij kwaliteitsonderzoeken naar risico's in het mbo beoordeelden we de afgelopen 2 jaar bij 6 bekostigde en niet-bekostigde mbo-opleidingen de kwaliteit van de examinering als onvoldoende.

### Basiskwaliteit in ho

In het hoger onderwijs (ho) voldoen bijna alle opleidingen aan basiskwaliteit. De werkwijze in het accreditatiestelsel voldoet als het gaat om de onafhankelijkheid, deskundigheid, betrouwbaarheid en validiteit van de oordelen en de accreditaties. Een verbeterpunt is de aansluiting tussen de in het stelsel gehanteerde



definitie van basiskwaliteit en kwaliteitsaspecten van het onderwijs gerelateerd aan maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast moet de financiering van evaluatiebureaus heroverwogen worden.

### Niet voor elke leerling passende voorzieningen beschikbaar

Naast zorgen om de onderwijskwaliteit, maken we ons ook zorgen over leerlingen die niet het meest passende onderwijs krijgen. Bij een deel van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs (swv's) zijn er tekortkomingen geconstateerd bij de realisatie van een dekkend netwerk van voorzieningen voor leerlingen. Dit moet de hoogste prioriteit krijgen, want juist leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hebben voldoende en goede onderwijsplekken nodig. Swv's moeten zorgen voor voldoende voorzieningen. Ook moeten zij de verantwoording van en het zicht en de sturing op de doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen verbeteren.

### Voor duurzame onderwijsverbetering is structurele financiering van belang

Onderwijssectoren zijn over het algemeen financieel stabiel. Een punt van aandacht is wel de toename van incidentele gelden. De incidentele gelden vanuit het Rijk voor het funderend onderwijs zijn tussen 2018 en 2022 meer dan verdubbeld. Sommige besturen zijn erg afhankelijk van de incidentele middelen, tot meer dan 30% van hun inkomsten. Als deze gelden wegvallen, kan het gebeuren dat besturen met minder personeel verder moeten en programma's die de onderwijskwaliteit verbeteren moeten stopzetten. De incidentele gelden maken het lastig om gericht

strategisch te begroten. De middelen moeten relatief snel besteed moeten worden, terwijl het realiseren van duurzame impact meer tijd vraagt. Structurele financiering is volgens besturen een belangrijke voorwaarde om te komen tot de noodzakelijke duurzame verbeteringen van het onderwijs. Sturing op specifieke doelen kan volgens besturen ook via langjarige programma's.

### Aanbevelingen:

- Scholen: zet alles op alles om de kwaliteit op peil te krijgen als deze onvoldoende is. Ga na waar tekortkomingen zijn en werk ze weg. Zorg dat het aanbod voor de basisvaardigheden past bij de leerlingenpopulatie.
- Scholen: zoek vergelijkbare scholen binnen of buiten je bestuur, doe mee aan leernetwerken en leer van elkaar
- Besturen: wees ambitieus, stel concrete doelen en houd hier zicht op.
- Samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen: realiseer op korte termijn voldoende en goede voorzieningen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.
- Overheid: stuur op duurzame onderwijsverbeteringen door een langjarige aanpak met daarbij passende structurele financieringssystematiek.



## 1.2 Landelijk beeld van de kwaliteit van het onderwijs

### De kwaliteit van het onderwijs en de basisvaardigheden

In de Staat van het Onderwijs laten we op verschillende manieren zien of leerlingen en studenten voldoende leren en zich optimaal ontwikkelen. Dit doen we door breed naar de kwaliteit van de scholen en instellingen te kijken en door te kijken naar wat leerlingen en studenten kennen en kunnen. In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de kwaliteit van scholen, in het tweede hoofdstuk wat de leerlingen aan basisvaardigheden taal, rekenen en wiskunde en burgerschap beheersen. De zorg om de kwaliteit is de afgelopen jaren toegenomen. De inspectie heeft de focus sinds een aantal jaar nadrukkelijk verlegd naar de basisvaardigheden. Aanvankelijk door de bestuurskwaliteit te analyseren en het nadrukkelijk betrekken van de basisvaardigheden bij het toezicht op besturen en bij verificatie-activiteiten op de scholen. Nu hebben we een standaard Basisvaardigheden ontwikkeld.

### Start steekproefonderzoeken

Door de combinatie van bestuursgericht toezicht en risicogestuurd toezicht was het niet goed mogelijk om representatieve uitspraken te doen over de kwaliteit van het onderwijs op scholen en opleidingen. Dit is

de reden dat we in 2023-2024 zijn gestart om ook steekproeven van scholen te onderzoeken. Naast een representatief beeld van de kwaliteit van het onderwijs op scholen, levert dit ook informatie op om onze risicoanalyse verder te verbeteren. De eerste resultaten van deze steekproefonderzoeken staan in dit eerste hoofdstuk.

### Onderwijsresultaten op schoolniveau en resultaten van leerlingen

Ook bespreken we in dit hoofdstuk de onderwijsresultaten op schoolniveau. De manier om de onderwijsresultaten te berekenen verschilt per sector. Het oordeel geeft weer of op schoolniveau gemiddeld wordt voldaan aan de norm – een ondergrens – die de inspectie hanteert bij de beoordeling. Deze norm houdt in het po en vo gedeeltelijk rekening met de leerlingenpopulatie op de school. Het laat dus niet zien of elke leerling genoeg leert. In hoofdstuk 2 staan de resultaten van leerlingen bij de basisvaardigheden taal, rekenen en wiskunde en burgerschap.

### Meer ambitie noodzakelijk

Duidelijk wordt uit beide hoofdstukken dat meer ambitie noodzakelijk is. De door de inspectie gehanteerde normen voor onderwijsresultaten in het po (primaire onderwijs) en vo betreffen ondergrenzen, die onder het landelijk gemiddelde liggen. Als scholen voldoende onderwijsresultaten behalen, betekent dat nog niet dat alle leerlingen de best mogelijke resultaten hebben gehaald en optimale kansen hebben gehad (zie ook hoofdstuk 3). Scholen mogen niet berusten in het voldoen aan de normen van de inspectie. Besturen en scholen moeten ambitieus zijn en naast de minimumdoelen ook streefdoelen opstellen. Deze ambitie moet worden doorgetrokken van

voor- en vroegschoolse educatie tot en met vervolgonderwijs: een doorlopende leerlijn waarmee iedere leerling en student zijn plek in de maatschappij kan verwerven.

### 1.2.1 Landelijk beeld van de kwaliteit van de voorschoolse educatie

#### Onderzoek naar voorschoolse educatie

In 2022 onderzocht de inspectie de kwaliteit van de voorschoolse educatie bij 195 voorscholen (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Voorschoolse educatie is bestemd voor peuters tussen de 2,5 en 4 jaar met een risico op een onderwijsachterstand. Voorschoolse educatie wordt aangeboden op de kinderdagopvang en is van groot belang voor kinderen om goed voorbereid aan de schoolloopbaan te kunnen beginnen. Inspecteurs beoordeelden de voorscholen op 8 standaarden uit ons waarderingskader. De standaarden Aanbod, Pedagogisch-didactisch handelen en Samenwerking werden verder uitgewerkt in verdiepende kwaliteitsaspecten om een beter inzicht in de kwaliteit van de voorscholen te krijgen.

#### Kwaliteit op orde, verbeteringen mogelijk

De meeste voorscholen presteren voldoende tot goed (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Er zijn wel enkele aandachtspunten bij het aanbod, het educatief handelen en de samenwerking met ouders en basisscholen. Het aanbod kan beter worden afgestemd op de ontwikkeling van de kinderen en de groepsruimtes kunnen aantrekkelijker, uitdagender en meer spel- en taaluitlokkend worden ingericht. Het educatief handelen kan verbeteren door meer effectieve en gerichte activiteiten voor taalontwikkeling aan te bieden, afgestemd op de ontwikkeling van individuele kinderen. Daarnaast kunnen de pedagogisch mede-

## Meer dan 20% van de scholen in onze steekproefonderzoeken is onvoldoende. Scholen, besturen en overheid moeten samenwerken om dit aan te pakken.



werkers de interactie tussen kinderen bevorderen, meer feedback op het proces geven en meer aandacht geven aan de manier waarop kinderen problemen kunnen aanpakken. Voorscholen kunnen de samenwerking met ouders verbeteren, door onder andere meer activiteiten voor ouders aan te bieden en ouders te stimuleren om thuis ontwikkelingsgerichte activiteiten te doen. Om een doorgaande lijn te krijgen richting basisonderwijs, is de samenwerking met bo-scholen van belang. Deze samenwerking kan beter door het aanbod, het pedagogisch-educatief handelen, de omgang met ouders en de begeleiding van kinderen meer op elkaar af te stemmen.

### De kwaliteit van de voorschoolse educatie is stabiel

Onlangs maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de coronapandemie en personeelstekorten in de kinderopvangsector, bleef de kwaliteit van de voorschoolse educatie tussen 2019 en 2022 stabiel (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Dat betekent ook dat we dezelfde aandachtspunten uit 2019 in 2022 opnieuw constateerden. Vanwege het belang van het educatieve aspect van voorschoolse educatie verdient de kwaliteit hiervan blijvende aandacht.

### 1.2.2 Landelijk beeld van de kwaliteit van het funderend onderwijs

#### Steekproefonderzoeken in het funderend onderwijs

Vanaf september 2023 voert de inspectie steekproefsgewijs kwaliteitsonderzoeken uit op scholen en afdelingen in het funderend onderwijs. Vanaf januari 2024 gebeurt dit ook bij opleidingen in het mbo. Op stelselniveau willen we een representatief beeld verkrijgen van de onderwijskwaliteit. De kwaliteitsonderzoeken leiden tot een eindoordeel voor

scholen en mogelijk tot herstelopdrachten aan het bestuur als niet voldaan is aan de wettelijke vereisten. Bij de steekproefonderzoeken onderzoeken we standaarden die bepalend zijn voor het eindoordeel, kwaliteitszorgstandaarden en de nieuwe standaard Basisvaardigheden. Deze wordt voornamelijk niet beoordeeld en weegt dus nog niet mee bij de bepaling van het eindoordeel. Wel kunnen herstelopdrachten gegeven worden voor de basisvaardigheden Nederlandse taal, rekenen en wiskunde en burgerschap (zie ook hoofdstuk 2).

### Eerste uitkomsten steekproefonderzoeken

Eind 2023 heeft de inspectie steekproefonderzoeken uitgevoerd bij scholen en afdelingen in het bo, vo en (v)so. Bijna 80% van deze onderzoeken leidde tot het eindoordeel voldoende (tabel 1.2.2a) (Inspectie van het Onderwijs, 2024t). Omdat de steekproef in deze eerste onderzoeksperiode nog klein was, zijn de percentages slechts indicatief voor de kwaliteit van alle scholen in Nederland. Desondanks valt op dat het percentage onvoldoende scholen en zeer zwakke scholen met ruim 20% hoog is.

**Tabel 1.2.2a** Eindoordelen voor scholen en afdelingen in de steekproefonderzoeken in het bo, vo en (v)so in de periode september tot en met december 2023

|             | Bo |      | Vo |      | (V)so |      |
|-------------|----|------|----|------|-------|------|
|             | n  | %    | n  | %    | n     | %    |
| Voldoende   | 79 | 79,8 | 67 | 77,9 | 31    | 77,5 |
| Onvoldoende | 18 | 18,2 | 19 | 22,1 | 9     | 22,5 |
| Zeer zwak   | 2  | 2    | 0  | 0    | 0     | 0    |
| Totaal      | 99 | 100  | 86 | 100  | 40    | 100  |

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024t)

### Kernvragen bij de onderwijskwaliteit

In het waarderingskader formuleert de inspectie 3 kernvragen bij de kwaliteit van het onderwijs op scholen. Dit zijn: leren de leerlingen genoeg, krijgen ze goed les en voelen ze zich veilig? Daarmee geven we aan wat we het allerbelangrijkst vinden

#### Leren de leerlingen genoeg?

Of leerlingen genoeg leren op scholen en afdelingen beoordelen we met de standaard Resultaten. In het vo beoordeelden we de leerresultaten op 98% van de afdelingen als voldoende of goed (figuur 1.2.2a) (Inspectie van het Onderwijs, 2024t). Daarbij merken we op dat de inspectie – vanwege corona – werkt met een aangepaste normering (zie ook paragraaf 1.3.3). Op 97% van de bo-scholen waren de leerresultaten voldoende of goed. Het (v)so blijft achter met 77%. De manier om de leerresultaten te berekenen verschilt per sector. Het oordeel geeft weer of op schoolniveau gemiddeld wordt voldaan aan de norm – een ondergrens – die de inspectie hanteert bij de beoordeling. Deze norm houdt in het primair onderwijs (po) en vo gedeeltelijk rekening met de kenmerken van de leerlingenpopulatie op de school. Het laat dus niet zien of elke leerling genoeg leert. Zie daarvoor hoofdstuk 2: de resultaten van leerlingen op de basisvaardigheden taal, rekenen en wiskunde en burgerschap.

#### Aangepaste beoordeling leerresultaten (v)so

Het hoge percentage onvoldoende oordelen over de leerresultaten in het (v)so komt waarschijnlijk doordat de inspectie sinds kort niet langer alleen bekijkt of een school bij 75% van de leerlingen het algemene uitstroomniveau behaalt, maar ook of de school aantoont dat de daarbij behorende streefniveaus voor Nederlands en rekenen

en wiskunde zijn gehaald. (Nog) niet alle (v)so-scholen tonen voldoende aan of streefniveaus behaald worden.

#### Krijgen de leerlingen goed les?

Het pedagogisch-didactisch handelen werd bij 94% van de bo-scholen als voldoende of goed beoordeeld en bij maar 85% van de vo-afdelingen (Inspectie van het Onderwijs, 2024t). Het gaat hierbij om oordelen op het niveau van de school of de afdeling. Een school of afdeling krijgt het oordeel voldoende voor het pedagogisch-didactisch handelen als een ruime meerderheid van de bezochte lessen op een school of afdeling voldoet aan de basiskwaliteit zoals beschreven in het waarderingskader.

#### Zijn de leerlingen veilig?

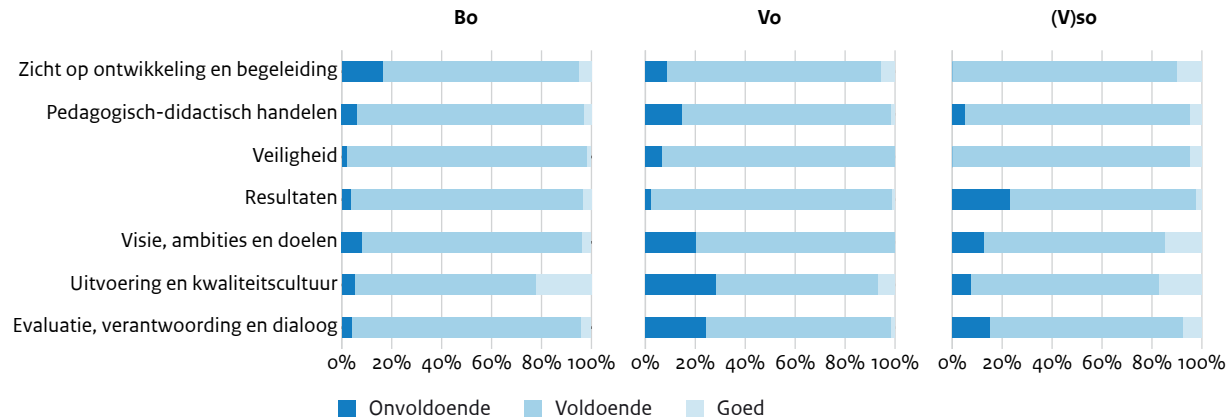
We beoordeelden de veiligheid op scholen in het (v)so, tot dusver, in alle gevallen als voldoende of goed (Inspectie van het Onderwijs, 2024t). In het bo kwamen we in 98% van de gevallen tot het oordeel voldoende of goed. De vo-scholen in de steekproef blijven achter met 93% voldoende oordelen. Een school krijgt een voldoende als het zorgt voor een veilige omgeving voor leerlingen. Daarbij vereist de wet dat een school veiligheidsbeleid voert, de veiligheid van leerlingen jaarlijks monitort, een persoon heeft aangesteld die het beleid tegen pesten coördineert, en zich houdt aan de wettelijke verplichtingen in geval van een mogelijk zedenmisdrijf (zie ook hoofdstuk 4).

#### Verschillen tussen sectoren

Bij bijna alle standaarden constateerden wij verschillen tussen de sectoren. Vooral het verschil bij de kwaliteitszorgstandaarden is opmerkelijk. In het vo is de beoordeling van deze standaarden zorgelijk: op ongeveer 1 op de 4 afdelingen zijn zij als onvoldoende beoordeeld (Inspectie van het On-



**Figuur 1.2.2a** Oordelen op de standaarden voor scholen en afdelingen in de steekproefonderzoeken in het bo, vo en (v)so in de periode september tot en met december 2023 (in percentages, n bo=99, n vo=103, n (v)so=40)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024t)

derwijs, 2024t). Dit betekent dat het bij wet verplichte stelsel van kwaliteitszorg niet goed functioneert en de afdeling de onderwijskwaliteit niet goed kan bewaken, verbeteren en borgen. Ook het oordeel op de standaard Zicht op ontwikkeling en begeleiding verschilde tussen de sectoren. In het bo kreeg 16% van de scholen hiervoor een onvoldoende en in het (v)so geen enkele school (zie ook hoofdstuk 5). Deze verschillen tussen sectoren vragen om duiding. Door het komende jaar meer steekproefonderzoeken te doen, hopen we te achterhalen waar deze verschillen door komen.

#### Meeste herstelopdrachten over basisvaardigheden

Het eindoordeel voldoende betekent niet dat de inspectie geen herstelopdrachten geeft. Ook bij het oordeel voldoende kan een herstelopdracht gegeven worden over

een element van een standaard. We geven een herstelopdracht als niet voldaan wordt aan de wet. Verreweg de meeste herstelopdrachten zijn gegeven over de basisvaardigheden en dan vooral over het element burgerschap (zie ook hoofdstuk 2) (Inspectie van het Onderwijs, 2024t). Dit betekent dat het onderwijs in de basisvaardigheden op veel scholen te wensen overlaat. Gezien het aantal herstelopdrachten bij basisvaardigheden, houden wij er rekening mee dat wanneer de standaard Basisvaardigheden mee gaat tellen in het eindoordeel, het aandeel onvoldoende en zeer zwakke scholen zal stijgen.

#### Herstelopdrachten in het bo

In het bo kreeg 74% van de scholen een of meerdere herstelopdrachten voor de beoordeelde standaarden of

voor de basisvaardigheden (tabel 1.2.2b) (Inspectie van het Onderwijs, 2024t). Voor de standaarden Resultaten, Uitvoering en kwaliteitscultuur, Veiligheid en Evaluatie, verantwoording en dialoog werden relatief weinig herstelopdrachten gegeven (10% of minder). Voor de standaarden Pedagogisch-didactisch handelen (21%), Visie, ambities en doelen (24%) en Zicht op ontwikkeling en begeleiding (34%) waren dat er meer, en ook duidelijk meer dan het aantal scholen dat als onvoldoende werd beoordeeld op die standaarden.

#### Herstelopdrachten in het vo

88% van de vo-scholen kreeg een of meerdere herstelopdrachten voor de beoordeelde standaarden of voor de basisvaardigheden (tabel 1.2.2.b) (Inspectie van het Onderwijs, 2024t). Voor de standaard Resultaten kreeg slechts 1% van de vo-scholen een herstelopdracht. Bij de andere standaarden had een vijfde (Veiligheid), bijna een derde (Verantwoording en dialoog en Visie, ambities en doelen) of rond de 40% van de scholen een herstelopdracht (Uitvoering en kwaliteitscultuur, Pedagogisch-didactisch handelen en Zicht op ontwikkeling en begeleiding). Het lage percentage herstelopdrachten voor de standaard Resultaten hangt samen met het besluit om, vanwege de gevolgen van corona, bij de beoordeling van de onderwijsresultaten tot 2024-2025 geen gebruik te maken van de indicator examencijfers.

#### Herstelopdrachten in het (v)so

In het (v)so kreeg 88% van de scholen een of meerdere herstelopdrachten voor de beoordeelde standaarden of voor de basisvaardigheden (tabel 1.2.2b) (Inspectie van het Onderwijs, 2024t). Voor de standaarden Uitvoering en kwaliteitscultuur en Veiligheid zijn relatief weinig herste-

lopdrachten gegeven (10% of minder). Voor de standaarden Visie, ambities en doelen, Pedagogisch-didactisch handelen en Resultaten kregen meer scholen herstelopdrachten. Bij een tweetal standaarden zijn er duidelijke verschillen tussen het aantal herstelopdrachten en het aantal onvoldoende oordelen. Voor de standaarden Evaluatie, verantwoording en dialoog en Zicht op ontwikkeling en begeleiding kregen 42% respectievelijk 48% van de scholen herstelopdrachten. Het aandeel scholen dat een onvoldoende kreeg voor de standaard Evaluatie, verantwoording en dialoog was echter 15% en de standaard Zicht op begeleiding en ontwikkeling was bij geen enkele (v)so-school onvoldoende.

**Tabel 1.2.2b** Percentage scholen dat een of meerdere herstelopdrachten kreeg tijdens de steekproefonderzoeken, naar standaard en de basisvaardigheden (bo n=98, vo n=103, (v)so n=40)

|                                      | Bo | Vo | (V)so |
|--------------------------------------|----|----|-------|
| Basisvaardigheden                    | 66 | 76 | 58    |
| Zicht op ontwikkeling en begeleiding | 34 | 42 | 48    |
| Pedagogisch-didactisch handelen      | 21 | 42 | 18    |
| Veiligheid                           | 6  | 19 | 10    |
| Resultaten                           | 3  | 1  | 28    |
| Visie, ambities en doelen            | 24 | 30 | 15    |
| Uitvoering en kwaliteitscultuur      | 5  | 38 | 8     |
| Evaluatie, verantwoording en dialoog | 10 | 30 | 42    |
| Geen enkele herstelopdracht          | 26 | 12 | 12    |

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024t)

### Somber voorlopig beeld

De eerste indrukken uit de steekproefonderzoeken geven aan dat mogelijk op veel scholen de kwaliteit van het

onderwijs niet voldoet en dat duizenden leerlingen niet het onderwijs krijgen dat ze nodig hebben. Zelfs op scholen en afdelingen waar standaarden met een voldoende werden beoordeeld, gaven we voor deze standaarden herstelopdrachten omdat niet op alle onderdelen werd voldaan aan de wet. Maar weinig scholen kregen geen enkele herstelopdracht.

### 1.2.3 Landelijk beeld van de kwaliteit van het mbo

#### Vanaf 2024 steekproefonderzoeken in het mbo

Op dit moment heeft de inspectie nog geen landelijk representatief beeld van de kwaliteit van het onderwijs in het mbo. De afgelopen jaren lag bij het bestuursgerichte toezicht het accent op de borging door het bestuur van de kwaliteit van alle opleidingen. Om, net als in het funderend onderwijs, weer zicht te krijgen op de onderwijskwaliteit van opleidingen, zijn we per 1 januari 2024 ook in deze sector gestart met het steekproefsgewijs uitvoeren van kwaliteitsonderzoeken.

### 1.2.4 Landelijk beeld van de kwaliteit van het hoger onderwijs

#### Accreditatiestelsel

Het is de taak van de NVAO om op basis van kwaliteitsoordelen van visitatiepanels instellingen en/of opleidingen te accrediteren. Visitatiepanels bestaan uit onafhankelijke deskundigen en een student. Anders dan in andere delen van het onderwijs, heeft de inspectie in het ho niet de taak om de kwaliteit van individuele opleidingen of instellingen te beoordelen. De inspectie heeft wel tot taak periodiek onderzoek te doen naar de ontwikkeling van het accreditatiestelsel.

#### Oordelen komen betrouwbaar tot stand

Het accreditatiestelsel toont met visitaties en accreditaties aan dat de kwaliteit van het ho op orde en stabiel is. Het accreditatiestelsel zelf voldoet in de basis, zodat iedereen erop kan vertrouwen dat geaccrediteerde opleidingen inderdaad aan de basiskwaliteit voldoen (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). De werkwijze ten aanzien van bestaande opleidingen borgt voldoende dat de kwaliteitsoordelen in visitaties en accreditaties betrouwbaar, valide, onafhankelijke en deskundig tot stand komen.

#### Verbeterpunten accreditatiestelsel

Er is wel enige verbetering van het huidige accreditatiestelsel gewenst (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Het gaat dan om:

- de aansluiting tussen de in het stelsel gehanteerde definitie van basiskwaliteit enerzijds en anderzijds de kwaliteit zoals besproken in maatschappelijke discussies. Als maatschappelijke opgaven niet herkenbaar in visitatierapporten terugkomen, ondermijnt dat op den duur het vertrouwen in het ho. Daarom vindt de inspectie het van groot belang dat opleidingen zich in opleidingsvisitaties expliciet verantwoorden over zaken als de kwaliteit van de studiebegeleiding, de stage en het lesklimaat. Dit zijn basale onderdelen van het onderwijsleerproces. Via tijdelijke indicatoren of thema's kan daarover in visitaties expliciet worden gerapporteerd gedurende een periode van 6 jaar.
- de perverse prikkel die uitgaat van de financiering van evaluatiebureaus door de instellingen zelf. De peers en secretarissen die ondersteuning bieden en het visitatierapport schrijven worden nu betaald door de instellingen (vaak via een opdracht aan evaluatiebureaus). Zij beoordelen degene die hen betaalt. Dit kan de

onafhankelijkheid, al is het maar in de beeldvorming, onder druk zetten. De inspectie raadt een heroverweging van deze financiering aan.

### Behoud sterke kanten, verbeter waar nodig

Inmiddels werkt de minister aan een systeem van instellingsaccreditatie. De inspectie adviseert daarbij de sterke kanten van het huidige stelsel – vooral de werkwijze gericht op onafhankelijkheid en de betrouwbaarheid en validiteit van de oordelen – te behouden in een eventueel nieuw stelsel. De verbeterpunten kunnen bij de uitwerking van een nieuw stelsel worden meegenomen.

#### Rol opleidingscommissies

Ho-instellingen hebben veel autonomie. Daar staan interne kwaliteitszorg, een verantwoordingsplicht met zesjaarlijkse beoordelingen en accreditaties van alle opleidingen en governance met interne controles tegenover. Onderdeel van de interne governance zijn de opleidingscommissies, die bestaan uit studenten en docenten. Ze hebben instemmingsrecht op delen van de onderwijs- en examenregeling en adviseren het opleidingsmanagement over de kwaliteit van de opleidingen.

#### Veel studenten onbekend met opleidingscommissie

Studenten en docenten vormen samen de opleidingscommissie (OC). De inspectie deed onderzoek naar deelname en belangstelling van studenten en docenten voor de OC. Veel ho-studenten bleken niet te weten wat een OC is en waar de OC van hun eigen opleiding voor staat (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Dit is zorgelijk want dit ondermijnt de kracht van de OC als medezeggenschapsorgaan.

#### Opleidingscommissie gewaardeerd

In het hoger beroepsonderwijs (hbo) gaf 11% van de docenten aan lid te zijn van een OC (Inspectie van het Onderwijs, 2024j, 2023). In het wetenschappelijk onderwijs (wo) was dat 16%. Zij noemden als redenen om geen lid te zijn: geen belangstelling (28%), niet mogelijk vanwege de functie (16%), al eerder lid geweest (16%), nooit verkozen (15%), of andere redenen, bijvoorbeeld een te kleine aanstelling. Het is positief dat een gebrek aan waardering voor de OC nauwelijks een rol speelt: slechts 3% van de docenten gaf aan dat ze geen lid zijn van de OC omdat de werkzaamheden van de OC te weinig worden gewaardeerd in hun organisatie. Evenmin is een negatieve beeldvorming over de beschikbare tijd als OC-lid of over de facilitering van de OC een reden van betekenis om geen OC-lid te worden.

#### Tijdgebrek docentleden OC

In de praktijk is volgens de docenten de beschikbare tijd voor de OC vaak niet voldoende. Van de docenten die wel in de OC zitten, zei 32% onvoldoende tijd te hebben voor het OC-werk (Inspectie van het Onderwijs, 2024j, 2023). Het is aannemelijk dat tijdgebrek een negatief effect heeft op de kwaliteit van hun werk en dat dit de kracht van de OC als onderdeel van de interne controles beperkt. Een kleine meerderheid van de OC-leden (hbo: 59% en wo: 48%) heeft behoefte aan verdere professionalisering. Het is niet bekend in welke mate zij daar tijd voor vrij kunnen maken.

#### Meer tijd voor OC noodzakelijk

Voor een krachtig functionerende OC moeten studenten de OC kennen en moeten docenten tijd hebben voor de OC. De inspectie roept de besturen van instellingen op er zorg voor te dragen dat de OC-leden meer tijd krijgen voor hun OC-werk en meer ruimte voor de gewenste professi-

onalisering. Ook moeten de besturen zich inzetten voor meer bekendheid van de OC bij studenten. Die inspanning, naar docenten en studenten, kan een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het ho en aan het functioneren van de interne verantwoording.

## 1.3 Toezicht op scholen en opleidingen

### 1.3.1 Uitkomsten kwaliteitsonderzoeken in het po, vo, (v)so en mbo

#### De totstandkoming van een eindoordeel

De inspectie komt pas tot een oordeel over scholen en opleidingen als er onderzoek gedaan is naar de kwaliteit. Naast steekproefsgewijs onderzoek, doen we kwaliteitsonderzoek naar aanleiding van (ernstige) risico's, zoals mogelijk onvoldoende onderwijsresultaten. Bij verreweg de meeste scholen en opleidingen wijst onze risicoanalyse uit dat er geen aanleiding is om een kwaliteitsonderzoek uit te voeren. Een kwaliteitsonderzoek bij scholen en opleidingen leidt tot het eindoordeel voldoende, onvoldoende of zeer zwak.

#### Meer dan de helft van de risicoscholen en -opleidingen onvoldoende of zeer zwak

In het kalenderjaar 2022 heeft de inspectie op grond van 210 kwaliteitsonderzoeken naar aanleiding van risico's in het funderend onderwijs en het mbo 75 keer het oordeel onvoldoende en 42 keer het oordeel zeer zwak

uitgesproken (tabel 1.3.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2024q, 2024u, 2024v, 2024o). Het gaat hier dus niet om steekproefonderzoeken. Ondanks de risico's gaf de inspectie 93 keer het oordeel voldoende. In 2023 werd 117 keer een onvoldoende, 38 keer zeer zwak en 131 keer een voldoende gegeven. Het toegenomen aantal onderzoeken in 2023 komt door het versterkte toezicht, dat de inspectie vanaf schooljaar 2022-2023 toepast. Daarbij besluiten we ook bij minder zwaarwegende risico's een kwaliteitsonderzoek uit te voeren.

#### Wat is zeer zwak?

In de wet is vastgelegd dat de inspectie in het po en vo het oordeel zeer zwak uitspreekt als de leerresultaten ernstig en langdurig tekortschieten en het onderwijs ook op een of meer andere belangrijke onderdelen niet voldoet aan de wettelijke eisen. Als de leerresultaten niet beoordeeld kunnen worden, of, zoals bij het (v)so niet doorslaggevend zijn voor het oordeel, betreft de inspectie de kwaliteitszorg van de school bij het oordeel. Het oordeel zeer zwak wordt door besturen en scholen vaak als een hard oordeel gevoeld. De inspectie wil met dit oordeel

echter duidelijk maken dat het onderwijs aan de duizenden leerlingen die op een zeer zwakke school zitten dringend verbeterd moet worden.

Een mbo-opleiding krijgt het oordeel zeer zwak als het studiesucces onvoldoende is én onvoldoende uitvoering wordt gegeven aan de zorgplicht inzake het onderwijsprogramma en de examinering, de beroepspraktijkvorming of regels op het gebied van veiligheid. De examinering van een mbo-opleiding is van onvoldoende kwaliteit als daarbij niet voldaan wordt aan de landelijke examenstandaarden zoals opgenomen in de Regeling standaarden examenkwaliteit beroepsopleiding 2021.

#### Meeste scholen Caribisch Nederland voldoen aan basiskwaliteit

Caribisch Nederland (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba) telt 14 bo-scholen en 3 vo-scholen. Op Bonaire wordt mbo aangeboden door 1 bekostigde instelling en 1 niet-bekostigde instelling. Elke 2 jaar voert de inspectie bij elke school een kwaliteitsonderzoek uit. Aan het

einde van schooljaar 2022-2023 voldeden 3 bo-scholen niet aan de basiskwaliteit, waarvan 1 gedurende 3 opeenvolgende jaren. Alle vo- en mbo-scholen voldeden aan de basiskwaliteit. De context van het onderwijs in Caribisch Nederland zorgt voor specifieke uitdagingen (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Zo is de aansluiting op het vervolgonderwijs in Nederland, vanwege de taal, voor veel leerlingen (te) moeilijk. Voor leerlingen van de bovenwindse eilanden komt daar de overstap naar een ander onderwijssysteem bij. De kleinschaligheid van de eilanden brengt met zich mee dat binnen een groep of klas grote verschillen bestaan tussen leerlingen in niveau, maar vooral ten aanzien van de (extra) ondersteuningsbehoeften.

#### Na herstelperiode kwaliteit meestal op orde

Een jaar na vaststelling van het rapport over een onvoldoende of zeer zwakke school of afdeling voert de inspectie herstelonderzoek uit. Meestal is de kwaliteit niet langer onvoldoende of zeer zwak. Toch komt het geregeld voor dat ook na de herstelperiode het onderwijs nog onvoldoende is. Soms beoordelen we de kwaliteit zelfs (opnieuw) als zeer zwak. In het vo gebeurde dat in 2022 relatief vaak (9 keer) (Inspectie van het Onderwijs, 2024u). Bij een tweede achtereenvolgende beoordeling zeer zwak informeren we de minister. Deze kan bij herhaald zeer zwak maatregelen treffen, zoals het beëindigen van de bekostiging. Wanneer een mbo-opleiding het oordeel zeer zwak of het oordeel onvoldoende examenkwaliteit krijgt, stuurt de inspectie de instelling een waarschuwingsbrief. Hierin is de termijn opgenomen waarbinnen de geconstateerde tekortkomingen hersteld moeten zijn. Na deze termijn voert de inspectie bij de opleiding een herstelonderzoek

**Tabel 1.3.1a** Eindoordelen bij kwaliteitsonderzoeken naar aanleiding van risico's bij scholen, afdelingen en opleidingen, per sector in 2022 en 2023

|             | Po   |      | Vo   |      | (V)so |      | Mbo  |      | Totaal |      |
|-------------|------|------|------|------|-------|------|------|------|--------|------|
|             | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022  | 2023 | 2022 | 2023 | 2022   | 2023 |
| Voldoende   | 51   | 76   | 21   | 33   | 17    | 16   | 4    | 6    | 93     | 131  |
| Onvoldoende | 45   | 56   | 24   | 47   | 3     | 11   | 3    | 3    | 75     | 117  |
| Zeer zwak   | 26   | 33   | 11   | 3    | 4     | 2    | 1    | 0    | 42     | 38   |
| Totaal      | 122  | 165  | 56   | 83   | 24    | 29   | 8    | 9    | 210    | 286  |

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024q, 2024u, 2024v, 2024o)

uit. Wanneer uit dit onderzoek blijkt dat de eerder geconstateerde tekortkomingen die tot het oordeel zeer zwak leidden niet zijn hersteld, kan de minister besluiten de betreffende mbo-instelling het recht te ontnemen om de opleiding te verzorgen.

### Goede kwaliteitszorg nodig

In rapporten van zeer zwakke scholen schrijven inspecteurs geregeld dat er veel wisselingen zijn geweest in de schoolleiding, of woorden van gelijke strekking. Stabiel bestuur, een goede kwaliteitszorg en een professionele kwaliteitscultuur kunnen ervoor zorgen dat de onderwijskwaliteit op peil blijft of, liever, steeds verder verbetert. Onder goede kwaliteitszorg verstaat de inspectie dat het bestuur en de schoolleiding de gewenste kwaliteit van alle belangrijke onderdelen van het onderwijs vastleggen en deze kwaliteit systematisch bewaken en waar nodig verbeteren. Bij voorkeur gebeurt dit via kansrijke interventies, bijvoorbeeld het verbeteren van de instructiekwaliteit.

### 1.3.2 De kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs

#### De totstandkoming van een oordeel

In het ho beoordelen visitatiepanels de kwaliteit van opleidingen en instellingen. De instellingstoets kwaliteitszorg (ITK), is vrijwillig. Opleidingen van instellingen met een positieve ITK krijgen eens in de 6 jaar een beperkte opleidingsbeoordeling. Opleidingen van instellingen zonder ITK krijgen eens in de 6 jaar een uitgebreide opleidingsbeoordeling. De NVAO beoordeelt of de oordelen van de panels navolgbaar zijn en kan dan beslissen tot accreditatie.

Een accreditatie bevestigt dat de opleiding aan de basiskwaliteit voldoet en dus dat de instelling haar kwaliteitszorg (zowel het interne systeem als de kwaliteitscultuur) op orde heeft. Indien nodig kan de NVAO voorwaarden opleggen.

### Verreweg de meeste opleidingen voldoen aan basiskwaliteit

In 2022 nam de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) accreditatiebesluiten over 234 bestaande opleidingen: 228 opleidingen voldeden aan de basiskwaliteit, 4 opleidingen kregen voorwaarden opgelegd en 2 opleidingen voldeden niet (NVAO, 2023). Daarnaast nam de NVAO 92 besluiten over nieuwe opleidingen: 74 opleidingen kregen groen licht om te starten, 16 opleidingen kregen voorwaarden opgelegd en 2 aanvragen zijn afgewezen. Daarnaast is er een onbekend aantal visitaties van bestaande of nieuwe opleidingen uitgevoerd met een negatief resultaat. Dat was aanleiding voor de betrokken instellingen om het visitatierapport niet ter besluitvorming aan de NVAO voor te leggen en de opleiding zelf af te bouwen of (voorlopig) niet te starten. In 2022 vonden er geen nieuwe instellingstoetsen kwaliteitszorg (ITK's) plaats. Wel besloot de NVAO over 2 instellingen dat zij voldoen aan de ITK, nadat een visitatiepanel tot een positief oordeel was gekomen over de realisatie van de voorwaarden die de NVAO eerder had opgelegd.

### 1.3.3 Gemiddelde onderwijsresultaten van scholen en afdelingen in het po, vo en (v)so

#### Berekende oordelen

In het po en vo berekenen we jaarlijks een oordeel over de onderwijsresultaten. Deze berekening heeft betrekking op 3 schooljaren. Bij de normering

houdt de inspectie rekening met de kenmerken van de leerlingenpopulatie van de school. Indien het berekend oordeel onvoldoende is, volgt in de regel een bestuursgesprek en daarna meestal een kwaliteitsonderzoek. Bij een kwaliteitsonderzoek gaan we onder meer na of het berekend oordeel juist is en omgezet kan worden naar een definitief oordeel.

### Onderwijsresultaten bo-scholen voldoen

Voor elke bo-school berekent de inspectie jaarlijks op basis van de eindtoetsen (vanaf 2023-2024 de Doorstroomtoets) of het driejaarsgemiddelde van de leerresultaten voldoende of onvoldoende is. Het oordeel over de leerresultaten heeft betrekking op het percentage leerlingen op een school dat de referentieniveaus (1F en 1S/2F) voor leesvaardigheid, taalverzorging en rekenen beheerst. De berekende onderwijsresultaten liggen op de meeste scholen minimaal op of boven de ondergrenzen. 98% van de scholen voldeed aan de ondergrens voor 1F, 89% aan die voor 1S/2F (Inspectie van het Onderwijs, 2024q). Dit betekent niet dat alle leerlingen op die scholen deze niveaus behalen (zie ook hoofdstuk 2). Het berekend aandeel onvoldoende onderwijsresultaten voor 1S/2F lag in 2023 hoger dan in 2022. Dit komt omdat we in 2023 hogere correctiewaarden hanteerden dan in 2022, vanwege de gevolgen van corona en normeringsverschillen tussen eindtoetsen in 2019 en 2021.

### Onderwijsresultaten vo stabiel

In het vo berust het berekende oordeel op 4 indicatoren die betrekking hebben op het rendement in de onder- en bovenbouw en op de centraal examencijfers. In 2021,

2022 en 2023 heeft de inspectie, vanwege de gevolgen van corona, het gemiddelde centraal examencijfer niet meegenomen. Het oordeel heeft daardoor betrekking op 3 indicatoren, waarvan er 2 boven de norm moeten liggen voor het oordeel voldoende. In 2023 is bij de schoolsoorten vmbo-b, vmbo-k en vmbo-g/t het aandeel voldoende oordelen nagenoeg gelijk aan 2022 (Inspectie van het Onderwijs, 2024u). Bij het vwo is dit aandeel iets gestegen. Bij de havo is sprake van een licht dalende trend.

#### Onderwijsresultaten vso lager dan in so

(V)so-scholen zijn verplicht om voor alle leerlingen een ontwikkelingsperspectief op- en vast te stellen. Daarin staat welke uitstroombestemming en welk uitstroomniveau ze met een leerling beogen. In 2022-2023 voldeed 92% van de so-scholen aan de inspectienorm waarbij 75% van de leerlingen uitstroomt op of boven het niveau van het ontwikkelingsperspectief, in het vso ging het om 84% van de scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2024v).

#### Meer ambitie moet

De door de inspectie gehanteerde normen voor onderwijsresultaten in het po en vo betreffen ondergrenzen, die onder het landelijk gemiddelde liggen. De meeste normen die we hanteren zijn gecorrigeerd voor kenmerken van de leerlingenpopulatie. Als scholen voldoende onderwijsresultaten behalen, betekent dat nog niet dat alle leerlingen de best mogelijke resultaten hebben gehaald en kansen hebben gehad (zie ook hoofdstuk 3). Scholen mogen niet berusten in het voldoen aan de normen van de inspectie. Besturen en scholen moeten ambitieus zijn en kunnen naast de minimumdoelen ook streefdoelen opstellen.

#### Herhaald onderzoek naar schoolexaminering in het vo

In 2018 en in 2019 werd de maatschappij geconfronteerd met enkele incidenten in de schoolexamens die grote gevolgen hadden voor leerlingen en scholen. Daarom deden we in 2019 onderzoek naar de schoolexaminering in het vo (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Mede op basis van de resultaten van dit onderzoek werd in 2021 de WVO gewijzigd. In 2023 onderzochten en beoordeelden wij opnieuw of de afsluiting van het vo via het schoolexamen zorgvuldig plaatsvindt. We keken naar 127 afdelingen, die tezamen een representatief beeld van het vo vormen.

#### Schoolexaminering nog steeds onvoldoende op orde

De kwaliteit van de examinering is nog onvoldoende op orde. Bij 32% van de afdelingen werd de schoolexaminering als onvoldoende beoordeeld (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). In die gevallen stelden we zowel in de uitvoering als in de kwaliteitsborging aanzienlijke aantallen tekortkomingen vast. In het onderzoek bevatte 37% van de programma's van toetsing en afsluiting (PTA's) niet alle verplichte schoolexamendomeinen. Bij 13% van de scholen was niet alle verplichte examenstof getoetst. Naast tekortkomingen zijn er ten opzichte van 2019 ook enkele verbeteringen. Dit betreft vooral de kwaliteit en de uitvoering van het PTA. In 2019 ontbraken in veel meer PTA's verplichte domeinen en constateerden we vaker dat ontbrekende domeinen niet waren getoetst.

#### Examencommissies voeren taken onvoldoende uit

Sinds augustus 2021 is de instelling van een examencommissie, inclusief haar taken, bij wet geregeld. Alle scholen in het onderzoek stelden de wettelijk

verplichte examencommissie in (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). Deze commissies voeren hun taak en rol, het borgen van de kwaliteit van de examinering, onvoldoende uit. Scholen worstelen met wettelijke bepalingen over onregelmatigheden, herkansingen en het inhalen van schoolexamens. Bijna een derde van de scholen wijkt bij onregelmatigheden en bij herkansen en inhalen soms af van de wettelijke regels en voorschriften. Scholen zeggen dat ze de wet- en regelgeving niet altijd duidelijk vinden.

#### Beperkte visie op vorm en inhoud schoolexamens

Veel besturen en scholen hebben een visie op examinering of zijn deze aan het ontwikkelen (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). Vaak beperkt de visie zich tot het afsluitend karakter van het examen en houdt in dat er een limiet gesteld wordt aan het aantal examentoetsen. De visie heeft zelden betrekking op de vorm en de inhoud van de schoolexamens.

#### De kwaliteit van de schoolexamens moet gegarandeerd zijn

De inspectie verwacht actie van het bestuur, de schoolleiding en de examencommissies. Besturen en schoolleiders moeten hun visie op examinering verder uitwerken. Ook moeten ze zorgen dat de uitvoering en de borging van de schoolexaminering gescheiden zijn. Uitvoering is een taak van de examensecretarissen (in samenwerking met medewerkers op alle niveaus van de school). Borging is een taak van de examencommissies. Van het ministerie vragen we te zorgen voor heldere en doelmatige regelgeving. Het blijft belangrijk dat alle stakeholders, waaronder zichzelf, de voorlichting voortzetten.

### 1.3.4 Nieuwe scholen in het funderend onderwijs

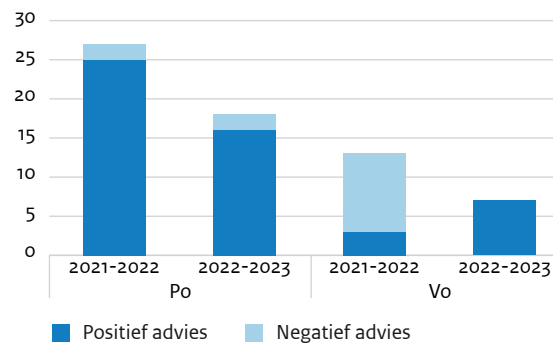
#### De Wet meer ruimte voor nieuwe scholen

Begin 2021 trad de wet Meer ruimte voor nieuwe scholen in werking. Deze wet wijzigt de procedure voor het starten van nieuwe openbare en bijzondere scholen in het po en vo zodat deze beter aansluit bij de daadwerkelijke belangstelling van leerlingen en ouders. De wet geeft meer ruimte voor nieuwe initiatieven voor scholen op grond van een bepaalde geloofs- of levensovertuiging, maar ook voor scholen op een pedagogische of andersoortige grondslag. De minister besluit na advies van de inspectie of de school bekostigd wordt. De inspectie voert in het eerste jaar na de start van een nieuwe school een kwaliteitsonderzoek uit.

#### Toegelaten scholen

De meeste initiatieven tot nieuwe scholen kregen in 2022-2023 een positief advies van de inspectie (figuur 1.3.4a). In 2021-2022 was dit in het vo anders, toen werden 10 negatieve adviezen gegeven. In vrijwel al deze gevallen werd niet voldaan aan de deugdelijkheidseisen omtrent burgerschap. Op 1 augustus 2023 startten 26 nieuwe scholen met verschillende grondslagen (vooral algemeen bijzonder en islamitisch) en vaak vernieuwende onderwijsconcepten. 9 scholen waarvoor de inspectie een positief advies gaf in 2022 startten niet in 2023. Dit kwam omdat de start van de school werd uitgesteld naar 2024 (8 keer), of omdat de initiatiefnemers zich terugtrokken (1 keer).

**Figuur 1.3.4a** Aantal positieve en negatieve adviezen van de inspectie over nieuwe scholen in 2021-2022 en 2022-2023\*



\*Verzelfstandigingen of splitsingen van bestaande vestigingen zijn buiten beschouwing gelaten.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024q, 2024u)

#### Risico's

Naast een bijdrage aan meer variëteit in het onderwijs, ziet de inspectie risico's. Nieuwe scholen leiden mogelijk tot meer concurrentie tussen scholen en meer segregatie tussen groepen leerlingen. Ook zijn er uitdagingen rond de huisvesting en het lerarentekort, zeker in stedelijke gebieden. Het verleden liet zien dat niet alle nieuwe scholen direct succesvol zijn. De toekomst zal uitwijzen of de kwaliteitstoets die de inspectie sinds 2022 uitvoert in het kader van de nieuwe stichtingsprocedure bijdraagt aan meer succesvolle nieuwe scholen.



## 1.4 De kwaliteit van besturen

### 1.4.1 Besturen in het funderend onderwijs en mbo

#### De totstandkoming van een oordeel

Bij besturen van scholen en instellingen voeren we periodiek onderzoek uit. Als we ernstige risico's zien bij een bestuur leidt dat soms tot vervroeging van het periodieke onderzoek en een enkele keer tot een specifiek onderzoek. Een onderzoek bij besturen leidt tot de waardering goed of het eindoordeel voldoende of onvoldoende. Dit oordeel heeft dan betrekking op het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambities. Het oordeel gaat niet over de bestuurders zelf.

#### Bij een kwart van de onderzochte po-, vo- en (v)so-besturen is de kwaliteitszorg onvoldoende

In het kalenderjaar 2022 gaf de inspectie na vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen in het funderend onderwijs 189 keer het eindoordeel voldoende of goed en 66 keer

het oordeel onvoldoende (tabel 1.4.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2024q, 2024u, 2024v). In 2023 was dat 114 keer voldoende of goed tegen 38 keer onvoldoende. Bij een kwart van de besturen stelden inspecteurs tekortkomingen vast die leiden tot het eindoordeel onvoldoende. In 2023 zijn minder vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen uitgevoerd dan in 2022, omdat de inspectie andere prioriteiten heeft gesteld.

#### Bestuurlijke kwaliteitszorg in het mbo bij ongeveer een vijfde onvoldoende

In het kalenderjaar 2022 heeft de inspectie na vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen in het bekostigd mbo 16 keer het eindoordeel voldoende of goed en 2 keer het oordeel onvoldoende gegeven (tabel 1.4.1b) (Inspectie van het Onderwijs, 2024o). In 2023 was dat 9 keer voldoende tegen 4 keer onvoldoende. Over 2 jaar gezien beoordeelden we bij ongeveer een vijfde van de besturen in het bekostigd mbo de kwaliteitszorg als onvoldoende. Bij besturen in het niet-bekostigd mbo is het beeld vergelijkbaar. Binnen een jaar na vaststelling van het rapport over een onvoldoende bestuur voert de inspectie een herstelonderzoek uit. De uitkomst daarvan is meestal dat de bestuurlijke kwaliteitszorg niet langer onvoldoende is.

Tabel 1.4.1a Eindoordelen bij vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen in het funderend onderwijs in 2022 en 2023

|             | Po   |      | Vo   |      | (V)so |      | Totaal |      |
|-------------|------|------|------|------|-------|------|--------|------|
|             | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022  | 2023 | 2022   | 2023 |
| Goed        | 15   | 12   | 0    | 1    | 3     | 1    | 18     | 14   |
| Voldoende   | 118  | 76   | 43   | 13   | 10    | 11   | 171    | 100  |
| Onvoldoende | 47   | 24   | 12   | 12   | 7     | 2    | 66     | 38   |
| Totaal      | 180  | 112  | 55   | 26   | 20    | 14   | 255    | 152  |

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024q, 2024u, 2024v)

Tabel 1.4.1b Eindoordelen bij vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen in het mbo in 2022 en 2023

|             | Mbo bekostigd |      | Mbo niet-bekostigd |      |
|-------------|---------------|------|--------------------|------|
|             | 2022          | 2023 | 2022               | 2023 |
| Goed        | 3             | 0    | 1                  | 3    |
| Voldoende   | 13            | 9    | 16                 | 10   |
| Onvoldoende | 2             | 4    | 4                  | 3    |
| Totaal      | 18            | 13   | 21                 | 16   |

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024o)

#### Besturen formuleren niet altijd toetsbare doelen

De inspectie schrijft niet voor hoe het stelsel van kwaliteitszorg ingericht dient te worden. Wel geven we in het onderzoekskader een beschrijving van de kwaliteitscyclus zoals wij die beoordelen. Kort samengevat gaat het om de inrichting, uitvoering en evaluatie van de besturing van de scholen of instellingen. Een goede inrichting van de bestuurlijke kwaliteitszorg begint bij een gedragen visie op onderwijs en een vertaling daarvan naar ambities en concrete doelen. We merken dat die vertaalslag niet altijd goed gemaakt wordt. Inspecteurs constateren dat concrete, of toetsbare doelen nogal eens ontbreken en dat evaluatie niet altijd plaatsvindt. Toetsbare (merk- of meetbare) doelen zijn er om te weten waar je naar toe wilt én om te evalueren of dat is gelukt.

### 1.4.2 Besturen van samenwerkingsverbanden passend onderwijs

#### De totstandkoming van het eindoordeel

Ook bij swv's voert de inspectie periodiek onderzoek uit. Het bestuur van een swv en de aangesloten schoolbesturen zijn gezamenlijk verantwoordelijk



voor de realisatie van passend onderwijs. Het toezicht van de inspectie geeft inzicht in de mate waarin swv's erin slagen hun wettelijke taken te vervullen. We kijken naar 2 kwaliteitsgebieden, namelijk Besturing, kwaliteitszorg en ambitie en Realisatie passend onderwijs. Beide kwaliteitsgebieden bestaan uit 3 standaarden die afzonderlijk beoordeeld worden. Met beslisregels waarin alle 6 standaarden een rol spelen, geven inspecteurs de waardering goed, het oordeel voldoende of onvoldoende.

### 1 op de 3 besturen van swv's onvoldoende

Een derde van de in 2022 en 2023 onderzochte swv's is van onvoldoende kwaliteit (tabel 1.4.2a) (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). In totaal kreeg 1 swv het eindoordeel goed. Van de 47 swv's die het eindoordeel voldoende kregen in 2022 of 2023 kreeg ruim de helft wel op een of meer standaarden de waardering goed. Die waardering gaven we dan meestal voor een van de standaarden binnen het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs. De swv's die als onvoldoende werden beoordeeld, realiseren meestal wel de wettelijke taken, maar hebben tekortkomingen in de kwaliteitszorg of bestuurscultuur.

### Dekkend netwerk hoogste prioriteit

In 2022 en 2023 stelden we bij 10 swv's tekortkomingen vast in het realiseren van wettelijke vereisten, zoals tekortkomingen in het dekkend netwerk van voorzieningen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). Deze tekortkomingen zijn zorgelijk omdat ze rechtstreeks van invloed zijn op het kunnen realiseren van passend onderwijs voor leerlingen. Het voorzien in een dekkend netwerk van voorzieningen moet de hoogste prioriteit hebben. Het bestuur, het intern toezicht van swv's en de aangesloten schoolbesturen hebben er allen belang bij dat er voldoende passende onderwijsplaatsen of voorzieningen zijn voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Hiervoor is het nodig dat swv's goed zicht houden op wat er nodig is in de regio, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht (zie ook hoofdstuk 5).

### Na herstelperiode swv's meestal weer voldoende

Een jaar na vaststelling van onvoldoende kwaliteit voert de inspectie herstelonderzoek uit. In 2022 en 2023 voerde de inspectie 11 herstelonderzoeken uit bij

swv's. In 9 gevallen wist het bestuur de tekortkomingen binnen de gestelde termijn te herstellen en kreeg het swv weer een voldoende eindoordeel (Inspectie van het Onderwijs, 2024v).

### Swv's betalen meer geld uit aan schoolbesturen

Swv's dragen een aanzienlijk deel van hun inkomsten af aan het (v)so. Het overige geld is bedoeld voor het bieden van extra ondersteuning aan leerlingen in met name het po en vo. Dit doen swv's door middelen over te maken naar de schoolbesturen en door het leveren van expertise of andere ondersteuning. De middelen die swv's na de afdracht aan het (v)so inzetten voor passend onderwijs in (voornamelijk) het po en vo zijn de afgelopen jaren gestegen, met name in het vo (Inspectie van het Onderwijs, 2024k).

### Zicht en sturing op en verantwoording van doelmatige besteding moet beter

Het is nodig om het zicht en de sturing op de doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen te verbeteren, evenals de verantwoording daarover (Inspectie van het onderwijs, 2023j). Daartoe moet het onderwijsveld de (extra) ondersteuningsbehoeften van leerlingen in beeld brengen en houden gedurende het gehele proces. Ook moet het stelsel van kwaliteitszorg ingericht zijn vanuit de focus op doelmatige besteding van middelen en kan er meer dialoog gevoerd worden over de doelmatige besteding van middelen. De intern toezichthouder kan een verwachtingskader opstellen dat gericht is op de doelmatige besteding van de middelen. Daarnaast is het nodig dat de overheid een definitie van doelmatige besteding wettelijk vastlegt.

Tabel 1.4.2a Eindoordelen bij vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen van swv's in 2022 en 2023

|             | Po   |      | Vo   |      | Totaal |      |
|-------------|------|------|------|------|--------|------|
|             | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022   | 2023 |
| Goed        | 1    | 0    | 0    | 0    | 1      | 0    |
| Voldoende   | 12   | 12   | 13   | 10   | 25     | 22   |
| Onvoldoende | 5    | 6    | 8    | 5    | 13     | 11   |
| Totaal      | 18   | 18   | 21   | 15   | 39     | 33   |

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024v)

## 1.5 De financiële kwaliteit

### 1.5.1 Continuïteit

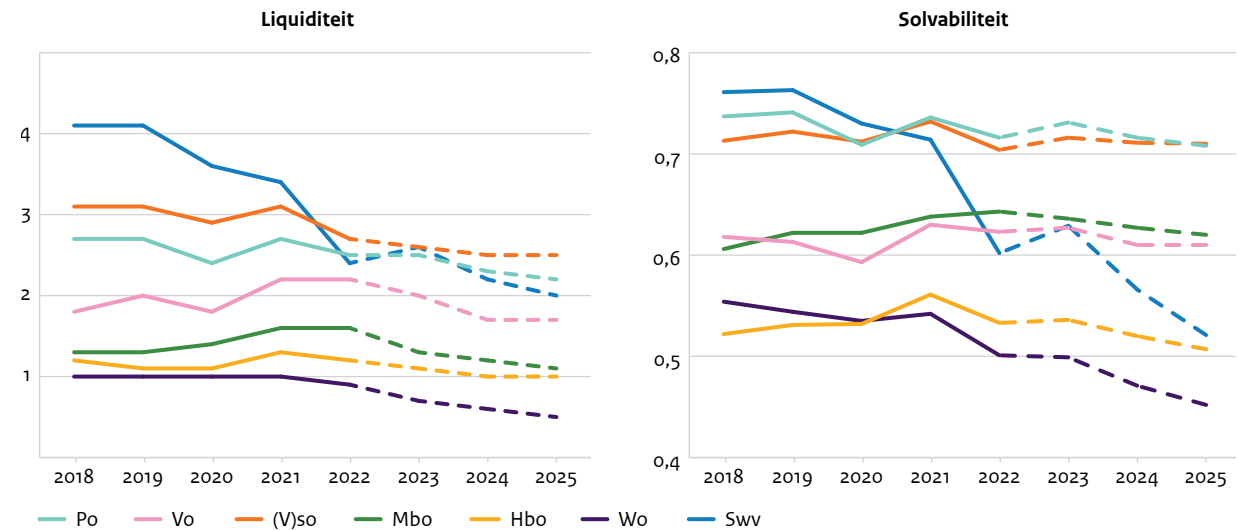
#### Signaleringswaarden

De inspectie gebruikt solvabiliteit ((eigen vermogen van besturen + voorzieningen)/passiva) om te kijken of besturen in de toekomst aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen. We hanteren een signaleringswaarde van 0,3. Om te kijken of het bestuur voldoende financiële middelen heeft om uitgaven op korte termijn te doen, gebruikt de inspectie liquiditeit (vlottende activa/kortlopende schulden) als signaleringswaarde. De hoogte hangt af van de baten van het bestuur: hoe hoger de baten van het bestuur, hoe lager de signaleringswaarde (tussen 0,5 en 1,5). Daarnaast heeft de inspectie ook nog de absolute omvang van de liquide middelen als signaleringswaarde (€ 100.000 in het funderend onderwijs en € 2 miljoen in het mbo en ho).

#### Financiële kengetallen stabiel

De liquiditeit en solvabiliteit van de onderwijsinstellingen zijn de afgelopen jaren over alle sectoren heen relatief stabiel en liggen gemiddeld boven de signaleringswaarden van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2024k). Alleen bij de swv's daalden de liquiditeit en solvabiliteit enigszins (figuur 1.5.1a). Volgens prognoses van de besturen zullen de waarden in de meeste sectoren de komende jaren enigszins dalen.

Figuur 1.5.1a Ontwikkeling van de liquiditeit en solvabiliteit per sector in de jaren 2018 tot en met 2025\*



\*vanaf 2023 gebaseerd op prognoses van besturen

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024k)

#### Liquide middelen en eigen vermogen nodig

Alle besturen samen hadden eind 2022 € 13,4 miljard aan liquide middelen en een eigen vermogen van € 16,8 miljard (Inspectie van het Onderwijs, 2024k). Dit betekent niet per se dat er onnodig geld wordt opgepot. Besturen hebben deze liquide middelen nodig. Zonder deze middelen kunnen bijvoorbeeld de salarisbetalingen gevaar lopen. Voor de lange termijn heeft het bestuur voldoende eigen vermogen nodig om een stabiel beleid te kunnen voeren en tegenvallers op te kunnen vangen.

#### Deel van de besturen onder de signaleringswaarden

De financiële kengetallen geven geen reden tot zorg. Toch had ongeveer 5% van de besturen een of meer van de financiële kengetallen onder de signaleringswaarden in 2022 (Inspectie van het Onderwijs, 2024k). In het po, (v)so en vo ging het om minder dan 4% van de besturen. In het mbo, hbo en wo lag de solvabiliteit bij alle besturen boven de signaleringswaarde, in het hbo en wo hebben enkele instellingen een liquiditeit onder de signaleringswaarde. Bij de swv's had meer dan 10% een solvabiliteit onder de signaleringswaarde van de inspectie. Het financieel continuïteitsrisico is bij

swv's beperkter, omdat de aangesloten schoolbesturen moeten bijspringen bij financiële problemen. Dat beperkt uiteraard wel het geld dat beschikbaar is voor passend onderwijs bij de aangesloten schoolbesturen.

### Ongeveer 1% van de besturen onder aangepast financieel toezicht

Als de inspectie zorgen heeft over de financiële continuïteit van besturen kan het deze onder aangepast financieel toezicht plaatsen. Dit betekent dat we bij deze besturen nauwlettend volgen hoe de financiële positie zich ontwikkelt. Op 1 augustus 2023 stonden 8 besturen onder aangepast financieel toezicht (Inspectie van het Onderwijs, 2024k). Het ging om 3 besturen in het po, 2 in het (v)so, 2 in het vo en 1 in het hbo. De aantallen daalden ten opzichte van 1 augustus 2022. Toen stonden 17 besturen onder aangepast financieel toezicht. Over meerdere jaren bekeken staat ongeveer 1% van de besturen onder aangepast financieel toezicht.

## 1.5.2 Financiële sturing

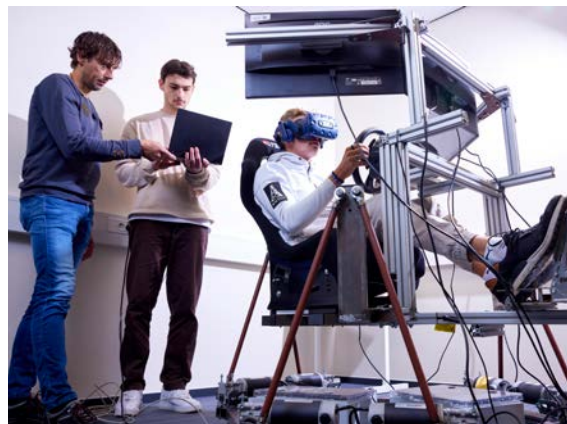
### Grootste deel uitgaven aan personeel

De inkomsten van besturen in alle sectoren stegen de afgelopen jaren in absolute zin en gemiddeld per leerling of student (Inspectie van het Onderwijs, 2024k). Het grootste deel van het geld geven besturen uit aan personeel. In het po en (v)so werd in 2022 meer dan 82% van alle uitgaven aan personeel gedaan. In het vo vormen personeelskosten 80% van de totale lasten, in het mbo 76%, in het hbo 79% en in het wo 71%. Het grootste deel van de personeelskosten gaat naar personeel in loondienst. In alle sectoren is een stijging te zien van de salariskosten per fte. Dit komt deels door

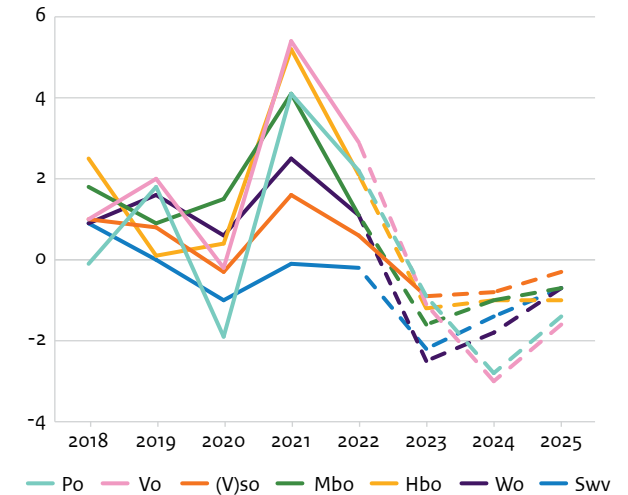
salarisverhogingen vanwege cao-afspraken en afspraken over het gelijktrekken van de salarisschalen tussen het po en vo. Daarnaast groeide de omvang van het personeelsbestand (OCW, 2023b).

### Rentabiliteit gemiddeld positief

De totale baten waren in 2022 hoger dan de totale lasten. De rentabiliteit was daarmee positief (Inspectie van het Onderwijs, 2024k). Alleen voor de swv's gold dit niet (figuur 1.5.2a). Dit komt met name door druk om mogelijk bovenmatige vermogens af te bouwen. Net als in 2021 zijn incidentele middelen een belangrijke reden voor de positieve rentabiliteit. Een deel van deze middelen is in 2022 ontvangen en kan tot en met schooljaar 2024-2025 uitgegeven worden. Daarvoor vormen besturen dan een bestemmingsreserve. Toch realiseerden niet alle besturen een positieve rentabiliteit in 2022. Bij meer dan een kwart van de besturen was sprake van een negatieve rentabiliteit.



**Figuur 1.5.2a** Ontwikkeling van de rentabiliteit per sector in de jaren 2018 tot en met 2025\*



\*vanaf 2023 gebaseerd op prognoses van besturen

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024k)

### Realisatie in 2022 positiever dan de begroting

In 2022 was, net als in voorgaande jaren, het gerealiseerde resultaat van besturen gemiddeld hoger dan het begrote resultaat (Inspectie van het Onderwijs, 2024k). Besturen begroten steeds vaker een negatief resultaat, maar eindigen vaak toch met een positief resultaat. Reserves namen hierdoor in bijna alle sectoren toe. De prognose van besturen voor de komende jaren is dat ze vaker negatief begroten. Dit komt deels omdat de bestemmingsreserves dan worden uitgegeven en deels omdat besturen met mogelijke bovenmatige reserves

deze willen afbouwen en daarvoor bijvoorbeeld extra personeel aanhouden.

### Gericht meerjarig begroten om rentabiliteit te behalen

De rijksbijdragen zijn ieder jaar hoger dan de besturen volgens hun begroting verwachten. In 2022 is € 3,9 miljard meer uitbetaald aan rijksbijdragen dan was begroot door de schoolbesturen (Inspectie van het Onderwijs, 2024k). Mogelijk stellen besturen hun jaarlijkse verwachting te laag of reageren zij onvoldoende op gewijzigde bekostiging. Gericht meerjarig begroten leidt ertoe dat besturen beter in staat zijn om hun voorspelde rentabiliteit te behalen. Besturen die dit beter doen, betrekken de budgethouders, zoals schooldirecteuren en afdelingsleiders, nauw bij het hele proces (Inspectie van het onderwijs, 2023a). En deze besturen houden de uitgaven en inkomsten gedurende het begrotingsjaar nauwlettend in de gaten, zodat ze direct bij kunnen sturen als er afwijkingen zijn.

### Toename mogelijk bovenmatig eigen vermogen in funderend onderwijs

In 2022 nam het mogelijk bovenmatige publieke eigen vermogen toe. Dit speelt met name in het funderend onderwijs met een toename van € 218 miljoen (Inspectie van het Onderwijs, 2024k). Bij de swv's daalde in 2022 het mogelijk bovenmatig eigen vermogen, in omvang en in het aantal besturen dat dit heeft. Dit is een mogelijk gevolg van de afbouwplannen, al was de afbouw niet zo hoog als begroot. Overigens betekent een vermogen boven de signaleringswaarde niet automatisch dat het vermogen te hoog is. Een bestuur kan goede redenen hebben om tijdelijk meer vermogen aan te houden, bijvoorbeeld om de gevolgen van groei of krimp op te

kunnen vangen of omdat er een renovatie aankomt. Het bestuur moet zich daar wel over verantwoorden in het jaarverslag.

### Verantwoording over toezicht op doelmatigheid lastig

Het intern toezichthoudend orgaan heeft vaak moeite om zich te verantwoorden over het toezicht op de doelmatigheid van de besteding van de middelen. In 2022 kreeg meer dan de helft van de onderzochte besturen een herstelopdracht hiervoor (Inspectie van het onderwijs, 2023b). Aan de hand van 32 jaarverslagen bekeken wij of de besturen deze herstelopdracht opvolgden. Bij drie kwart bleek het jaarverslag gewijzigd, maar bij slechts een derde van deze besturen met afdoende resultaat (Inspectie van het Onderwijs, 2024k). Beschreven was dan bijvoorbeeld wel dat toezicht was gehouden, maar niet hoe. Ook kwam het voor dat het toezicht op de doelmatige besteding zich uitsluitend richtte op de incidentele uitgaven en niet op de reguliere bestedingen, of er werd aangegeven dat vertrouwd werd op het goedkeurend oordeel van de accountant. Waar de verantwoording afdoende was, bevatte de tekst in het jaarverslag de volgende elementen:

- verwijzing naar een toezichtkader, waaraan de doelmatige besteding getoetst wordt en dat beschrijft wat onder doelmatig besteden verstaat.
- specificatie van de doelen die het bestuur wil bereiken, de wijze waarop de bestuurder hierop wordt aangesproken en de rol van het toezichthoudend orgaan hierin.
- Beroep op het bestuur op het gebruik van een beleidsrijke meerjarenbegroting, waarmee de besteding van middelen gekoppeld wordt aan de doelen.
- beschrijving van specifieke resultaten van het toezicht

in de verantwoording: wat wordt wel of juist niet als doelmatig bestempeld door de intern toezichthouder?

- opsomming van de hulpmiddelen die de toezichthouder heeft gebruikt, zoals managementrapportages en gesprekken met betrokkenen.

De Vereniging van toezichthouders in onderwijs en kinderopvang heeft in samenwerking met de inspectie een handreiking opgesteld voor de interne toezichthouders om vorm te geven aan het toezicht op de doelmatige besteding van middelen (VTOI-NVTK, 2023). Dat kan de interne toezichthouders helpen om de kwaliteit van hun toezicht en verantwoording daarover te verbeteren.

### 1.5.3 Incidentele middelen in het funderend onderwijs

#### Onderzoek naar incidentele middelen in het funderend onderwijs

De inspectie gaf in 2023 aan dat incidentele financiering van het onderwijs ook nadelen kan hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). We deden nader onderzoek naar incidentele middelen in het funderend onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2024m). Dit deden we door de financiële gegevens van besturen nader te analyseren. Een deel van de NP-Onderwijsmiddelen konden we niet meenemen in deze analyse, omdat deze verantwoord worden onder de post lumpsum rijksbijdragen OCW. We beschouwen deze middelen wel als incidenteel geld. Dit betekent dat de cijfers in deze paragraaf een onderschatting zijn van het daadwerkelijke aandeel incidenteel geld. Naast de financiële analyse zijn 14 besturen in het funderend onderwijs geïnterviewd.

### Stijging aandeel incidentele rijksmiddelen

In 2022 bedroeg het percentage incidentele middelen ten opzichte van de lumpsum 9% in het po, 15% in het vo en 7% in het (v)so (Inspectie van het Onderwijs, 2024m). De incidentele gelden vanuit het rijk stegen voor het funderend onderwijs van € 885 miljoen in 2018 tot € 1,84 miljard in 2022. De incidentele gelden vanuit andere verstrekkers (vooral gemeenten) stegen in deze periode niet en bedragen ongeveer € 358 miljoen. De meeste besturen hebben te maken met veel soorten incidentele gelden. Naast de NP-Onderwijsmiddelen (waaronder ook de arbeidsmarkttoelage en heterogene brugklassen) noemden besturen relatief vaak de subsidies basisvaardigheden, ventilatie, sterk techniek onderwijs, inhaal- en ondersteuningsprogramma's en zij-instromers. Daarnaast zijn er subsidies op gemeentelijk of regionaal niveau. Deze verschillen qua omvang en aard. In een enkel geval zijn ook subsidies uit het Europees Sociaal Fonds een belangrijke bron.

### Verschillen tussen besturen in ontvangen gelden

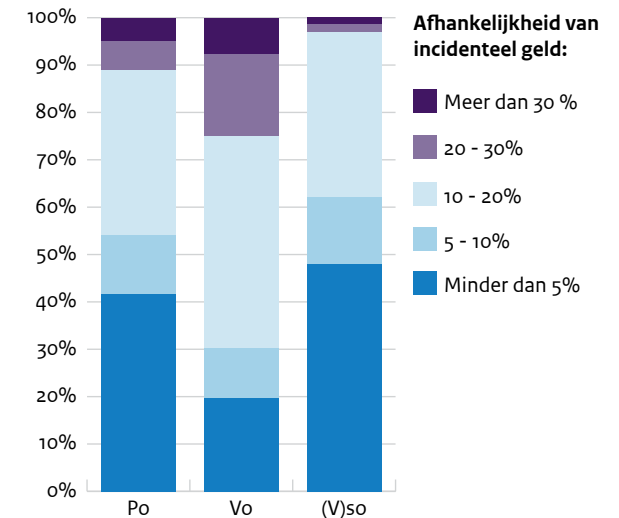
Het ene bestuur ontvangt meer subsidies dan het andere. In het po en vo krijgen besturen met een uitdagende leerlingpopulatie relatief meer incidentele gelden dan andere besturen. Dat komt omdat een deel van de subsidies gekoppeld is aan de complexiteit van de leerlingpopulatie (Inspectie van het Onderwijs, 2024m). De besturen zeiden ons dat de koppeling van de financiering aan de kenmerken van de doelgroep steeds sterker wordt. Volgens enkele besturen gaat dit nu zover dat de financiële krapte het grootste is op scholen die een gemiddeld profiel hebben. Deze vallen buiten een deel van de subsidies, terwijl ze nog steeds deels een uitdagende doelgroep kunnen hebben. Besturen

in gemeenten met meer dan 250.000 inwoners krijgen meer incidenteel geld. Dat geldt met name voor po-besturen. Dit komt deels door de leerlingpopulatie, maar ook verstrekken deze grotere gemeenten meer incidenteel geld dan andere gemeenten. Landelijk is het aandeel incidenteel geld vanuit gemeenten 2%, in deze grotere gemeenten is het 7% voor po-besturen, 3% voor vo-besturen en 4% voor (v)so-besturen.

### Afhankelijkheid van incidentele gelden wisselt per bestuur

Besturen zijn in wisselende mate afhankelijk van de incidentele gelden. De besturen die tot wel meer dan 30% van hun financiering ontvangen vanuit incidentele gelden zeggen voor hun bedrijfsvoering en financiering van hun personeel afhankelijk te zijn van deze middelen. Maar er zijn ook besturen die hier niet afhankelijk van zijn, omdat minder dan 5% van hun financiering uit incidentele middelen komt en ze een goede vermogenspositie hebben. In 2022 was het aandeel incidenteel geld meer dan 10% bij 46% van de po-besturen, bij 70% van de vo-besturen en bij 38% van de (v)so-besturen (figuur 1.5.3a). Een deel van de besturen gaf aan dat als incidentele gelden wegvallen, zij nog wel kunnen functioneren, maar dat lopende programma's of projecten moeten stoppen. Dat kan leiden tot kwaliteitsverlies en werkdrukverhoging.

**Figuur 1.5.3a** Indeling van besturen naar aandeel incidenteel geld ten opzichte van de lumpsum in 2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024m)

### De meeste besturen vragen beschikbare subsidies aan

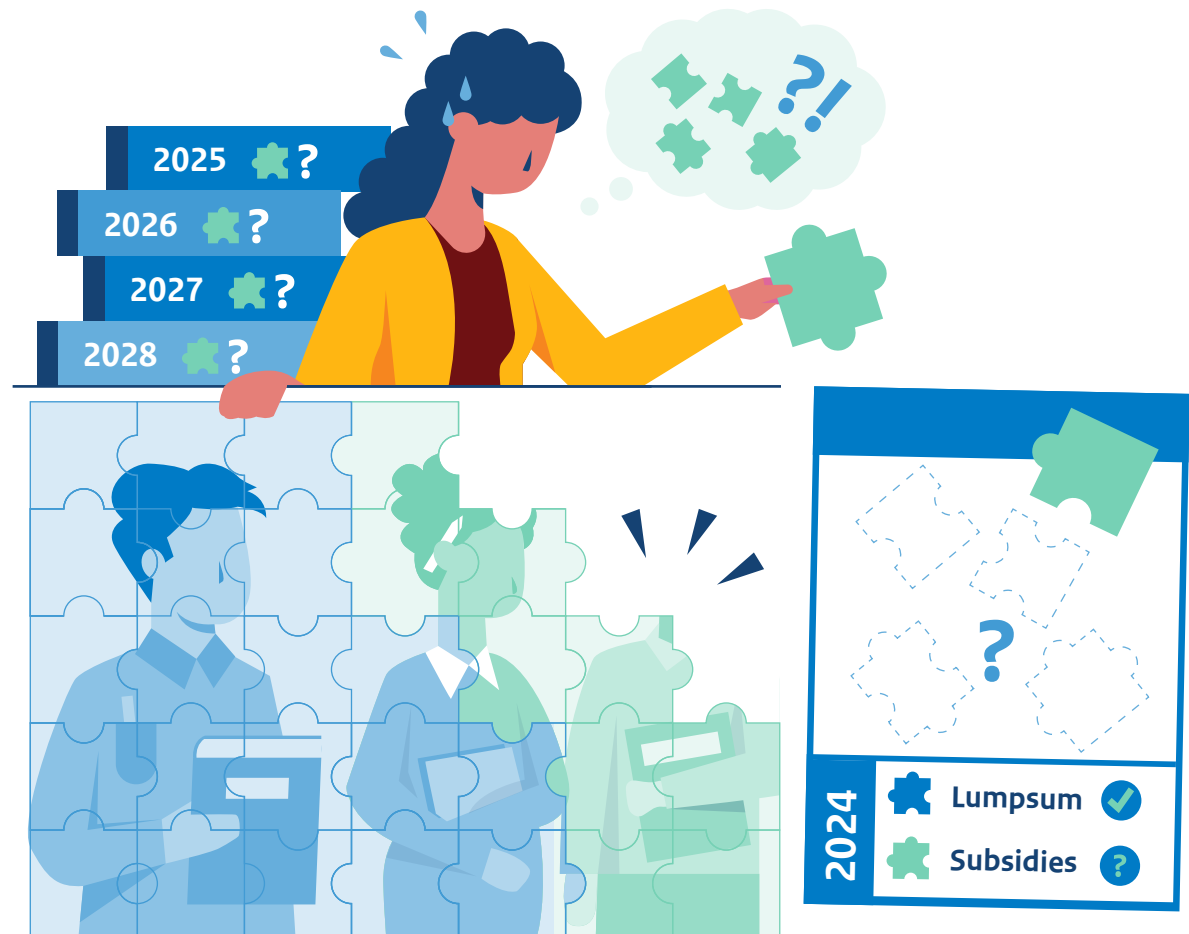
Besturen gaven aan het niet ingewikkeld te vinden om inzicht te verkrijgen in de beschikbare subsidies (Inspectie van het Onderwijs, 2024m). Ze gebruiken diverse bronnen hiervoor. De bestuurders of controllers hebben vaak een centrale rol in de aanvraag. De grotere besturen hebben vaker een medewerker in dienst die zich hier specifiek op richt. De meeste besturen zeiden de beschikbare subsidies daadwerkelijk aan te vragen, met name als deze enige omvang hebben. De subsidies worden volgens hen over het algemeen ook toegekend. Er is een licht negatief verband tussen

de solvabiliteit en het aandeel ontvangen incidenteel geld. Dit betekent dat besturen met een betere vermogenspositie gemiddeld genomen iets minder incidenteel geld ontvangen.

### Meeste incidentele gelden naar personeel

Incidentele gelden worden grotendeels ingezet om personeel aan te trekken of te behouden. Een deel van de besturen noemde dat het aannemen van vast personeel wenselijk is, maar dat ze daar in het geval van incidentele middelen vaak vanaf zien omdat dit risicovol is, gezien de relatief korte looptijd van incidentele gelden (Inspectie van het Onderwijs, 2024m). In plaats van een vast contract te bieden, koos een deel van de besturen voor een tijdelijk contract of externe inhuur. Maar tijdelijke contracten moeten worden beëindigd als de subsidie eindigt. Dat kan volgens de bestuurders leiden tot verlies aan kennis voor de school en voor de werknemers tot baanonzekerheid. Soms worden subsidies verlengd of komen er nieuwe subsidies, maar daar zit dan geregeld een timingsprobleem. Dit is onwenselijk, want de werkplek wordt minder aantrekkelijk en dat helpt niet om leraren te behouden voor het onderwijs (zie ook hoofdstuk 6).

## Het is voor bestuurders lastig om langetermijnplannen te maken omdat steeds meer geldstromen incidenteel zijn.



### Duurzame impact vraagt meer tijd

Besturen gaven aan dat de doelstellingen van de incidentele gelden vaak aansluiten bij de opgaven van het bestuur. Toch zijn de besturen kritisch over de incidentele middelen. De incidentele gelden worden vaak op schoolniveau toegekend. De besturen geven aan dat dit hun sturingsopties beperkt. Die behoefte aan sturing is er wel. Ook moeten de incidentele middelen veelal binnen een of enkele jaren besteed worden. Een voorbeeld is dat met externe inhuur extra aandacht kan worden gegeven aan achterstanden van leerlingen. Daarmee worden leerlingen geholpen op de korte termijn. De verbetering zet niet door als de externe inhuur weer verdwijnt. Volgens bestuurders heeft het realiseren van een duurzame impact een langere tijdshorizon nodig. Om te komen tot structurele verbeteringen is het namelijk belangrijk een gedeeld beeld te krijgen van de oorzaken, te komen tot een gedragen verbeterplan voor het team en dit vervolgens in te voeren, te volgen, te evalueren en te verbeteren. Dit heeft tijd nodig.

### Verantwoording ervaren als administratieve last

Iedere subsidieregeling kent een eigen verantwoordingswijze. Daarbij verschilt de verantwoording naar het rijk en naar de gemeenten volgens de besturen. Gemeenten vragen vaak een uitgebreidere inhoudelijke verantwoording. Bij het rijk is er een aantal verantwoordingsmodellen met ieder een vast format. Soms zijn accountantsverklaringen nodig die kosten met zich meebrengen. Voor een deel van de subsidies moet in de administratie goed worden geoormerkt welk personeel voor welke subsidie werkt. Directeuren moeten dit op schoolniveau netjes bijhouden. Soms moet daarvoor input bij leraren worden opgehaald.

Vervolgens wordt op bestuursniveau vaak de benodigde verantwoording geschreven en ingediend. Sommige besturen gaven aan dat dit goed uitvoerbaar is, terwijl de meeste aangaven aan dat het bewerkelijk is, vooral door de veelheid aan subsidies. Het wordt dan ervaren als een administratieve last.

### Behoeft aan versterking structurele financiering

Een enkel bestuur gaf aan te kunnen werken met de huidige situatie, want het geld is hard nodig. Een groot deel van de geïnterviewde besturen uitte de wens om het structurele karakter van de financiering te versterken. En een deel riep op om te stoppen met incidenteel geld. Die versterking moet volgens de bestuurders gekoppeld zijn aan een duidelijke visie op de maatschappelijke opgaven waar het onderwijs een belangrijke rol in heeft. De bestuurders zien structurele financiering als belangrijke voorwaarde om te komen tot de noodzakelijke duurzame verbeteringen van het onderwijs. In die structurele financiering is het belangrijk om goed de parameters te definiëren die de behoefte aan geld bepalen. Een koppeling van een deel van de financiering aan de samenstelling van de leerlingenpopulatie vinden de meeste besturen logisch en wenselijk. Daarbij moet vervolgens goed gekeken worden hoe dit uitwerkt in de praktijk. Hun wens sluit aan bij eerdere adviezen (IBO Sturing op Onderwijskwaliteit, 2022; Inspectie van het Onderwijs, 2023b; Onderwijsraad, 2023).

### Sturing op specifieke doelen via langjarige programma's

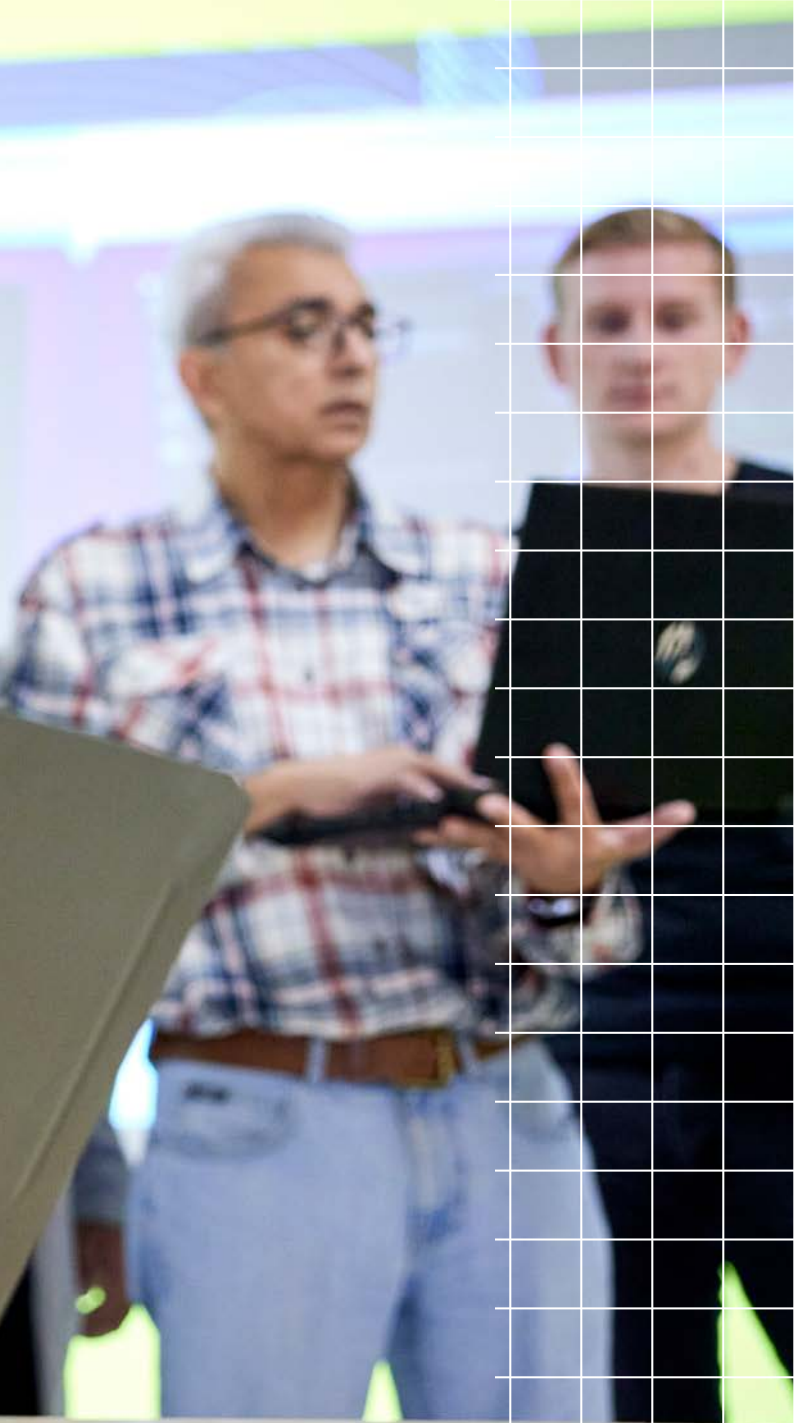
Een manier om wel te kunnen sturen op specifieke doelen kan volgens besturen het oormerken van geld zijn. Een alternatief is volgens hen om met langjarige programma's te werken. De financiering daarvoor

ontvangen besturen bij voorkeur per jaar om daarmee schommelingen in de vermogenspositie te verminderen. Langjarig betekent een looptijd van minimaal 4 jaar, maar bij voorkeur langer. Dat is een termijn waarop duurzame impact gerealiseerd kan worden en ook met minder risico's vaste contracten aangeboden kunnen worden. Een dergelijk programma heeft in vergelijking met een kortdurende subsidie een bredere scope en doelen en laat ook meer vrijheid aan de besturen in de keuze en vormgeving van de interventies. Daarbij hoort dan ook een verantwoording over de inzet van deze middelen en de resultaten die met de programma's gerealiseerd zijn.









## HOOFDSTUK 2

# Basisvaardigheden

- |     |   |      |
|-----|---|------|
| 2.1 | <i>Hoofdpijnen</i>                              | → 34 |
| 2.2 | <i>Herstelopdrachten voor basisvaardigheden</i> | → 35 |
| 2.3 | <i>Nederlandse taal</i>                         | → 36 |
| 2.4 | <i>Rekenen en wiskunde</i>                      | → 42 |
| 2.5 | <i>Burgerschap</i>                              | → 45 |
| 2.6 | <i>Basisvaardigheden in het vso</i>             | → 47 |

## 2.1 Hoofdpijnen

Het onderwijs moet leerlingen en studenten basisvaardigheden aanleren om mee te kunnen doen in de maatschappij. Dit zijn vaardigheden op het gebied van taal, rekenen en wiskunde en burgerschap. Leerlingen en studenten mogen niet ongecijferd en ongeletterd het onderwijs verlaten. Elk type onderwijs kan en moet een bijdrage leveren aan het aanleren van voldoende basisvaardigheden.

### Daling leesvaardigheid over hele linie

Het gaat niet goed met het taalniveau van leerlingen. Meest in het oog springt de daling van de leesvaardigheid onder de Nederlandse 15-jarigen in de internationale PISA-peiling van 2022. Deze daling is sterker dan in eerdere jaren en ook sterker dan in andere landen. De leesvaardigheid van onze 15-jarige leerlingen is onder het gemiddelde van andere Europese landen gedaald. Ook in het basisonderwijs (bo) is de leesvaardigheid gedaald, net als in de onderbouw van het voortgezet onderwijs (vo). Ook onder gediplomeerden uit het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) lijkt sprake te zijn van een daling van de leesvaardigheid.

### Niveau rekenen en wiskunde in het vo onder druk

Het beeld bij rekenen en wiskunde is niet veel beter. Minder dan de helft van de bo-leerlingen haalt het



streefniveau 15. Nederlandse 15-jarige leerlingen presteerden bij wiskunde in 2022 gemiddeld nog steeds beter dan de leerlingen in andere Europese landen, maar de prestaties van Nederlandse leerlingen daalden harder. In de onderbouw van het vo daalt de mate waarin leerlingen de referentieniveaus beheersen, in bijna alle leerjaren en alle schoolsoorten. Veel vmbo-leerlingen halen zelfs het fundamentele niveau (1F) voor rekenen en wiskunde niet. Vo-scholen moeten deze leerlingen extra begeleiding geven, zodat zij bij uitstroom uit het vmbo voldoende gecijferd zijn om te kunnen functioneren in vervolgonderwijs en de maatschappij.

### Daling burgerschapscompetenties vo-leerlingen

Uit de internationale ICCS-peiling van 2022 blijkt dat de burgerschapscompetenties van Nederlandse vo-leerlingen op het internationale gemiddelde liggen, maar een stuk lager dan in vergelijkbare landen. Het niveau in Nederland is, net als in veel andere landen, gedaald.

De gemiddelde burgerschapskennis van Nederlandse leerlingen is laag ten opzichte van dat in vergelijkbare landen, met grotere verschillen tussen scholen dan in andere landen. 1 op de 7 leerlingen heeft geen kennis van basale begrippen, zoals ieders gelijkheid voor de wet of het belang van geheime stemmingen bij verkiezingen.

### Veel herstelopdrachten voor tekortkomingen basisvaardigheden

De inspectie heeft aan een ruime meerderheid van steekproefsgewijs onderzochte scholen in het funderend onderwijs een of meer herstelopdrachten gegeven voor het onderwijsaanbod in de basisvaardigheden. In het vo werden de meeste herstelopdrachten gegeven. Voor burgerschap kreeg meer dan de helft van alle onderzochte scholen een herstelopdracht. Bijna altijd was het curriculum in onvoldoende mate doelgericht en samenhangend. Bij herstelopdrachten Nederlandse taal werden vaak tekortkomingen geconstateerd



in de mate waarin het curriculum passend is bij de leerlingenpopulatie en afgestemd is op de kenmerken van de leerlingenpopulatie. De zorgelijke resultaten van leerlingen geven aan dat het cruciaal is dat scholen het onderwijsaanbod in de basisvaardigheden verbeteren.

### Beheersing referentieniveaus werkt door in vervolgonderwijs

Leerlingen die in groep 8 nog niet 1F voor lezen of taalverzorging beheersten, halen op het vmbo vaker een onvoldoende voor het centraal examen Nederlands dan leerlingen die wel 1F hadden behaald. Van leerlingen die doorstromen naar havo of vwo wordt verwacht dat zij ook het streefniveau (2F) beheersen. Bij 1 op de 15 (lezen) en 1 op de 6 (taalverzorging) leerlingen met een havo- of vwo-advies is dit echter niet het geval. Leerlingen die in groep 8 nog niet 2F voor lezen of taalverzorging beheersten, halen op de havo of het vwo vaker een onvoldoende op het centraal examen Nederlands. Vmbo-leerlingen die een onvoldoende haalden op het centraal examen wiskunde hebben na instroom in het mbo bijna 2 keer zoveel kans op uitval of afstroom. Het is van groot belang voor de verdere schoolloopbaan van leerlingen dat scholen er alles aan doen om leerlingen naar het taalniveau te brengen dat nodig is voor vervolgonderwijs. Bij achterstanden moet het vervolgonderwijs extra ondersteuning bieden om eventuele achterstanden bij leerlingen en studenten weg te werken.

### Doorgaande lijn nodig

Ook voor scholen in het speciaal basisonderwijs (sbo) is het belangrijk om gericht te sturen op het behalen van de referentieniveaus. Sbo-leerlingen halen minder vaak 1F dan bo-leerlingen met gelijke schooladviezen. In het

speciaal onderwijs (so) behaalt circa 80% van de leerlingen die uitstromen naar vervolgonderwijs het 1F-niveau voor Nederlandse taal. V(s)o-scholen kunnen niet zonder meer veronderstellen dat alle leerlingen die binnenkomen leesvaardigheid en taalverzorging op het verwachte niveau beheersen. Ook mbo-opleidingen kunnen hier niet vanzelfsprekend van uitgaan bij leerlingen die van het vmbo komen. Voor leerlingen en studenten is een doorgaande lijn nodig tussen de onderwijssectoren, waarbij scholen en opleidingen steeds weer kijken naar hoe leerlingen en studenten binnenkomen, waar leerlingen en studenten staan, wat ze nodig hebben om eventuele achterstanden weg te werken, wat nodig is om het einddoel van de huidige onderwijsvorm te halen en wat nodig is voor volgende stappen in het onderwijs of richting de arbeidsmarkt. Te veel leerlingen verlaten het onderwijs ongeletterd of ongecijferd.

### Aanbevelingen:

- Scholen: verbeter het onderwijsaanbod in de basisvaardigheden. Zorg dat het curriculum is afgestemd op de leerlingenpopulatie en ga voor burgerschap na of het voldoende herkenbaar en samenhangend is.
- Vo-scholen: onderhoud of ontwikkel alsnog de rekenvaardigheden die in het po moeten zijn geleerd
- Alle scholen en opleidingen: ga na of leerlingen en studenten bij binnenkomst het benodigde taal- en rekenniveau hebben en of ze zich ontwikkelen in lijn met het beoogde eindniveau van de opleiding. Bied extra ondersteuning en begeleiding om achterstanden weg te werken.
- Besturen, scholen en opleidingen: stel ambitieuze doelen voor alle leerlingen en studenten.

## 2.2 Herstel-opdrachten voor basisvaardigheden

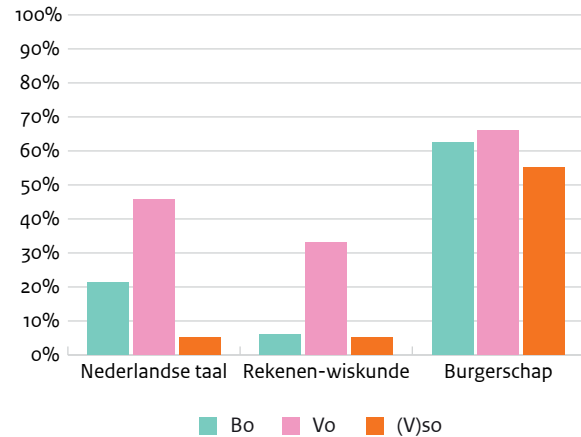
### Meerderheid scholen in steekproefonderzoeken krijgt herstelopdracht(en) voor basisvaardigheden

Eind 2023 voerde de inspectie in het bo, vo en (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) steekproefsgewijs een aantal kwaliteitsonderzoeken uit op scholen en bij afdelingen (zie ook hoofdstuk 1). Tijdens de steekproefonderzoeken gaven inspecteurs nog geen oordeel over de standaard Basisvaardigheden. Scholen konden wel een herstelopdracht krijgen. Een ruime meerderheid van de scholen kreeg een of meer herstelopdrachten voor het onderwijsaanbod in de basisvaardigheden Nederlandse taal, rekenen en wiskunde en burgerschap (Inspectie van het Onderwijs, 2024t). Voor burgerschap kreeg meer dan de helft van de onderzochte scholen een herstelopdracht (figuur 2.2a). Bij bijna alle herstelopdrachten voor burgerschap was het curriculum in onvoldoende mate doelgericht en samenhangend. In het bo en vo was daarnaast bij ongeveer de helft van de herstelopdrachten het curriculum te weinig afgestemd op de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Ook voor de basisvaardigheid Nederlandse taal werd in het bo en vo meer dan de helft van de herstelopdrachten gegeven vanwege tekortkomingen in de mate waarin het curriculum afgestemd is op de leerlingenpopulatie. Scholen moeten



ervoor zorgen dat zij deze tekortkomingen wegwerken, zodat leerlingen optimaal kansen krijgen om zich de basisvaardigheden eigen te maken.

**Figuur 2.2a** Percentage scholen dat een of meerdere herstelopdrachten kreeg voor taal, rekenen en wiskunde en burgerschap (n bo=99, n (v)so=40, n vo=103)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024t)

## 2.3 Nederlandse taal

### Streefniveau taal in bo door een kwart tot ruim een derde van de leerlingen niet gehaald

Uit de resultaten op de eindtoets in groep 8 in schooljaar 2022-2023 blijkt dat bijna alle bo-leerlingen minstens het fundamentele niveau (1F) voor Nederlandse taal beheersten (figuur 2.3a). Voor lezen behaalde ongeveer driekwart van de bo-leerlingen ook het streefniveau

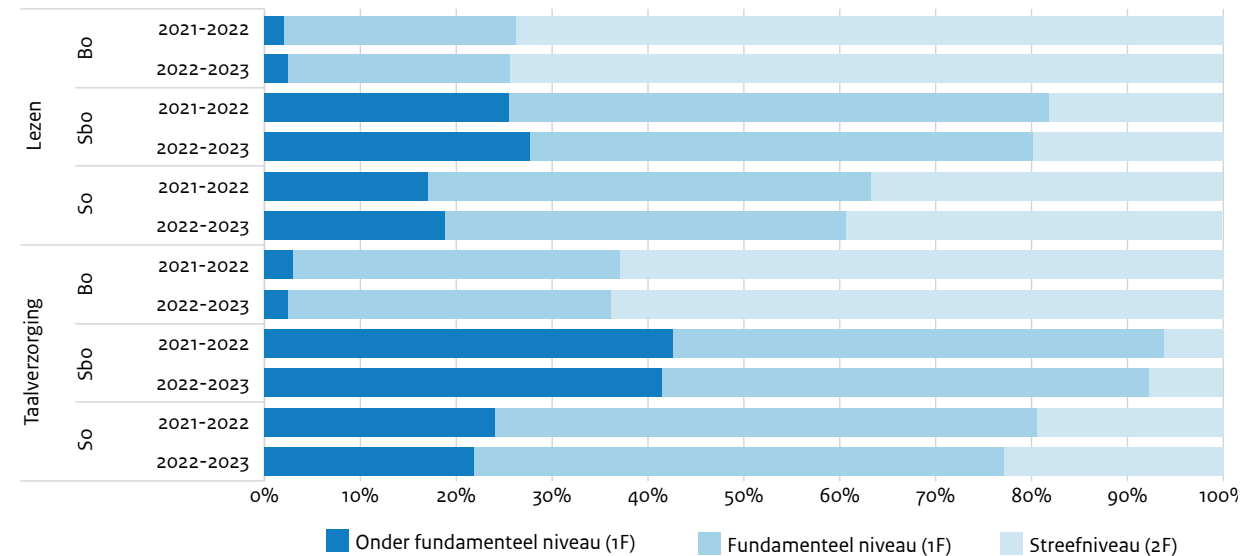
(2F); bij taalverzorging minder dan twee derde (Inspectie van het Onderwijs, 2024h). Bijna de helft van alle bo-leerlingen in groep 8 stroomt door naar havo of vwo (Inspectie van het Onderwijs, 2024q). Bij instroom in het vo wordt van hen verwacht dat ze het streefniveau beheersen. Respectievelijk 6,8% (lezen) en 16,1% (taalverzorging) van de leerlingen met een schooladvies vanaf vmbo-g/t/havo beheerst dit streefniveau nog niet aan het eind van groep 8 (Inspectie van het Onderwijs, 2024h). Dit betekent dat vo-scholen extra aandacht moeten geven aan deze leerlingen. Voor mondelinge

taalvaardigheid en schrijven – domeinen die niet op de eindtoetsen worden gemeten – is geen recent beeld van de beheersing van de referentieniveaus. Scholen moeten zeker ook aan deze domeinen aandacht geven.

### Schoolverschillen in beheersing streefniveau taal in bo

Er zijn verschillen tussen bo-scholen in het percentage leerlingen dat 2F behaalde (figuur 2.3b). Op de 15% laagst scorende scholen behaalde maximaal 58% (lezen) en 46% (taalverzorging) van de leerlingen het streefniveau, terwijl dit op de 15% hoogst scorende scholen minstens

**Figuur 2.3a** Percentage bo-, sbo- en so-leerlingen dat de referentieniveaus voor lezen en taalverzorging beheerst (2022-2023: n bo=149.833, n sbo=2.061, n so=1.386)\*



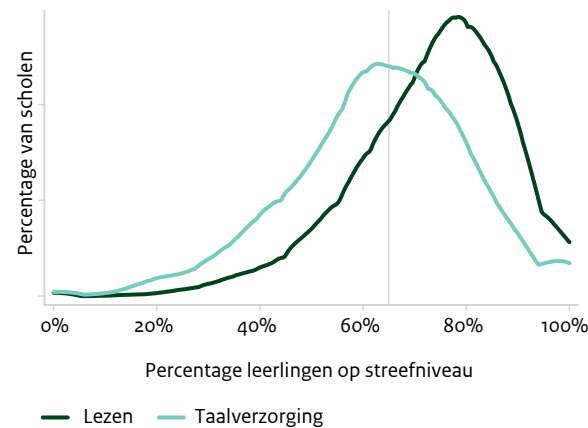
\*exclusief de resultaten op basis van ROUTE 8, zie ook Inspectie van het Onderwijs (2024h)

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024h)

89% en 81% was (Inspectie van het Onderwijs, 2024s). In deze cijfers is geen rekening gehouden met verschillen in de samenstelling van de leerlingpopulatie, zoals de herkomst van leerlingen of de opleiding en het inkomen van de ouders van de leerlingen (zie daarvoor hoofdstuk 3). Het landelijk streven is dat aan het einde van het bo 65% van de leerlingen 2F behaalt (Expertgroep doorlopende leerlijnen taal en rekenen, 2008). In schooljaar 2022-2023 haalde ongeveer driekwart van de scholen dit percentage voor lezen en meer dan de helft van de scholen lukte het dus niet om 65% van hun leerlingen op het streefniveau voor taalverzorging te brengen. Als het scholen wel lukt om 65% van hun leerlingen naar het streefniveau te brengen, is het niet vanzelfsprekend dat zij hier elk jaar in slagen. Voor een groot deel van de scholen is het lastig om structureel twee derde van hun leerlingen op het gewenste niveau te brengen.



**Figuur 2.3b** Verschillen tussen bo-scholen in het percentage leerlingen dat het streefniveau voor lezen en taalverzorging behaalde in 2022-2023 (n=5.296)



De verticale lijn verwijst naar het percentage leerlingen dat landelijk het streefniveau zou moeten beheersen.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024s)

### Leergroei taal gemiddeld weer net zo groot als voor corona

Bo-leerlingen zijn in schooljaar 2022-2023 gemiddeld weer net zoveel vooruitgegaan bij begrijpend lezen en spelling als in een schooljaar vóór de coronapandemie (Haerlmans et al., 2023). In sommige leerjaren is meer leergroei dan voor de coronapandemie terwijl in andere leerjaren – in de bovenbouw – nog deels sprake is van leervertragingen. Het feit dat de leergroei gemiddeld weer op niveau is, betekent niet dat de vaardigheid van leerlingen ook weer op het niveau van voor de coronapandemie is. Het Nationaal Cohortonderzoek

Onderwijs heeft op basis van de resultaten op de leerlingvolgssysteemtoetsen de beheersing van de referentieniveaus in groep 6 en 7 bepaald. In schooljaar 2021-2022 behaalde 80% van de leerlingen in groep 6 en 92% van de leerlingen in groep 7 het fundamentele niveau voor lezen (Van Vugt et al., 2023). Deze percentages zijn nog ongeveer 2 procentpunt lager dan in 2017-2018.

### Minder leerlingen beheersen hogere leesvaardigheidsniveaus

Uit nationaal peilingsonderzoek in 2021 bleek dat de leesvaardigheid van bo-leerlingen in groep 8 licht daalde ten opzichte van 10 jaar eerder (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Het internationale peilingsonderzoek naar begrijpend lezen (PIRLS) concludeerde dat ook groep 6-leerlingen in 2021 gemiddeld lager presteerden dan leerlingen die 5 en 10 jaar eerder deelnamen (Swart et al., 2023). De daling in leesvaardigheid is (deels) te verklaren door de gevolgen van de scholensluitingen in de coronaperiode. Leerlingen in Nederland scoorden echter ook niet langer boven het gemiddelde van een groot aantal andere westerse landen. Dit duidt op andere oorzaken van de lagere gemiddelde leesscore (zie ook alinea over PISA-resultaten in het vo in deze paragraaf). Vooral het percentage leerlingen dat de hogere leesvaardigheidsniveaus beheerste, nam af. Leerlingen die deze niveaus beheersen, kunnen bij moeilijke verhalende teksten bijvoorbeeld verhaalgebeurtenissen en karakteracties interpreteren en integreren om redenen, motivaties, gevoelens en karakterontwikkelingen te beschrijven. Het Nederlands onderwijs lijkt het minder goed te doen bij het ontwikkelen van deze hogere leesvaardigheden die wel nodig zijn om goed te kunnen lezen. Mogelijk doordat hier sprake is van minder (heldere)



doelen voor deze leesvaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2023h). Hier ligt ruimte om het leesonderwijs te verbeteren.

### Veel sbo-leerlingen halen 1F voor taal niet

In het sbo lag in 2022-2023 het gemiddelde functioneringsniveau van alle schoolverlaters voor begrijpend lezen tussen halverwege en eind groep 5 in het bo (Inspectie van het Onderwijs, 2024q). Voor slechts een deel van de leerlingen die een eindtoets maakten, is informatie over de beheersing van de referentieniveaus beschikbaar. Dit komt omdat de resultaten van de eindtoets ROUTE 8, mogelijk vanwege de overgang naar een ander psychometrisch model, niet volledig vergelijkbaar zijn met die van de andere toetsen. Van de leerlingen die een andere eindtoets dan ROUTE 8 maakten (35%), behaalde een groot deel niet 1F voor lezen (27,7%) en taalverzorging (41,5%) (figuur 2.3a) (Inspectie van het Onderwijs, 2024h). Sbo-leerlingen halen minder vaak 1F dan bo-leerlingen met gelijke schooladviezen. In 2022-2023 behaalde bijvoorbeeld, voor respectievelijk lezen en taalverzorging, 80,1% en 83,2% van de bo-leerlingen met een vmbo-b-advies minimaal 1F, tegenover 77,8% en 62,6% van de sbo-leerlingen met dit advies. Ook voor scholen in het sbo is het belangrijk om gericht te sturen op het behalen van de referentieniveaus. Vmbo-scholen kunnen er niet van uit gaan dat alle leerlingen die binnenkomen 1F al beheersen.

### Meerderheid getoetste so-leerlingen behaalt 1F voor taal

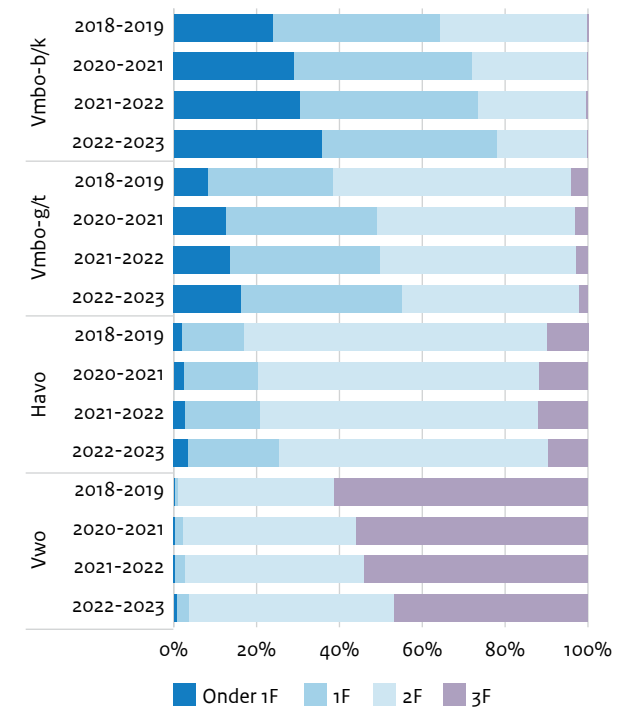
Ongeveer de helft van de so-leerlingen volgt onderwijs gericht op uitstroom naar vervolgonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). Deze leerlingen zijn naar verwachting in staat een diploma te behalen. Bij de

overgang naar het vso is het verplicht de eindtoets bij deze leerlingen af te nemen. Ongeveer 55% van de leerlingen maakte de ROUTE 8 eindtoets. Alleen een deel van de voormalig cluster 3- en 4- scholen neemt een andere eindtoets af dan de ROUTE 8. Van de leerlingen die een andere eindtoets maakten, beheerste 81,1% in 2022-2023 minstens 1F voor lezen en 78,1% voor taalverzorging (figuur 2.3a) (Inspectie van het Onderwijs, 2024h).

### Daling leesvaardigheid in onderbouw vo

In 2022-2023 waren vo-leerlingen in vergelijking met een schooljaar eerder minder vaardig in Nederlandse leesvaardigheid en woordenschat. Dit vertaalt zich ook in een lager percentage leerlingen dat de referentieniveaus voor leesvaardigheid beheerste. In 2022-2023 behaalde in leerjaar 2 bijvoorbeeld 35,7% van de vmbo-b/k-leerlingen 1F niet, terwijl dit een jaar eerder 30,3% was. Ook in de andere schoolsoorten stijgt het percentage leerlingen dat 1F niet behaalt (figuur 2.3c) (Bais et al., 2023). In het vo wordt bij meerdere vakken aan taalvaardigheid gewerkt en dat leent zich mogelijk minder voor het gericht inhalen van achterstanden. Het is van belang dat vo-scholen eraan werken alle leerlingen op de bij de schoolsoort horende referentieniveaus te krijgen. Vo-scholen moeten een goed beeld opbouwen van het niveau waarop de leerlingen hun school binnenkomen en daar, zeker in de onderbouw, naar handelen om ze op een kansrijk niveau te krijgen dat past bij de schoolsoort.

**Figuur 2.3c** Percentage vo-leerlingen in leerjaar 2 dat de referentieniveaus voor Nederlandse leesvaardigheid beheerst in de jaren 2018-2019 tot en met 2022-2023 (2022-2023: n vmbo-b/k=19.574, n vmbo-g/t=20.064, n havo=16.534, n vwo=13.434)



Bron: Bais et al. (2023)

### Daling leesvaardigheid in internationale peiling onder 15-jarigen

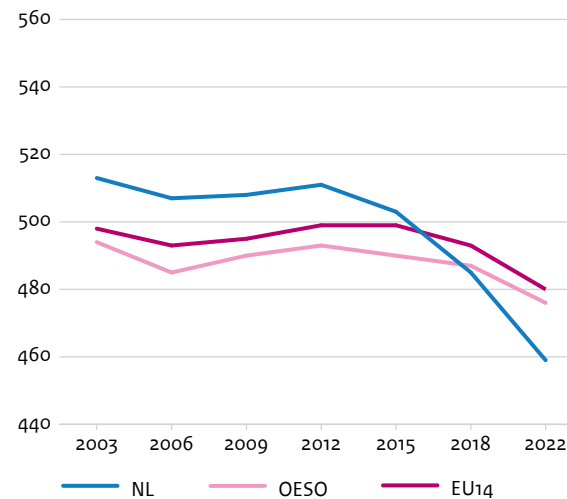
Het Programme for International Student Assessment (PISA) peilt in een groot aantal landen de leesvaardigheid van 15-jarigen. De meting uit 2022 laat een daling zien van



de prestaties die sterker is dan in eerdere jaren en ook dan in andere landen (zie figuur 2.3d). De leesvaardigheid van Nederlandse 15-jarigen is daarmee onder het gemiddelde van de andere Europese landen gedaald. Van de 15-jarigen is inmiddels 1 op de 3 nog onvoldoende geletterd (Meelissen et al., 2023). Leesvaardigheid is complex en er zijn, naast de gevolgen van de coronamaatregelen, waarschijnlijk meerdere oorzaken voor de daling van de prestaties van Nederlandse leerlingen. Een onderzoek naar de afnemende leesvaardigheid noemt als voornaamste reden dat veel leerlingen moeite hebben met de hogere leesvaardigheden. Ze vinden het bijvoorbeeld lastig om verbanden te leggen tussen een tekst en hun eigen achtergrondkennis en hebben moeite met het integreren en evalueren van wat ze lezen. Deze vaardigheden vormen een steeds groter onderdeel van de toets (Van den Broek et al., 2021).



**Figuur 2.3d** Gemiddelde toetsscores van leerlingen voor leesvaardigheid in verschillende PISA-metingen



Bron: Meelissen et al. (2023)

### Verschillen tussen leerlingen in schoolsoorten vo in beheersing leesvaardigheid

De leesprestaties in het vo dalen. Een deel van de leerlingen zal niet de beoogde referentieniveaus halen. Een groot deel van de vmbo-leerlingen stroomt door naar het mbo en van hen wordt verwacht dat ze bij instroom het 2F-niveau beheersen. Mbo-opleidingen moeten er rekening mee houden dat dit niet altijd het geval is. Bovendien is binnen schoolsoorten sprake van verschillen in behaalde resultaten. Er zijn leerlingen op het vmbo met een relatief sterke leesvaardigheid die zelfs beter scoren dan leerlingen op de havo en het vwo (figuur 2.3e). De mate waarin instromende leerlingen

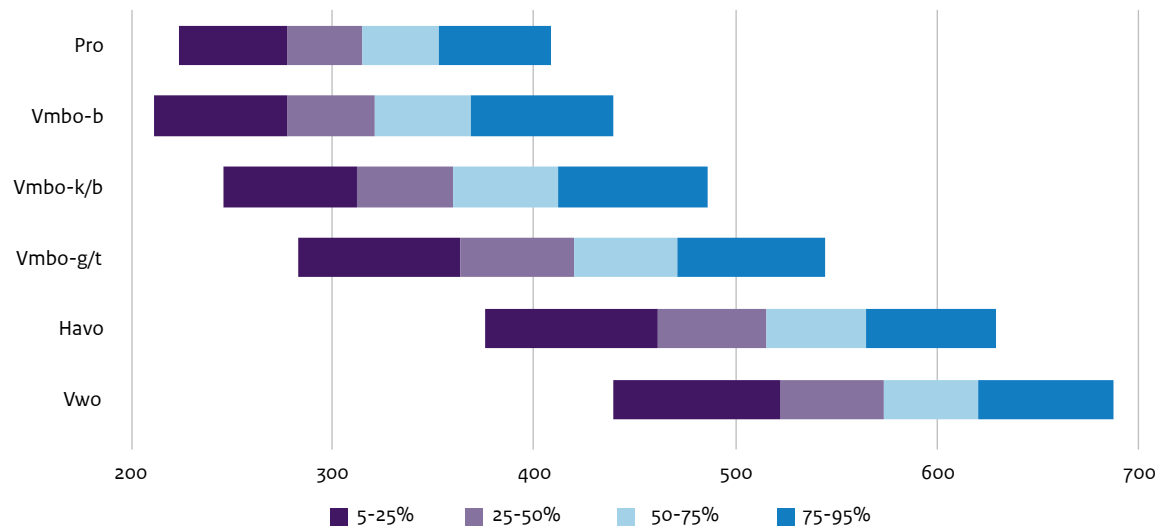
zijn toegerust op het gebied van leesvaardigheid verschilt en vraagt om een goede aansluiting tussen de onderwijssoorten.

### Beheersing referentieniveau taal in bo werkt door in examen Nederlands

Bo-leerlingen die in groep 8 nog niet 1F voor lezen beheersen, halen op het vmbo vaker dan leerlingen die wel 1F beheersen een onvoldoende op het centraal examen (CE) Nederlands (18,1% versus 13,6%) (Inspectie van het Onderwijs, 2024u). Leerlingen die havo- of vwo-examen doen, halen vaker een onvoldoende op het CE Nederlands als ze in groep 8 nog niet 2F voor lezen beheersten dan leerlingen die dat wel deden (29,3% versus 17,3%). Ook de mate waarin de referentieniveaus voor taalverzorging in groep 8 behaald worden hangt over het algemeen samen met een voldoende voor het CE Nederlands. Dit wijst erop dat een deel van leerlingen die in het bo al moeite had met taal, dit nog steeds heeft aan het einde van het vo. Het is daarmee uitermate belangrijk dat gestuurd wordt op doorgaande leerlijnen over de sectoren heen. Als leerlingen taalachterstanden hebben opgelopen, moeten zij extra hulp krijgen om deze achterstanden weg te werken, zodat zij niet belemmerd worden in hun kansen om toe te kunnen werken naar een volgend niveau (zie ook hoofdstuk 3).

### Examenkandidaten Nederlands minder vaardig dan voor coronapandemie

Het Cito deed onderzoek naar de vaardigheidsontwikkeling van examenleerlingen in het vo, waarbij rekening werd gehouden met verschillen in moeilijkheid tussen CE's (Cito, 2023). In schooljaar 2022-2023 waren de vaardigheden van de

**Figuur 2.3e** Gemiddelde toetscores van leerlingen en spreiding voor leesvaardigheid naar schoolsoort in PISA-meting 2022


Bron: Meelissen et al. (2023)

examenkandidaten voor het vak Nederlands over alle onderwijssoorten heen lager dan voor de coronapandemie. Gemiddeld was de vaardigheid van kandidaten ongeveer 0,25 cijferpunt lager. De vaardigheden van de examenkandidaten waren in 2022-2023 gelijk aan die in de 2 schooljaren tijdens de coronaperiode. De daling in vaardigheden vond min of meer in gelijke mate plaats bij alle scholen.

#### Schoolverschillen in onvoldoendes op centraal examen Nederlands

In 2022-2023 behaalde 16,9% van de examenleerlingen een onvoldoende voor het CE Nederlands. Op het CE Ne-

derlands worden leesvaardigheid, schrijfvaardigheid (vmbo) en argumentatieve vaardigheden (havo/vwo) getoetst. Een onvoldoende betekent dat leerlingen deze vaardigheden niet op het verwachte eindniveau beheersen. Tussen vo-scholen verschilt het percentage leerlingen dat een (on)voldoende haalde voor het CE Nederlands. Het verschil tussen de scholen met het laagste percentage leerlingen met een onvoldoende en de scholen met het hoogste percentage varieert tussen de schoolsoorten (vmbo-b: 16,7%, vmbo-k: 22,3%, vmbo-g/t: 25,4%, havo: 21,3%, vwo: 24,5%) (Inspectie van het Onderwijs, 2024u). Een deel van deze verschillen komt door verschillen in de leerlingenpopulatie tussen deze scholen. Als we met deze verschillen binnen afdelingen

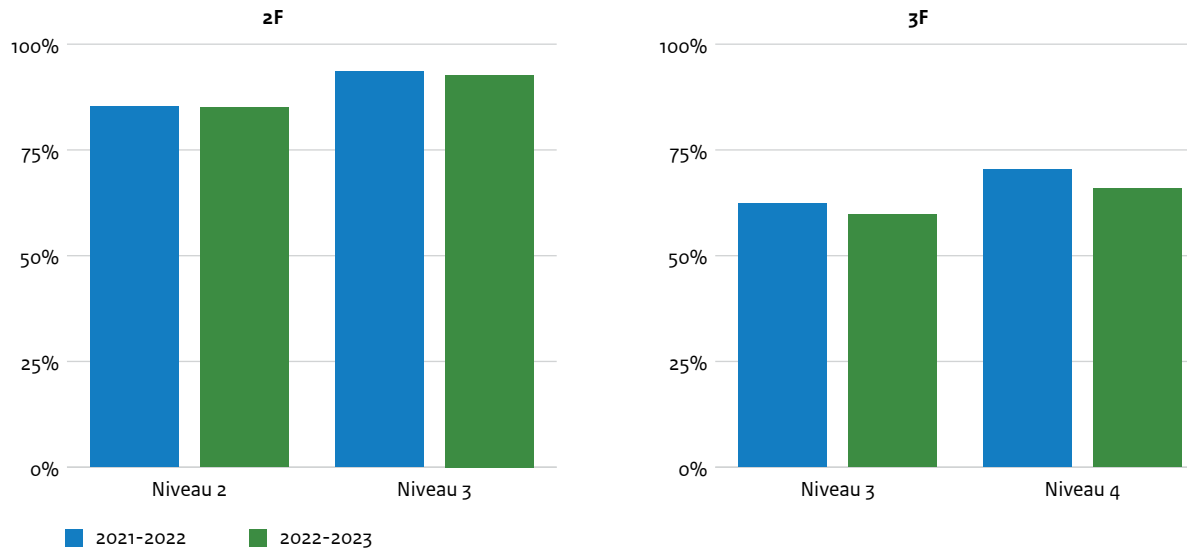
rekening houden, dan blijft staan dat scholen met alleen een havo- en/of vwo-afdeling vaker een hoger percentage leerlingen met een voldoende bereiken op deze afdelingen dan brede scholen. Daarnaast is het gemiddelde CE-cijfer voor Nederlands hoger op afdelingen waar leerlingen naartoe gaan die hogere scores op de eindtoets in het bo haalden en waar minder leerlingen examens doen boven het niveau van hun schooladvies (Inspectie van het Onderwijs, 2024s).

#### Deel mbo-studenten haalt niet het beoogd referentieniveau lezen en luisteren

Mbo-gediplomeerden met een 5,5 of hoger op het CE Nederlands in het mbo hebben laten zien dat zij de referentieniveaus voor lezen en luisteren beheersen op het vereiste niveau (mbo 2: 2F, mbo 3: 2F of 3F, mbo 4: 3F). Op niveau 2 en 3 behaalde in 2022-2023 respectievelijk 15,0% en 7,3% van de studenten met een diploma niet het referentieniveau 2F (Inspectie van het Onderwijs, 2024o). Dit betekent dat bijna 5.000 niveau 2- en ruim 2.000 niveau 3-gediplomeerden het minimale niveau voor maatschappelijk functioneren niet beheersten voor lezen en luisteren. Op niveau 4 behaalde 34,1% van de studenten die het diploma behaalden niet het getoetste referentieniveau (3F). Voor studenten op niveau 3 die kozen om het CE op een hoger niveau (3F) te maken, gold dat 40,3% niet dit referentieniveau beheerste. Het is onbekend of deze studenten wel het 2F-niveau beheersen. De beheersing van de referentieniveaus lezen en luisteren is in 2022-2023 op alle niveaus lager dan een studiejaar eerder (figuur 2.3f). Instellingen verschillen in het percentage gediplomeerden dat de vereiste referentieniveaus haalt. Het aandeel studenten met een onvoldoende op het CE Nederlands varieert op niveau 4 tussen ongeveer 15% en 45% per instelling.



**Figuur 2.3f** Percentage gediplomeerde mbo-studenten in 2021-2022 en 2022-2023 dat het referentieniveau lezen en luisteren behaalde (2022-2023: n niveau 2=32.558, n niveau 3 (2F)=29.942, n niveau 3 (3F)=4.082, n niveau 4=69.903)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024o)

### Leerlingen voelen zichzelf leesvaardig maar niet altijd voorbereid

Uit een vragenlijstonderzoek onder een representatieve groep van 2.806 eerstejaars vo-leerlingen van 23 scholen en 3.826 eerstejaars mbo-studenten en 2.932 studenten in het hoger onderwijs (ho) blijkt dat ze gemiddeld – dus niet allemaal – van mening zijn dat ze voldoende leesvaardig zijn (gemiddeld ongeveer een 3 op een schaal van 4) (ResearchNed, 2024). Minder vaak geven zij aan dat ze op hun vorige school of opleiding goed genoeg geleerd hebben om de teksten voor hun

huidige opleiding te lezen. Ongeveer de helft van de instromende leerlingen en studenten geeft aan niet te weten of het mogelijk is om op school of de opleiding hulp te krijgen om de eigen leesvaardigheid verder te ontwikkelen. Van de leerlingen en studenten die aangeven te weten dat er een mogelijkheid is om hulp te krijgen, geeft een deel aan hier ook gebruik van te maken (vo: 58%, mbo: 41%, hoger beroepsonderwijs (hbo): 21% en wetenschappelijk onderwijs (wo): 19%). Bevraagde recent gediplomeerden van opleidingen in het mbo (1.051) en ho (1.424) zijn over het algemeen tevreden over hun eigen leescompetentie. Ze voelen

zich redelijk voorbereid door hun opleiding voor het goed kunnen lezen van teksten waar ze mee te maken krijgen in hun baan. Scholen en opleidingen moeten voor hun leerlingen en studenten nagaan of zij allemaal voldoende voorbereid zijn. Bij een deel van de leerlingen en studenten is dit niet het geval. Scholen en opleidingen kunnen hen helpen door actief aan te geven welke ondersteuning aanwezig is en hen stimuleren daarvan gebruik te maken.

### Over de grens: curriculum centraal in Engeland

Engelse scholen besteden de laatste jaren steeds meer aandacht aan het schoolcurriculum. De hele school werkt aan een breed, rijk en samenhangend curriculum waarbij taal- en rekenvaardigheden vakoverstijgend geïntegreerd worden. De inhoud en volgordelijkheid staan daarbij centraal. Daarnaast wordt er aandacht geschonken aan passende didactiek en de manier waarop het effect van het onderwijs zichtbaar of meetbaar wordt. Hoewel het Engelse toezicht niet onomstreden is, heeft de Engelse inspectie hier een belangrijke rol bij gehad. In het onderzoekskader van de inspectie staat de ‘intent’, de ‘implementation’, en de ‘impact’ van het gehele curriculum centraal. Daarnaast publiceert de inspectie ‘subject reviews’, waarbij per vakgebied beschreven wordt hoe een goed curriculum er volgens wetenschappelijke inzichten uit zou moeten zien en welke lesvormen en (meet)instrumenten passend zijn. Deze worden veel gebruikt in het onderwijs. Engeland behaalt inmiddels goede nationale en internationale resultaten en het aantal scholen dat het oordeel ‘requires improvement’ of ‘inadequate’ krijgt, is sterk gedaald.

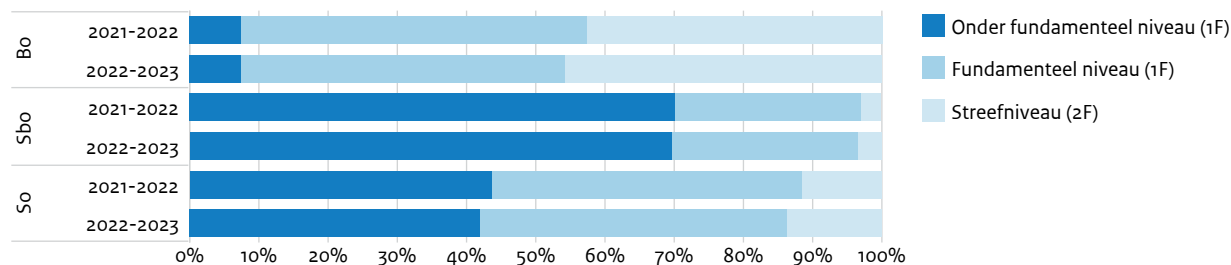


## 2.4 Rekenen en wiskunde

### Niet alle bo-, sbo- en so-leerlingen halen 1F rekenen

Uit de resultaten op de eindtoets in groep 8 blijkt dat 92,6% van de bo-leerlingen in schooljaar 2022-2023 het fundamentele niveau (1F) voor rekenen beheerste (figuur 2.4a) (Inspectie van het Onderwijs, 2024h). In het sbo behaalde 30,4% van de leerlingen 1F. Sbo-leerlingen die aan een eindtoets deelnamen halen minder vaak 1F dan bo-leerlingen met gelijke schooladviezen. Zo behaalde bijvoorbeeld 46,6% van de bo-leerlingen met een vmbo-b-advies 1F voor rekenen, tegenover 25,0% van de sbo-leerlingen met hetzelfde advies. Ook een groot deel van de so-leerlingen behaalde bij de overstap naar vervolgonderwijs nog niet 1F voor rekenen (41,9%).

**Figuur 2.4a** Percentage bo-, sbo- en so-leerlingen dat de referentieniveaus voor rekenen beheerst (2022-2023: n bo=149.833, n sbo=2.061, n so=1.386)\*



\*exclusief de resultaten op basis van ROUTE 8, zie ook *Inspectie van het Onderwijs (2024h)*  
Bron: *Inspectie van het Onderwijs (2024h)*

In verband met de problemen met de vergelijkbaarheid van de ROUTE 8 eindtoets (zie 2.3) gaat het in het bo, sbo en so alleen om leerlingen die een van de andere eindtoetsen hebben gemaakt.

### Te weinig bo-leerlingen halen 1S rekenen

Minder dan de helft van de bo-leerlingen behaalde naast 1F ook het streefniveau (1S) voor rekenen. Terwijl verwacht wordt dat 65% dit zou moeten kunnen behalen. Ook een deel van de leerlingen dat met een havo- of vwo-advies uitstroomt behaalde 1S niet (22,3%) (Inspectie van het Onderwijs, 2024h). Deze leerlingen moeten extra ondersteuning krijgen in het vo, zodat zij eenmaal daar, niet extra hinder ondervinden van de onvoldoende beheersing van 1S. In het bo worden rekenonderwerpen op het streefniveau niet altijd aangeboden (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Ook uit onderzoek naar een aantal rekenmethoden kwam naar voren dat door gedifferentieerde leerroutes niet alle leerlingen

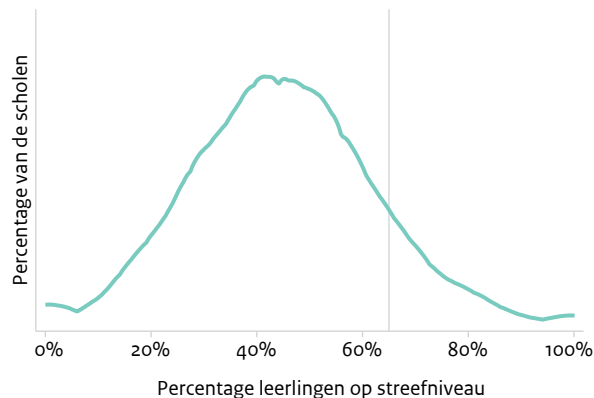


de opgaves op het streefniveau kregen aangeboden (Van Zanten, 2020). Mogelijk halen meer leerlingen 1S als zij wel de onderwerpen op streefniveau aangeboden krijgen.

### Schoolverschillen in beheersing streefniveau voor rekenen in bo

Ook bij rekenen zijn er verschillen tussen bo-scholen in het percentage leerlingen dat 1S behaalt (figuur 2.4b). Een deel van deze verschillen komt door verschillen in de leerlingenpopulatie (zie ook hoofdstuk 3). Op de 15% scholen waar in schooljaar 2022-2023 het minst vaak 1S werd behaald, beheerste slechts maximaal 27% van de leerlingen het streefniveau (Inspectie van het Onderwijs, 2024s). Op de 15% hoogst scorende scholen was dit minstens 62%, nog steeds onder het beoogde percentage van 65%. Het aandeel scholen waarop meer dan 65% van de leerlingen 1S beheerste was slechts 12%. Een klein deel van deze scholen lukt het om minimaal 2 jaar aaneen meer dan 65% van hun leerlingen naar 1F te brengen.

**Figuur 2.4b** Verschillen tussen bo-scholen in het percentage leerlingen dat het streefniveau voor rekenen behaalde in 2022-2023 (n=5.296)



*De verticale lijn verwijst naar het percentage leerlingen dat landelijk het streefniveau zou moeten beheersen.*

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024s)

### Beheersing 1F voor rekenen lager dan voor corona

De beheersing van 1F rekenen in groep 6 en 7 was in schooljaar 2021-2022 nog lager in vergelijking met de jaren voor de coronapandemie. In groep 6 beheerste 37% van de leerlingen 1F. Dat is 3 procentpunt minder dan in schooljaar 2017-2018. In groep 7 ging het om 71% van de leerlingen, 7 procentpunt minder dan in 2017-2018 (Van Vugt et al., 2023). De gemiddelde leergroei voor rekenen en wiskunde in het bo is wel weer hersteld. Leerlingen gaan gemiddeld in een leerjaar weer net zoveel vooruit als vóór de coronapandemie. Er zijn wel verschillen tussen in leerjaren: in groep 6 en 7 is nog sprake van leervertraging (Haerlmans et al., 2023).

### Veel vmbo-leerlingen in onderbouw behalen 1F rekenen niet

In schooljaar 2021-2022 is voor het eerst een nationale peiling naar rekenen en wiskunde uitgevoerd aan het einde van leerjaar 2 in het vo. Van de vmbo-b/k-leerlingen behaalde ongeveer een kwart 1F (Inspectie van het Onderwijs, 2024g). Dit is het verwachte eindniveau voor het (s)bo. Voor vmbo-g/t-leerlingen geldt dat driekwart 1F beheerste. Dat 1F vaak niet meer wordt aangeboden in het vo kan (deels) een oorzaak zijn dat veel vmbo-leerlingen 1F niet behalen. Volgens de wet moeten leerlingen aan het einde van het vmbo 2F beheersen. Halverwege het vmbo behaalde echter slechts 2% van de vmbo-b/k- en 20% van de vmbo-g/t-leerlingen minimaal dit niveau. Dit betekent dat een deel van de vmbo-leerlingen in de laatste 2 leerjaren nog de rekenvaardigheden voor het verwachte eindniveau 2F moet ontwikkelen. Er zijn verschillen tussen rekendomeinen wat betreft het percentage leerlingen dat een referentieniveau beheerst. Het relatieve beheersingsniveau is over het algemeen het hoogst voor het domein getallen en het laagst voor het domein meten en meetkunde. Mogelijk heeft dit te maken heeft met de moeilijkheid van dit onderwerp, met de bestede lestijd of met de manier waarop het is opgenomen in het curriculum (Inspectie van het Onderwijs, 2024g; Van Zanten, 2020).

### Daling beheersing rekenen en wiskunde in onderbouw vo

Onderzoek van het Cito laat in schooljaar 2022-2023 voor bijna alle leerjaren en schoolsoorten in het vo een dalende trend zien voor rekenen en wiskunde (Bais et al., 2023). De verminderde vaardigheid van de leerlingen vertaalt zich ook naar de beheersing van de

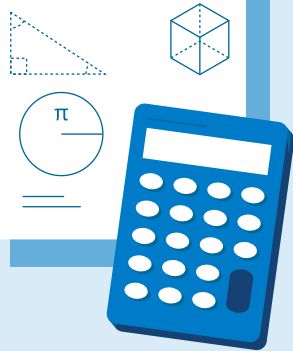
referentieniveaus. Zo behaalden in 2022-2023 aan het einde van leerjaar 2 minder vmbo-leerlingen ten minste 1F dan een jaar eerder (vmbo-b/k: -3,8 procentpunt, vmbo-g/t: -1,5 procentpunt). In datzelfde schooljaar behaalden minder havo- en vwo-leerlingen in leerjaar 2 ten minste 2F dan in 2021-2022 (havo: -2,3 procentpunt, vwo: -2,2 procentpunt). De daling lijkt niet samen te hangen met kenmerken van de scholen of leerlingen.

### Verschillen in onderwijstijd besteed aan rekenen en wiskunde

Net als in de meeste andere westerse landen is in Nederland het minimum aantal onderwijsuren wettelijk vastgelegd. Scholen in Nederland mogen echter zelf bepalen hoe ze deze uren verdelen over de verschillende vakken. In andere westerse landen wordt in het po 16% en in het vo 13% van de verplichte onderwijstijd besteed aan rekenen (OECD, 2023). In Nederland wordt in leerjaar 2 van het vo volgens docenten gemiddeld 2,5 uur per week onderwijs in rekenen en wiskunde gegeven (Inspectie van het Onderwijs, 2024g). Dit betekent dat in Nederland ongeveer 10% van de verplichte onderwijstijd besteed wordt aan rekenen en wiskunde. Vooral in pro en vmbo-b/k verschilt dit tussen scholen. De 10% docenten die aangaf de minste tijd te besteden aan rekenen en wiskunde doet dit ruim 1 uur per week minder dan de 10% docenten die hier de meeste tijd aan besteden. Meerdere onderzoeken vinden aanwijzingen voor een positief effect van meer onderwijstijd op leerprestaties. De gevonden effecten zijn echter over het algemeen beperkt in omvang. Met name het productief gebruik van onderwijstijd lijkt te bepalen of meer onderwijstijd resulteert in hogere opbrengsten (Van der Aa et al., 2020).



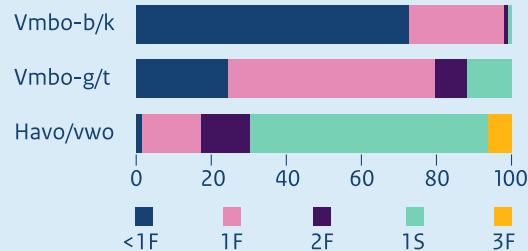
## Rekenen en wiskunde



### Peil.Onderwijs

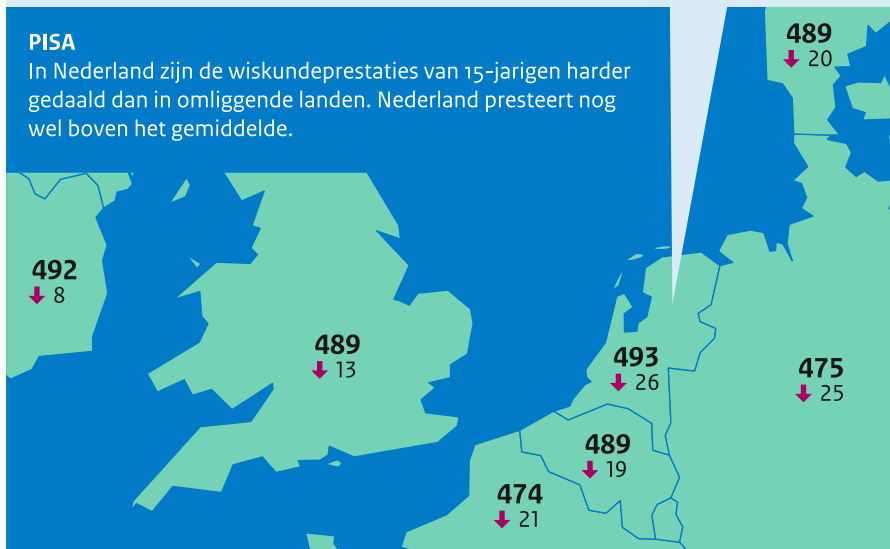
Aan het einde van het voortgezet onderwijs moeten leerlingen voor rekenen het referentieniveau 2F (vmbo) en 3F (havo/vwo) behaald hebben.

Beheersing referentieniveaus leerjaar 2



### PISA

In Nederland zijn de wiskundeprestaties van 15-jarigen harder gedaald dan in omliggende landen. Nederland presteert nog wel boven het gemiddelde.

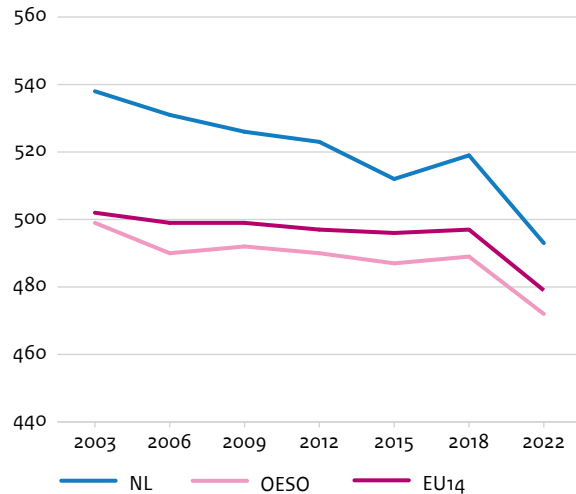


### Daling wiskundevaardigheden 15-jarigen in internationale peiling

In het internationale PISA-onderzoek zijn ook de wiskundevaardigheden van 15-jarigen gepeild. Nederlandse leerlingen presteren in 2022 gemiddeld beter dan leerlingen in andere Europese landen (Meelissen et al., 2023). In de peiling worden zowel proces- (redeneren, formuleren, toepassen en interpreteren en evalueren) als inhoudsdomeinen (ruimte en vorm, verandering en relaties, hoeveelheden en onzekerheid en gegevens) gemeten. Op de domeinen toepassen en hoeveelheden doen Nederlandse leerlingen het relatief goed, maar ze hebben meer moeite met de domeinen redeneren en ruimte en vorm. In vergelijking met de vorige meting zijn de wiskundevaardigheden van leerlingen in de meeste landen gedaald. De prestaties van Nederlandse leerlingen zijn echter harder gedaald dan die in andere landen (figuur 2.4c). Bijna een kwart (24%) van de Nederlandse 15-jarigen haalt inmiddels nog niet het vaardigheidsniveau dat nodig is om voldoende wiskundig geletterd te zijn. Leerlingen die dit niveau niet behalen hebben bijvoorbeeld moeite met het oplossen van problemen met eenvoudige verhoudingen.



**Figuur 2.4c** Gemiddelde toetsscores van leerlingen voor wiskunde in verschillende PISA-metingen



Bron: Meelissen et al. (2023)

### Deel vmbo-leerlingen zonder wiskunde haalt 2F rekenen niet

Vmbo- en havoleerlingen die geen eindexamen doen in wiskunde leggen een verplicht schoolexamen rekenen af in het (voor)laatste leerjaar. Dit schoolexamen moet voor vmbo-leerlingen gebaseerd zijn op de referentieniveaus 1F en 2F. Het behaalde cijfer wordt vermeld op een bijlage bij de cijferlijst, maar telt niet mee voor de uitslag van het eindexamen. In schooljaar 2022-2023 maakten ruim 22.000 vmbo-leerlingen een schoolexamen rekenen. Van deze leerlingen behaalde 58% (vmbo-b), 43% (vmbo-k) en 27% (vmbo-g/t) geen voldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2024u). Dit betekent dat

deze leerlingen waarschijnlijk het vmbo verlaten zonder dat zij het 2F-niveau voor rekenen beheersen. Het is belangrijk voor mbo-opleidingen om zicht te krijgen op om welke leerlingen het gaat, zodat zij na instroom in het mbo extra ondersteund kunnen worden. Leerlingen kunnen bijvoorbeeld moeite hebben met het uitvoeren van een berekening met procenten en het aflezen en interpreteren van een weegschaal.

### Daling wiskundevaardigheden examenkandidaten

In schooljaar 2022-2023 behaalde 22,2% van de vo-leerlingen een onvoldoende voor het CE wiskunde (Inspectie van het Onderwijs, 2024u). Een onvoldoende duidt erop dat studenten de getoetste wiskundevaardigheden niet op het verwachte eindniveau beheersen. Uit onderzoek naar de vaardigheidsontwikkeling van leerlingen blijkt dat de vaardigheid van examenkandidaten wiskunde in 2022-2023 gemiddeld ongeveer 0,4 cijferpunt lager ligt dan voor de coronaperiode (Cito, 2023). De daling vond min of meer in gelijke mate plaats bij alle scholen.

### Schoolverschillen in onvoldoendes CE wiskunde

Vo-scholen verschillen in het percentage leerlingen dat een voldoende haalt voor het CE wiskunde. Het verschil tussen de 10% scholen met het laagste percentage leerlingen met een voldoende en de 10% scholen met het hoogste percentage varieerde in schooljaar 2022-2023 tussen de schoolsoorten (vmbo-b: 48,7%, vmbo-k: 41,2%, vmbo-g/t: 40,4%, havo: 29,7%, vwo: 25,9%) (Inspectie van het Onderwijs, 2024u). Deze verschillen hangen samen met de samenstelling van de leerlingenpopulatie, maar ook met andere kenmerken. Op grotere afdelingen lag het percentage onvoldoendes lager dan bij kleinere afdelingen.

Vmbo-afdelingen op een school met alleen vmbo-leerwegen hadden een hoger percentage onvoldoendes dan vmbo-afdelingen binnen een brede school. Net als bij Nederlands, is het gemiddelde CE-cijfer voor wiskunde hoger bij afdelingen waar leerlingen naartoe gaan met een hogere score op de eindtoetsen in het bo en waar minder leerlingen examen doen boven het niveau van hun schooladvies (Inspectie van het Onderwijs, 2024s).

### Met onvoldoende voor CE wiskunde in vo vaker uitval in mbo

Studenten met een onvoldoende op CE wiskunde in het vmbo zijn minder succesvol in het eerste studiejaar van het mbo dan studenten met een voldoende. Bijna 15% van de studenten met een onvoldoende bevindt zich na een jaar niet meer op het mbo-niveau waarop ze gestart zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2024o). Voor studenten met een voldoende op het CE wiskunde is dit ongeveer 9%. Studenten met een onvoldoende voor het CE wiskunde op het vmbo hebben daarmee een bijna 2 keer zo grote kans om uit te vallen of af te stromen. Dit geldt ook als rekening wordt gehouden met kenmerken van de studenten, zoals het geslacht, de herkomst en vooropleiding en met kenmerken van de opleiding, zoals de sector en het niveau.

## 2.5 Burgerschap

### Daling burgerschapscompetenties vo-leerlingen

In de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) zijn de burgerschapskennis, -houdingen, en -vaardigheden van ruim 2.600 leerlingen in leerjaar 2 van ruim 100 vo-scholen in 2022 gepeild. De burgerschapscompetenties zijn op 4



inhoudelijke domeinen in kaart gebracht: democratie, maatschappelijke basiswaarden, maatschappelijke participatie en identiteit. De burgerschapscompetenties van Nederlandse leerlingen waren gelijk aan het internationale gemiddelde. Ten opzichte van vergelijkbare landen, zoals Denemarken, Noorwegen en Zweden en de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen, scoorden Nederlandse leerlingen echter gemiddeld een stuk lager. De competenties van leerlingen in Nederland daalden ten opzichte van de vorige meting, net als in veel andere landen (Daas et al., 2023; Schulz et al., 2023). De inspectie rapporteert al langere tijd dat de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs stagneert (Inspectie van het Onderwijs, 2017a, 2020e, 2022a). In 2021 werden de wettelijke eisen voor bevordering van burgerschap aangepast. Of dit leidt tot verbetering van het burgerschapsonderwijs moet in de komende jaren blijken.

### Gemiddeld kennisniveau over burgerschap laag

Het gemiddelde kennisniveau over burgerschap van vo-leerlingen is in Nederland laag ten opzichte van vergelijkbare landen. Op basis van een kennistoets konden leerlingen scoren in 4 vaardigheidsniveaus. Bijna twee derde had een score binnen de 2 hoogste niveaus, maar 1 op de 7 leerlingen scoorde op of zelfs onder het laagste niveau. Deze leerlingen hebben geen kennis van basale begrippen, zoals ieders gelijkheid voor de wet of het belang van geheime stemmingen bij verkiezingen. In Nederland zijn er meer verschillen tussen scholen wat betreft de burgerschapskennis van leerlingen dan in andere landen. Ook tussen schoolsoorten bestaan verschillen, maar deze zijn nog groter binnen schoolsoorten. Opvallend is dat leerlingen minder vertrouwen hebben in hun eigen

burgerschapsvaardigheden dan leerlingen in vergelijkbare landen. Ze geven aan dat op school weinig aandacht wordt besteed aan burgerschap (Daas et al., 2023; Schulz et al., 2023).

### Opvattingen van leerlingen over burgerschap niet veranderd

De opvattingen over burgerschap en democratische waarden van vo-leerlingen zijn in de afgelopen jaren niet veel veranderd. Leerlingen hechten waarde aan onder meer het stemmen bij verkiezingen, het volgen van politiek nieuws en het zich mengen in politieke discussies. De meerderheid geeft brede steun aan gelijke rechten voor mannen en vrouwen en alle etnische groepen. Toch ligt dit aandeel onder het internationale gemiddelde en is aanzienlijk lager dan in de landen om ons heen. Het vertrouwen dat leerlingen hebben in de Nederlandse rechtspraak, media en overheid is daarentegen hoger dan in omliggende landen (Daas et al., 2023; Schulz et al., 2023).

### Over de grens: toezicht op burgerschapsonderwijs in Schotland en Zweden

Voor een zo goed mogelijke invulling van het toezicht hebben we regelmatig contact met inspecties in andere landen, zoals met die in Schotland en Zweden. Deze landen en Nederland hanteren een verschillende definitie van burgerschap en leggen deels nadruk op verschillende aspecten:

- Nederland: focus op actief burgerschap en sociale cohesie. Burgerschap is onderdeel van het inspectiekader: scholen moeten doelgericht, samenhangend en herkenbaar burgerschapsonderwijs geven, waarbij bevordering van democratische basiswaarden centraal staat.

- Zweden: focus op democratische normen en waarden. Elementen van burgerschapswetgeving worden tijdens inspecties onderzocht.
- Schotland: geen enkelvoudige definitie, maar een holistische benadering. Persoonsvorming, socialisatie, welzijn en maatschappelijke vorming zijn verweven in het totale curriculum. Burgerschap wordt vanuit een holistisch perspectief onderzocht tijdens inspecties. In zowel Schotland als Zweden wordt gestuurd op zelfevaluatie door scholen. In Zweden vullen alle scholen een jaarlijkse vragenlijst in. De inspectie vraagt naar zelfevaluatie en monitoringsresultaten van elementen van burgerschap. In Schotland bestaat een door de overheid ontwikkelde tool. Alle scholen en besturen gebruiken deze. Het burgerschapsonderwijs is verweven in de verschillende onderdelen van deze tool. Daarnaast delen de Schotse en Zweedse inspecties goede voorbeelden van burgerschapsonderwijs met het onderwijsveld. De Schotse inspectie deelt toegankelijk vormgegeven informatie over goede onderwijspraktijken en licht deze praktijken uit tijdens het 'Scottish Learning Festival', waardoor andere scholen geïnspireerd kunnen raken. In Zweden worden goede praktijken uit verschillende contexten gedeeld in thematische rapporten over dit onderwerp.

### Leerlingen en studenten voelen zich redelijk sociaal en maatschappelijk vaardig

Eerstejaars vo-leerlingen en eerstejaars mbo- en ho-studenten geven aan zichzelf gemiddeld redelijk sociaal en maatschappelijk vaardig te vinden (gemiddeld ongeveer een 3 op een schaal van 4) (ResearchNed, 2024). De mate waarin leerlingen en studenten zich voorbereid voelen op wat ze in hun huidige opleiding aan sociale vaardigheden en maatschappelijke competenties nodig hebben door



hun vorige school of opleiding is lager. Minder dan de helft van de leerlingen en studenten geeft aan te weten dat het mogelijk is om op de huidige school of opleiding ondersteuning te krijgen bij het verder ontwikkelen van de sociale vaardigheden. Van de leerlingen en studenten die zeggen dat er een mogelijkheid is voor het vragen om hulp, geeft maar een deel aan hier ook wel eens gebruik van te maken (vo: 54%, mbo: 36%, hbo: 30% en wo: 22%) Over het algemeen geven ook instromers op de arbeidsmarkt aan redelijk tevreden te zijn over hun eigen competentie en ervaren toerusting wat betreft sociale vaardigheden en maatschappelijke competenties. Over de vaardigheden en competenties die zij nodig hebben in hun huidige werk voelen zij zich minder voorbereid door hun vooropleiding.

## 2.6 Basisvaardigheden in het vso

### In vso eigen streefniveaus voor onderwijs gericht op uitstroom naar arbeid

Meer dan een kwart van de leerlingen in het vso volgt onderwijs gericht op uitstroom naar arbeid (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Het gaat om leerlingen die naar verwachting geen diploma kunnen halen, maar wel kunnen uitstromen naar een (beschermde) baan. Het onderwijs aan deze leerlingen kent eigen kerndoelen, waarbij gedurende de opleiding de nadruk steeds meer op werknemersvaardigheden komt te liggen. Uit onderzoek onder een representatieve groep van 54 scholen met schoolverlaters in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel, blijkt dat vrijwel alle bevraagde scholen streefniveaus vaststellen voor Nederlandse taal en

rekenen (Inspectie van het Onderwijs, 2024p). Het landelijk doelgroepenmodel ondersteunt scholen om op basis van cognitieve, sociale, emotionele, fysieke en medische factoren een inschatting te maken van de niveaus die voor een leerling haalbaar zijn. Daarnaast baseren scholen de streefniveaus op de leerlijnen of de landelijke referentieniveaus. Het bereiken van de referentieniveaus voor leerlingen in dit uitstroomprofiel is voor scholen een inspanningsverplichting. Doorslaggevend voor een werkplek is vaak dat leerlingen voldoende praktische, sociale en werknemersvaardigheden ontwikkeld hebben. Dat neemt niet weg dat de leerlingen met een te beperkte beheersing van taal- en rekenvaardigheden in het algemeen een groter risico hebben om vast te lopen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij. Scholen moeten deze taal- en rekenvaardigheden doelbewust aandacht geven bij praktijkvakken en stages om deze vaardigheden binnen een betekenisvolle context te ontwikkelen.

### Verantwoording beperkt bij vso-scholen met arbeidsmarktgericht profiel

De vso-scholen met schoolverlaters in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel verantwoordden zich maar in beperkte mate over hun opbrengsten (Inspectie van het Onderwijs, 2024p). Slechts driekwart van de scholen berekende het eindresultaat van iedere schoolverlater door de eindniveaus van de individuele leerlingen tegen de streefniveaus af te zetten. Het merendeel van de scholen kende ook niet de gewoonte om de eindresultaten voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde van alle schoolverlaters samen af te zetten tegen een schoolnorm. Deze scholen stellen daardoor niet vast hoe succesvol het taal- en rekenonderwijs aan de leerlingen geweest is. Het is in het belang van de leerlingen – ook al kan een

leerling meestal toch doorstromen naar de geplande uitstroombestemming als zij het beoogde streefniveau voor Nederlandse taal en rekenen niet behalen – dat de scholen conclusies trekken over de eindresultaten van hun schoolverlaters en zich daarover verantwoorden.

### Onderwijs bij dagbesteding gericht op zo zelfstandig mogelijk functioneren

Ongeveer een kwart van de vso-leerlingen volgt onderwijs gericht op de uitstroom naar dagbesteding (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Door hun ernstige verstandelijke of meervoudige beperking, is het onderwijs aan deze leerlingen gericht op het zo zelfstandig mogelijk functioneren in vormen van dagbesteding. Voor dit uitstroomprofiel houden de kerndoelen rekening met uiteenlopende beperkingen en zijn gericht op onder andere communicatie, spelontwikkeling en zelfredzaamheid. Basisvaardigheden krijgen bij deze groep leerlingen een andere invulling en kunnen sterk verschillen tussen de leerlingen. Voor een leerling met als uitstroomprofiel dagbesteding kan leren op eigen initiatief de neus schoon te vegen een basisvaardigheid zijn. Voor deze leerlingen zijn leerlijnen ontwikkeld, waarbij de ontwikkeling onder andere gevolgd kan worden op basis van observaties. Landelijk vergelijkbare gegevens over welke doelen de leerlingen bereiken ontbreken. Tegelijk zouden deze gegevens beperkt inzicht geven in de mate waarin zo groot mogelijke zelfstandigheid is bereikt. Deze (mogelijkheid tot) zelfstandigheid hangt samen met de mate waarin de samenleving voor deze leerlingen toegankelijk is en ze ondersteunt in zelfstandigheid: staat het stoplicht wel lang genoeg op groen om over te kunnen steken en zijn de basisvoorzieningen toegankelijk. De beheersing van basisvaardigheden betekent voor deze leerlingen een maatschappelijke verantwoordelijkheid.







## HOOFDSTUK 3

# Kansengelijkheid en schoolloopbanen

- |     |  |      |
|-----|--|------|
| 3.1 | <i>Hoofdlijnen</i>   | → 50 |
| 3.2 | <i>Verschillen in kansen</i>                                       | → 52 |
| 3.3 | <i>Aansluiting arbeidsmarkt</i>                                    | → 62 |
| 3.4 | <i>Nieuwkomers</i>   | → 63 |
| 3.5 | <i>Lokale Educatieve Agenda en voor- en vroegschoolse educatie</i> | → 65 |



## 3.1 Hoofdlijnen

Als leerlingen of studenten die gelijk geschikt zijn minder mogelijkheden krijgen in ons onderwijssysteem, is dit kansenongelijkheid. Ook wanneer leerlingen of studenten geen gelijke toegang hebben tot goed onderwijs of tot goede lessen, begeleiding of ondersteuning is er sprake van ongewenste kansenongelijkheid.

### Niet altijd gelijke kansen bij gelijke geschiktheid

Alle leerlingen en studenten hebben recht op kwalitatief goed onderwijs. Dat betekent dat zij in ieder geval het onderwijs geletterd en gecijferd verlaten. Ook als dat extra begeleiding of ondersteuning van een school of instelling vraagt. Daarnaast moeten leerlingen en studenten die gelijk geschikt zijn, dezelfde mogelijkheden krijgen in het onderwijs. In de praktijk is deze kansengelijkheid er niet altijd. Niet elke leerling krijgt op iedere school evenveel kans om in voldoende mate de basisvaardigheden te leren beheersen, maar ook zijn kansen van gelijk geschikte leerlingen op verschillende selectie- en schakelmomenten tijdens de schoolloopbaan niet altijd gelijk. Deze ongelijkheid hangt soms samen met school- en opleidingsverschillen, pakt soms regionaal verschillend uit en treft vaak dezelfde groepen leerlingen en studenten.

### Minder kansen voor specifieke groepen leerlingen

Migranten en kinderen van migranten, leerlingen met ouders die maximaal een middelbaar



beroepsonderwijs (mbo) 2-diploma hebben of met een laag huishoudinkomen behalen minder vaak de referentieniveaus voor taal en rekenen dan andere leerlingen. Ook op andere momenten in hun onderwijsloopbaan hebben deze groepen leerlingen en studenten vaak ongelijke kansen, bijvoorbeeld bij zittenblijven of bij de overgang naar een vervolgopleiding.

### Schoolverschillen in behalen referentieniveaus bij vergelijkbare leerlingenpopulatie

Leerlingen aan het eind van het basisonderwijs (bo) zouden allemaal minimaal het referentieniveau 1F moeten behalen voor lezen en rekenen, om met een goede basis naar het vervolgonderwijs te gaan. Leerlingen die naar vmbo-g/t, havo of vwo gaan, moeten het streefniveau 2F/1S behalen (zie ook hoofdstuk 2). Niet alle scholen slagen erin om hun leerlingen op deze niveaus te brengen. De mate waarin dit lukt verschilt,

zelfs als scholen een vergelijkbare leerlingenpopulatie hebben. Dit geldt met name voor de rekenvaardigheden. Schoolverschillen laten zien dat er scholen zijn met een uitdagende leerlingenpopulatie – leerlingen die kans lopen op onderwijsachterstanden als er geen extra ondersteuning wordt geboden – die er in slagen wel veel leerlingen in voldoende mate toe te rusten voor vervolgonderwijs, in tegenstelling tot andere scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie.

### Nog steeds niet altijd bijstelling schooladvies

Vanaf het schooljaar 2023-2024 moeten basisscholen het schooladvies naar boven bijstellen als de uitslag van de doorstroomtoets (voorheen centrale eindtoets) hoger uitpakt dan het schooladvies. Nu al worden basisschooladviezen vaker bijgesteld dan in voorgaande jaren. Maar nog steeds wordt een substantieel deel van de adviezen die heroverwogen moeten worden niet bijgesteld. Leerlingen op scholen met een uitdagende

leerlingenpopulatie komen vaker in aanmerking voor heroverweging van hun advies dan leerlingen op andere scholen. Scholen voor speciaal onderwijs (so) stellen hun adviezen minder vaak bij dan bo-scholen, terwijl ook deze kinderen optimale kansen zouden moeten krijgen om hun cognitieve mogelijkheden verder te ontwikkelen, zo mogelijk in het regulier voortgezet onderwijs (vo).

#### Zittenblijven voor meeste leerlingen niet effectief

Veel leerlingen in het vo moeten een jaar overdoen. Dit komt vaker voor onder de groepen leerlingen die al in het bo minder kansen kregen, zoals leerlingen met ouders met maximaal een mbo-2-opleiding of met ouders uit de lagere inkomensgroepen. Ook verschillen scholen onderling in het percentage leerlingen dat blijft zitten in het voorexamenjaar. Dit hangt mede samen met de regio waar de school staat en, in het vmbo, met het aanbod aan schoolsoorten. Bij de beslissing van scholen om leerlingen een jaar over te laten doen, speelt volgens leraren de achtergrond van leerlingen geen (bewuste) rol. Zittenblijven is voor de meeste leerlingen ineffectief: resultaten worden niet beter en het demotiveert leerlingen. Zittenblijven moet dan ook zoveel mogelijk voorkomen worden.

#### In mbo instellingsverschillen in plaatsing, uitval en aansluiting arbeidsmarkt

Mbo-instellingen verschillen van elkaar in hun plaatsing van studenten. Binnen de ene instelling is het percentage vmbo-k-gediplomeerden dat op mbo niveau-4 begint groter dan op de andere. Dit komt onder andere doordat niet elke opleiding op alle niveaus wordt aangeboden. Ook verschillen mbo-

instellingen in het aandeel studenten dat uitvalt in het eerste studiejaar en in de mate van aansluiting op de arbeidsmarkt. Verschillende student- en opleidingskenmerken spelen een rol in de kans op uitval, zoals leerweg, vooropleiding en sector. Niet alleen tussen, maar ook binnen opleidingsdomeinen, zoals zorg en welzijn of economie, zijn er instellingsverschillen in het aandeel studenten dat uitvalt.

#### Instellingsverschillen ho in uitval en doorstroom

In het hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo) verschilt, net als in het mbo, de kans op uitval per instelling. Ook als we rekening houden met de studentenpopulatie of als we verschillen per sector bekijken, blijven instellingsverschillen bestaan. Relatief veel studenten die het eerste jaar van hun studie uitvallen pakken 1 tot 2 jaar later weer dezelfde of een andere studie op. Dat geldt voor 37,2% van de uitvallers uit het hbo en voor 24,4% van de uitvallers uit het wo. Ook in de doorstroom van hbo naar wo zijn er verschillen tussen instellingen. Nog steeds is bijna een kwart van de wo-masteropleidingen niet toegankelijk voor hbo-gediplomeerden.

#### Mindere kansen voor nieuwkomers

Er is een groeiende vraag naar onderwijsplaatsen voor nieuwkomers. De organisatie daarvan stuit echter op verschillende problemen, zoals het lerarentekort, de vele verhuisbewegingen van nieuwkomers en financiering. Hierdoor zijn niet altijd onderwijsplaatsen voor nieuwkomers beschikbaar of zijn deze niet van voldoende kwaliteit. Deze leerlingen hebben daarom geen gelijke kans op goed onderwijs en het realiseren van hun mogelijkheden.

#### Aanbevelingen:

- Basisscholen: toon meer ambities in het vormgeven van het onderwijs op streefniveau voor alle leerlingen zodat elke leerling de kans krijgt om tot en met groep 8 onderwijs op streefniveau te volgen.
- Vo-scholen: signaleer dreiging van zittenblijven tijdig en bied maatwerk waar dat nodig is. Denk na over alternatieven bij een hoog aantal zittenblijvers.
- Vo-scholen: zorg voor voldoende mogelijkheden voor leerlingen om van niveau te wisselen, met name aan het begin van het vo. Richt bijvoorbeeld brede brugklassen in.
- Mbo- en ho-instellingen: onderzoek oorzaken van uitval. Zet in op een combinatie van preventieve en reactieve maatregelen om uitval te verminderen.
- Mbo-instellingen en opleidingen: maak stagediscriminatie expliciet onderwerp van beleid. Stel duidelijke normen op.
- Overheid: investeer in onderwijsplaatsen voor nieuwkomers zodat er voor iedereen een plek van voldoende kwaliteit is.





## 3.2 Verschillen in kansen

### 3.2.1 Verschillen bij basisvaardigheden

#### Wat is kansengelijkheid?

Als leerlingen of studenten die gelijk geschikt zijn minder mogelijkheden krijgen in ons onderwijssysteem, is dit kansengelijkheid. Ook wanneer leerlingen of studenten geen gelijke toegang hebben tot goed onderwijs of tot goede lessen, begeleiding of ondersteuning is er sprake van ongewenste kansengelijkheid (Elffers, 2022). 2 leerlingen met een havo-diploma zouden allebei naar het hbo moeten kunnen gaan als zij dat willen. Maar ook zouden 2 leerlingen die beginnen in het bo allebei dezelfde kans moeten krijgen op onderwijs dat leidt tot het behalen van het fundamentele niveau voor rekenen en taal, ongeacht de school die ze bezoeken. Ook als de ene leerling meer begeleiding nodig heeft dan de ander. Door leerlingen op te leiden tot tenminste een basisniveau, worden kansverschillen verkleind. Een voorwaarde voor kansengelijkheid is een eerlijke selectie of toewijzing binnen het schoolsysteem én een basiskwaliteit van het onderwijs (SER, 2021; Elffers, 2022). Dit betekent niet dat iedereen een mbo-, hbo- of universitair diploma hoeft te behalen. De ene leerling is meer theoretisch onderlegd, de ander meer praktisch en weer een andere leerling stroomt direct door naar dagbesteding of arbeidsmarkt. Het gaat erom dat iedereen dezelfde kansen heeft om te bereiken wat voor hem of haar het meest passend is.



**Dezelfde groepen leerlingen en studenten lopen steeds weer tegen obstakels aan. Scholen, opleidingen en instellingen maken het verschil!**



### Te weinig leerlingen behalen referentieniveaus op bo-scholen

Niet alle leerlingen op de basisschool behalen 1F, terwijl dit wel nodig is om naar vmbo-basis of -kader te gaan. Ook behalen te weinig bo-leerlingen 2F/1S. Dit is het minimale niveau om mee te komen in de maatschappij. Dit wordt in het vo niet altijd meer ingehaald (zie ook hoofdstuk 2). Dit heeft – naast onderwijskwaliteit – onder meer te maken met cognitieve, sociaal-emotionele en uitvoerende vaardigheden en met externe omstandigheden. Zo is het starten van een schooldag zonder ontbijt van invloed (Hoyland et al., 2009), net als haperend leerlingenvervoer of een gebrek aan financiële middelen voor extra onderwijs (bijles) (Elffers, 2018; Inspectie van het Onderwijs, 2021). Scholen moeten zich inspinnen om met al hun leerlingen 1F te behalen en deze zoveel mogelijk naar het niveau 2F/1S te brengen. De overheid moet zich inspinnen om zoveel mogelijk negatieve externe omstandigheden weg te nemen.

### Schoolverschillen in behalen referentieniveaus

Sommige scholen slagen er beter in leerlingen de referentieniveaus te laten behalen, ook als ze dezelfde schoolweging (maat voor risico's op achterstanden) hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2024s). Het percentage leerlingen dat 1F voor rekenen en taal (taalverzorging en lezen) behaalt, is lager op bo-scholen met een hoog schoolgewicht dan op scholen met een laag schoolgewicht (figuur 3.2.1a). Op scholen met het laagste schoolgewicht behalen bijna alle leerlingen 1F, op scholen met het hoogste schoolgewicht is dat gemiddeld 87%. Ook tussen scholen met eenzelfde schoolweging en daarmee vergelijkbare leerlingpopulatie, varieert het percentage leerlingen dat 1F haalt. Bij rekenen zijn de verschillen groter dan bij taal.

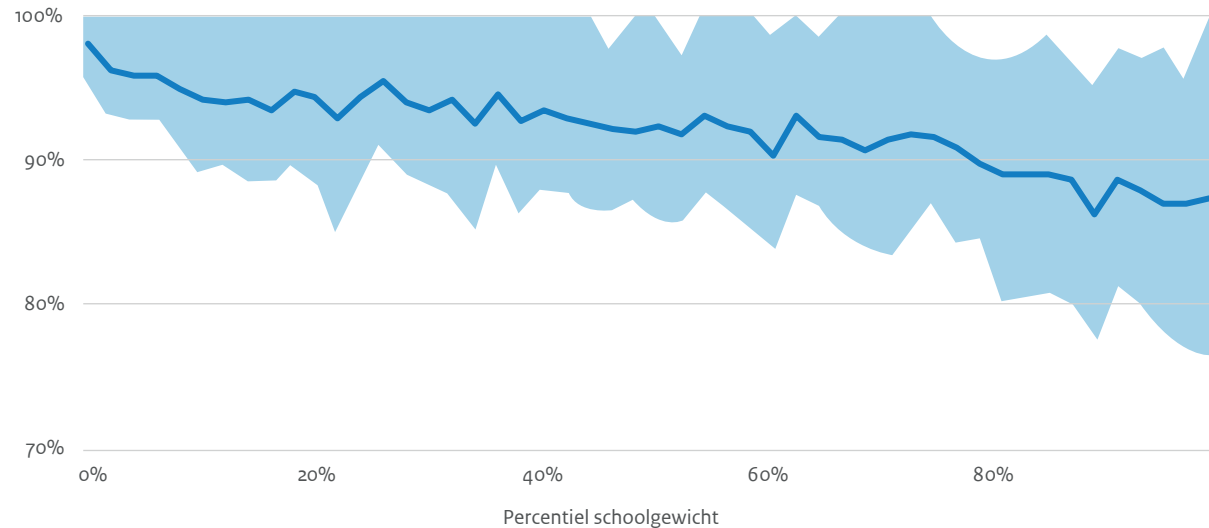
Deze schoolverschillen zijn er ook in het behalen van het streefniveau. Dergelijke schoolverschillen maken duidelijk dat een aantal scholen beter kan. Deze scholen moeten ambitieuzer zijn en leren van de andere scholen.

### Ambitie vraagt een gelijk leerstofaanbod

Het is in het belang van alle bo-leerlingen dat differentiatie in leerstofaanbod zo laat mogelijk plaatsvindt. Inspecteurs zien regelmatig dat leerlingen al vanaf groep 4 worden ingedeeld in niveaugroepen en daarin blijven. Leerlingen in verschillende niveaus

krijgen soms een verschillend lesprogramma waarbij de moeilijkheidsgraad voor met name de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, wordt verlaagd. Daardoor krijgen deze leerlingen minder leerstof op streefniveau aangeboden en daardoor komen ze al vroeg op een lager uitstroomspoor terecht. De resultaten van deze leerlingen zijn niet beter dan wanneer ze in een klas zonder niveaugroepen hadden gezeten (Onderwijskennis, 2024; De Wolf, 2023). Scholen scheppen op deze manier lage verwachtingen, een laag zelfvertrouwen en laag

Figuur 3.2.1a Gemiddeld percentage leerlingen dat 1F rekenen behaalt, naar schoolgewicht



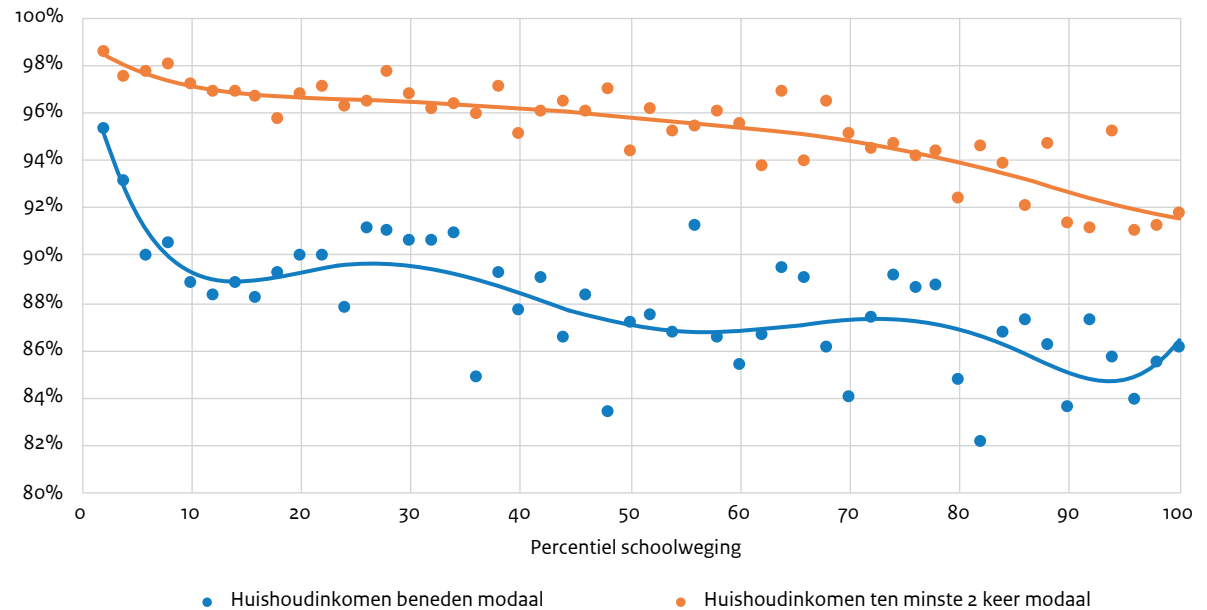
De lijn toont de gemiddelde beheersing van rekenen 1F op scholen met een bepaalde schoolweging. Het blauwe gebied laat de spreiding om het gemiddelde heen zien.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024s)

zelfbeeld. Het is belangrijk dat alle leerlingen een uitdagend lesprogramma hebben waarbij ze de lesstof op fundamenteel en streefniveau aangeboden krijgen. Extra instructie, minimumdoelen voor de hele klas, *pre-teaching*, *tutoring* en samenwerkend leren zijn wél bewezen methoden voor goede differentiatie. Ook leerlingen die meer uitdaging aankunnen profiteren van een dergelijke methode; aangevuld met een verdiepend aanbod en extra leerdoelen.



**Figuur 3.2.1b** Verschil in gemiddeld percentage leerlingen dat 1F rekenen behaalt naar inkomen ouders en schoolgewicht



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024s), eigen bewerkingen op basis van CBS microdata

### Samenstelling leerlingenpopulatie verklaart verschillen nauwelijks

Bo-leerlingen die migrant zijn of kind van migranten, met ouders die maximaal een mbo 2-opleiding hebben of met een laag inkomen, behalen minder vaak 1F en 2F/1S dan leerlingen van Nederlandse herkomst, met ouders die een hbo- of wo-diploma hebben of met een hoog inkomen. Dit geldt zowel op scholen met een hoog schoolgewicht als op scholen met een laag schoolgewicht (Inspectie van het Onderwijs, 2024s). Ongeacht het schoolgewicht, blijven leerlingen waarvan de ouders beneden modaal

verdienen ongeveer net zo ver achter op leerlingen met ouders die boven modaal verdienen. Alleen op scholen met de laagste schoolgewicht is dit niet het geval (figuur 3.2.1b). In het algemeen is de gemiddelde beheersing van de taal- of rekenvaardigheden hoger op scholen met een minder uitdagende leerlingenpopulatie, maar die scholen verkleinen dus niet sterker het verschil dan andere scholen.

### Taal en rekenen ook van belang voor vso-uitstromers

Leerlingen met een te beperkte beheersing van taal- en rekenvaardigheden lopen het risico vast te lopen op de



arbeidsmarkt en in de maatschappij. Ook vso-scholen zouden deze taal- en rekenvaardigheden doelbewuster aandacht moeten geven bij praktijkvakken en stages om deze vaardigheden binnen een betekenisvolle context te ontwikkelen. De ambities van de school kunnen hiermee verder gaan dan de toelatingseisen van de vervolgbestemming.

### 3.2.2 Verschillen in slagingspercentages

#### Vo-scholen die kansen bieden kunnen ook goed rendement behalen

In het vo zijn er scholen met een hoog schoolgewicht die veel leerlingen naar het fundamentele en streefniveau voor taal en rekenen brengen. Deze scholen dragen bij aan gelijke kansen voor leerlingen. Er zijn ook in het vo scholen die hun leerlingen kansen bieden. Kansen biedende scholen met veel leerlingen in leerjaar 3 van havo of vwo, die initieel een lager schooladvies kregen, zijn bijna net zo goed in staat om veel leerlingen zonder zittenblijven tot het eind van havo of vwo te leiden, als scholen die minder kansen bieden (Bles et al., 2020).

#### Over de grens: het Ierse DEIS-programma

Het Ierse DEIS-programma bestaat al ruim 15 jaar. Het programma wordt uitgebreid. Ongeveer 1.200 scholen (30% van alle scholen) zijn in het programma opgenomen. Ierse DEIS-scholen worden geïdentificeerd door middel van een sociaaleconomische wegingsformule. Het programma geeft recht op extra voorzieningen en bekostiging. Te denken valt aan een kleinere leerling-leraar ratio, gratis schoolmaaltijden, ondersteuning en programma's van de Ierse overheid.

De scholen moeten gerichte zelfevaluaties uitvoeren en krijgen specifiek ondersteunend toezicht van de Ierse inspectie. Uit onderzoek blijkt dat:

- De gemiddelde PISA-leesscore in DEIS-scholen in 2018 op het niveau van het OESO-gemiddelde ligt. Het verschil tussen niet-DEIS-scholen en DEIS-scholen is een stuk kleiner dan in 2009.
- Er geen verschil is in het lerarentekort op beide typen scholen.
- Er geen verschil is tussen uitval van leerlingen in beide typen scholen.
- Ouders op DEIS-scholen een positievere perceptie hebben van de communicatie met de school, mogelijkheden voor ouderbetrokkenheid en het verstrekken van oudereducatie en -ondersteuning.
- Er geen verschil is tussen leerlingen op DEIS- en niet-DEIS-scholen op de index voor emotionele steun van ouders.
- Er op de meeste onderzochte welzijnsindicatoren geen verschillen zijn tussen de gemiddelde scores van leerlingen in beide typen scholen.
- Er geen verschillen zijn rondom pesten tussen leerlingen op beide typen scholen.

Deze bevindingen bevestigen dat gerichte beleidsmaatregelen en praktijken het effect van de sociaaleconomische achtergrond op onderwijsresultaten in de brede zin kunnen verminderen.

#### Verschillen in slagingskansen deels terug te voeren op schoolverschillen

Het maakt voor de slagingskansen van leerlingen uit naar welke school zij gaan. Vo-scholen verschillen in het percentage leerlingen dat slaagt voor het examen. Deze percentages variëren tussen de 50% en 100%

voor vmbo-basis en -kader, voor havo ligt dit tussen de 24% en 100% (Inspectie van het Onderwijs, 2024u). Dit is deels terug te voeren op de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Maar ook als we hiermee rekening houden heeft de ene school een hoger slagingspercentage dan de andere (Inspectie van het Onderwijs, 2024s, 2024u). Hoe hoger het percentage leerlingen dat migrant of kind van migrant is, des te lager het slagingspercentage. Voor havo- en vwo-leerlingen is de regio waar de school staat en de aanwezigheid van meerdere schoolsoorten binnen een school relevant. In het noorden van het land is het slagingspercentage voor havo en vwo aanmerkelijk lager dan in het midden van het land. Op scholen met alleen een havo- en vwo-afdeling is het slagingspercentage hoger dan bij een brede scholengemeenschap.

### 3.2.3 Verschillen bij advies, plaatsing en doorstroom

#### Schooladvies wordt vaker naar boven bijgesteld

In groep 8 van de basisschool krijgen leerlingen hun voorlopig schooladvies waarna ze de eindtoets maken. Tot in schooljaar 2022-2023 moesten scholen het voorlopig advies heroverwegen als de uitslag van de eindtoets op een hoger niveau duidde, maar waren scholen niet verplicht het advies bij te stellen. In schooljaar 2022-2023 kwam 9,7% van de leerlingen in aanmerking voor heroverweging van het advies vanwege een verschil van tenminste een heel niveau en 24,5% vanwege een half niveau verschil (Inspectie van het Onderwijs, 2024q). In totaal werd 10,3% van alle schooladviezen naar boven bijgesteld. Bijstelling vond plaats bij 20,6% van de initiële adviezen waarbij de



uitslag van de eindtoets een half niveau hoger lag en bij 50,8% van de adviezen waar die een heel niveau boven de uitslag lagen. Deze percentages namen de laatste jaren toe: in 2017-2018 was dit nog 15,8% respectievelijk 35,5%. Het is in het belang van het kind dat het advies zo goed mogelijk voorspelt waar het toe in staat is in het vervolgonderwijs. Daarbij zou iedere leerling een gelijke kans op bijstelling moeten hebben als de uitslag van de eindtoets daarvoor ruimte biedt: gelijke kansen bij gelijke geschiktheid. Vanaf schooljaar 2023-2024 moet de school het initiële advies naar boven bijstellen als de uitslag van de eindtoets hoger uitpakt dan het schooladvies. Hiervan afwijken mag alleen met een goede onderbouwing.

#### Schoolverschillen in advisering

Er zijn verschillen tussen scholen met een hoog en laag schoolgewicht. Leerlingen op scholen met een hoog schoolgewicht krijgen lagere adviezen en komen vaker in aanmerking voor heroverweging van hun advies dan leerlingen op scholen met een laag schoolgewicht (Inspectie van het Onderwijs, 2024s). Maar als het percentage leerlingen dat in aanmerking komt voor bijstelling vergelijkbaar is, stellen scholen met een hoog schoolgewicht dit vaker bij dan scholen met een laag schoolgewicht. Voor het advies aan leerlingen maakt het ook uit waar ze naar school gaan. Leerlingen in niet-stedelijke gebieden komen vaker in aanmerking voor heroverweging van het advies (Inspectie van het Onderwijs, 2024q). Daadwerkelijke bijstelling van het advies gebeurt daar minder vaak.

#### Kansrijk adviseren is in het so aandachtspunt

In schooljaar 2022-2023 kwam 51% van de so-leerlingen in aanmerking voor heroverweging van het

initiële advies (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). Bij 32,9% van de leerlingen omdat de uitslag van de eindtoets op een half niveau hoger duidde en bij 18,4% op een heel niveau. So-scholen geven in vergelijking met het bo 2 keer vaker een schooladvies dat een heel niveau lager is dan het toetsadvies (Inspectie van het Onderwijs, 2024q). Ook stellen zij het advies niet altijd bij: bij slechts 18,1% van de leerlingen waarbij het toetsadvies een heel niveau hoger lag vond bijstelling plaats. Het lijkt erop dat sommige so-scholen de schooladviezen voorzichtig formuleren, mogelijk omdat zij de leerlingen vanwege hun beperkingen niet willen overvragen. Het zijn kinderen die ook optimale kansen moeten krijgen om hun cognitieve mogelijkheden verder te ontwikkelen, zo mogelijk in het regulier vo (zie ook hoofdstuk 5). Er zijn ook leerlingen (26,4%) die van hun school juist een hoger advies krijgen dan dat van de eindtoets. Dat wijst erop dat er ook scholen zijn die kansrijk adviseren.

#### Over de grens: studie- en loopbaanbegeleiding verplicht in Zweden

In Zweden is het per wet verplicht om compenserende maatregelen te treffen voor leerlingen die van huis uit minder kansen krijgen. Voor scholen in gemeenten met een laag opleidingsniveau betekent dit onder meer dat ze ervoor moeten zorgen dat de studie- of beroepskeuze van leerlingen niet beperkt wordt door de achtergrond van de ouders. Uit onderzoek van de Zweedse inspectie blijkt dat de betreffende scholen te weinig maatregelen nemen, zoals het geven van extra les-, studie- of beroepskeuzebegeleiding. Deze begeleiding is nodig om het vertrouwen van leerlingen in hun eigen kunnen te versterken en om

zich zo goed mogelijk te ontwikkelen. De studie- en beroepskeuzebegeleiding heeft op veel van de onderzochte scholen een lage prioriteit en blijft beperkt tot individuele initiatieven. De Zweedse inspectie adviseert schoolleiders en leraren om van studie- en loopbaanbegeleiding de missie van de hele school te maken – niet alleen van de studie- en loopbaanadviseur – en roept beleidsmakers op om hier meer aan te doen.

#### Brede brugklassen of een tweejarige brugperiode om kansen te geven

De sortering naar schoolsoorten, zoals die in Nederland al rond 12-jarige leeftijd plaatsvindt, is sterk bepalend voor het verdere vervolg van de onderwijsloopbaan. Deze sortering is niet onafhankelijk van de sociaaleconomische achtergrond van leerlingen en biedt weinig ruimte voor laatbloeiers. Het schooladvies is niet meer dan een goede voorspelling, maar sluit op vroege leeftijd al veel mogelijkheden voorlopig uit voor grote groepen leerlingen. Onder andere de Onderwijsraad pleit ervoor om later te selecteren, pas na de eerste 3 leerjaren van het vo, om het onderwijs toegankelijker te maken voor iedereen (Onderwijsraad, 2021). Brede brugklassen of een tweejarige brugperiode kunnen deze vroege selectie uitstellen (Day et al., 2023; Elffers, 2022, Bles & Van der Velde, 2020).

#### Onderwijsaanbod op een school maakt uit voor positie leerlingen leerjaar 3

Verschillen tussen het basisschooladvies en de positie van de leerling in leerjaar 3 kunnen te maken hebben met een te voorzichtige of te ambitieuze advisering, maar hebben ook te maken met mogelijkheden die het vo biedt. Het



percentage leerlingen dat op of boven het advies zit in leerjaar 3 op vmbo-afdelingen, is hoger als de school alleen vmbo aanbiedt: er is op deze scholen minder afstroom van havisten of vwo'ers (Inspectie van het Onderwijs, 2024u). Het percentage leerlingen dat op of boven advies zit op havo-afdelingen met alleen een vwo-afdeling ernaast is lager dan op havo-afdelingen op scholen die ook vmbo en vwo bieden. De laatste vorm maakt het voor leerlingen die met een vmbo-advies binnenkomen makkelijker om over te stappen naar havoniveau.

### **Versoepelen overstap vso-leerlingen naar mbo**

Voor leerlingen met een achtergrond in het vso is een soepele instroom in het mbo, de entreeopleiding of een volgend niveau, geen vanzelfsprekendheid (Inspectie van het Onderwijs, 2018b, 2020d). Regioplan (2023) bracht knelpunten, praktijkvoorbeelden en voorwaarden om de overstap succesvoller te laten verlopen in beeld. De knelpunten gaan onder andere over bekendheid met elkaars werkwijze, verschillen in ondersteuningsaanbod tussen mbo-opleidingen en onbekendheid over de ondersteuningsbehoefte van de leerling met een achtergrond in het vso. Initiatieven om de overgang soepel te laten verlopen hebben onder andere betrekking op de inrichting van een schakeltraject, het standaardiseren van de uitwisseling van informatie over leerlingen en coaching en begeleiding van vso-leerlingen. Daarnaast is het van belang dat de afweging om leerlingen te laten doorstromen naar de entreeopleiding niet wordt ingegeven door te weinig mogelijkheden om op de vso-school een diploma te behalen. De mogelijkheden om een diploma te behalen lopen voor een belangrijk deel via staatsexamens (zie ook hoofdstuk 5), maar om een volledig vmbo-diploma te halen moet de

school via een symbiose-overeenkomst het examen voor de noodzakelijke praktijkvakken regelen.

### **Doorstroom laaggeletterden via educatietrajecten naar mbo zeer beperkt**

Een andere groep die te weinig een startkwalificatie behaalt, bestaat uit laaggeletterden. Vanuit de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) is het de bedoeling dat het onderwijs aan laaggeletterden kansen biedt om door te stromen naar een mbo-opleiding. Het stelsel kent echter knelpunten. Er is weinig doorstroom van non-formele educatietrajecten naar formele trajecten. Daarnaast is ook de doorstroom van formele educatietrajecten naar het mbo beperkt. Nog geen 10% van de totale doelgroep die met het WEB-budget wordt bediend, komt op formeel onderwijs terecht, direct of na doorverwijzing (De Greef & De Haan, 2023). Voor deelnemers aan educatietrajecten is het hierdoor maar beperkt mogelijk om actief deel te nemen aan de maatschappij en een duurzame plek op de arbeidsmarkt te vinden.

### **Steeds meer havisten zonder diploma naar mbo**

Steeds meer havoleerlingen maken de overstap naar het mbo, met of zonder een diploma. In 2022 was het aantal havisten dat zonder diploma naar het mbo ging 7.746 (Inspectie van het Onderwijs, 2024o). Met een havodiploma gingen er 1.643 naar het mbo. Vooral onder leerlingen uit leerjaar 4 van de havo neemt de doorstroom naar mbo toe. Het grootste deel van de havisten die naar het mbo gaan start op niveau 4 van de beroepsgeoriënteerde leerweg. Er kunnen meerdere redenen zijn dat havisten de stap naar mbo maken. Mogelijk speelt mee dat leerlingen dreigen te blijven zitten en/of dat ze meer praktijkgericht bezig willen

zijn. Voor leerlingen is de beroepshavo die inmiddels op veel roc's wordt aangeboden ook een alternatief. De beroepshavo is een tussenvorm tussen havo en mbo die voor meer praktijkgeoriënteerde leerlingen op mbo-4-niveau een combinatie van theoretisch onderwijs en praktijkgerichte vakken biedt. Het is belangrijk dat mbo-opleidingen de ongediplomeerde havoleerlingen goed volgen, want zij hebben geen diploma om op terug te vallen. Tegelijk biedt het mbo deze leerlingen de kans om wel een diploma te halen.

### **Passende plaatsing in mbo verschilt tussen instellingen**

Sinds 2017 hebben aspirant mbo-studenten een toelatingsrecht. Dat wil zeggen dat ze recht hebben op plaatsing op het mbo-niveau dat aansluit bij hun vooropleiding, mits ze zich voor 1 april aanmelden. Passende plaatsing vanuit vmbo-t komt minder vaak voor onder studenten van Nederlandse herkomst, onder jongens en onder studenten met mbo-opgeleide ouders (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Tussen instellingen zijn er verschillen in het percentage studenten dat passend geplaatst wordt bij een gelijke vooropleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2024o). Studenten met een vmbo-kaderdiploma starten bijvoorbeeld op de ene instelling op niveau 4 en bij de andere instelling op niveau 2. Dit beïnvloedt de verdere studieloopbaan.

### **Verschillen in passende plaatsing deels door onderwijsaanbod instellingen**

Instellingsverschillen in passende plaatsing bestaan bij bijna alle vooropleidingsniveaus. Er zijn instellingen waar geen enkele student met een vmbo-k-diploma op niveau 2 aan een mbo-opleiding begint, maar ook instellingen waar 1 op de 10 studenten op niveau 2

start, ondanks het toelatingsrecht dat deze studenten aan niveau 3 of niveau 4 koppelt. Er zijn ook instellingen waar 40% van de vmbo-k-gediplomeerden op niveau 4 start en instellingen waar vrijwel alle studenten starten op niveau 4. Deze verschillen komen waarschijnlijk deels door het onderwijsaanbod van instellingen: niet elke opleiding wordt op elk niveau aangeboden. Vooral in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) is niet altijd onderwijsaanbod beschikbaar op niveau 4 of instellingen zijn gericht op een of enkele opleidingsdomeinen waar het aanbod van verschillende niveaus beperkter is. In zoverre dat niet gebeurt, moeten instellingen nagaan hoe hun intakebeleid eruit ziet en wat daarvan de gevolgen zijn voor de studenten en hun onderwijsresultaten.

#### **Kleine maar hardnekkige verschillen bij instroom in selectieve opleidingen in het ho**

De verschillen tussen groepen leerlingen die al dan niet aan een selectieve opleiding in het hoger onderwijs (ho) beginnen – ook met een gelijke vooropleiding – zijn niet groot, maar wel hardnekkig (De Visser, 2023). In de periode 2008 –2022 waren steeds dezelfde groepen studenten minder aanwezig in opleidingen die selecteren. Het gaat om mannen, studenten met een niet-westerse achtergrond, studenten met een gemiddeld laag eindexamencijfer, eerstegeneratiestudenten, studenten uit de lagere inkomensgroepen en – in het wo – studenten met een Nederlands vwo-diploma (Inspectie van het Onderwijs, 2024c).

#### **Veel aandacht voor kwaliteit selectie en rechtvaardigheid selectieprocedure in ho**

Nadat de loting bij numerus fixusopleidingen werd afgeschaft, moesten alle opleidingen met een fixus

hun studenten selecteren door middel van decentrale selectie. Dit is een door de opleiding ontworpen selectieprocedure waarbij als eis geldt dat tenminste 2 kwalitatieve selectiecriteria worden gehanteerd. Het doel is een betere inhoudelijke match tussen student en opleiding. Decentrale selectie leidde tot veel discussie over de kwaliteit van selectie en de rechtvaardigheid van de selectieprocedure voor verschillende groepen studenten (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2022c; Mulder et al., 2023, 2024). Dit leidde onder meer tot meer aandacht voor het ontwerpen van een selectieprocedure, zoals het verzorgen van een handboek voor selectie (Schreurs et al., 2022) en de herinvoering van loting in het studiejaar 2024-2025 als aanvullend instrument bij selectie.

#### **In selectieprocedures vaak minder kansen voor studenten van niet-Nederlandse herkomst**

Herkomst, geslacht en leeftijd doen ertoe bij toelating tot een fixusopleiding (Mulder et al., 2023). Een niet-Nederlandse herkomst heeft in bijna alle gelijksoortige groepen van selecterende opleidingen een kleine kans op toelating, terwijl er voor leeftijd en geslacht een wisselend beeld is. Bij sommige (groepen van) opleidingen is het een voordeel om vrouw te zijn, bij andere een nadeel. Dit constateerde de inspectie ook in eerder onderzoek naar de toegankelijkheid van selecterende opleidingen (Inspectie van het Onderwijs, 2015, 2017b, 2018a, 2020b).

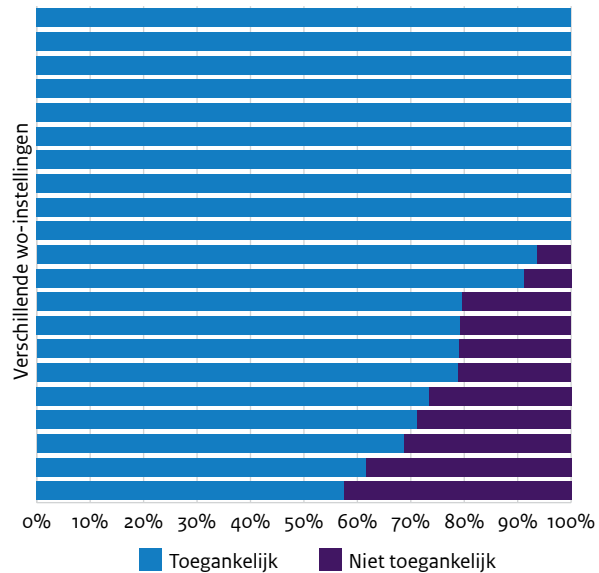
#### **Instellingsverschillen bij toegankelijkheid wo-master voor hbo-gediplomeerden**

De wo-master is direct toegankelijk voor studenten met een hbo- of wo-bachelordiploma, mits de student beschikt over de benodigde vaardigheden en kennis voor de specifieke master. Als dit niet het geval is, moet

het wo de mogelijkheid bieden om tekortkomingen weg te werken als dit redelijkerwijs en binnen een redelijke termijn mogelijk is. De toegankelijkheid van wo-masteropleidingen nam toe voor hbo-gediplomeerden aan de 13 onderzoeks-universiteiten, van 70,8% in 2018 naar 77% in 2021. In 2023 was dit 75,8% (Inspectie van het Onderwijs, 2024l). Nog steeds is bijna een kwart van de masteropleidingen niet toegankelijk voor hbo-gediplomeerden. Daarbij zijn er verschillen tussen instellingen. Bij 10 van de 21 bevraagde instellingen met een wo-masteraanbod is een deel van het aanbod niet toegankelijk voor hbo-gediplomeerden (figuur 3.2.3a). Dat zijn allemaal onderzoeks-universiteiten. De meest genoemde reden hiervoor is dat de wo-master academische vaardigheden vereist.



**Figuur 3.2.3a** Percentage voor hbo-gediplomeerden toegankelijke wo-masteropleidingen per wo-instelling in het studiejaar 2023-2024



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024l)

### 3.2.4 Verschillen bij zittenblijven en uitval

#### Kans op zittenblijven groter bij sommige groepen leerlingen

De kans op zittenblijven en uitval verschilt voor sommige groepen leerlingen en studenten. Zittenblijven in het vo nam op alle schoolniveaus, maar vooral op de havo, toe in 2021-2022. Eind schooljaar 2021-2022 moest bijna 15% van de havoleerlingen het jaar overdoen (Inspectie van het Onderwijs, 2023b).

Naast schoolverschillen (regio en onderwijsaanbod), zijn er verschillen tussen groepen leerlingen. Leerlingen met ouders die een hbo- of wo-diploma hebben blijven minder vaak zitten dan andere leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2023b).

#### Overwegingen bij zittenblijven

Schoolleiders en mentoren geven aan dat ze zich bij de beslissing om een leerling te laten zitten het meest richten op de potentie van de leerling om een diploma te behalen. Herkomst en geslacht zou daarbij geen (bewuste) factor zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2024w). Desondanks is zittenblijven niet evenredig over de verschillende groepen leerlingen verdeeld. Ouders kunnen een hulpbron zijn om zittenblijven te voorkomen, maar die hulp speelt zich deels buiten de school af. Het hangt van de opleidingsachtergrond van ouders af of ze hun kind kunnen helpen met schoolwerk en ouders met een hoog inkomen kunnen zich bijlessen voor hun kind veroorloven.

#### Zittenblijven ineffectief

Zittenblijven is veelal ineffectief: leerlingen gaan niet beter presteren en ook hun motivatie neemt af (Onderwijskennis, 2021). Daar komt bij dat leerlingen een jaar verliezen, een grotere kans hebben om van schoolsoort te moeten wisselen en dat het een dure maatregel is waarvan de kosten gedragen worden door de samenleving. Zittenblijven is – op een enkele uitzondering na – een maatregel die voorkomen moet worden (Inspectie van het Onderwijs, 2024w). Het is daarbij belangrijk dat scholen recht doen aan alle leerlingen. Vaak blijven leerlingen zitten die al eerder in hun schoolloopbaan achterstanden opliepen en ook later een grotere kans hebben op het oplopen van achterstanden.

#### Verschillen tussen groepen studenten bij uitval en afstroom in mbo

Al in het eerste jaar van een mbo-opleiding valt tussen de 6% en 16% van de studenten uit die voor het eerst starten in het mbo, na eerder het vo te hebben behaald of gevolgd (Inspectie van het Onderwijs, 2024o). De uitval is het hoogst op niveau 1, namelijk 14,7% in 2021. De ongediplomeerde uitval op niveau 2, 3 en 4 is in 2021 respectievelijk 8,5%, 7,2% en 6,9%. Het percentage uitval is lager naarmate het mbo-niveau hoger is. Dit is precies andersom voor afstroom. De afstroom in 2021 uit niveau 4 was 7,3%. Voor niveau 2 en 3 was dit 6,6% en 0,2%. Mannen, studenten die migrant of kind van migranten zijn en studenten met een vmbo-k-diploma hebben een grotere kans op uitval en afstroom, ook wanneer we er rekening mee houden dat deze kenmerken onderling kunnen samenhangen, net als met de leerweg of sector van de opleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2024o; Algemene Rekenkamer, 2024). Daarnaast kunnen ook andere factoren samenhangen met uitval en afstroom, zoals het inkomen of de opleiding van de ouders (Bos et al., 2022). De uitval uit of afstroom binnen de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) is groter dan bij de beroepsopleidende leerweg (bol) en de uitval in de sector techniek is kleiner dan in de overige sectoren.

#### Uitval mbo verschilt ook tussen vergelijkbare opleidingen bij verschillende instellingen

Het percentage studenten dat binnen een jaar na aanvang het onderwijs verlaat verschilt tussen mbo-instellingen. Bij 5 instellingen valt ten minste 1 op de 10 studenten gedurende het eerste jaar uit, bij andere geldt dit voor minder dan 1 op de 20 studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2024o). Binnen mbo-instellingen



verschilt dit tussen domeinen (clusters van opleidingen die aansluiten op specifieke beroepssectoren), niveaus, leerwegen en opleidingen. Desondanks zijn de verschillen tussen mbo-instellingen soms groter dan op basis van deze kenmerken verwacht mag worden.

**Instellingsverschillen ook tussen vergelijkbare opleidingen**

Het percentage uitval verschilt tussen verschillende opleidingen, maar ook tussen dezelfde soort opleidingen aan verschillende instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2024o). Zo varieert bij de management- en ondernemersopleidingen op niveau 4 de uitval tussen de 0% en 16%, afhankelijk van de instelling waar deze opleidingen worden aangeboden (figuur 3.2.4a). Bij bijvoorbeeld verplegings- en verzorgingsopleidingen zijn de verschillen minder groot. Bij de entreeopleidingen (niet in figuur) en bij detail- en groothandel, horeca, en mobiliteitstechniek op niveau 2 is bij enkele instellingen de uitval meer dan 20%, en bij andere instellingen minder dan 5%. Instellingen met hoge uitvalpercentages zouden moeten nagaan waarom zij verschillen van andere instellingen. Instellingen onder gelijke omstandigheden met een lagere uitval kunnen hier als voorbeeld dienen en aangeven of hun aanpak verschilt.

**Geen verband uitval uit opleidingsniveau mbo met plaatsing**

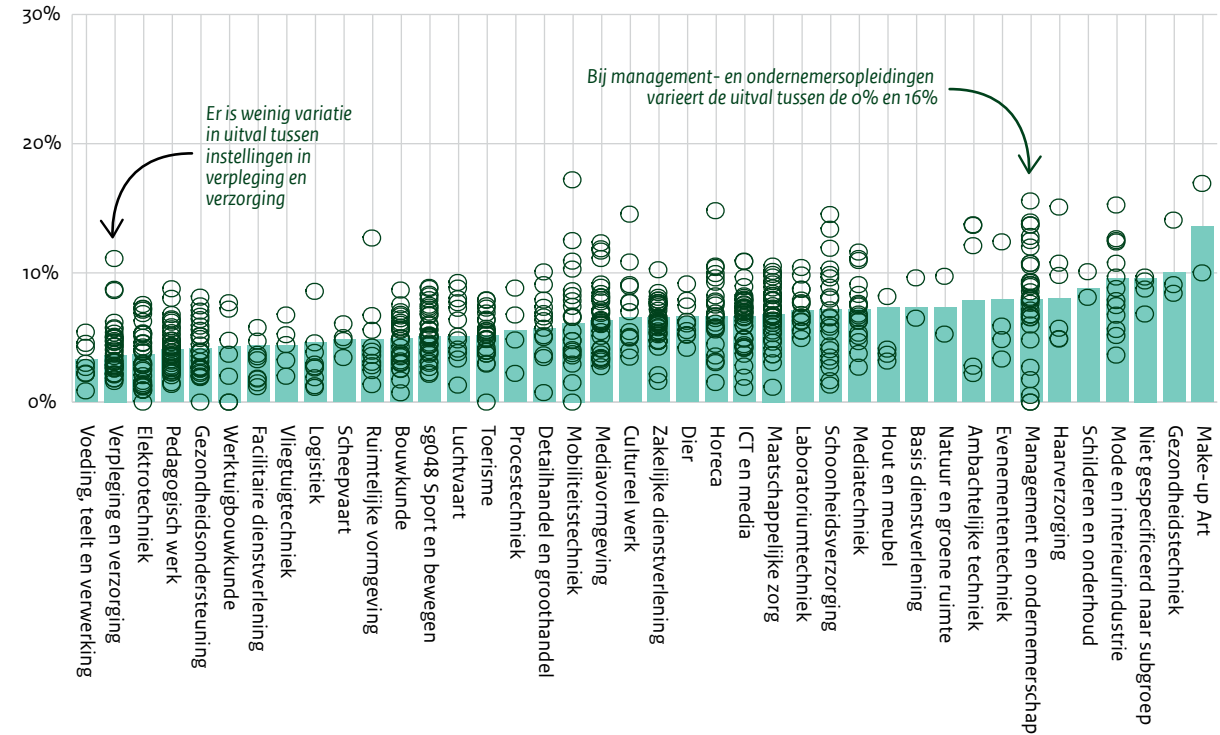
De mate van passende plaatsing naargelang het diploma van de vooropleiding speelt in het algemeen geen rol in de mate van uitval of afstroom. Het is niet zo dat naarmate meer studenten met een vmbo-kaderopleiding in een opleidingsdomein op niveau

4 geplaatst zijn, de uitval hoger is in het eerste jaar. Hieruit zou de conclusie getrokken kunnen worden dat het bieden van kansen, namelijk het plaatsen van studenten op het hoogst haalbare niveau, niet ten koste hoeft te gaan van het rendement (Inspectie van het Onderwijs, 2024o).

**Kans op uitval voor sommige groepen ho-studenten groter**

Rekening houdend met verschillen tussen instellingen en hun opleidingen en met de onderlinge samenhang van studentkenmerken is de kans op uitval voor sommige groepen studenten groter dan voor anderen. In het hbo is de kans op

**Figuur 3.2.4a** Percentage uitval 1 jaar na start per instelling naar opleidingsgroep, bol niveau 4 in de periode 2019-2020 tot en met 2021-2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024o)



uitval groter voor onder andere mannen, oudere studenten, studenten met een mbo-vooropleiding, eerstegeneratie-studenten en studenten met ouders uit de lagere inkomensgroepen (Inspectie van het Onderwijs, 2024). Voor het wo geldt ongeveer hetzelfde, alleen hier doet het inkomen van de ouders er niet toe. In het hbo is de vooropleiding van de student het meest bepalend. Havisten hebben 1,4 keer meer kans op uitval dan vwo'ers en mbo'ers hebben 1,3 keer meer kans op uitval dan havisten. In het wo betreft dit studenten die al eerder een ho-studie volgden. Hun kans op uitval is 1,8 keer groter dan voor studenten die niet eerder in het ho studeerden. Ook geslacht is een belangrijke voorspeller van uitval. De kans op uitval voor mannen is in het hbo (1,6) en wo (1,4) groter dan voor vrouwen.

**Sectorverschillen in uitval ho**

Het percentage uitvallers varieert tussen sectoren in het ho. In het hbo was de uitval in studiejaar 2021-2022 in de sectoren onderwijs (14,8%) en gedrag en maatschappij het grootst (14,6%) en in het wo gold dit voor de sectoren taal en cultuur (7,9%) en economie (7,7%). In andere sectoren is de uitval kleiner (Inspectie van het Onderwijs, 2024). Houden we rekening met verschillen in de studentenpopulatie, dan nemen de verschillen tussen de sectoren af, met name in het hbo. In sommige sectoren zouden we gegeven de studentenpopulatie een grotere uitval verwachten. Deze doen het dus beter dan verwacht. Voor andere sectoren verwachtten we juist een kleinere uitval dan in werkelijkheid het geval is.

**Grote, wel iets afnemende instellingsverschillen in uitval ho**

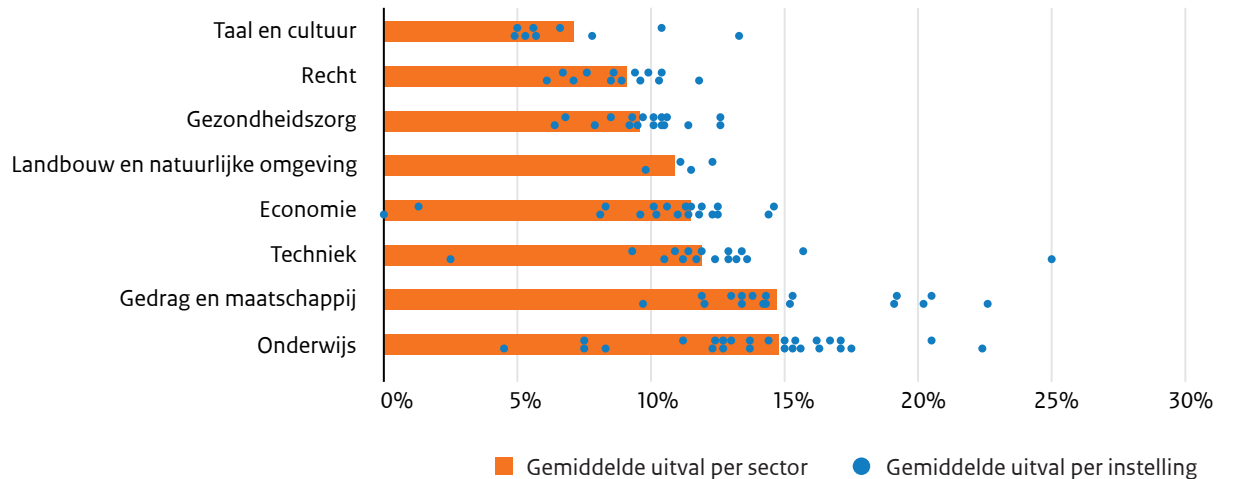
Tussen instellingen onderling zijn er grote verschillen in het percentage studenten dat gedurende het eerste studiejaar uitvalt. Het percentage uitval varieert tussen de 1,3% en

16,2% in het hbo en tussen de 3,8% en 11,2% in het wo (Inspectie van het Onderwijs, 2024). Ook als we uitval tussen instellingen per sector bekijken zijn er verschillen tussen instellingen (figuren 3.2.4b en 3.2.4c). Met name de sectoren gedrag en maatschappij en onderwijs in het hbo en gedrag en maatschappij en taal en cultuur in het wo vallen op: de verschillen tussen instellingen zijn groot. In de sector gezondheidszorg zijn deze verschillen juist een stuk kleiner, in het hbo en wo. De populatieverschillen dragen nauwelijks bij aan het verklaren van verschillen in uitval tussen instellingen. Verschillen tussen hogescholen komen nog meer dan in het wo, voort uit andere factoren dan studentkenmerken en sectorverschillen. Universiteiten en hogescholen moeten nagaan welke factoren dit betreft en wat ze daaraan kunnen doen om uitval te reduceren.

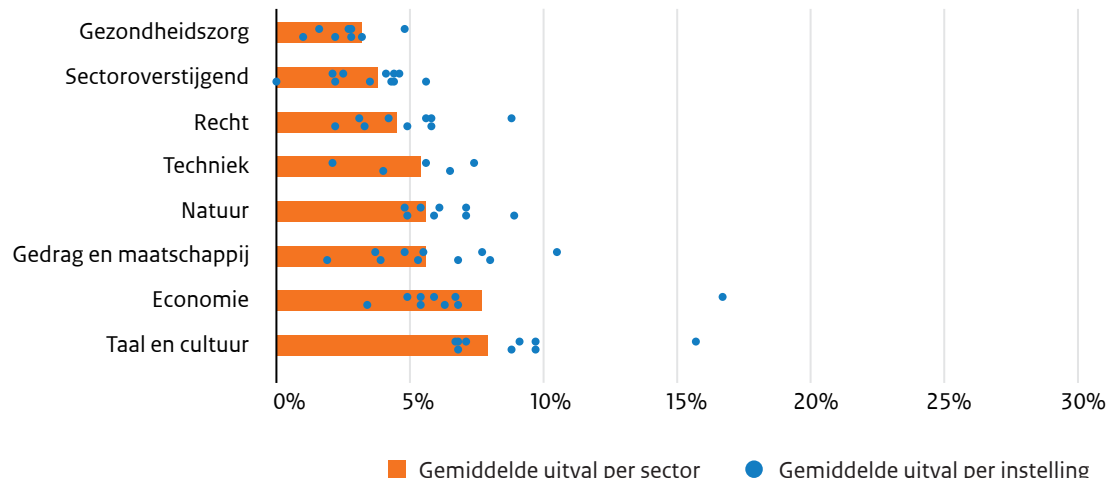
**Een kwart tot ruim een derde van ho-uitvallers binnen 2 jaar terug in onderwijs**

In studiejaar 2019-2020 stopten 13.014 voltijd associate degree- en bachelorstudenten gedurende het eerste jaar met hun studie. Dat waren er 10.505 in het bekostigd hbo en 2.509 in het bekostigd wo. Een deel van deze studenten verliet het onderwijs niet definitief. In het hbo gingen 2.309 studenten na 2 jaar weer studeren (22,0%), waarvan 229 aan dezelfde opleiding en 2.080 aan een andere (Inspectie van het Onderwijs, 2024). In het wo deden 525 studenten dat (20,9%), waarvan 113 aan dezelfde opleiding en 412 aan een andere. Ook gingen er 1.221 studenten na het afbreken van hun hbo-opleiding direct door naar het mbo. Dat deden slechts 15 wo-studenten. Daarnaast ging een klein deel naar het niet-bekostigd onderwijs. Dit gold voor

**Figuur 3.2.4b** Percentage uitval na 1 jaar per instelling naar sector in het hbo



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024)

**Figuur 3.2.4c** Percentage uitval per instelling naar sector in het wo

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024l)

377 uitgevallen hbo-studenten en 71 uitgevallen wo-studenten. Van de hbo-uitvallers in studiejaar 2019-2020 is 37,2% binnen 2 jaar weer gestart met een opleiding. Dit betreft 24,4% van de uitgevallen wo-studenten.

## 3.3 Aansluiting arbeidsmarkt

### Uitstroom praktijkonderwijs naar werk stijgt

Van de leerlingen die in schooljaar 2021-2022 het praktijkonderwijs (pro) verlieten, ging 61% door naar vervolgonderwijs, 26% had aansluitend werk, 4% kreeg een uitkering en 9% had geen werk en geen uitkering (Inspe-

ctie van het Onderwijs, 2024u). In vergelijking met eerdere cohorten, stromen relatief minder leerlingen door naar vervolgonderwijs en gaan meer leerlingen werken.

### Extra begeleiding verhoogt kansen vso-leerlingen met uitstroomprofiel arbeidsmarkt

Net als in eerdere jaren, hebben vso-leerlingen die het uitstroomprofiel arbeidsmarkt volgden, lang niet altijd betaald werk: 27,6% van de leerlingen die in schooljaar 2021-2022 uitstroonden heeft direct daarna een (vorm van) betaald werk. De meeste leerlingen uit dit uitstroomprofiel stromen door naar vervolgonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). Om leerlingen succesvol over te laten stappen geven sommige vso-scholen aan dat leerlingen extra begeleiding krijgen van bijvoorbeeld een job coach

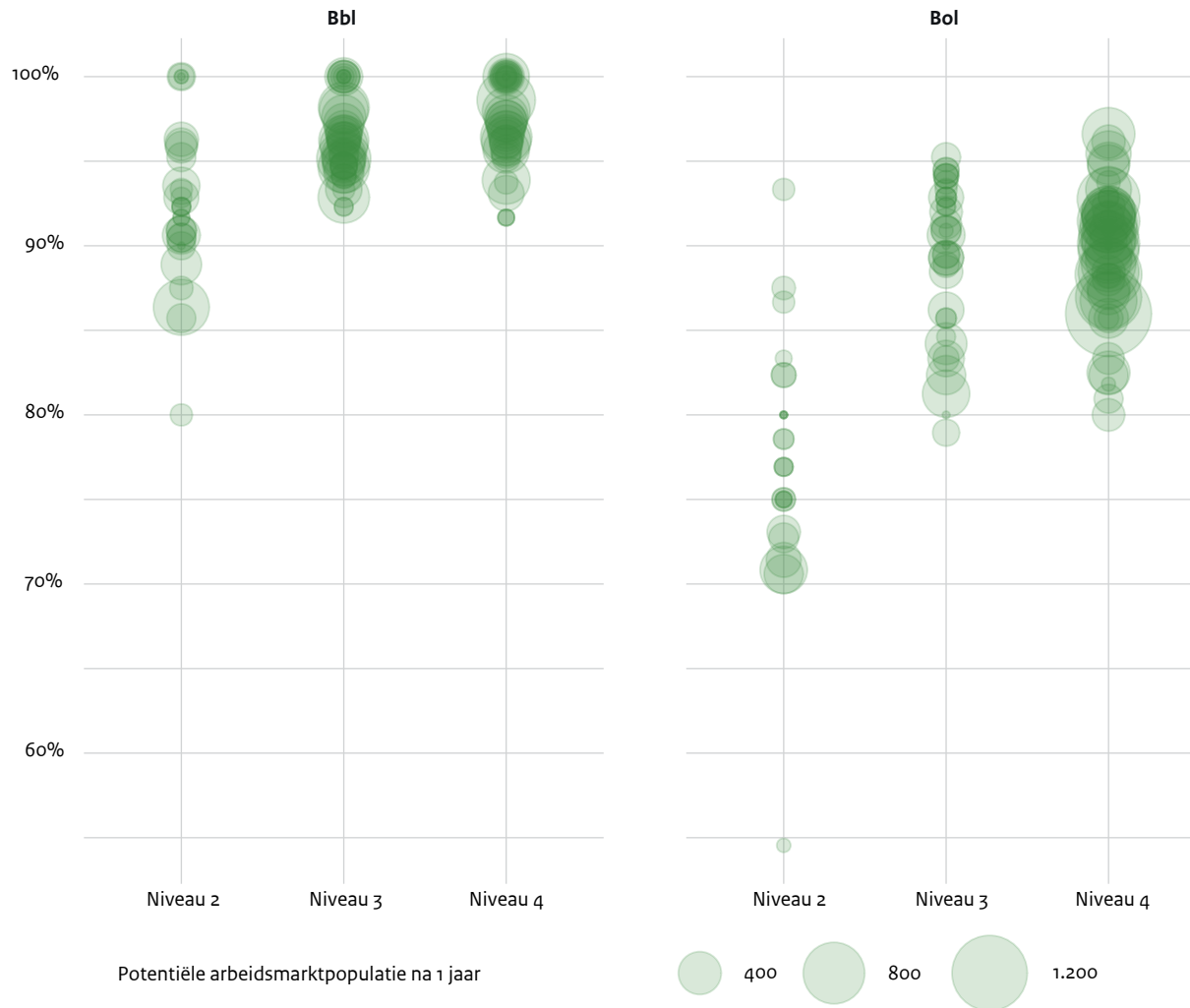
(Inspectie van het Onderwijs, 2024p). Het is van belang dat scholen de ondersteuningsbehoeften van een schoolverlater goed in een overgangsdokument vastleggen en dat de arbeidsmarkt en het mbo hieraan tegemoetkomen. Dat verhoogt de kansen van leerlingen op duurzaam werk en een geslaagde vervolgonderwijs.

### Nog nauwelijks beleid op stagediscriminatie in mbo

Stages fungeren als eerste kennismaking met de arbeidsmarkt en het toepassen en aanleren van beroepsvaardigheden. Discriminatie bij het verkrijgen van een stageplek en tijdens de stage zelf belemmert de mogelijkheden van groepen studenten om ervaring op te doen in een leeromgeving en benodigde beroepsvaardigheden te leren. Uit onderzoek dat de inspectie begin 2023 uitvoerde blijkt dat managers en docenten in het mbo nauwelijks zicht hebben op hoe vaak stagediscriminatie voorkomt, want er worden weinig meldingen over stagediscriminatie geregistreerd (Inspectie van het Onderwijs, 2024a). Dit komt mede door een gebrek aan vertrouwen bij de student dat meldingen goed worden behandeld en vanwege angst voor mogelijke consequenties voor de stage- of studieloopbaan. De inspectie concludeerde dat het beleid in het mbo ten aanzien van stagediscriminatie nog in de kinderschoenen staat. Bestuurders en opleiders kunnen stagediscriminatie beter herkenbaar en een expliciet onderwerp van beleid maken. Het stellen van een duidelijke norm is daarbij belangrijk: wanneer is er sprake van een positief pedagogisch leerklimaat en wat mag je van elkaar verwachten in het geval van stagediscriminatie? Later in het jaar is het Stagepact MBO 2023-2027 gesloten waarin onder andere afspraken zijn gemaakt om stagediscriminatie uit te bannen. Het loont om goed te blijven monitoren of er positieve effecten merkbaar zijn van deze overeenkomst.



**Figuur 3.3a** Percentage gediplomeerde onderwijsverlaters per instelling met een baan van minimaal 12 uur per week, naar niveau en bol/bbl



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024o)

### Instellingsverschillen mbo in percentage gediplomeerden met baan

Bbl-studenten zijn gedurende hun studie al aan de slag bij een werkgever en blijven daar vaak na het behalen van hun diploma. De meeste voormalig bbl-studenten hebben dan ook een jaar na het behalen van hun diploma betaald werk. Bij sommige instellingen werken alle bbl-gediplomeerden na 1 jaar (figuur 3.3a) (Inspectie van het Onderwijs, 2024o). Bij bbl-opleidingen op niveau 2 zijn er echter ook instellingen waarbij meer dan 10% na een jaar geen betaald werk heeft. Mogelijk speelt hier ook mee dat door automatisering en verdringing er over het geheel genomen veel banen voor niveau-2 gediplomeerden verdwenen zijn (CMMBO, 2017). Voor bol-gediplomeerden zijn de instellingsverschillen groter. Dit hangt soms samen met het opleidingsdomein en wellicht met de regionale arbeidsmarkt. In de domeinen techniek en procesindustrie en mobiliteit en voertuigen zijn naar verhouding veel gediplomeerden van instellingen aan het werk: hier verschillen instellingen weinig. Bij zorg en welzijn zijn er verschillen tussen instellingen in de orde van grootte van 10 procentpunt. De grootste verschillen zijn er bij economie en administratie, namelijk 20 procentpunt verschil.

## 3.4 Nieuwkomers

### Niet voor alle nieuwkomers binnen 3 maanden toegang tot onderwijs

In de schooljaren 2022-2023 en 2023-2024 lukte het niet om voor alle nieuwkomers binnen de wettelijke periode van drie maanden onderwijs te regelen (Lowan, 2022, 2023). Dit komt vooral door het groeiende aantal nieuwkomers en het lerarentekort.



Precieze aantallen van nieuwkomers die niet naar school kunnen, zijn niet beschikbaar. Signalen uit het veld zijn dat er vooral knelpunten zijn voor jongeren in de vo-leeftijd. Het aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers (amv's) is vanaf 2020 sterk gestegen (COA, 2024). De eerste opvang anderstaligen/internationale schakelklassen (ISK) zijn door personeelsgebrek en gebrek aan huisvesting niet in staat om het aantal onderwijsplaatsen voldoende uit te breiden (Bisschop et. al., 2022). De overheid moet investeren in onderwijsplaatsen voor nieuwkomers zodat er voor iedereen een plek van voldoende kwaliteit is.

### **Jongeren 16 jaar en ouder krijgen soms niet de kans te starten in ISK**

ISK's staan voor de keuze welke leerlingen zij toelaten. Onze inspecteurs horen dat ISK's daarbij soms de afweging maken om minderjarige jongeren van 16 jaar of ouder niet te laten starten in de ISK. Zij hebben daardoor geen toegang tot onderwijs en worden belemmerd in het behalen van hun startkwalificatie op een vervolgschool. Deze keuze heeft niet alleen negatieve gevolgen voor de schoolloopbanen van deze jongeren maar ook op de kans om later mee te kunnen doen in de maatschappij.

### **Moeizame weg naar startkwalificatie voor meerderjarige nieuwkomers**

Jongeren die de ISK verlaten, stromen idealiter door in het vo. Jongeren die qua leeftijd niet meer passen in het vo zijn aangewezen op het mbo. De aansluiting tussen de ISK en het mbo verloopt echter moeizaam. De entreeopleiding is in principe drempelloos toegankelijk. In de praktijk is plaatsing geen vanzelfsprekendheid, ondanks deze drempelloze toegankelijkheid. Bij anderstaligen geldt dat

de beheersing van het Nederlands op A2-niveau veelal als minimum wordt gehanteerd om met de entreeopleiding te kunnen starten (Inspectie van het onderwijs, 2018b). Inmiddels bieden wel meerdere roc's de opleiding 'entree voor anderstaligen' aan of verzorgen via een uitbestedingsconstructie onderwijs.

### **Minimale kwaliteitseisen voor tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen**

Nieuwkomers hebben niet altijd gelijke kans op goed onderwijs en het realiseren van hun mogelijkheden. Vanaf oktober 2023 bestaat er voor gemeenten de mogelijkheid om in geval van nood (zoals een tekort aan leraren) bij de minister een aanvraag in te dienen voor de inrichting van een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Deze voorzieningen mogen afwijken van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in de hoeveelheid onderwijstijd, het curriculum en vereiste bevoegdheden (po). De hoop is dat op deze manier alle nieuwkomers naar school kunnen. Zorgelijk is echter dat juist leerlingen die goed onderwijs nodig hebben om te integreren in het Nederlandse onderwijs, de kans lopen onderwijs te krijgen dat slechts aan minimale kwaliteitseisen hoeft te voldoen.

### **Amv-s volgen vaker onderwijs, ook als ze niet meer leerplichtig zijn**

Er zijn ook positieve ontwikkelingen. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) met een verblijfsvergunning volgen steeds vaker onderwijs. Van het cohort dat in 2020 een verblijfsvergunning kreeg, volgde 80% op 1 oktober 2022 onderwijs. Van het cohort dat in 2014 een vergunning kreeg, volgde op 1 oktober 2016 nog maar 44% onderwijs. Ook volgen niet-leerplichtige jongeren vanaf 18 jaar vaker onderwijs

naarmate ze langer in Nederland zijn. Statushouders die het vo verlaten, stromen met name door naar het mbo; het aandeel (ex-)amv's dat een hbo- of wo-opleiding volgt, neemt toe. Van de amv's die in 2014 een verblijfsvergunning kregen, volgde 9% op 1 oktober 2022 een opleiding op hbo- of wo-niveau, op 1 oktober 2017 was dat minder dan 2% (CBS, 2023).

### **Eerste beeld taalschakeltrajecten voor doelgroep 18+ positief**

Het inburgeringsstelsel kent 3 leerroutes voor de doelgroep 18+: de onderwijsroute, de B1-route en de zelfredzaamheidsroute (Z-route). De onderwijsroute bestaat uit 7 verschillende taalschakeltrajecten. Deze trajecten bereiden voor op instroom in het mbo, hbo of wo. Er zijn ongeveer 30 instellingen die een erkenning hebben gekregen voor het aanbieden van de onderwijsroute. De inspectie houdt toezicht op de onderwijsroute en voerde in 2023 bij 10 instellingen kwaliteitsonderzoeken uit. Het eerste beeld van de onderwijskwaliteit is in het algemeen positief. De instellingen hebben programma's gemaakt die aansluiten op de wet- en regelgeving en die passend zijn bij de doelgroep. Op dit punt constateren we wel dat de eindtermen niet altijd volledig of op de juiste manier gedekt zijn. De ontwikkeling en begeleiding van de deelnemers wordt gevolgd. De onderwijsteams hebben veelal ervaring met de doelgroep, zijn kundig en tonen grote betrokkenheid bij het onderwijs en de deelnemers. De examinering hebben we nog niet beoordeeld. Het eerste beeld varieert en een aantal examencommissies is nog niet in staat is om de diplomering te borgen. Meerderjarige nieuwkomers die niet inburgeringsplichtig zijn, komen niet in aanmerking voor de onderwijsroute. Zij stromen uit richting arbeidsmarkt terwijl ze niet over voldoende basisvaardigheden (Nederlandse



taal) beschikken. Dat beperkt hun kansen op een passende plek in de samenleving aanzienlijk.

#### **Financiële tegemoetkoming voor Oekraïense studenten verschillend**

In het collegejaar 2022-2023 is voor Oekraïense studenten een uitzondering gemaakt op het vereiste collegegeld door hogescholen en universiteiten. In plaats van het hoge instellingscollegegeld, betaalden deze studenten het wettelijke Nederlandse tarief. In het collegejaar 2022-2023 verbleven er ongeveer 1.100 Oekraïense studenten in hbo of wo (Nuffic, 2023). In 2023-2024 draaiden veel, maar niet alle, instellingen deze korting weer terug. Een enkele gemeente subsidieert collegegeld, boeken en ov-kosten voor de Oekraïense studenten binnen haar grenzen. Het maakt voor deze vluchtelingen zonder officiële verblijfsstatus uit waar zij wonen en studeren of zij financiële compensatie krijgen voor hun studie.

## 3.5 Lokale Educatieve Agenda en voor- en vroegschoolse educatie

#### **Voorkomen segregatie onderbelicht in LEA-overleg**

Gemeenten zijn verplicht om ieder jaar een overleg te organiseren met de houders van kinderopvangorganisaties en met po- en vo-schoolbesturen. Dit Lokale Educatieve Agenda (LEA)-overleg is gericht op het maken van afspraken en het formuleren van meetbare doelen over de thema's bestrijden van onderwijsachterstanden, voorkomen van segregatie, bevorderen van integratie en afstemming van toelatings- en inschrijvingsprocedures. De inspectie

onderzoekt jaarlijks in hoeverre gemeenten overleggen, afspraken maken en doelen bereiken met betrekking tot de LEA-thema's. De meeste gemeenten bespreken het thema bestrijden van onderwijsachterstanden in het LEA-overleg. De onderwerpen voorkomen van segregatie en inschrijvings- en toelatingsprocedures zijn echter onderbelicht. Het is belangrijk dat gemeenten hun regierol steviger oppakken en dat de wet- en regelgeving over LEA verduidelijkt wordt (Inspectie van het Onderwijs, 2024e).

#### **Bereiken doelgroep en resultaatafspraken belangrijk voor effectieve vve**

Voor- en vroegschoolse educatie (vve) is een van de belangrijkste instrumenten om onderwijsachterstanden te voorkomen en bestrijden. Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid om hun vve-beleid in richten, maar zij moeten over een aantal onderwerpen verplicht overleg voeren en afspraken maken. Gemeenten zijn zich niet altijd bewust van de wettelijke verplichting om jaarlijks overleg te voeren over de doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn en na te gaan of de eerder gemaakte afspraken nog voldoen (Inspectie van het Onderwijs, 2024e). Het aanbod van kindplaatsen lijkt in de meeste gemeenten op orde. Dat geldt ook voor het bereik. Voor effectieve vve is het belangrijk om vast te leggen welke effecten verwacht worden: de resultaatafspraken. Ongeveer een derde van de gemeenten lukt het niet om resultaatafspraken te maken over vroegschoolse educatie. Het is van belang dat gemeenten en schoolbesturen goed in beeld hebben voor welke kinderen vve bedoeld is. Het is ook nodig dat gemeenten de resultaatafspraken inbedden in het brede onderwijsachterstandenbeleid en jeugdbeleid. Gemeenten moeten ook hier hun regierol pakken.







## HOOFDSTUK 4

# Welbevinden en (sociale) veiligheid

- |     |                      |      |
|-----|----------------------|------|
| 4.1 | Hoofdlijnen          | → 65 |
| 4.2 | Welbevinden          | → 69 |
| 4.3 | (Sociale) veiligheid | → 73 |

## 4.1 Hoofdpijnen

Scholen hebben als taak om les- en vakinhouden over te brengen en daarvoor zijn welbevinden en sociale veiligheid cruciaal. Welbevinden en veiligheid zijn niet vanzelfsprekend. De school is verantwoordelijk voor een veilige leeromgeving die het welbevinden bevordert én waar geleerd en gewerkt kan worden.



### Doorlopende aandacht voor welbevinden en veiligheid nodig

Het welbevinden van jongeren baart zorgen. Op school of de opleiding moeten leerlingen en studenten zich goed voelen. Voorwaarde hiervoor is dat ze zich veilig voelen. De sociale veiligheid is op de meeste scholen/opleidingen voldoende en de meeste leerlingen en studenten voelen zich veilig. Maar niet alle groepen leerlingen en studenten voelen zich veilig en/of prettig op school. Om te kunnen leren, moet je je veilig voelen. Een gevoel van onveiligheid kan leiden tot verminderd welbevinden en uiteindelijk zelfs uitval uit het onderwijs. Welbevinden en (sociale) veiligheid vragen om doorlopende aandacht van leraren, schoolleiders, bestuurders, de inspectie en de minister.

### Welbevinden essentieel voor brede ontwikkeling

Op school of op de opleiding gaat het niet alleen om het opdoen van de kennis en vaardigheden waarmee je een diploma kan halen, maar ook om sociale

vaardigheden en persoonsvorming. Leerlingen en studenten kunnen zich alleen ontwikkelen als ze zich goed voelen. Maar het welbevinden van leerlingen en studenten staat onder druk. Leerlingen en studenten zijn minder gemotiveerd en zitten minder goed in hun vel. Daarbij speelde corona een rol, maar ook stress en de hoeveelheid huiswerk. Onderwijsinstellingen kunnen niet alle problemen oplossen, maar moeten wel een veilige plek bieden waar een kind of jongere zich prettig voelt en zich breed kan ontwikkelen.

### Welbevinden vraagt structureel en expliciet aandacht

Scholen, opleidingen en instellingen zien het belang van welbevinden en de meeste hebben NP-Onderwijsmiddelen ingezet op activiteiten die het welbevinden van leerlingen en studenten bevorderen. Duurzame verandering in het welbevinden vraagt echter tijd en structurele middelen (zie ook hoofdstuk 1). Het welbevinden van leerlingen en studenten heeft structureel en expliciet aandacht nodig van de school of

opleiding. Als scholen en opleidingen meetbare doelen stellen, nagaan of het welbevinden van hun leerlingen en studenten hiermee daadwerkelijk verbetert en de aanpak waar nodig bijstellen, krijgt welbevinden de plek in het onderwijs die het verdient.

### Belangrijk om veiligheid te monitoren

De meeste leerlingen in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) voelen zich veilig. Bij een beperkt aantal steekproefonderzoeken op scholen in het funderend onderwijs bleek het veiligheidsbeleid op scholen meestal voldoende. Herstelopdrachten wijzen er echter op dat sociale veiligheid nog niet overal vanzelfsprekend is. Uit veiligheidsmonitors blijkt dat er groepen leerlingen zijn, zoals LHBTIQ+-leerlingen, die zich minder veilig voelen. Ook het pesten neemt toe in het po en vo. Scholen moeten een omgeving bieden waarin leerlingen zich veilig voelen om incidenten te melden. Het is belangrijk dat scholen de veiligheid van leerlingen jaarlijks monitoren en vooral ook

de uitkomsten gebruiken om de veiligheid van alle betrokkenen te vergroten.

### **Instellingsverschillen in ervaren veiligheid**

Ook in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) voelt een groot deel van de studenten zich veilig. Vanaf 2016 is er sprake van een stijgende lijn. Wel zijn er duidelijke verschillen tussen instellingen: op de meest onveilige instelling zegt een kwart van de studenten zich niet veilig te voelen versus minder dan 9% bij de meest veilige instelling. In het bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs (ho) voelt ongeveer 4% van de studenten zich niet veilig om zichzelf te zijn op de instelling waar ze studeren. In het ho moet ingezet worden op het verbeteren van klachtenprocedures ongewenst gedrag.

### **Veiligheid nieuwkomers op gezinslocaties van azc-scholen moet beter**

De moeilijke omstandigheden waarin nieuwkomers verkeren, maken het vaak lastig om te kunnen leren. Met name kinderen op gezinslocaties krijgen te maken met onveilige situaties. Het is belangrijk dat de overheid stappen onderneemt om de veiligheid van deze leerlingen te verbeteren. De situatie is zorgwekkend als gevolg van personeelstekorten en de snelle groei van het aantal leerlingen. Het is momenteel moeilijk om de leerlingen en het personeel een sociaal veilige omgeving te bieden.

### **Zorgen voor sociale veiligheid is meer dan veiligheidsbeleid hebben**

Voor alle sectoren geldt dat het van belang is om, als het gaat om maatregelen die de sociale veiligheid moeten bevorderen, de plan-do-check-act cyclus (pdca) helemaal te doorlopen. Ook moet het thema sociale veiligheid

bespreekbaar zijn en blijven. Aan de wet voldoen wat betreft veiligheidsbeleid biedt geen garantie voor een veilige schoolomgeving.

### **Aanbevelingen:**

- Scholen en opleidingen: bespreek met alle betrokkenen wat bereikt moet worden op het gebied van welbevinden en sociale veiligheid en hoe dat aangepakt moet worden. En ga vervolgens na onder leerlingen en studenten of de doelen bereikt zijn.
- Scholen en opleidingen: aan de wet voldoen, betekent niet automatisch dat iedereen zich veilig voelt. Het is een verantwoordelijkheid voor het hele team om hierover met elkaar normen en waarden uit te wisselen en concrete afspraken te maken.
- Besturen, scholen en opleidingen: registreer niet alleen meldingen, maar analyseer ze ook. Op basis daarvan kan dan een gerichte aanpak bedacht worden.
- Besturen, scholen en opleidingen: zorg dat er daadwerkelijk iets gedaan wordt met meldingen van pesten en andere onveilige situaties. En betrek ouders hierbij.

## **4.2 Welbevinden**

### **Welbevinden belangrijk voor brede ontwikkeling leerlingen en studenten**

De schooltijd en studietijd is een tijd waarin leerlingen en studenten kennis en vaardigheden opdoen waar ze hun hele leven profijt van hebben. Het gaat hierbij niet alleen om schoolse kennis en vaardigheden, maar ook om sociale en persoonlijke vaardigheden: vrienden maken, omgaan met verschillende mensen, ontdekken wie je bent en wat je wilt, je vrij voelen om jezelf te

zijn en je mening te geven, kritisch durven zijn en ook veerkracht en zelfvertrouwen ontwikkelen. Om deze brede ontwikkeling te bereiken (en de sociale functie van onderwijs te vervullen) is het belangrijk dat leerlingen en studenten zich goed voelen (welbevinden) en zich gezien en geaccepteerd voelen. Hierbij is het essentieel dat onderwijsinstellingen een (sociaal) veilige omgeving bieden. Leerlingen en studenten hebben de ruimte nodig om te ontdekken wie ze zijn, fouten te maken en grenzen te ontdekken. Op school kunnen ze leeftijdsgenoten ontmoeten en verschillende normen, waarden en omgangsvormen leren kennen. En oefenen in hoe ze daarmee omgaan.

### **Welbevinden onder druk**

Het welbevinden van leerlingen en studenten geeft al langere tijd reden tot zorg (RIVM, 2018; RVS, 2018). Leerlingen en studenten zijn minder gemotiveerd en zitten minder goed in hun vel. Pas in de coronaperiode kwam naar voren hoe groot de problemen rondom het welbevinden van leerlingen en studenten zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). De mentale gezondheid onder jongeren daalde en meisjes bleken meer problemen te ervaren dan jongens (Boer et al., 2022). De coronaperiode lag hieraan ten grondslag, maar ook stress en de hoeveelheid huiswerk. Dat is sindsdien nog steeds een punt van zorg.

### **Lager welbevinden leidt tot moeizamer leren**

Als leerlingen en studenten zich goed voelen en zich meer verbonden voelen met school, gaat het leren makkelijker (Trimbos, 2021b). Als ze zich niet goed voelen en psychosociale problemen ervaren gaat het leren moeizamer. Dat kan leiden tot minder motivatie

om naar school te gaan, minder betrokkenheid bij school en lagere schoolprestaties. In ernstige gevallen hebben leerlingen in het vo en mbo een grotere kans op voortijdig schoolverlaten (CBS, 2021). Het aantal voortijdig schoolverlaters in het mbo nam de laatste jaren sterk toe (figuur 4.2a), mogelijk heeft deze stijging deels te maken met een verminderd welbevinden. In het mbo en hoger onderwijs (ho) heeft 18% welzijnsproblemen. Voor studenten in het ho geldt dat zij mogelijk tijdelijk thuis komen te zitten of stoppen met hun opleiding.

#### Veel mbo-studenten kampen met eenzaamheid en angsten

Uit een vragenlijst die 22.000 mbo-studenten in schooljaar 2022-2023 invulden, kwam naar voren dat bijna de helft (45%) zei last te hebben van sociale eenzaamheid (113 Zelfmoordpreventie, 2023). Zij gaven aan minder contact met andere mensen te hebben dan gewenst. Ongeveer een derde van de mbo-studenten die de vragenlijst invulden, voelde zich emotioneel eenzaam. Ook bleek dat bijna een derde van de respondenten kans heeft angst- en stemmingsstoornissen. In de groep studenten met een hoog risico op angst- en stemmingsstoornissen, dacht 60% wel eens aan suïcide. De bevindingen uit dit onderzoek gelden niet per definitie voor mbo-studenten in het algemeen, maar geven wel aan dat het nodig is het welbevinden goed te monitoren. Scholen in het beroepsonderwijs doen dit veelal, onder meer via digitale vragenlijsten of, preventief, via een app.

#### Leerlingen ervaren druk door schoolwerk

Met de meeste leerlingen in de bovenbouw van het po gaat het goed. Ze geven eind 2022 hun leven gemiddeld

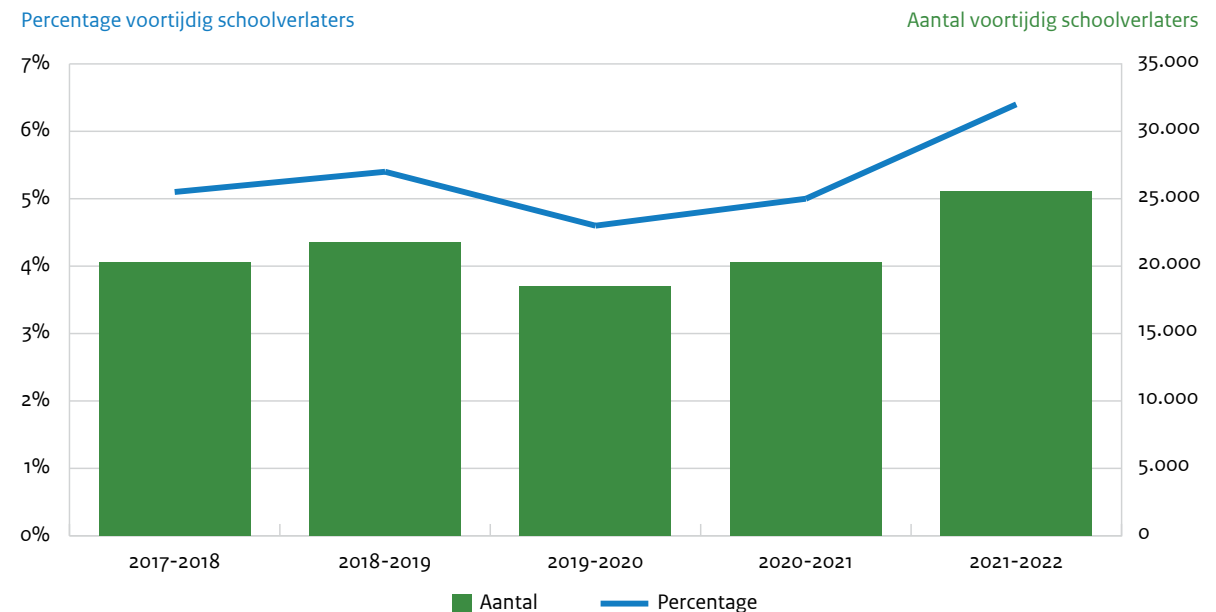
een ruime 8 (Stevens et al., 2023). In het vo daalde het algemene welbevinden. Leerlingen gaven hun welbevinden op school in 2020-2021 nog gemiddeld een 7,8, in 2022-2023 is dat een 7,4 (VO-raad, 2023). De gemiddelde score voor welbevinden op school verschilt per schoolsoort. Jongeren geven aan meer stress te ervaren vanuit school en huiswerk en in interactie met leeftijdsgenoten en minder vanuit de thuissituatie of door sociale media (Kleinjan et al., 2020). Daarnaast ervaart bijna 1 op de 3 jongeren tussen de 12 en 16 jaar druk om aan hun eigen of andermans verwachtingen te

voldoen (prestatiedruk). Als het gaat om factoren waar bo-leerlingen uit groep 7 en 8 stress van ondervinden, is dat in de eerste plaats de mening van anderen, gevolgd door stress van huiswerk of school. Het percentage jongeren dat druk ervaart door schoolwerk ligt in 2021 op 45% (Boer et al., 2022). Vooral meisjes voelen deze druk.

#### Scholen kunnen veel doen om welbevinden te bevorderen

Volgens jongeren moet de school meer aandacht hebben voor de persoonlijke en sociaal-emotionele ontwikkeling

Figuur 4.2a Aantal en percentage voortijdig schoolverlaters uit het mbo in de periode 2017-2018 tot en met 2021-2022



Bron: DUO (2023)

**Scholen kunnen niet alle problemen wegnemen, wel persoonlijke aandacht geven, verbinding stimuleren en bespreken wat leerlingen of studenten kunnen doen om zich beter te voelen.**



(Kleinjan et al., 2020), ofwel de sociale functie van het onderwijs. Ze noemen een aantal bevorderende factoren voor een goede mentale gezondheid: een ondersteunende sociale omgeving, goede persoonlijke ontwikkeling (waaronder het hebben van een doel of toekomstbeeld, jezelf kunnen zijn en omgaan met emoties), fijne dingen kunnen doen en genoeg tijd hebben. Scholen en opleidingen kunnen werken aan onder andere een toekomstbeeld (bijvoorbeeld door middel van loopbaanoriëntatie en -begeleiding), bijdragen aan identiteitsontwikkeling, het ontwikkelen van veerkracht,

het goed omgaan met anderen, het bieden van steun en helpen het zelfvertrouwen te vergroten. Ook kunnen scholen en opleidingen de prestatiedruk en sociale vergelijking verminderen. Sommige universiteiten experimenteren met geen cijfers meer geven.

#### **Onderwijs gebruikt NP-Onderwijsmiddelen om welbevinden te bevorderen**

Scholen zien het belang van welbevinden. In 2022-2023 zette bijna driekwart van de po-scholen de NP-Onderwijsmiddelen deels in op activiteiten die

het welbevinden van leerlingen bevorderen. Veruit de meeste scholen integreren de activiteiten in de normale manier van werken (PO-Raad, 2023). In het vo gebruikten vrijwel alle scholen (95%) in 2022-2023 een deel van de NP-Onderwijsmiddelen om het welbevinden van leerlingen te bevorderen. In het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) was dit 91%. In het vo en (v)so kiezen scholen ook vaak voor interventies op het vlak van uitvoerende vaardigheden die een voorwaarde zijn om te kunnen leren of je sociaal te gedragen. In het mbo is 88%

van de NP-Onderwijsmiddelen besteed aan welbevinden. In het hbo en wo zetten instellingen deze middelen vooral in op 4 thema's binnen welbevinden: goede supportstructuur en studentbegeleiding, de binding met de student, de sociale binding tussen docent en student en de sociale binding tussen studenten onderling (OCW, 2023a). De effecten van de bestede middelen op het welbevinden zijn – zeker op de langere termijn – nog niet bekend.

### **In beroepsonderwijs regie op welbevinden steeds vaker bij student**

In het beroepsonderwijs wordt steeds vaker gebruikt gemaakt van online-instrumenten ter bevordering van het welbevinden van studenten. Hiermee komt er zicht op hoe het met de studenten gaat en krijgen studenten aangereikt wat ze zelf kunnen doen om zich beter te voelen. Ook kunnen de instrumenten worden ingezet om het onderwijs stress-vrijer te maken en meer ondersteuning op maat te bieden.

### **Verbod op mobiele telefoons kan bijdragen aan welbevinden**

Vanaf dit jaar is er een verbod op het gebruik van mobiele telefoons, tablets en smartwatches in de klas. De reden is dat mobiele telefoons voor afleiding zorgen waardoor leerlingen zich niet meer kunnen concentreren op de leertaken. Meer gebruik van de mobiele telefoons gaat samen met grotere risico's op slechte leerresultaten. Met name lager presterende leerlingen zouden daarvan negatieve effecten ondervinden (Meier, 2022). De maatregel kan ook bijdragen aan het welbevinden van leerlingen, omdat ze zonder telefoon meer verbinding met elkaar ervaren. Verbinding voelen is een belangrijke voorspeller van schoolsucces (Ryan & Deci, 2000; Tinto,

2012; Van Toly et al., 2018). De kracht van de maatregel hangt af van de wijze waarop het verbod wordt vormgegeven in de scholen. Een verbod op gebruik zal andere effecten hebben dan een verbod op bezit en dat geldt ook voor de plekken in de school waar het verbod geldt: alleen in de klas, of in de gehele school. Een Spaans onderzoek op basis van PISA-gegevens rapporteert een daling van het aantal pestincidenten na invoering van het telefoonverbod (Beneito & Vicente-Chirivella, 2022).



### **Helpt jongeren zegt aandacht voor welbevinden niet te ervaren**

In een opiniepeiling onder ruim 1.000 jongen tussen 10 en 18 jaar oud geeft de helft aan dat er geen aandacht is voor mentale gezondheid op school of dat ze niet weten of school daar aandacht aan besteedt. Vrijwel alle jongeren zeggen daar wel behoefte aan te hebben. Mogelijk is de behoefte aan aandacht voor welbevinden groter dan wat scholen nu bieden, hebben de jongeren niet door dat de activiteiten zijn bedoeld om hun mentale gezondheid te verbeteren of dragen de activiteiten nog niet bij aan meer welbevinden. Door welbevinden structureel op te pakken en te werken vanuit de pdca-cyclus, kunnen leerlingen en studenten voelbaar profijt hebben van de activiteiten. Als scholen meetbare doelen stellen, nagaan of het welbevinden van hun leerlingen en studenten hiermee daadwerkelijk verbetert en de aanpak waar nodig bijstellen, krijgt welbevinden de plek in het onderwijs die het verdient.

### **Over de grens: een curriculum voor 'health and wellbeing' in Schotland**

Leerlingenwelzijn heeft van oudsher een hoge prioriteit in Schotland, een reden om het 'curriculum for excellence' voor 'health and wellbeing' te ontwikkelen. Het pakket kan flexibel worden ingezet om het gezondheids- en welzijns onderwijs in scholen te evalueren. De sleutel hiervoor is het inrichten van een schoolcurriculum en het meten van de resultaten, op basis van welzijnsindicatoren (het zogeheten SHANARRI Wheel). Centraal staan de strategie 'getting it right for every child' en het verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind. Scholen moeten gebruik maken van het 'curriculum for excellence'. De inspectie houdt hier toezicht op en ondersteunt waar nodig.



## 4.3 (Sociale) veiligheid

### Veiligheidsbeleid op bijna alle scholen op orde

Om welbevinden te bevorderen is het van belang dat de scholen zorgen voor een veilige leeromgeving. De eerste indruk uit de steekproefonderzoeken in het funderend onderwijs is dat het veiligheidsbeleid op bijna alle scholen op orde is (zie ook hoofdstuk 1). In het (v)so hebben inspecteurs de standaard Veiligheid en schoolklimaat bij alle scholen met een voldoende of goed beoordeeld (Inspectie van het Onderwijs, 2024t). In het po was dit bij 98% van de scholen het geval en in het vo bij 93%. Ondanks het geringe aantal onvoldoendes zijn er wel herstelopdrachten gegeven. In het po en (v)so niet veel, maar in het vo bij een vijfde van de onderzochte scholen, om verschillende redenen. Scholen in het funderend onderwijs zijn wettelijk verplicht om zich in te spannen om pesten tegen te gaan en de sociale veiligheid op scholen te verbeteren. Ze moeten een sociaal veiligheidsbeleid uitvoeren, een aanspreekpunt hebben waar leerlingen en ouders pesten kunnen melden, iemand hebben die het pestbeleid op school coördineert en de beleving van veiligheid en het welzijn van leerlingen meten.

### Specifieke groepen in po en vo ervaren minder veiligheid

In de periode 2016-2021 voelden de meeste po- en vo-leerlingen zich veilig op of rond de school. Dit percentage schommelde tussen de 95% en 98% (Lodewick et al., 2023). Voor specifieke groepen leerlingen komt er een minder positief beeld naar voren. In po en vo hebben bijvoorbeeld LHBTIQ+-leerlingen een minder hoog welbevinden. In het po is het welbevinden ook lager onder

leerlingen van niet-Nederlandse herkomst. In het vo is het welbevinden van meisjes lager dan dat van jongens. Er is weinig bekend over het welbevinden en de sociale veiligheid van (v)so-leerlingen. Dat is zorgelijk omdat het gaat over leerlingen die niet altijd zelf in staat zijn om zich goed uit te spreken als er een incident is.

### Meeste scholen voldoen aan monitoringsplicht sociale veiligheid

Als onderdeel van de zorgplicht sociale veiligheid moeten scholen in het funderend onderwijs jaarlijks monitoren of leerlingen zich veilig voelen op school en de monitoringsgegevens aanleveren bij de inspectie. In het schooljaar 2022-2023 voldeed in eerste instantie 95% van de po-, 83% van de vo-, en 88% van de (v)so-scholen aan deze verplichting. Na een rappel van de inspectie stegen deze percentages. Voor het monitoren van sociale veiligheid gebruiken scholen verschillende instrumenten. De meest gebruikte instrumenten in het po zijn Vensters PO, ZIEN! en Kanjertraining en de meest gebruikte instrumenten in het vo zijn Vensters VO en Kwaliteitscholen (Inspectie van het Onderwijs, 2024r). In het (v)so is de verscheidenheid aan monitoringsinstrumenten groter. Het meest gebruikte instrument daar is er een van Beekveld en Terpstra (22%). Elk van de andere instrumenten wordt door minder dan 10% van de (v)so-scholen gebruikt. Dat maakt het lastig om een algemeen beeld te krijgen van het welbevinden en veiligheidsgevoel van de leerlingen in het (v)so.

### Schoolverschillen in beleving sociale veiligheid

Het welbevinden en de ervaren sociale veiligheid op scholen – die bovengenoemde instrumenten gebruiken – hangen onderling sterk samen: op scholen waar

leerlingen een hoger welbevinden hebben, is de ervaren sociale veiligheid ook hoger. In het po en vo hangt het welbevinden en de ervaren sociale veiligheid samen met de samenstelling van de leerlingenpopulatie van de school en zijn er schoolverschillen. Po-scholen waar leerlingen een hoger welbevinden en hogere sociale veiligheid ervaren, liggen vaker in het oosten en noorden van het land dan in de Randstad. De gemiddelde eindtoetsscores zijn hoger bij scholen waar het welbevinden en de ervaren sociale veiligheid een hogere score krijgen. In het vo zijn er verschillen naar schoolsoort: leerlingen in de brugklas en op vwo-afdelingen ervaren een hoger welbevinden dan leerlingen op vmbo- en havo-afdelingen, en deze afdelingsverschillen zijn er in iets mindere mate ook in de ervaren sociale veiligheid. Op po-scholen en bij vmbo-afdelingen waar leerlingen een hoger welzijn en hogere sociale veiligheid ervaren, is het ziekteverzuim onder onderwijspersoneel lager (Inspectie van het Onderwijs, 2024r).

### Weinig bekend over sociale veiligheid en welbevinden in (v)so

Op de meeste (v)so-scholen die een instrument van Beekveld en Terpstra gebruikten – niet de cluster 2-scholen – lagen de gemiddelde welbevinden- en ervaren sociale veiligheidsscores tussen de 3 en de 4, op een 4 puntsschaal, wat aangeeft dat leerlingen op deze scholen een voldoende tot hoge mate van welbevinden en sociale veiligheid ervaren (Inspectie van het Onderwijs, 2024r). Deze resultaten zijn niet zonder meer door te trekken naar een landelijk beeld voor alle (v)so-leerlingen. Er is weinig bekend over het welbevinden en de sociale veiligheid van (v)so-leerlingen. Uit ander onderzoek (Trimbos, 2021a)

bleek dat het mentaal welbevinden van vso-leerlingen uit voormalig cluster 4 op bijna alle gebieden lager lag dan dat van vmbo-basis- en praktijkonderwijsleerlingen (figuur 4.3a). Deze cijfers geven aan dat het belangrijk is dat in onderzoek het welbevinden en de ervaren sociale veiligheid van leerlingen in het (v)so wordt meegenomen. Daarbij is het nodig dat de manier van meten past bij deze leerlingen. Op dit moment is slechts een fragmentarisch beeld beschikbaar.

#### 81% van de mbo-studenten voelt zich veilig

De meeste, maar niet alle, mbo-studenten voelen zich veilig, blijkt uit de JOB-monitor 2022 (Cuppen et al., 2023). In 2016 was dit nog 76% en in 2022 liep

dit op naar 81%. Daarbij is sprake van een duidelijke samenhang met de sfeer in de opleiding. Hoe meer studenten aangeven zich niet veilig te voelen, hoe meer zij ook een slechte sfeer ervaren (Cuppen et al., 2023; Inspectie van het Onderwijs, 2023o). Studenten van vak-instellingen zijn vaker positief over de sfeer dan studenten aan aoc's en roc's. Studenten van de entree-opleiding antwoorden vaker dan andere studenten positief op de vraag of ze met plezier naar school gaan, wat ze vinden van de werkplekken op school om rustig te kunnen studeren en wat ze van de kantine op school vinden. De mate waarin studenten zich veilig voelen verschilt ook voor groepen studenten. Vrouwen en studenten met een

functiebeperking voelen zich vaker onveilig. Dat geldt ook voor studenten op niveau 2 en studenten die de beroepsopleidende leerweg volgen.

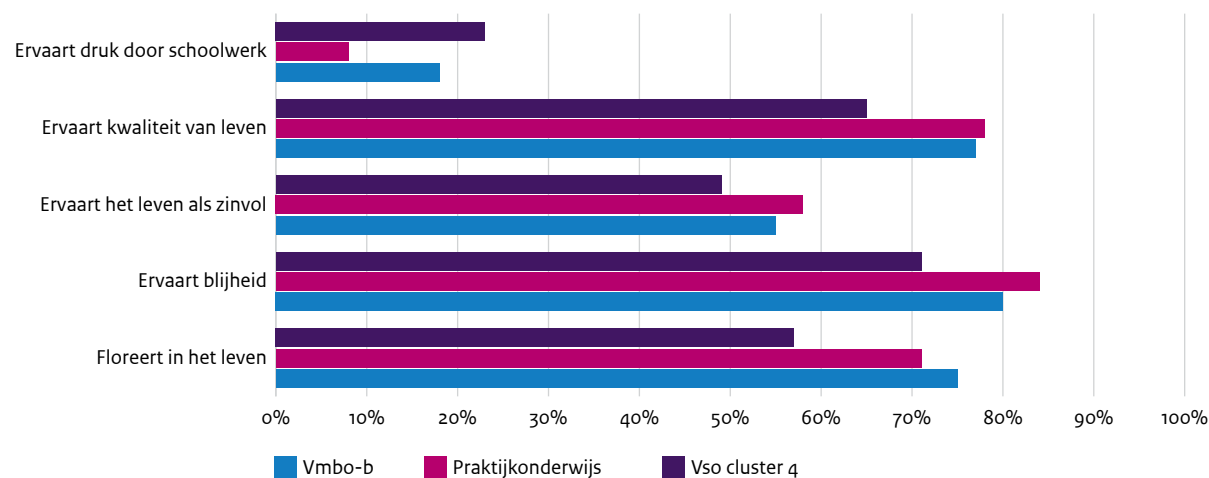
#### Duidelijke verschillen in ervaren veiligheid tussen mbo-instellingen en -sectoren

Er zijn duidelijke verschillen tussen instellingen. Bij de meeste instellingen voelt 10 tot 25% van de studenten zich niet veilig. Op de meest onveilige instelling zegt een kwart van de studenten zich niet veilig te voelen. Op de meest veilige instelling voelt 9% van de studenten zich niet veilig. De mate van ervaren veiligheid hangt samen met domeinen of sectoren. Bij verschillende combinaties van instellingen en domeinen voelt meer dan 30% van de studenten zich onveilig (Inspectie van het Onderwijs, 2024o). Studenten op grotere instellingen en studenten op instellingen in het westen van het land voelen zich gemiddeld minder veilig (Cuppen et al., 2023).

#### Personeel op grote mbo-instellingen voelt zich minder veilig

De meerderheid van de medewerkers in het mbo geeft aan zich veilig te voelen. Gemiddeld voelt personeel op grotere instellingen (meer dan 15.000 studenten) zich iets onveiliger. In het noorden en oosten van Nederland voelen medewerkers zich iets veiliger. Tevredenheid en ervaren veiligheid gaan samen met werkplezier en veiligheid. Dit kan komen doordat bij werk waarbij grootstedelijke problematiek speelt, meer sprake is van moeilijkere omstandigheden en daardoor minder tevredenheid en veiligheid ervaren wordt (Cuppen et al., 2023).

Figuur 4.3a Percentage leerlingen in vmbo-basis, praktijkonderwijs en vso-cluster 4 dat druk door schoolwerk en een positieve mentale gezondheid ervaarde in 2019



Bron: Trimbos (2021a)

### Meeste ho-studenten geven aan zichzelf zijn te kunnen zijn

Ongeveer 85% van de studenten in het bekostigd en niet-bekostigd ho voelt zich veilig om zichzelf te zijn. Ongeveer 4% van alle studenten in het bekostigd en niet-bekostigd ho geeft aan zich niet veilig te voelen om zichzelf te zijn op de instelling waar ze studeren (Studiekeuze 123, 2023). Ongeveer 8 op de 100 studenten voelt zich niet thuis bij de opleiding waar zij studeren. Ongeveer 7 op de 10 studenten voelt zich wel thuis bij de opleiding. Daarnaast krijgt 2 op de 3 studenten te maken met (seksueel) grensoverschrijdend gedrag (RCGOG, 2024). In 2023 zijn al veel onderwijsinstellingen en studentenorganisaties aan de slag gegaan met dit onderwerp maar het is van belang dat studenten, docenten en bestuurders dit met elkaar blijven bespreken. Door bij iedere onderwijsinstelling 1 team in te richten voor sociale veiligheid zouden melders laagdrempelige hulp kunnen krijgen en beschuldigten en leidinggevenden bijstand en advies.

### Meer aandacht nodig voor preventie en doorlopen gehele pdca-cyclus

De inspectie deed onderzoek naar het instellingsbeleid op het gebied van sociale veiligheid bij mode- en kunstopleidingen in het ho (Inspectie van het Onderwijs, 2023g). Hier kwam uit dat er aandacht was voor sociale veiligheid, maar dat de focus lag op curatieve maatregelen en minder op preventieve maatregelen. De pdca-cyclus met betrekking tot sociale veiligheid was nog niet rond. Besturen waren ten tijde van het onderzoek vooral bezig met maatregelen uitvoeren en minder met concrete doelen formuleren, monitoren en evalueren en aanpassen van beleid en



maatregelen. Het is van belang dat de gehele pdca-cyclus doorlopen wordt. Door evaluatie van maatregelen en het raadplegen van leerlingen, studenten en docenten, kunnen instellingen en besturen beoordelen of de school of opleiding inderdaad door iedereen als sociaal veilig wordt ervaren.

### **Informatie over vertrouwenspersonen en klachtenregeling vaak summier in ho**

De jaarverslagen over 2022 in het bekostigd ho rapporteren over de aanwezigheid van vertrouwenspersonen, maar nadere informatie over de werkwijze van de vertrouwenspersonen ontbreekt over het algemeen (Inspectie van het Onderwijs, 2024l). Informatie over de klachtenregeling ongewenst gedrag is summier en veelal ontbreekt informatie. Alleen voor de hbo-instellingen voor het kunstenunderwijs is het beeld anders. Deze instellingen rapporteren uitgebreid over de procedures omtrent vertrouwenspersonen en de klachtenregeling ongewenst gedrag. Het is mogelijk dat de aandacht voor sociale veiligheid in de kunstensector hier een positieve bijdrage aan leverde. De code Sociale Veiligheid hbo kunstenunderwijs kan dit bestendigen.

### **Toename meldingen bij vertrouwensinspecteurs**

Dat verreweg de meeste leerlingen en studenten zich veilig voelen, betekent niet dat er geen problemen zijn. Het aantal meldingen bij onze vertrouwensinspecteurs nam toe. In schooljaar 2022-2023 kwamen er 2.152 nieuwe dossiers op het meldpunt van de vertrouwensinspecteurs binnen (Inspectie van het Onderwijs, 2024f). Een jaar eerder waren dat er 1.743. De stijging kan verschillende oorzaken hebben. Het

meldpunt bij de inspectie kan bekender zijn, maar er kunnen ook andere zaken spelen. De toename is op meerdere gebieden zichtbaar: psychisch geweld, fysiek geweld, seksuele intimidatie en seksueel misbruik. Naast meldingen bij de vertrouwensinspecteurs stijgt ook het aantal signalen dat bij de inspectie binnenkomt rond het thema veiligheid: een verdubbeling van het aantal in 2 jaar tijd.

### **Ernst van de meldingen over fysiek geweld neemt toe**

Er zijn steeds meer dossiers waarbij leerlingen jonger dan 13 zijn betrokken. In het po verschuift de ernst van de dossiers die gaan over fysiek geweld. Voorheen gingen deze dossiers voornamelijk over trekken en duwen, maar in schooljaar 2022-2023 gaan ze in de richting van mishandeling of letsel door schuld (Inspectie van het Onderwijs, 2024f). In het vo gaan meer dossiers over sociale media dan in eerdere schooljaren. Op basis van de dossiers krijgen inspecteurs de indruk dat scholen hier niet goed op weten te anticiperen.

### **Pesten neemt toe**

Meer po- en vo-leerlingen geven aan te worden gepest (Lodewick et al., 2023) In het po geeft 17% van de leerlingen aan gepest te worden en 9% in het vo. LHBTIQ+-leerlingen worden vaker gepest dan andere leerlingen. Scholen moeten ervoor zorgen dat deze leerlingen incidenten durven te melden en dat ze navolging krijgen. Doordat pesten ook buiten school plaatsvindt en steeds vaker online, hebben leraren niet altijd zicht hierop. Desgevraagd gaf onderwijspersoneel in het po aan relatief minder vaak getuige te zijn van pestgedrag, terwijl het aandeel leerlingen dat aangaf

gepest te worden, toenam. Doordat pesten ook buiten school en online plaatsvindt, wordt de veilige zone van kinderen steeds kleiner (Broeren, 2023). Dit geeft stress en kinderen komen hierdoor minder tot rust. Ook kan het pesten een negatieve weerslag op de klas hebben. Pesten tast het welbevinden en levensgeluk aan en betrokken kinderen kunnen er tot ver in hun volwassenheid last van houden (Hopman et al., 2022).

### **Handelingsverlegenheid bij pesten**

Leraren passen kennis over het tegengaan van pesten vaak niet goed toe (Van Helvoirt & Smeets, 2022). Zij merken maar een deel van alle pestgevallen in de klas op. Daarnaast interpreteren sommige leraren pesten als een onderdeel van het opgroeien van de leerlingen, waardoor zij niet ingrijpen. Ook hebben sommige leraren niet altijd een goed beeld van de sociale dynamiek in de klas. Het is onduidelijk hoeveel kennis leraren en vooral bestuurders hebben over de veiligheid binnen de school en de verschillende aspecten van veiligheid op school. In het vo wordt met iets meer dan 30% van de meldingen over pesten niets gedaan. Soms worden incidenten wel geregistreerd maar niet geëvalueerd. Dit moeten scholen wel doen. Evaluatie van incidenten geeft inzicht of op bepaalde thema's veel incidenten plaatsvinden, of op bepaalde locaties of in bepaalde groepen. Ook wordt duidelijk welke elementen van het veiligheidsbeleid goed werken en welke nog verbeterd kunnen worden. Daarnaast is pesten een groepsproces en positieve groepsvorming helpt tegen pesten. Het is daarom van belang dat er bij beleid en in programma's aandacht is voor zowel de rol van het individu als de rol van de groep (Huitsing et al., 2015).

### Veiligheid kinderen en jongeren op azc-scholen moet beter

Voor leerlingen op azc-scholen is het door hun omstandigheden lastig om goed te kunnen leren (Inspectie van het Onderwijs, 2023i). Scholen op een gezinslocatie geven aan niet te kunnen voldoen aan hun wettelijke burgerschapsopdracht, omdat de leerlingen op afstand van de maatschappij staan. Scholen vinden het moeilijk om de leerlingen respect bij te brengen voor de basiswaarden van een democratische rechtsstaat als de leerlingen en

hun ouders er zelf geen aanspraak op lijken te kunnen maken. De inspectie vindt het van groot belang dat de overheid zo snel mogelijk de toegang tot onderwijs voor alle nieuwkomers mogelijk maakt, hun ononderbroken ontwikkeling waarborgt en stappen onderneemt om de veiligheid van met name de kinderen en jongeren woonachtig op de gezinslocaties te verbeteren. De inspectie onderkent dat de ruimte voor aanpassingen in de asielketen beperkt is. Daarom is het des te belangrijker om de zaken die hierin wél veranderbaar zijn, aan te pakken. Met als

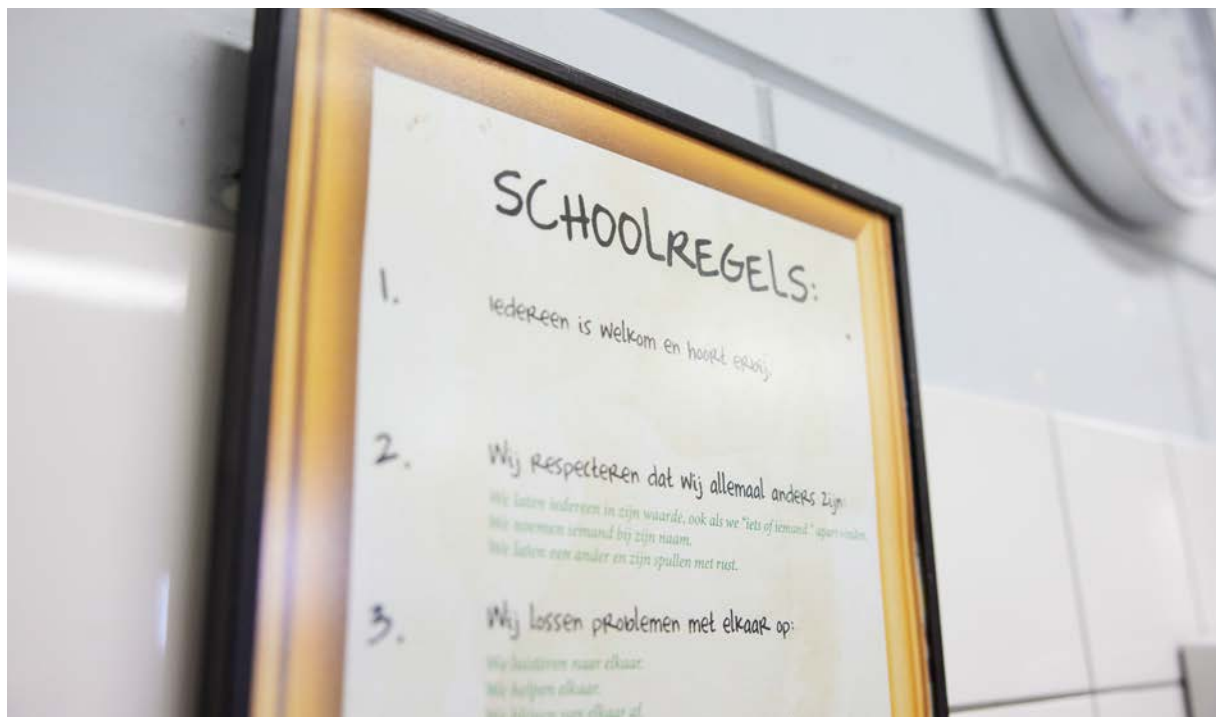
startpunt: stel het belang van kinderen meer centraal en houd de kinderen in beeld.

### Risicomanagement en goede informatie uitwisseling noodzaak bij JJI's

Een aantal inspecties heeft 2 ernstige incidenten onderzocht bij een Justitiële Jeugdinstelling. Een belangrijk verbeterpunt bleek de versterking van de verbinding en samenwerking met het onderwijs (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2023). De inspecties concludeerden dat zowel de instelling als de school meer aandacht hadden moeten hebben voor het risicomanagement in de behandeling, begeleiding en beveiliging. Goede informatie-uitwisseling is nodig om de school de juiste afweging te laten maken of het verantwoord is een jongere tot het onderwijs toe te laten. Meer aandacht voor veiligheid betekent overigens niet dat het pedagogisch leef-, leer- en behandelklimaat plaats moet maken voor een meer beheersmatige aanpak.

### Terugdringen vrijheidsbeperkende maatregelen bij JeugdzorgPlus instellingen

In Nederland zijn 15 instellingen voor gesloten jeugdzorg (JeugdzorgPlus), waaraan scholen gekoppeld zijn voor vso. Deze instellingen zitten in een ombouw naar kleinschalige voorzieningen, om meer ruimte te kunnen bieden voor een specialistische aanpak op maat. In maart 2018 hebben de JeugdzorgPlus instanties de eerste afspraken gemaakt om minder jongeren gesloten te plaatsen. De instellingen streven ernaar de jongeren te ondersteunen zonder daarbij onnodig vormen van dwang te gebruiken. Wij volgen de ontwikkelingen bij de instellingen op de voet, omdat deze ook van invloed zijn op de scholen die aan de instellingen verbonden zijn.







## HOOFDSTUK 5

# Passend onderwijs

|     |   |      |
|-----|---|------|
| 5.1 | <i>Hoofdlijnen</i>  | → 80 |
| 5.2 | <i>Leerlingen en studenten met een extra ondersteuningsbehoefte</i> | → 81 |
| 5.3 | <i>Kwaliteit van de extra ondersteuning</i>                         | → 82 |
| 5.4 | <i>Kansen en bedreigingen voor verbetering passend onderwijs</i>    | → 86 |



## 5.1 Hoofdlijnen

Leerlingen en studenten moeten een onderwijsloopbaan kunnen volgen die past bij hun mogelijkheden en talenten. Voor leerlingen en studenten met een extra ondersteuningsbehoefte betekent dit dat het onderwijs zo aangepast moet worden dat zij de kans krijgen zonder onderbrekingen het onderwijs te doorlopen. Passend onderwijs moet daarvoor leerlingen en studenten aan bijdragen.

### **Groot aantal leerlingen en studenten heeft extra ondersteuningsbehoefte**

107.000 leerlingen volgen een vorm van gespecialiseerd onderwijs. Daarnaast heeft naar schatting 10% van de leerlingen in het regulier funderend onderwijs een extra ondersteuningsbehoefte. In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het hoger onderwijs (ho) ligt dit aandeel nog wat hoger. Dit heeft vooral te maken met een bredere definitie van ondersteuningsbehoeften. Leerlingen en studenten met een ondersteuningsbehoefte hebben recht op dezelfde kansen en mogelijkheden als andere leerlingen en studenten.

### **Kwaliteit van extra ondersteuning in het funderend onderwijs moet beter**

De kwaliteit van de plannen, de uitvoering en de evaluatie van de extra ondersteuning moet in alle sectoren van het



funderend onderwijs beter. Besturen en scholen moeten hier beter op sturen. Ook het zicht van scholen op de resultaten van de extra ondersteuning is beperkt. Dit kan verbeteren door concreter geformuleerde doelen en een betere evaluatie van de extra ondersteuning. Het vraagt van scholen en schoolbesturen om dit beter in te bedden in de kwaliteitszorgcyclus. In het regulier onderwijs hebben te weinig leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte een ontwikkelingsperspectief (opp): een derde in het basisonderwijs (bo) en bijna de helft in het vmbo en havo/vwo. Ook de registratie van opp's moet verbeteren. Nu is het landelijk zicht op (de ontwikkeling van) deze leerlingen beperkt. Daarnaast voldoen opp's in het regulier onderwijs vaak niet aan de wettelijke vereisten.

### **Tekort aan passende plaatsen**

Samenwerkingsverbanden (swv's) passend onderwijs realiseren hun primaire wettelijke taak – het zorgen voor een dekkend netwerk van voorzieningen – vaak, maar

niet altijd. Als ze dit niet doen, is de oorzaak veelal een tekort aan plaatsen in het gespecialiseerd onderwijs. Ook andere factoren, zoals (personeels)tekorten bij gemeenten en in de aansluiting van onderwijs en zorg, spelen mee. Overbruggingsarrangementen en uitbreiding van het ondersteuningsaanbod in het regulier onderwijs bieden tijdelijk soelaas, maar zijn geen structurele oplossing. Swv's kunnen de tijdelijkheid van het gespecialiseerd onderwijs centraler stellen en steeds de afweging maken of en met welke ondersteuning een leerling naar het regulier onderwijs (terug) kan.

### **Maatwerk mogelijkheden nog onvoldoende benut**

Er zijn ook andere mogelijkheden die vaker en beter benut kunnen worden om leerlingen te ondersteunen en die binnen de invloedssfeer van scholen, besturen en swv's liggen. Kennis over deze mogelijkheden en de uitvoering van dit maatwerk, zoals afwijking onderwijstijd en het inrichten van speciale





voorzieningen, schieten soms tekort. Daardoor krijgen leerlingen minder kansen en mogelijkheden om (zo) regulier (mogelijk) onderwijs te volgen en waar mogelijk een regulier diploma te halen. Bovendien kunnen deze mogelijkheden de druk op (de wachtlijsten voor) het gespecialiseerd onderwijs verlichten en bijdragen aan stappen richting inclusiever onderwijs.

#### Overeenkomsten funderend onderwijs, mbo en ho

Passend onderwijs richt zich voornamelijk op het funderend onderwijs. Een deel van de leerlingen vervolgt zijn schoolloopbaan als student in het middelbaar beroepsonderwijs of hoger onderwijs. De knelpunten en uitdagingen voor scholen en (onderwijs)instellingen zijn vaak overeenkomstig. Onderzoeksresultaten en ervaringen kunnen voor alle sectoren relevant en leerzaam zijn.

#### Aanbevelingen:

- Samenwerkingsverbanden: concretiseer afspraken in het ondersteuningsplan, met name over de basis- en extra ondersteuning, de procedures en criteria voor toelating tot het gespecialiseerd onderwijs en het beleid voor de terugplaatsing naar het regulier onderwijs.
- Samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen: benut de kansen voor het bieden van maatwerk binnen het dekkend netwerk van voorzieningen.
- Scholen: verbeter de kwaliteit van de extra ondersteuning met het opp als sturend instrument.
- Schoolbesturen, scholen en samenwerkingsverbanden: verbeter het zicht op de bereikte resultaten van het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

## 5.2 Leerlingen en studenten met een extra ondersteuningsbehoefte

#### Veel leerlingen en studenten met extra ondersteuningsbehoefte

Bijna 107.000 leerlingen volgen speciaal onderwijs (so), speciaal basisonderwijs (sbo), praktijkonderwijs (pro) of voortgezet speciaal onderwijs (vso) (OCW, 2024a, 2024b). Het totaal aantal leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs is daarmee ongeveer gelijk aan 10 jaar geleden. Binnen het primair onderwijs (po) daalt het aantal leerlingen in het sbo en stijgt in het so het aantal leerlingen in voormalig cluster 3- en 4-scholen. Binnen het regulier onderwijs heeft bijna 10% van de leerlingen een extra ondersteuningsbehoefte (Inspectie van het Onderwijs, 2024d). Dit zijn ruim 136.000 leerlingen in het bo en ruim 75.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs (vo). In het mbo zegt 36% van de studenten een leerprobleem, chronische ziekte of beperking te hebben (Cuppen et al., 2023). In het ho heeft 38% van de studenten een functiebeperking. Meer dan een derde van deze studenten zegt hiervan last te ondervinden bij de studie (Van den Broek et al., 2023).

#### Per sector verschillende redenen voor extra ondersteuning

Extra ondersteuning aan leerlingen in het funderend onderwijs wordt geboden door de school waar





ze staan ingeschreven, soms ondersteund vanuit het swv. Een klein deel van de leerlingen krijgt ambulante begeleiding vanuit cluster 1, cluster 2 of epilepsiescholen. Het gaat hier om nog geen 0,5% van de leerlingen. Hiermee krijgen meer leerlingen ambulante ondersteuning in reguliere scholen dan dat er in so of vso op deze scholen zitten. Het hebben van ernstige leerachterstanden is de belangrijkste reden dat andere leerlingen extra ondersteuning nodig hebben in het bo en sbo. In het pro is dit een verstandelijke beperking en in het vo zijn dit internaliserend probleemgedrag – vooral op havo- en vwo-afdelingen – en ernstige werkhoudingsproblemen (Inspectie van het Onderwijs, 2024d). Ondersteuningsbehoeften van mbo- en ho-studenten komen veelal voort uit ADHD, ADD of concentratieproblemen, dyslexie en/of dyscalculie en psychische aandoeningen (Kennis et al., 2023).

## 5.3 Kwaliteit van de extra ondersteuning

De inspectie deed onderzoek naar de kwaliteit van de extra ondersteuning in het funderend onderwijs. Daartoe zijn 209 scholen in het po (168 bo, 41 sbo), 80 in het (v)so en 78 afdelingen in het vo en 33 scholen voor pro bezocht. Met dit onderzoek brachten wij de kwaliteit van de extra ondersteuning die leerlingen krijgen, in beeld (Inspectie van het Onderwijs, 2024d).

### Kwaliteit extra ondersteuning op veel scholen onvoldoende

Het is verontrustend dat 10 jaar na de invoering van passend onderwijs de kwaliteit van de extra ondersteuning op veel scholen onvoldoende is. Al eerder kwamen we voor het bo tot eenzelfde conclusie (Inspectie van het Onderwijs, 2020a). De uitvoering van de ondersteuning op leerlingniveau en de kwaliteit van de opp's kennen tekortkomingen. De kwaliteit van de opp's hangt samen met de kwaliteit van de uitvoering: naarmate de plannen van betere kwaliteit zijn, neemt de kwaliteit van de uitvoering ook toe. Op schoolniveau ontbreekt vaak systematisch zicht op de

kwaliteit en effectiviteit van de extra ondersteuning en is dit onvoldoende ingebed in de kwaliteitszorgcyclus van scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2024d).

### Ook kwaliteit opp's laat te wensen over

De meeste uitvoerders, vaak de leraar/vakdocent zelf, van de extra ondersteuning konden aannemelijk maken dat de uitvoering van de extra ondersteuning verloopt zoals gepland, maar uit de opp's was dit vaak onvoldoende op te maken (Inspectie van het Onderwijs, 2024d). Het vastleggen van de praktische organisatie van de extra ondersteuning en de daadwerkelijke





uitvoering ervan is belangrijk. Ook de betrokkenheid van ouders en leerlingen kan beter. De betrokkenheid van leerlingen bij hun plan voor extra hulp bestaat op dit moment met name uit het bespreken van de hulp, maar van inspraak is slechts in beperkte mate sprake, vooral in het po en (v)so. Met het oog op de wettelijke verankering van het hoorrecht van leerlingen is dit voor scholen een aandachtspunt. Hoewel de meeste ouders betrokken worden bij de ondersteuning, informeren scholen hen beperkt over de (beoogde) uitstroombestemming. Bovendien wordt niet altijd om instemming gevraagd op het handelingsdeel. Dit laatste is wettelijk verplicht.

#### **Opp's voldoen vaak niet aan wettelijke eisen**

Zorgelijk is dat de helft van de opp's in het bo en vmbo niet voldoet aan de wettelijke vereisten (Inspectie van het Onderwijs, 2024d). Bij havo/vwo voldeed 73%. De opp's in het (v)so zijn beter op orde dan in het regulier onderwijs, hoewel ze ook daar niet allemaal voldoen aan de eisen. In het pro (91%) en het sbo (82%) zijn de opp's meestal wel op orde. Inspecteurs signaleren dat de uitstroombestemming vaak ontbreekt. Dit is een belangrijk sturingselement voor de uitvoering van het onderwijs en de ondersteuning. Het geeft de potentie van de leerling aan en de ondersteuning moet erop gericht zijn om dit potentieel te behalen.

#### **Stellen van doelen kan beter: concreet, meetbaar en ambitieus**

Extra ondersteuning van goede kwaliteit begint bij het stellen van goede doelen. Dit kan beter in alle onderwijssoorten, maar er zijn verschillen. Vaak zijn de gestelde doelen niet of in beperkte mate concreet en

meetbaar. In het sbo is dit minder vaak het geval. Daarnaast zijn doelen regelmatig niet ambitieus genoeg, waarbij de gestelde doelen voor het gespecialiseerd onderwijs, met uitzondering van het vso, vaker als ambitieus beoordeeld zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2024d). Ook het soort doelen verschilt (gedragsdoelen, didactische doelen of voorwaardelijke doelen). Daarnaast kwamen we opp's tegen waarin helemaal geen doelen worden gesteld. Hierdoor is sturing op de uitvoering lastig en het bemoeilijkt de evaluatie van de geboden ondersteuning.

#### **Pedagogisch-didactisch handelen doet ertoe**

Bij vrijwel alle geobserveerde extra ondersteuning zorgde de uitvoerder, de leraar of vakdocent of bijvoorbeeld een remedial teacher, voor een veilige omgeving (Inspectie van het Onderwijs, 2024d). Uitvoerders gaven positieve feedback aan de leerlingen en benoemden succes. Als leerlingen onwenselijk gedrag lieten zien, gingen uitvoerders hier effectief mee om. Leerlingen en ouders zijn over het algemeen (zeer) tevreden over de geboden extra ondersteuning.

#### **Meer en betere evaluatie extra ondersteuning nodig**

In alle sectoren zijn het objectief evalueren of de doelen van de extra ondersteuning behaald worden en het vastleggen hiervan in het opp en eventueel het handelingsdeel punten van aandacht. In het po gebeurt dit nog het vaakst in redelijke tot sterke mate (bo 64%, sbo 78%) (Inspectie van het Onderwijs, 2024d). Te vaak constateerden inspecteurs dat het in beperkte mate of helemaal niet gebeurt. De evaluaties van de extra ondersteuning zijn vaak globaal. Dit betekent dat scholen slechts beperkt informatie hebben over de (bereikte) resultaten en effectiviteit van de extra ondersteuning. Bij de geëvalueerde opp's ontwikkelde bijna

de helft van de leerlingen zich niet of in beperkte mate op de gestelde doelen. Dit betekent dat te veel leerlingen zich niet ontwikkelen zoals beoogd. Schoolbesturen moeten sturen op een goed gebruik van opp's, ook om daarmee zelf beter zicht te krijgen op de resultaten van het onderwijs en de ondersteuning van de leerlingen.

#### **Interventies in het (v)so vaak beperkt onderbouwd**

Alle leerlingen in het (v)so moeten een opp hebben. Voor leerlingen die naast het basisaanbod van de school ook specifieke extra hulp of begeleiding krijgen, moet het opp ook een handelingsdeel bevatten. Voor een ruime meerderheid van de (v)so-leerlingen is dit het geval (Inspectie van het Onderwijs, 2024d). Vaak gaat het om leerlingen met internaliserende gedragsproblemen. Inspecteurs troffen in het handelingsdeel interventies aan als extra begeleiding tijdens onderwijstijd, een aanvullende pedagogische interventie of een individuele interventie. Denk bij dat laatste aan therapie op school om pedagogische, didactische of leervoorwaardelijke doelen te behalen. De doelen zijn bij ongeveer de helft van de leerlingen in beperkte mate concreet of meetbaar geformuleerd. Dit bemoeilijkt evaluatie, want het is lastig om vast te stellen of de extra ondersteuning effectief is. Daarnaast kan vooraf worden afgewogen of het aannemelijk is dat de interventie binnen de condities van de school effectief is. Kennis van interventies en hun toepasbaarheid zijn daarvoor essentieel. Hoe effectief een beoogde interventie zal zijn, wordt bij ongeveer 70% van de leerlingen op basis van intuïtie bepaald of op basis van ervaring. Bij slechts ongeveer 10% is sprake van een interventie op wetenschappelijke basis. Het is belangrijk dat kennis over onderbouwde interventies beschikbaar komt en dat deze informatie voor scholen toegankelijk is.



### Verantwoording door besturen over bereikte resultaten moet beter

Zicht op en verantwoording van de resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning ontvangen, ook in relatie tot de daarvoor beschikbare financiële middelen, is ondermaats (Inspectie van het Onderwijs, 2023b, 2023j). Dit is vaak aanleiding om de kwaliteit van de verantwoording door besturen van swv's als onvoldoende te beoordelen (zie ook hoofdstuk 1) (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). Schoolbesturen zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, waaronder dat voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Schiet die kwaliteit te kort, dan zijn zij ook verantwoordelijk voor de nodige verbeteringen. Voor besturen van swv's is het wettelijk verplicht zich te verantwoorden over de bereikte resultaten van het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Voor schoolbesturen geldt dat niet. Als een schoolbestuur geen zicht heeft op de bereikte resultaten kan het zich daar ook niet over verantwoorden, ook niet naar het swv. Hiermee benadeelt het dan ook het bestuur van het swv.

### Elementen van extra ondersteuning voor leerlingen zijn op veel scholen po, vo en (v)so nog voor verbetering vatbaar.



De kwaliteit van de extra ondersteuning aan **leerlingen** verbetert als...



er concrete, meetbare en ambitieuze doelen zijn



het pedagogisch-didactisch handelen van de uitvoerder sterk is



doelen en de bijbehorende aanpak worden geëvalueerd en bijgesteld

**Voorwaarden** voor een goede borging van de kwaliteit van extra ondersteuning zijn...



een helder onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning



inbedding van extra ondersteuning in de kwaliteitszorgcyclus



verantwoording over effecten van extra ondersteuning





### Te vaak geen opp's voor leerlingen met extra ondersteuning

Het is zorgelijk dat scholen niet altijd een opp opstellen voor leerlingen die extra ondersteuning ontvangen. Het bo stelt, volgens de scholen, voor slechts 30% van de leerlingen met extra ondersteuning een opp en in het vmbo en havo/vwo is dit bijna 50% (Inspectie van het Onderwijs, 2024d). Voor het gespecialiseerd onderwijs gaat het hier om het opnemen van een handelingsdeel in het opp indien meer wordt geboden dan het basisaanbod van de school (sbo 83%, so 79%, pro 90%, vso 98%). Scholen die onterecht geen opp opstellen of handelingsdeel opnemen, voldoen hiermee niet aan de wet en zij verzuimen om planmatig te werken aan de uitvoering van de extra ondersteuning. Het ontnemt bovendien ouders (en leerlingen) het recht om met de school overleg te voeren over het opp en instemming te geven aan de manier waarop de school de extra ondersteuning vorm geeft (het handelingsdeel). Het ontbreken van kennis bij scholen over wanneer een opp opgesteld moet worden, lijkt hiervan een oorzaak te zijn. Er heerst op veel scholen onduidelijkheid over welke ondersteuning onder de basisondersteuning valt en wanneer er sprake is van extra ondersteuning. Hier ligt een opdracht voor swv's: leg concreter en duidelijker in het ondersteuningsplan vast welke ondersteuning onder de basisondersteuning valt en wanneer er sprake is van extra ondersteuning.

### Gebrekkige registratie opp's door scholen

Als reguliere scholen opp's opstellen, worden ze niet altijd in het Register Onderwijsdeelnemers (ROD) geregistreerd. Meer dan de helft van de po- en vso scholen registreert helemaal geen opp's, alhoewel de registratie in het po in het schooljaar 2022-2023

**Tabel 5.3a** Percentage geregistreerde opp's in het po en vo in de jaren 2018-2019 tot en met 2022-2023

|   | 2018-2019 | 2019-2020 | 2020-2021 | 2021-2022 | 2022-2023 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Po-leerlingen met een opp                 | 0,5       | 0,4       | 0,5       | 0,5       | 0,9       |
| Po-scholen die minimaal 1 opp registreren | 26,2      | 23,7      | 24,4      | 24,2      | 44,7      |
| Vo-leerlingen met een opp                 | 2,2       | 2,1       | 2,1       | 2,1       | 1,7       |
| Vo-scholen die minimaal 1 opp registreren | 49,6      | 43,1      | 48        | 47,9      | 43,2      |

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024v)

toenam (tabel 5.3a) (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). Een goede registratie is nodig, om zicht te hebben op de daadwerkelijk verleende extra ondersteuning door scholen. Als opp's geregistreerd zijn, wordt duidelijk waar en hoeveel leerlingen in het regulier onderwijs extra ondersteuning ontvangen. Ook wordt hiermee landelijk inzichtelijk of het totaal aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften toeneemt en of extra ondersteuning in de loop van de tijd vaker geboden wordt in het regulier onderwijs dan nu het geval is.

### Ook steekproefonderzoeken geven aan dat scholen nog slag moeten maken

Ook de eerste indrukken uit de steekproefonderzoeken die we deden geven aan dat scholen nog een slag moeten maken in de ondersteuning van leerlingen. In het (v)so kregen alle scholen die steekproefsgewijs werden onderzocht een voldoende voor de standaard Zicht op ontwikkeling en begeleiding (zie ook hoofdstuk 1) (Inspectie van het Onderwijs, 2024t). In het vo kreeg 91% van de afdelingen een voldoende, in het bo kreeg 84% dit oordeel. Ondanks een voldoende oordeel, kregen scholen relatief vaak herstelopdrachten voor deze standaard. In het (v)so zelfs de helft van de scholen, in het bo en vo een vijfde tot een derde van de scholen. De herstelopdrachten

in het bo werden meestal gegeven omdat tekortkomingen werden geconstateerd bij het in kaart brengen van de (taal)achterstanden en behoeften aan extra ondersteuning of uitdaging van leerlingen en de afstemming van het onderwijs hierop. In het (v)so waren de redenen voor een herstelopdracht vaak divers, bijvoorbeeld de afwezigheid van medische deskundigheid of het ontbreken van overeenstemming met de ouders over het opp. In het vo kreeg kregen scholen een herstelopdracht voor deze standaard vanwege tekortkomingen bij de registratie van opp's in het ROD.

### Extra ondersteuning in het mbo en ho

Studenten in het mbo met een ondersteuningsbehoefte zijn overwegend tevreden over de extra ondersteuning die zij hebben gekregen of de aanpassingen die zijn gedaan in de opleiding of de beroepspraktijkvorming: 50% tot 70% is positief, 15% tot 35% neutraal en 10% tot 15% negatief. Aandachtspunt is dat maar een derde van de studenten met ondersteuningsbehoefte aangeeft extra ondersteuning te hebben gekregen (Kenniss et al., 2023). Dit vraagt aandacht in ons toezicht en is door de Wet verbetering rechtsbescherming mbo-studenten ook beter mogelijk. De inspectie gaat er op toezien dat mbo-instellingen afspraken maken met deze studenten en



dat afspraken worden geëvalueerd op doeltreffendheid. Bijna 80% van de studenten met een functiebeperking in het ho maakt gebruik van speciale voorzieningen, zoals begeleiding en advies (56%) en aanpassing van het studieprogramma (23%). Van de studenten die gebruik maken van speciale voorzieningen geeft 42% aan tevreden te zijn over het aanbod en 20% geeft aan (zeer) ontevreden te zijn (Van den Broek et al., 2023).

#### **Brede inzet op verbeteren kwaliteit extra ondersteuning nodig**

Scholen en besturen moeten de kwaliteit van de extra ondersteuning verbeteren. Swv's kunnen

scholen ondersteunen door de kwaliteit van het ondersteuningsplan te verbeteren en ervoor te zorgen dat de inhoud van het plan bekend is bij de aangesloten scholen. Dit laatste is overigens net zo goed een verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Op basis van de Monitor passend onderwijs in het mbo (Kennis et al., 2023) lijken er overeenkomsten te zijn tussen de kwaliteit van de extra ondersteuning in het funderend onderwijs en die in het mbo. Daarmee zou ook in het mbo ruimte zijn voor verbetering van de mogelijkheden en kansen van studenten met een extra ondersteuningsbehoefte. Mogelijk geldt dit ook voor deze studenten in het ho.



## 5.4 Kansen en bedreigingen voor verbetering passend onderwijs

### **Over de grens: in Portugal is inclusief onderwijs de norm**

In Portugal is inclusief onderwijs de norm. De belangrijkste stap was de invoering van nieuwe wetgeving in 2008. Deze wet legt vast dat leerlingen met cognitieve en fysieke beperkingen op reguliere scholen terecht moeten kunnen. En dat er in een klas met kinderen met een beperking maximaal 20 leerlingen mogen zitten. De vroegere so-scholen werden omgevormd tot plaatsen waar leerlingen met een beperking therapie kunnen krijgen. Al vindt therapie nu ook veel vaker plaats op de reguliere scholen zelf. Daarnaast kwamen er speciale referentiescholen, met gespecialiseerd personeel en gespecialiseerde technologie, waar blinde en dove kinderen terecht kunnen. Maar deze hervormingen volstonden niet om echt te kunnen spreken van inclusie. Er werden daarom ook nieuwe curricula ontwikkeld met meer autonomie voor de scholen. Leraren kunnen hiermee hun eigen aanbod afstemmen op de samenstelling van hun klas.



### Speciale voorzieningen als aanvulling op het aanbod van scholen

Scholen, schoolbesturen en swv's kunnen op verschillende manieren de kansen voor leerlingen verbeteren. Een van die manieren is het inrichten van specifieke voorzieningen waar leerlingen (tijdelijk) extra ondersteuning ontvangen. Als het swv een dergelijke voorziening inricht gaat het om een orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc). Het onderwijs op opdc's is over het algemeen van voldoende kwaliteit, maar de borging hiervan behoeft aandacht (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). De kwaliteit van het onderwijsproces, waaronder de veiligheid, is overal op orde. Het ontbreekt vaak aan (het uitvoeren van) een stelsel van kwaliteitszorg en een goede verantwoording van de resultaten. Ook schoolbesturen kunnen een speciale voorziening inrichten: een aparte klas of een gedeelte van een school. Ongeveer 40% van de swv's heeft een of meerdere van deze voorzieningen binnen de regio (Inspectie van het Onderwijs, 2024d). Voorzieningen die zich richten op hoogbegaafde leerlingen worden soms (mede) ingericht met behulp van een subsidie voor (hoog)begaafden (Bomhof et al., 2023).

### Duidelijkheid nodig over verantwoordelijkheden rond speciale voorzieningen

Het is, onder voorwaarden, mogelijk om leerlingen van andere scholen in de regio gebruik te laten maken van een bovenschoolse voorziening. De tijd die een leerling daar doorbrengt kan dan meegeteld worden voor de onderwijstijd. In de praktijk merken inspecteurs dat het voor betrokkenen niet altijd duidelijk is wie in dat geval waarvoor verantwoordelijk is. Scholen moeten hierover duidelijker communiceren, zowel naar andere scholen als

naar ouders en leerlingen. Ook de verantwoordelijkheden in de samenwerking met opdc's moeten helder zijn. De school waar de leerling staat ingeschreven is verantwoordelijk voor het opstellen van een opp en het opdc is verantwoordelijk voor de uitvoering van het handelingsdeel. Inspecteurs noemen die verantwoordelijkheid van de school voor het opp vaak als verbeterpunt. Ook de registratie in het ROD dat een leerling tijdelijk onderwijs volgt op een opdc moet beter. Gebrekkige registratie leidt ertoe dat er geen landelijk beeld is van het aantal leerlingen dat gebruik maakt van opdc's en voor welke periode.

#### Samenwerking tussen onderwijs en zorg

De afgelopen jaren werken onderwijs en zorg intensiever samen. Op ruim 60 plekken wordt gebruik gemaakt van de experimenteerregeling om onderwijszorgarrangementen (oza's) te ontwikkelen. Deze oza's zijn gericht op het voorkomen en verhelpen van thuiszitten. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie van het Onderwijs startten in 2023 met het gezamenlijk bezoeken van een aantal experimenten. De ervaringen die worden opgedaan in het veld en bij de inspecties moeten bijdragen aan een vorm van toezicht op deze voorzieningen.

#### Samenwerkingsvorm symbiose is kansrijk

Een van de doelen van passend onderwijs is het verbeteren en stimuleren van de samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs. Een van die samenwerkingsvormen is symbiose: een leerling staat ingeschreven in het so of vso en volgt een deel van het onderwijs(programma) in het regulier onderwijs. Dit kan onder andere toegepast worden om leerlingen gefaseerd in te laten stromen in het regulier onderwijs. Het is

een goede manier om het (uitstroom)perspectief van leerlingen te verbeteren (De Boer et al., 2023). Niet alleen leerlingen kunnen dus profiteren van de samenwerking tussen regulier en speciaal. Door symbiose kan het gespecialiseerd onderwijs kennis en expertise overdragen aan het regulier onderwijs.

#### Samenwerking vso-vo vergroot diplomakansen vso-leerlingen

Vso-leerlingen kunnen op verschillende manieren een vo-diploma te behalen. Examen doen kan op een aangewezen vso-school (met een eigen examenlicentie), als extraneus op een vo-school, via het staatsexamen of het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs. De meeste vso-leerlingen doen examen via staatsexamens. In 2023 deden 1.513 vso-leerlingen staatsexamen. Daarnaast werden er 2.207 deexamens gemaakt (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). Deze aantallen zijn de afgelopen jaren redelijk stabiel. Dat geldt ook voor het aantal vso-leerlingen dat als extraneus examen doet, bijvoorbeeld via symbiose. Dit aantal leerlingen schommelt rond de 800 (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). De samenwerking die hiervoor nodig is, wordt niet altijd gevonden. Er zijn swv's die specifiek de ambitie formuleren om zoveel mogelijk leerlingen op te laten gaan voor een regulier vo-diploma door vso- en vo-scholen te laten samenwerken. Dit geeft vso-leerlingen optimale (examen)mogelijkheden en de kans om hun schoolloopbaan af te sluiten op een reguliere school. In het mbo geeft 29% van de studenten met een ondersteuningsbehoefte aan dat een aangepaste toetsing en examinering een vorm van extra ondersteuning is tijdens de opleiding (Kennis et al., 2023). In het ho is dit 43% (Van den Broek, 2023).

### Sturing op zo regulier mogelijk onderwijs via (terug) plaatsing

Swv's bepalen wie toelaatbaar is tot het gespecialiseerd onderwijs en voor hoelang. De afspraken hierover zijn vastgelegd in het ondersteuningsplan. In het beleid en de procedures en criteria, zowel voor plaatsing als voor terugplaatsing, kan meer aandacht zijn voor zo regulier mogelijk onderwijs. Zo kan bij de toeleiding nadrukkelijker de afweging worden gemaakt of een overstap naar een andere reguliere school ook mogelijk is. Inspecteurs horen weinig beredeneerde keuzes over de duur van een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) en concreet beleid voor terugplaatsing. Aan het einde van de looptijd van een tlv kunnen swv's terugkeer naar het regulier onderwijs prominenter als uitgangspunt



nemen. Dit sluit aan bij het wettelijk voorschrift voor het gespecialiseerd onderwijs dat aangeeft dat de leerling na afloop van de tlv terugkeert naar een meer reguliere vorm van onderwijs 'tenzij'. Dit vraagt van alle partijen dat zij hiervoor openstaan en zich hiervoor inzetten.

### Kansen in het regulier onderwijs voor bepaalde groepen groter

Leerlingen met een ondersteuningsbehoefte op een grensvlak van onderwijstypen (sbo - so, pro - vso) hebben betere kansen op het behalen van een startkwalificatie of het vinden van werk in een reguliere onderwijssetting (Inspectie van het Onderwijs, 2024b). Als er twijfel is over het toelaten van een leerling tot een meer gespecialiseerde onderwijssetting, moeten swv's nagaan of de kansen van leerlingen groter zijn als zij doorgaan in de huidige reguliere onderwijssetting en onder welke voorwaarden dat dan kan. Het regulier onderwijs biedt, door de omvang en mogelijkheden, meer kansen. Bijvoorbeeld in de profielkeuze en de inrichting van praktijklokalen. Wanneer swv's leerlingen met ondersteuningsbehoeften op de grens van onderwijstypen signaleren, kan (tijdelijk) maatwerk bijdragen aan optimalisering van de kansen in het regulier onderwijs. Bijvoorbeeld door de inzet van tijdelijke extra middelen voor ondersteuning of expertise-uitwisseling tussen regulier en speciaal onderwijs.

### Verschillen tussen onderwijstypen in schoolprestaties en baankansen

Sbo- en pro-leerlingen stromen vaker uit naar regulier onderwijs en hebben een grotere kans om op 19- of 20-jarige leeftijd een startkwalificatie te behalen dan

leerlingen in het so en vso (Inspectie van het Onderwijs, 2024b). In vergelijking met vso-leerlingen volgen pro-leerlingen langer onderwijs, staan vaker ingeschreven in het regulier onderwijs (inclusief mbo) en hebben vaker een bijbaan of een baan na uitstroom uit het onderwijs. Deze verschillen hangen mogelijk samen met verschillen in ondersteuningsbehoeften tussen leerlingen en de onderwijsaanpak en onderwijsdoelen tussen scholen. Tegelijk overlapt een deel van de onderwijsdoelstellingen en wettelijke verplichtingen. Soms speelt de afstand tot regulier of speciaal onderwijs een rol: leerlingen gaan vaker naar een school die dichterbij ligt. Voor een ander deel van de leerlingen hangt de vereveningsopdracht binnen het swv samen met of zij na het so doorstromden naar het vso of vo. Leerlingen die hierdoor vanuit het so doorstromen naar regulier vo hebben op 18- en 19-jarige leeftijd vaker een startkwalificatie dan leerlingen die naar het vso gingen.

### Schoolverschillen in (tussentijdse) uitstroom naar regulier onderwijs

De vraag of verblijf in het gespecialiseerd onderwijs het beste voor de leerling is, wordt op verschillende momenten door scholen en swv's afgewogen: bij de jaarlijkse evaluatie van het opp, bij de overstap van het po of so naar het vo en bij de beoordeling van de (verlengings)aanvraag van de toelaatbaarheidsverklaring. Bij einduitstroom stapt per so-school gemiddeld 18% van de leerlingen over naar het vo of pro (tabel 5.4a). Scholen verschillen hierin: er zijn scholen waarvan helemaal geen leerlingen naar het vo of pro gaan en scholen waarbij alle leerlingen die stap maken (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). Veel minder tussentijdse uitstroom is er van het (v)so naar een meer reguliere vorm van onderwijs.



**Tabel 5.4a** Uitstroom en bestendinging van leerlingen per school van (v)so naar meer regulier onderwijs (in percentages)

|  |  | Gemiddeld | Minimum | Maximum |
|--|--|-----------|---------|---------|
| Uitstroom<br>2021-2022                 | Tussentijdse uitstroom van so naar bo/sbo  | 5,3       | 0       | 100     |
|  | Einduitstroom van so naar vo/pro           | 17,5      | 0       | 100     |
|  | Tussentijdse uitstroom van vso naar vo/pro | 3,6       | 0       | 75      |
| Bestending na<br>2 jaar,<br>2019-2020* | So naar bo/sbo                             | 91,5      | 20      | 100     |
|  | So naar vo                                 | 91,9      | 50      | 100     |
|  | Vso naar vo/pro                            | 83,0      | 16,7    | 100     |

\*exclusief scholen waar in 2019-2020 geen uitstroom plaatsvond

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024v)

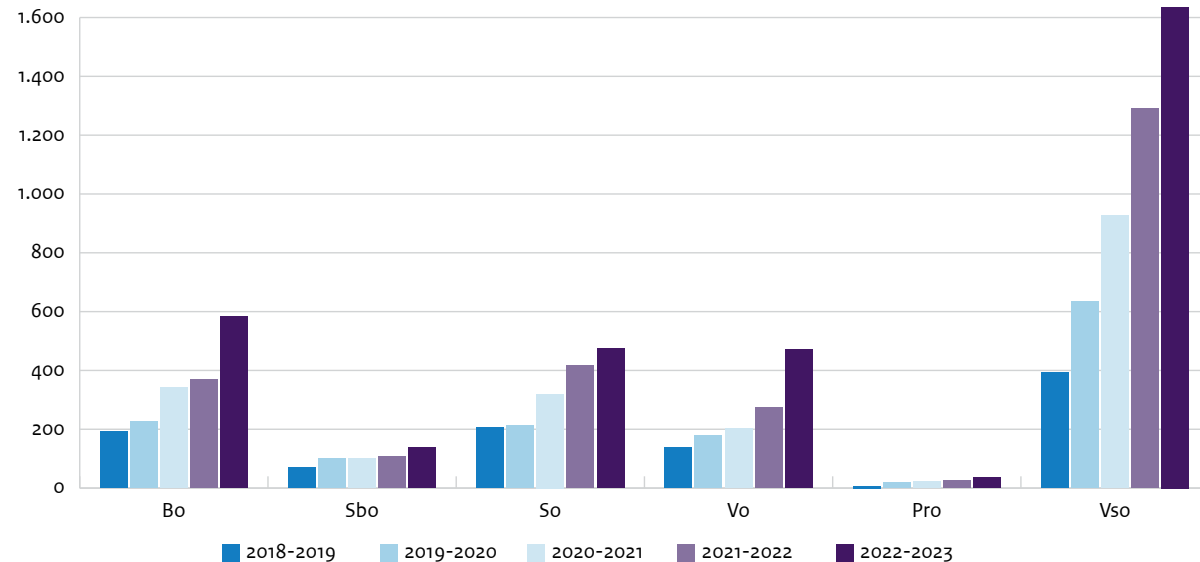
#### Uitgestroomde (v)so-leerlingen blijven doorgaans in regulier onderwijs

Ongeveer 90% van de leerlingen die uitstromen naar regulier onderwijs volgt 2 jaar later nog steeds een (meer) reguliere vorm van onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). Er zijn wel verschillen tussen scholen. Bij de meeste scholen stromen maar enkele leerlingen uit, die dan meestal wel 2 jaar na uitstroom bestendig zijn. Scholen met meer uitstromers hebben een lager bestendingspercentage.

#### Aantal aanvragen afwijking onderwijstijd beperkt

Een school in het funderend onderwijs heeft de mogelijkheid om, onder voorwaarden, af te wijken van het minimaal aantal uren onderwijs voor leerlingen die vanwege lichamelijke of psychische problemen tijdelijk minder uren onderwijs kunnen volgen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat scholen de mogelijkheid gebruiken als zij, om welke reden dan ook, zelf tijdelijk geen of minder onderwijs en ondersteuning kunnen bieden. Voor maar een kleine groep leerlingen

wordt afgeweken van de minimale onderwijstijd en meestal gebeurt dit in het vso. Tussen swv's bestaan hierin verschillen (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). Het aantal aanvragen voor afwijking van onderwijstijd stijgt wel in alle onderwijssectoren (figuur 5.4a). Dit komt waarschijnlijk doordat scholen meer bekend zijn geraakt met de Beleidsregel, die de voorwaarden regelt waaronder het mogelijk is om afwijking van de onderwijstijd aan te vragen. Het is aan scholen om na te gaan of vermindering van onderwijstijd de vorm van maatwerk is waar de leerling baat bij kan hebben. Maar ook swv's kunnen hier meer aandacht voor

**Figuur 5.4a** Aantal aanvragen afwijking onderwijstijd naar onderwijssoort in de jaren 2018-2019 tot en met 2022-2023

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024v)



hebben. Als leerlingen terugkeren in het onderwijs kan nadrukkelijker worden afgewogen of ingroeien niet direct in het regulier onderwijs kan, in plaats van in het (v)so. Het voordeel daarvan is vaak ook dat de leerling meestal dichter bij huis weer naar school kan.

### **Vermindering onderwijstijd moet maatwerk zijn**

Afwijking in onderwijstijd is nog niet vanzelfsprekend maatwerk. Het opp moet duidelijkheid bieden over de aanleiding, duur en omvang. Maar ook over hoe de invulling van de afwijking onderwijstijd bijdraagt aan het doel om de leerling weer het volledig aantal uren onderwijs te laten volgen. In de periode dat de leerling minder onderwijs volgt, moet de school een bewuste keuze maken over de invulling van het onderwijsprogramma in de beperktere uren. Zo werkt de school eraan dat de leerling ondanks de lichamelijke en/of psychische problemen de onderwijsdoelen en de vooraf bepaalde uitstroombestemming behaalt. Dit moet dan ook onderdeel zijn van het opp en de evaluatie. Waarbij het doel altijd is dat een leerling weer de volledige onderwijstijd volgt. Ook omdat leerlingen op een school de mogelijkheid hebben om sociale en maatschappelijke competenties te ontwikkelen.

### **Nog veel onduidelijk over planmatigheid en onderbouwing**

Ongeveer de helft van de (v)so-scholen legt vast wat de noodzaak is voor de afwijking onderwijstijd. Ruim 70% geeft in het opp informatie over het aantal uren dat de leerling naar school gaat (Inspectie van het Onderwijs, 2024d). Noodzakelijke elementen die bijdragen aan een planmatige aanpak zijn bij een

meerderheid van scholen niet terug te vinden. Zo legt slechts 18% van de so-scholen en 38% van de vso-scholen vast op welke wijze de invulling van afwijking in onderwijstijd bijdraagt aan het planmatig toewerken naar het volgen van het volledig aantal onderwijsuren. Volledig ingroeien binnen een jaar lukt niet altijd. In het vso is bij 14% van de aanvragen sprake van een herhaalde aanvraag (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). Of dit te maken heeft met de ernst van de ondersteuningsbehoefte van de leerling of de (kwaliteit van) de aanpak van de school is onduidelijk. Het roept in ieder geval vragen op over de inzet van afwijking onderwijstijd als onderbouwde en doelgerichte interventie. Scholen moeten nagaan in hoeverre zij afwijking onderwijstijd planmatig en onderbouwd toepassen.

### **Personeelstekorten zitten passend aanbod soms in de weg**

Naast kansen zijn er ook uitdagingen voor het verbeteren van passend onderwijs. De druk op het onderwijs en de voorzieningen voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte is namelijk groot. In 2022 en 2023 beoordeelden wij bij 10 van de 72 onderzochte swv's de kwaliteit van het dekkend netwerk van voorzieningen als onvoldoende (zie ook hoofdstuk 1) (Inspectie van het Onderwijs, 2024v). Oorzaken hiervoor zijn in lijn met onderzoek van Berenschot (2023): personeelstekorten in het onderwijs en de zorg maken dat er soms geen passend onderwijsaanbod beschikbaar is, met name voor leerlingen met zwaardere ondersteuningsbehoeften. Ingrepen van swv's om lacunes in het dekkend netwerk te verhelpen, zijn vaak toereikend voor

de korte termijn, maar soms suboptimaal. Swv's faciliteren bijvoorbeeld overbruggingsarrangementen, waarmee leerlingen aanvullende extra ondersteuning krijgen zolang dit nodig is. Door een tekort aan een passend onderwijsaanbod worden vaker vrijstellingen aangevraagd en ontstaan in sommige regio's wachtlijsten bij het gespecialiseerd onderwijs (De Roode & Walraven, 2023). De helft van de leerlingen op een wachtlijst verblijft volgens de scholen op de school van herkomst. Zorgelijk is dat 4% van de leerlingen thuis verblijft zonder onderwijsaanbod. Vaak is onduidelijk op welke termijn er een plek is voor de leerling. Op de korte termijn kan uitbreiding van het aanbod soelaas bieden, maar op lange termijn staat een dergelijke interventie een structurele oplossing (Stellaard, 2023) en de ontwikkeling richting inclusiever onderwijs in de weg.

### **Voorwaarden waarover gemeenten gaan moeten op orde zijn**

De aansluiting van het onderwijs op de jeugdhulp is een verplichting voor zowel het onderwijs als gemeenten. Het swv legt het ondersteuningsplan voor aan de gemeente en de gemeente legt het jeugdplan voor aan het swv. Het doel hiervan is om het onderwijs- en jeugdbeleid op elkaar aan te laten sluiten. Er is echter een knelpunt in deze aansluiting: scholen, besturen en swv's zijn (te) afhankelijk van het functioneren van gemeenten. Dat komt bijvoorbeeld omdat leerlingenvervoer en voldoende, passende jeugdhulp verantwoordelijkheden van gemeenten zijn. Deze voorzieningen zijn essentieel en voorwaardelijk voor het onderwijs, specifiek voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Zijn deze voorwaarden niet



op orde, dan heeft dit in veel gevallen direct invloed op het onderwijs, specifiek voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

### **Tekort aan goed toegeruste leraren speelt passend onderwijs parten**

Goed toegeruste leraren zijn cruciaal voor het bieden van passend onderwijs. Die leraren moeten er dan wel zijn. In het gespecialiseerd onderwijs zijn de tekorten aanzienlijk (zie ook hoofdstuk 6). Leraren zijn lang niet altijd voldoende in staat het onderwijs af te stemmen op verschillen in ontwikkeling van leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Leraren creëren niet altijd in voldoende mate een pedagogisch en didactisch passend en stimulerend leerklimaat in hun lessen. Beide aspecten zijn belangrijke voorwaarden voor het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Positief is dat leraren en docenten zich hierin professionaliseren of daartoe het voornemen (Inspectie van het Onderwijs, 2024n). De professionalisering richt zich op het volgen en evalueren van de ontwikkeling van leerlingen en op het begeleiden van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Besturen moeten de professionalisering gericht op passend onderwijs blijven stimuleren. Ook in het mbo en ho is aandacht (nodig) voor de toerusting van de professionals. Zo geeft 28% van de docenten aan niet over voldoende kennis te beschikken om inclusieve en toegankelijke lessen te ontwikkelen (ECIO, 2023).





tuin is waar

MEESTER GROENTHEDER

Materialen en middelen inzetten

Tuin

DAmher

EM STEK GROND



# Onderwijs- professionals

6.1 *Hoofdlijnen* → 94

---

6.2 *Leraar- en schoolleiderstekort* → 95

---

6.3 *Professionalisering in het po, vo, (v)so en mbo* → 103

---

6.4 *Onderwijsprofessionals in het ho* → 109

---

## 6.1 Hoofdpijnen

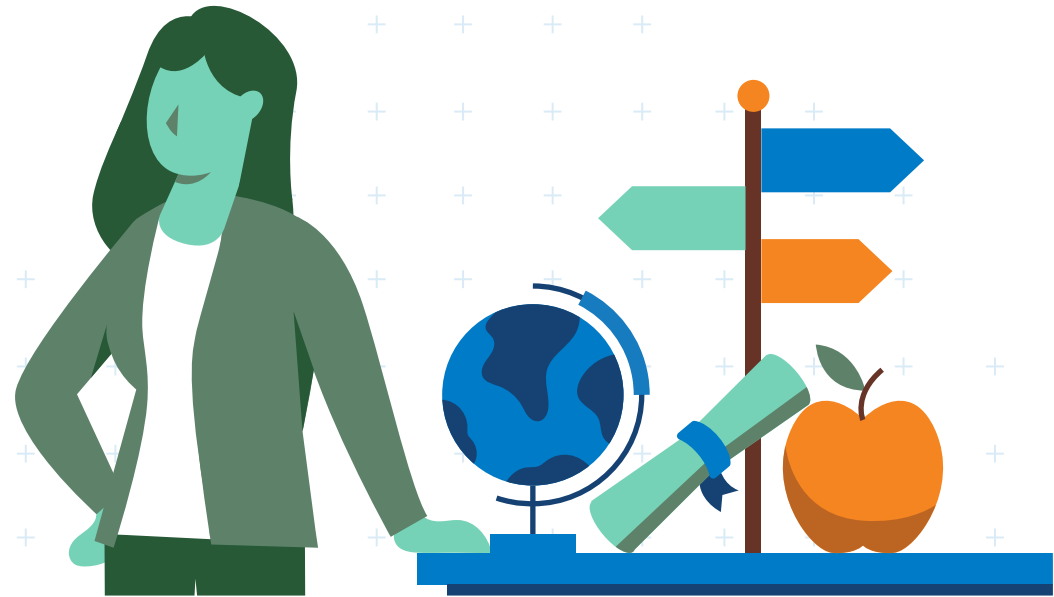
Veel van de in andere hoofdstukken genoemde uitdagingen hangen samen met het wel of niet hebben van voldoende, goed opgeleide onderwijsprofessionals. Voor leerlingen en studenten is het van groot belang dat deze er zijn. Deze professionals moeten zich kunnen ontwikkelen op een manier die past bij wat de leerlingen, studenten, scholen en opleidingen nodig hebben.

### Tekort aan personeel groot

Om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en borgen, is iedereen die in het onderwijs werkt hard nodig. Dus ten minste voldoende leraren, docenten en schoolleiders. Maar de tekorten in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) zijn groot en zullen op termijn niet afnemen. Het is zeer zorgelijk is dat de basisscholen met een uitdagende leerlingenpopulatie de grootste tekorten hebben en dat het (v)so kampt met grote tekorten. Op po-scholen met een (zeer) hoge schoolweging in de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere (G5) is het tekort 24%, maar ook buiten de G5 is het tekort op deze scholen groot. Juist leerlingen op deze scholen hebben (goede) leraren nodig.

### Ernstige gevolgen door tekorten

De tekorten hebben bij een deel van de scholen (zeer) ernstige gevolgen. Schoolleiders in het po ervaren dit



meer dan schoolleiders in het vo en (v)so. Een deel van de schoolleiders geeft aan dat de tekorten ten koste gaan van de ondersteuning van leerlingen, de begeleiding van beginnende leraren of de onderwijstijd. Ook komt het ontwikkelen en verbeteren van het onderwijs op een deel van de scholen in de problemen. Uit onze steekproefonderzoeken bij scholen krijgen we de indruk dat de kwaliteit en kwaliteitszorg, of een aantal aspecten daarvan, op scholen met een hoog lerarentekort onvoldoende zijn. Dit is vooral zichtbaar in het vo. Deze scholen hebben hulp nodig om de onderwijskwaliteit te verbeteren en dat is lastig zonder voldoende docenten.

### Maatregelen tegen werkdruk lijken te werken

Het werkplezier in het onderwijs is hoog, maar werkdruk is een reden voor leraren en schoolleiders om het onderwijs te verlaten. Ook kan het onderwijsprofessionals ervan weerhouden zich te blijven professionaliseren. Scholen treffen maatregelen om in de praktijk met de leraren- en

schoolleiderstekorten om te gaan. Schoolleiders geven aan dat maatregelen gericht op het welbevinden en op verlaging van de werkdruk het beste helpen om leraren te werven of behouden. De rol van schoolleiders is cruciaal hierin. Voor zichzelf zien ze dat maatregelen die gericht zijn op het stimuleren van hun professionele ontwikkeling het beste werken om het onderwijs niet te verlaten.

### Bijna alle onderwijsprofessionals zijn bezig met scholing

Om leraren en schoolleiders te behouden is professionalisering van belang. De meeste onderwijsprofessionals krijgen alle ruimte voor scholingsactiviteiten en zijn bijna allemaal actief bezig om zich verder te ontwikkelen. Leraren professionaliseren veelal op pedagogisch-didactische vaardigheden. Leraren, bestuurders en schoolleiders in het po, vo, (v)so en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) hebben vooral behoefte aan scholing op het gebied van passend onderwijs en de begeleiding van leerlingen met extra onderwijsbehoeften.

### Professionalisering kan meer opleveren

Het professionaliseringsproces kan effectiever zodat de activiteiten een grotere bijdrage leveren aan de onderwijskwaliteit. Dit kan door de professionaliseringsactiviteiten beter te laten aansluiten bij de doelen van de school en de activiteiten te evalueren. Opgedane kennis kan structureler gedeeld en geborgd worden in de scholen en opleidingen. Dit gebeurt nu lang niet altijd. Om tot onderwijsverbetering te komen, moet het professionaliseringsproces minder vrijblijvend zijn en prioriteit krijgen. Een stimulerende leercultuur en een ondersteunende leidinggevende helpen om de effectiviteit van professionalisering te vergroten volgens leraren, schoolleiders en bestuurders. Met een helder beleid kunnen besturen het professionaliseringsproces binnen scholen en opleidingen faciliteren en borgen.

### Meer uren nodig voor professionalisering ho-docenten

Ook in het hoger onderwijs (ho) hebben docenten (blijvend) behoefte om te professionaliseren. De meeste docenten haalden al een kwalificatie of zijn daar mee bezig. Voor verdere professionalisering zijn meer uren nodig, maar een groot deel van de docenten heeft deze tijd niet. Instellingen moeten de professionaliseringsbehoefte van hun docenten beter faciliteren en stimuleren.

### Meer waardering voor onderwijstaken nodig in wo

In het wetenschappelijk onderwijs (wo) ervaren docenten weinig waardering voor het verzorgen van onderwijs. Onderzoek wordt in de beleving van een deel van de docenten verkozen boven onderwijs. Universiteiten kunnen zich meer inzetten voor een cultuur waarin onderwijs gewaardeerd wordt. Instellingen moeten meer oog hebben voor docenten met een groot aandeel

onderwijstaken, zowel in het functieprofiel docent als universitair docent. Dit is ook in lijn met de cao-afspraken.

#### Aanbevelingen:

- Scholen: neem maatregelen gericht op het welbevinden van leraren en verlaging van werkdruk.
- Scholen: het lerarentekort is een structureel probleem, houd daar rekening mee en denk na over kwalitatief goede, structurele oplossingen.
- Besturen en scholen: creëer met helder beleid een minder vrijblijvende, maar stimulerende leercultuur.
- Universiteiten: zorg voor een cultuur waarin meer waardering is voor onderwijs en ontwikkeling.
- Overheid: blijf werken aan het imago van het beroep, de lonen zijn gestegen en leraren hebben een hoge mate van werkplezier.



## 6.2 Leraar- en schoolleiders-tekort

### 6.2.1 Tekorten

#### Lerarentekort onverminderd groot

Het lerarentekort in het po en (v)so bedroeg 9.800 fte in oktober 2023. In het regulier bo bedraagt het tekort 9,4% van de totale werkgelegenheid, in het sbo 12,1% en in het (v)so 10,6% (Adriaens et al., 2023). Het geschatte lerarentekort in het vo bedroeg 3.800 fte. Dat is ongeveer 5,8% van de totale werkgelegenheid (Den Uijl et al., 2023). In de G5 is het lerarentekort in het bo, sbo en (v)so veel hoger dan in de rest van Nederland. Buiten de G5 is het 8,0% en in de G5 is het 18,0%. Het tekort in de G5 steeg ten opzichte van 2022: toen bedroeg het nog 15,2%. In de rest van Nederland daalde het tekort met een half procentpunt (Adriaens et al., 2023). In het vo hebben de grote steden (nog) niet te maken met veel grotere tekorten dan de rest van Nederland.

#### Toenemende ongelijkheid in tekorten

Het aandeel bo- en (v)so-scholen dat geen lerarentekort heeft is gestegen, zowel in de G5 als in de rest van Nederland (Adriaens et al., 2023). Buiten de G5 heeft 49% van de scholen geen tekorten. In 2022 was dit nog 37%. Binnen de G5 steeg dit percentage van 11% naar 14%. Ondanks deze positieve ontwikkeling, stijgt het aantal scholen dat een zeer hoog tekort van meer dan 30% heeft. Buiten de G5

gaat het om 4% van de scholen, tegen 3% in 2022; in de G5 geeft 19% van de scholen aan een tekort van meer dan 30% te hebben, tegen 13% in 2022. Bo-scholen met een hoog schoolgewicht hebben te maken met grotere tekorten dan scholen met een lagere schoolweging. Binnen de G5 hebben scholen met een hoog tot zeer hoog schoolgewicht een gemiddeld tekort van ongeveer 24%, buiten de G5 ongeveer 13,2%. Scholen binnen de G5 met een zeer lage schoolweging hebben gemiddeld een tekort van 8,9% en buiten de G5 gaat het om 8,6%. De grote tekorten op scholen met een hoog schoolgewicht betekenen dat juist op scholen waar veel leerlingen risico lopen op onderwijsachterstanden, veel leraren missen. Ook vo-scholen met een hogere gemiddelde achterstandsscore per leerling hebben te maken met grotere tekorten (Den Uijl et al., 2023).

#### Over de grens: lerarentekorten en beleidsinterventies in Finland

Het lerarentekort is een opkomend probleem, ook in Finland. Het tekort is vooral merkbaar in de vroegschoolse educatie en kleuterklassen. Naar schatting zal tot het jaar 2030 alleen al in Helsinki behoefte zijn aan 2.500 nieuwe leerkrachten. Momenteel is ongeveer 11% van de functies niet ingevuld in de voor- en vroegschoolse educatie in Helsinki. Ook het bo en vo hebben moeite om vacatures te vervullen, met name in de geografisch afgelegen steden en dorpen. De belangrijkste reden voor de tekorten is het massale pensioen van grote naoorlogse generatiegroepen. Tot 2015 waren tekorten nog zeer ongebruikelijk. De lerarenopleidingen zijn niet meegegroeid met de vraag naar leraren. Het tekort is ook gerelateerd aan de plotse uitbreiding van de vroegschoolse educatie. Daarnaast spelen factoren op als een afnemend gevoel van

voldoening halen uit werk en een afnemend gevoel van welzijn – waarbij leraren meer stress en spanning in hun werk melden dan voorheen – en een lagere waardering voor het beroep. Tot slot speelt de sociaaleconomische buurt- en schoolsegregatie een rol in de werving in grotere steden, naast geografische afstanden. Oplossingen voor het lerarentekort op landelijk niveau omvatten betere informatiesystemen en evidence-based beleid (er wordt gesproken over de implementatie van een nieuw lerarenregister), uitbreiding van de lerarenopleiding aan de universiteiten, inclusief omscholing en het verbeteren van kwalificaties. Ook wordt via op behoeften gebaseerde financieringsregelingen voor- en vroegschoolse educatie en scholen gewerkt aan het verlichten van de werkdruk in achterstandswijken. Kantekening hierbij is dat de leraren in dienst zijn van lokale gemeenten en veel beleidsinitiatieven daarmee worden geformuleerd op lokaal niveau. Deze omvatten oplossingen zoals loonsverhogingen en plannen voor lokale trainingsprogramma's (met name het verbeteren van kwalificaties).

#### Fors tekort aan schoolleiders

Het relatieve tekort aan schoolleiders is in het po en (v)so nog groter dan het lerarentekort. In deze onderwijssoorten samen mist 1.270 fte aan schoolleiders (OCW, 2023b). In het bo bedraagt het schoolleiderstekort 15,8% van de totale werkgelegenheid, in het sbo 16,2% en in het (v)so 9,2%. Net als bij het lerarentekort is het schoolleiderstekort in het po en (v)so groter in de G5 dan in de rest van Nederland, namelijk ruim 21% van de totale werkgelegenheid. Het tekort aan schoolleiding in het vo bedraagt ongeveer 4,3% van de werkgelegenheid (Den

Uijl et al., 2023). Schoolleiders in het funderend onderwijs geven aan ook tekorten te hebben in de ondersteunende functies, met name aan onderwijsassistenten (Inspectie van het Onderwijs, 2024i).

#### Zorgen over ontwikkeling lerarentekort in de komende jaren

De prognoses over de omvang van het lerarentekort zijn niet rooskleurig. Bij gelijkblijvende omstandigheden zal het tekort in het po en (v)so weliswaar de komende jaren iets dalen, maar zal daarna boven het huidige niveau uit stijgen. Dit komt deels door ontwikkelingen in het aantal leerlingen. In het vo blijft het tekort de komende 10 jaar op ongeveer hetzelfde niveau (Adriaens & De Vos, 2023). Meer dan een kwart van de schoolleiders maakt zich zeer ernstige of veel zorgen over de tekorten. Slechts 15% van de schoolleiders heeft hier geen zorgen over (Inspectie van het onderwijs, 2024i).

#### Ontwikkelingen rond instroom in het beroep

Het aantal zij-instromers stijgt. In 2023 zijn er 916 subsidies toegekend voor zij-instromers in het po, 1.018 in het mbo, en 351 in het vo (OCW, 2023b). Aanvragen voor subsidies voor zij-instroom komen in het po verhoudingsgewijs vaak voor in de G5, waar ook de lerarentekorten het meest nijpend zijn. In het vo zijn zij-instromers relatief vaak te vinden bij de tekortvakken. Deze zij-instroom is nodig, want de instroom in de tweedegraads lerarenopleidingen daalt al jaren, met name bij de tekortvakken Nederlands, wiskunde, Duits en Frans. Ook de instroom in de universitaire lerarenopleidingen daalde in 2022. De instroom in de pabo is al enkele jaren stabiel, maar daar daalt het percentage tevreden gediplomeerden. Vooral over het niveau zijn de pabo-gediplomeerden ontevreden. De tevredenheidscijfers



lopen uiteen tussen instellingen (De Vos et al., 2023). Afgestudeerden van de tweedegraads lerarenopleidingen en de universitaire lerarenopleidingen zijn over het algemeen tevredener over de gevolgde opleiding.

### Afgestudeerde leraren werken vaker in onderwijs

Het aandeel afgestudeerden van de lerarenopleidingen die aansluitend werken in het onderwijs steeg de afgelopen jaren (OCW, 2023b). In 2013 had 75% van de pabo-afgestudeerden een jaar later een onderwijsbaan, in 2021 was dit 89%. Ook de afgestudeerden van de tweedegraads lerarenopleidingen vinden steeds vaker een baan binnen het onderwijs, dit aandeel steeg van 60% in 2013 naar 75% in 2021. Pas afgestudeerde leraren krijgen vaker een reguliere baan in plaats van een vervangingsbaan en ook sneller en vaker een vast contract (De Vos et al., 2023). In 2018 had 65% van de pas afgestudeerde leraren in het po een contract met (uitzicht op) vaste aanstelling en in 2023 steeg dit naar 88%. In het vo stegen deze percentages van 75% naar 87%. Een goede begeleiding op de werkplek van beginnende leraren is cruciaal om deze groep voor het onderwijs te behouden (Inspectie van het Onderwijs, 2023b).

### Hoge werkdruk reden om beroep te verlaten

Volgens schoolleiders is het werkplezier op de meeste scholen hoog, bij zowel leraren als schoolleiders zelf (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). Tegelijkertijd schatten zij de werkdruk ook als te hoog in. Ten opzichte van de gemiddelde Nederlandse werknemer is de ervaren werkdruk onder leraren hoger. 45% van de po-leraren en 42% van de vo-leraren geeft aan dat ze vaak of altijd extra hard moeten werken (TNO, 2023). Bij de gemiddelde Nederlandse werknemer ligt dit percentage op 27%.

Volgens voormalig leraren in het po, vo, en mbo die van baan wisselden, waren werkdruk (47%), gebrek aan persoonlijke uitdaging en professionele ontwikkeling (41%) en of onvrede over de leiding/het management en/of het schoolbestuur (37%) de voornaamste motieven te zijn om van baan te wisselen (ResearchNed, 2023b). Onvrede over de leiding hing sterker samen met een overstap naar een andere school, terwijl werkdruk sterker samenhangt met een vertrek uit het beroep. Het merendeel van de voormalig leraren gaf aan dat ze wel positief terugkijken op hun tijd in het onderwijs en dat ze een terugkeer naar het onderwijs niet uitsluiten.

### Onder voorwaarden meer uren werken

Om het lerarentekort te ondervangen, is contractuitbreiding voor een deel van de huidige deeltijders een optie. Van de pabo-afgestudeerden die op dit moment in deeltijd werken is 11% zonder meer bereid om meer uren te werken. Nog eens 33% van de pabo-afgestudeerden is bereid meer uren te werken onder bepaalde voorwaarden. De belangrijkste voorwaarden die worden genoemd zijn salarisverbetering, afspraken over de werkdruk, en de mogelijkheden om het extra werk met zorgtaken te combineren (De Vos et al., 2023). Aan leraren in het po, vo en mbo die aangaven binnen nu en 5 jaar waarschijnlijk of zeker niet meer uren te willen werken werd gevraagd of ze dit wel zouden overwegen als hier een bonus tegenover zou staan. Bij een bonus van € 400 netto per maand zou meer dan een derde bereid zijn 1 dag per week extra te werken (ResearchNed, 2023a). Alternatieve prikkels, zoals de mogelijkheid om werk en privé af te stemmen, of gratis kinderopvang, zouden mogelijk ook effect sorteren.

## 6.2.2 Maatregelen van scholen

### Onderzoek naar tekorten

De inspectie deed onderzoek naar leraren- en schoolleiderstekorten in het funderend onderwijs. Schoolleiders van 188 scholen zijn gevraagd naar de omvang van het tekort op hun school, de maatregelen die zij inzetten om tekorten te voorkomen of te verminderen, belemmeringen die zij daarbij ervaren en de directe gevolgen van de tekorten voor de dagelijkse praktijk. De vragenlijst is afgenomen bij scholen waarbij de kwaliteit steekproefsgewijs werd onderzocht (zie ook hoofdstuk 1). De uitkomsten van die steekproefonderzoeken hebben we bekeken voor scholen met een groot lerarentekort en een klein lerarentekort (Inspectie van het Onderwijs, 2024i).

### Maatregelen om tekorten te ondervangen

De leraren- en schoolleiderstekorten betekenen niet direct dat er geen les gegeven wordt. Scholen zetten daarvoor noodmaatregelen in. Dit zijn situaties waarin wel les wordt gegeven, maar waarvan de school aangeeft dat ze deze liever op een andere manier had willen invullen. In dergelijke gevallen staat bijvoorbeeld een onderwijsassistent voor de klas of wordt een externe ingehuurd om de les te geven. In het po en (v)so wordt driekwart van de tekorten met noodmaatregelen opgevangen en in het vo is dat 59% (Adriaens et al., 2023; Den Uijl et al., 2023). Om structurele oplossingen te vinden om met het lerarentekort om te gaan, zetten scholen ook andere maatregelen in. Deze zijn gericht op werving en behoud van leraren, op de arbeidsvoorwaarden en op het anders organiseren van het onderwijs. Daarbij is een belangrijke nuance dat



de tekorten maar deels op te vangen zijn door de inzet van maatregelen op schoolniveau. Maatregelen op stelselniveau zijn ook nodig om meer leraren te trekken.

### Vooraf maatregelen gericht op werving en behoud

Scholen zetten (niet-financiële) maatregelen gericht op werving en behoud van leraren vaker in dan maatregelen gericht op arbeidsvoorwaarden of op de organisatie van het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). Verschillende maatregelen gericht op het behoud van leraren – waaronder het stimuleren van een continue professionele ontwikkeling, aandacht van de schoolleider voor het welbevinden of andere interventies rond welbevinden, ondersteuning gericht op verlaging van de werkdruk en mogelijkheden om doorgroei te creëren – werden door meer dan 60% van de scholen toegepast.

Meer dan 50% van de scholen paste maatregelen gericht op werving toe, waaronder reclame maken en het actief werven en enthousiasmeren van startende leraren en leraren met een alternatief carrièrepad. Ook meer dan 50% van de scholen nam maatregelen om extra baanzekerheid te bieden. Om het onderwijs anders te organiseren zei meer dan 75% van de scholen te kiezen voor de inzet van onderwijsassistenten of andere professionals in de les ter ondersteuning van de leraar. Per sector gaven schoolleiders aan sommige maatregelen vaker in te zetten (tabel 6.2.2a).

### Verlaging van werkdruk werkt het best

Schoolleiders vinden extra ondersteuning gericht op verlaging van de werkdruk van leraren de maatregel die het beste werkt om het tekort aan leraren te voorkomen

of te verminderen. Voor schoolleiders in het po en (v)so staat deze op de eerste plek. Daarnaast gaven veel schoolleiders aan dat aandacht voor het welbevinden van leraren goed werkt. In het po en (v)so gaat het dan met name om extra zichtbaarheid en aandacht van de schoolleider voor (het welbevinden van) de leraren en in het vo om interventies gericht op het welbevinden van leraren. Deze interventies zijn bijvoorbeeld coaching, intervisie of trainingen gericht op stressmanagement. Schoolleiders in het po en vo noemden het intensiveren van begeleidingstrajecten voor startende leraren ook als een maatregel die goed werkt om het lerarentekort te verminderen.

### Inzet andere professionals om werkdruk te verminderen

In de dagelijkse organisatie van het onderwijs vonden schoolleiders de inzet van onderwijsassistenten of andere professionals ter ondersteuning van de leraren het beste werken (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). Dit geldt voor schoolleiders in po, vo en (v)so. Het gaat dan om bijvoorbeeld de begeleiding van kleine groepen leerlingen bij een opdracht of de ondersteuning van individuele leerlingen. In het po en (v)so noemden schoolleiders de inzet van andere professionals, zoals een gymleraar of een docent beeldende vorming, ook als helpend. In het vo noemden schoolleiders dat andere professionals ingezet kunnen worden voor ondersteuning buiten de les. Zij kunnen bijvoorbeeld helpen bij het invoeren van gegevens in het leerlingvolgsysteem, eenvoudig nakijkwerk, surveilleren of pleinwacht. De genoemde maatregelen kunnen concreet bijdragen aan verlaging van de werkdruk van leraren.

**Tabel 6.2.2a** Maatregelen die scholen in het po, vo en (v)so in vergelijking met andere sectoren vaker en minder vaak inzetten om het lerarentekort te ondervangen (n po=87, n vo=71, n (v)so=30)

|                     | Po  | Vo  | (V)so  |
|---------------------|---|---|--|
| Vaker ingezet       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mogelijkheden creëren voor doorgroei</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Hoger salaris voor lastig vervulbare vacatures</li> <li>Vermindering van onderwijstijd</li> <li>Inzet andere professionals buiten de les voor voorbereiden/ondersteunen onderwijs</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aanbrengbonus voor nieuwe leraren</li> <li>Actief werven/enthousiasmeren van leraren met een alternatief carrièrepad</li> </ul> |
| Minder vaak ingezet | <ul style="list-style-type: none"> <li>Zeggenschap over werkrooster</li> <li>Interventies gericht op welbevinden</li> <li>Reclame maken voor de school</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Stagevergoeding en vergoeding opleiding</li> <li>Inzet van andere professionals om (delen) lesdagen anders in te vullen (wel gerelateerd aan kerndoelen)</li> <li>Extra zichtbaarheid/aandacht van schoolleiding voor welbevinden leraren</li> </ul> |  |

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024i)



## Meest effectieve maatregelen om leraren te werven en te behouden, volgens schoolleiders.



### Wat helpt volgens schoolleiders nog meer?

**Om het onderwijs anders te organiseren:**  
 Inzet van onderwijsassistenten of andere professionals in de les ter ondersteuning leraar



**Om het schoolleiderstekort aan te gaan:**  
 Stimuleren van continue professionele ontwikkeling





### Schoolleider belangrijk voor behoud leraren

De rol en taak van schoolleiders is belangrijk voor het behoud van leraren, maar het tekort aan schoolleiders is groot. Onvrede over de schoolleiding zou een belangrijke reden zijn voor leraren om het onderwijs te verlaten (ResearchNed, 2023b). Schoolleiders proberen leraren te behouden: twee derde van de schoolleiders gaf aan dat ze onderling kennis uitwisselen over de effectiviteit van maatregelen gericht op het voorkomen en/of verminderen van het lerarentekort (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). Professionalisering of bijscholing van schoolleiders op dit vlak komt minder vaak voor.

### Maatregelen gericht op schoolleiderstekort

Scholen zetten ook maatregelen in om schoolleiderstekorten op te vangen, vooral gericht op het behoud van schoolleiders (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). In het po wordt samenwerking binnen besturen om schoolleiders te werven vaak genoemd, evenals het stimuleren van de continue professionele ontwikkeling. In het vo en (v)so wordt dit laatste ook relatief vaak benoemd en daarbij interventies gericht op het welbevinden. Volgens schoolleiders zelf werkt het stimuleren van hun professionele ontwikkeling het beste om hen te behouden en ook de andere genoemde maatregelen worden onderschreven. Daarnaast noemden schoolleiders maatregelen zoals mogelijkheden voor doorgroei,

zeggenschap over het werkrooster en een hoger salaris als helpende maatregelen.

### Belemmeringen om maatregelen te treffen

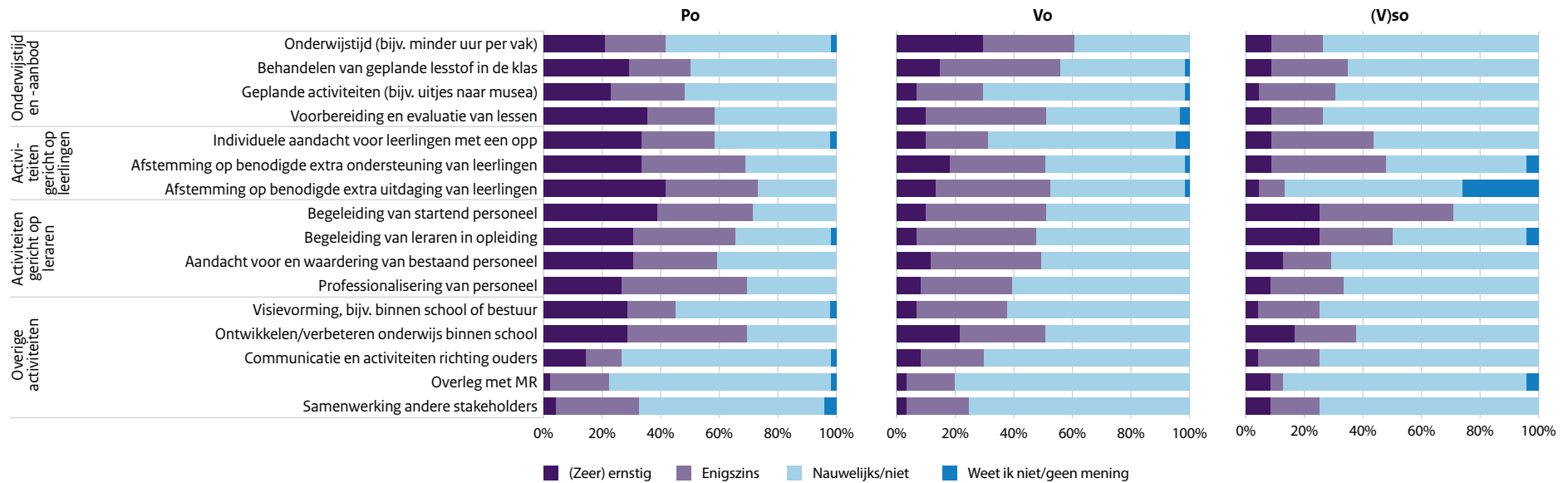
Maatregelen om de tekorten te verhelpen werken soms niet. Schoolleiders ervaren belemmeringen bij de inzet van maatregelen (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). Zij noemden het imago van het beroep de grootste belemmering om maatregelen toe te passen. In het po en (v)so vormen volgens hen ook de randvoorwaarden voor het personeel een belemmering. Onder deze randvoorwaarden vallen bijvoorbeeld beschikbaarheid van kinderopvang en huisvesting. Vo- en (v)so-schoolleiders noemden als belemmering ook de wettelijke eisen rond bevoegdheden en vo-schoolleiders de wettelijke eisen rond onderwijstijden en -aanbod.

### 6.2.3 Gevolgen van de tekorten voor het onderwijs

#### (Zeer) ernstige gevolgen volgens veel schoolleiders

Scholen en afdelingen die te maken hebben met tekorten gaven aan of deze tekorten directe gevolgen hebben voor de onderwijstijd of het aanbod, activiteiten gericht op leerlingen, activiteiten gericht op leraren en op andere activiteiten (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). Bij veel activiteiten zeiden zij dat deze (zeer) ernstig in de knel komen door de tekorten. 40% van de 47 po-schoolleiders op scholen met tekorten zei dat de begeleiding van startend personeel en de benodigde extra uitdaging voor leerlingen (zeer) ernstig in de knel komen (figuur 6.2.3a). Een gebrek aan begeleiding van startende docenten kan leiden tot uitval uit het onderwijs. Maar ook andere activiteiten, bijvoorbeeld



**Figuur 6.2.3a** Inschatting van de directe gevolgen van de tekorten, volgens schoolleiders (in percentages, n po=47, n vo=61, n (v)so=23)

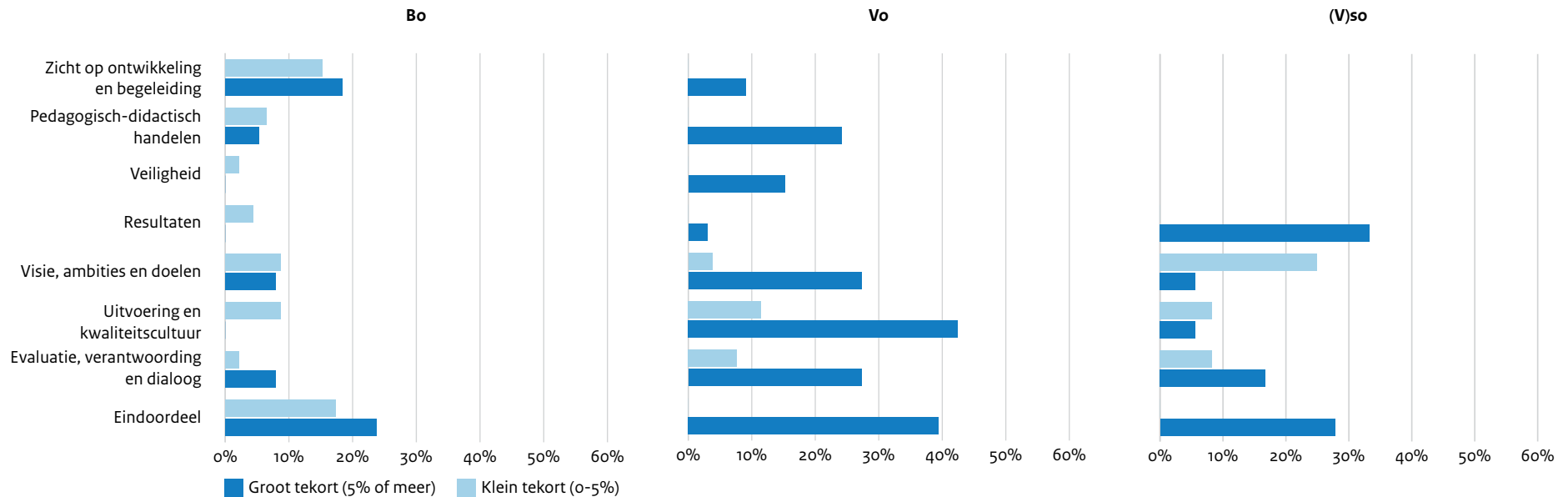
Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024i)

gericht op de ondersteuning en uitdaging van leerlingen, ondervinden gevolgen van de tekorten. In het (v)so gaf een kwart van de 23 schoolleiders op scholen met tekorten aan dat de begeleiding van leraren in opleiding en startend personeel (zeer) ernstig in de knel komt. In het vo noemde ongeveer 30% van de 61 schoolleiders op scholen waar een tekort is dat de onderwijstijd (zeer) ernstig in de knel komt. Extra zorgelijk is dat een deel van de schoolleiders van scholen met een tekort zeiden dat het ontwikkelen en verbeteren van het onderwijs onder het tekort lijdt.

### Kwaliteitsverschillen tussen scholen met hoog en laag lerarentekort

De scholen die inspecteurs eind 2023 steekproefsgewijs onderzochten, hadden in meer of in mindere mate te maken met een tekort aan leraren. Van de 84 scholen met een klein tekort (minder dan 5%) kreeg 9,5% een onvoldoende eindoordeel, tegen 30,3% van de 89 scholen met een groot tekort (5% of meer) (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). Het gaat om een kleine groep onderzochte scholen en oorzaak en gevolg zijn niet duidelijk. Een tekort aan leraren kan gevolgen hebben

voor de onderwijskwaliteit, maar andersom kan ook een lage onderwijskwaliteit leiden tot een hoger tekort. Er zijn meerdere factoren die de relatie tussen tekorten en onderwijskwaliteit beïnvloeden, zoals de leservaring van leraren, de kwaliteit van de school en de samenstelling van de leerlingenpopulatie (Gambi & De Witte, 2023). Over de sectoren heen, verschilde het oordeel van inspecteurs ook betekenisvol tussen scholen met een hoog en laag tekort bij de standaarden Pedagogisch-didactisch handelen en Evaluatie, verantwoording en dialoog (figuur 6.2.3b).

**Figuur 6.2.3b** Percentage onvoldoende scholen per standaard naar scholen met een groot (>5%) en een klein (<5%) lerarentekort (n po=78, n vo=48, n (v)so=23)

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024i)

#### Kwaliteitsverschillen vooral in vo

Op de meeste onderzochte standaarden verschillen po-scholen met een hoog en laag tekort niet. Alleen bij de standaard Evaluatie, verantwoording en dialoog kregen de onderzochte scholen met grote tekorten vaker een onvoldoende dan scholen met lage of geen tekorten. In het (v)so kregen alleen onderzochte scholen met een groot tekort een onvoldoende eindoordeel. Dit komt omdat inspecteurs vaker de standaarden Resultaten en in mindere mate Evaluatie, verantwoording en dialoog een onvoldoende gaven.

Ook in het vo kregen alleen de scholen met een hoog tekort een onvoldoende eindoordeel. Op alle standaarden is het aandeel onvoldoendes hoger bij de onderzochte vo-scholen met hoge tekorten. De eerste uitkomsten van onze steekproefonderzoeken geven de indruk dat, vooral in het vo, de onderwijskwaliteit op scholen met een hoog lerarentekort sterk onder druk staat. Dit is extra zorgelijk omdat het lerarentekort zich vooral concentreert op scholen met een uitdagende leerlingenpopulatie (Den Uijl et al., 2023).

#### Over de grens: Estland kent geen lerarentekort

Schoolleiders en leraren hebben een goede status in Estland en er zijn geen tekorten. Dit komt mede door het op leraren gerichte beleid waar Estland in 2003 mee begon. Er werden competenties en een professioneel ondersteuningssysteem ontwikkeld en er kwam beleid ter bevordering van de status van de leraar. Het beleid wordt sindsdien voortdurend geëvalueerd en bijgesteld.

Er is een carrièrestructuur in 4 stappen: beginnende leraar, leraar, senior leraar en meesterleraar, met



professionele normen die aansluiten bij deze loopbaanstappen. Opklimmen is alleen mogelijk als leraren voldoen aan wettelijke vereisten. Er is hiervoor een geavanceerd feedback- en formatief beoordelingssysteem ontwikkeld. 96% van de leraren in Estland heeft een professioneel ontwikkel- of opleidingsplan. Er zijn verschillende continual professional development-programma's. De meeste trainingen richten zich op onderwijsvaardigheden op een hoog niveau, zoals diagnose, reflectie, analyses van de behoeften van leerlingen en beoordeling van het effect van lesaanpakken.

Voor de beginnende leraar is er een introductieprogramma, met een opgeleide mentor

die verantwoordelijk is voor supervisie en feedback. De mentor assisteert de leraar bij zelfevaluatie en een individueel ontwikkelingschema. Bijna alle Estse leraren (95%) zijn universitair opgeleid en hebben veel autonomie vergeleken met andere landen. Zij hebben ook een stem bij het ontwikkelen van de visie en doelstellingen van hun school. 87% van de leraren geeft aan dat hun school ze de mogelijkheid biedt om actief deel te nemen aan schoolbeslissingen. Schooldirecteuren lijken dit te stimuleren: 83% rapporteert dat leraren verantwoordelijk zijn voor het merendeel van de taken die verband houden met schoolbeleid, curriculum en instructie. Dit is bijna 2 keer zo hoog als het gemiddelde van de OECD-landen (42%).



## 6.3 Professionalisering in het po, vo, (v)so en mbo

### Onderzoek naar professionaliseringsactiviteiten

Door professionalisering kunnen onderwijsprofessionals beter worden in hun werk en dat kan de onderwijskwaliteit en leeruitkomsten voor leerlingen en studenten verbeteren. Dit geldt voor leraren (Sims et al., 2021), maar ook professionalisering van andere onderwijsprofessionals zoals schoolleiders, opleidingsmanagers of bestuurders kan hieraan bijdragen (Schenke et al., 2022). In het voorjaar van 2023 vroegen we 719 schoolleiders en opleidingsmanagers, 2.336 van hun leraren en docenten en 329 bijbehorende besturen in het po, vo, (v)so en mbo een vragenlijst in te vullen over hun professionaliseringsactiviteiten sinds najaar 2021. Aansluitend voerden inspecteurs op 59 scholen en opleidingen gesprekken met leraren en docenten, schoolleiders en opleidingsmanagers en bestuurders (Inspectie van het Onderwijs, 2024n).

### 6.3.1 Keuze en inhoud professionaliseringsactiviteiten

#### Bijna alle leraren volgen nascholing en cursussen

Het is belangrijk dat leraren blijven leren en ontwikkelen. De mate waarin onderwijsprofessionals dit doen, draagt bij aan het werkplezier en aan de onderwijskwaliteit (Stevenson et al., 2016). Ondanks belemmerende

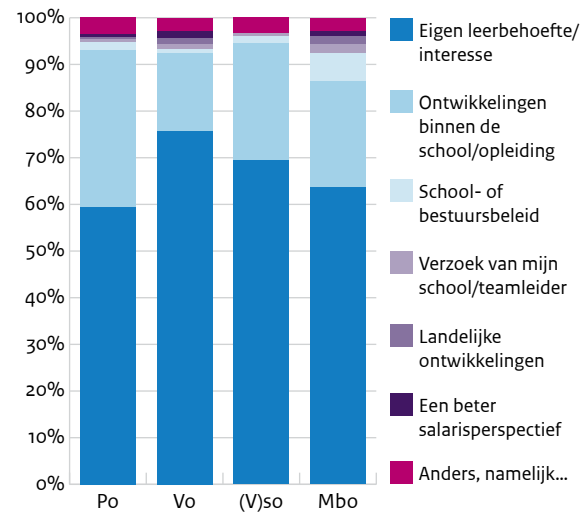
factoren als werkdruk en tijd volgden bijna alle leraren en docenten nascholing en cursussen in teamverband (po: 98%, vo: 94%, (v)so: 98%, mbo: 95%) (Inspectie van het Onderwijs, 2024n). Zo'n driekwart van de docenten kreeg individuele nascholing. Daarnaast ging, afhankelijk van de sector, 33% ((v)so) tot 61% (mbo) naar een onderwijsconferentie. Een klein deel volgde een opleiding om een onderwijsbevoegdheid te halen (po: 5%, vo: 12%, (v)so: 5%, mbo: 20%). Aan al deze formele scholingsactiviteiten besteedden docenten in anderhalf jaar tijd meestal 10 dagen; in het po en mbo net iets meer dan in het vo en (v)so.

### Leraren ervaren veel autonomie bij scholingskeuze

Voor de meeste leraren en docenten is de eigen leerbehoefte of interesse de belangrijkste aanleiding om deel te nemen aan professionaliseringsactiviteiten (figuur 6.3.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2024n). Voor vo-leraren geldt dit sterker dan voor leraren en docenten uit het po, (v)so of mbo. Vooral voor po-leraren zijn ontwikkelingen binnen de school of opleiding ook een reden om een scholingsactiviteit te ondernemen. Mbo-docenten noemden in gesprekken dat ook ontwikkelingen in het bedrijfsleven een aanleiding kunnen zijn. Leraren en docenten ervaren veel vrijheid bij de keuze voor een activiteit: het initiatief tot scholing komt maar in beperkte mate vanuit de schoolleiding. In het algemeen lieten leraren blijken dat deze kaders en afspraken voor deelname aan een professionaliseringsactiviteit. Ook in 2013 (Inspectie van het Onderwijs, 2013) constateerden we dat leraren op de meeste scholen de ruimte krijgen om hun eigen professionalisering vorm te geven. Mogelijk

dat daardoor scholing niet altijd aansluit bij de ambities van de school en die aspecten van leskwaliteit die het meest om verbetering vragen (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2023b).

**Figuur 6.3.1a** Meest bepalende factor voor leraren om deel te nemen aan professionaliseringsactiviteiten (in percentages, n po=686, n vo=860, n (v)so=147, n mbo=623)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024n)

### Werkdruk en tijd belemmerende factoren

Leraren en docenten noemden verschillende factoren die hen stimuleren om deel te nemen aan professionaliseringsactiviteiten, waaronder autonomie, ondersteunend leiderschap en een stimulerende werkomgeving (Inspectie van het Onderwijs, 2024n).

Te veel autonomie heeft volgens hen echter ook een keerzijde: professionalisering kan dan te vrijblijvend worden en dan komt men er al snel niet aan toe. De meest belemmerende factoren zijn volgens hen werkdruk en gebrek aan tijd. Vo-leraren gaven het vaakst aan dat de hoge werkdruk in de weg staat van professionalisering (zie ook paragraaf 6.2). Het zou helpen als binnen het rooster expliciet tijd voor professionalisering is gereserveerd, bijvoorbeeld een aantal uren per week of per maand.

### Ook bijna alle schoolleiders en bestuurders doen professionaliseringsactiviteiten

Ook voor schoolleiders en opleidingsmanagers geldt dat zij in anderhalf jaar tijd bijna allemaal professionaliseringsactiviteiten ondernamen. 94% volgde cursussen of nascholing met het schoolteam, maar ook onderwijsconferenties werden vaak bezocht (74%) en ruim een derde van de schoolleiders volgde een formele opleiding (32%). (Inspectie van het Onderwijs, 2024n). Aan dergelijke formele cursussen en activiteiten besteedden de schoolleiders meestal 16 dagen in anderhalf jaar tijd, in het po en mbo wat meer dan in het vo en (v)so. Bestuurders ondernamen gelijksoortige activiteiten. Zij bezochten vooral onderwijsconferenties/seminars (84%) en volgden cursussen of studiedagen met collega's binnen het bestuur (82%). Ruim een vijfde van de bestuurders volgde een formele opleiding gericht op management of besturen.

### Dezelfde belemmerende factoren voor schoolleiders en bestuurders

Net als bij leraren bepaalde de eigen interesse van schoolleiders in sterke mate de deelname aan professionaliseringsactiviteiten. Tussen de 63% ((v)so)





en 78% (vo) van de schoolleiders gaf dit aan (Inspectie van het Onderwijs, 2024n). Voor ongeveer 15% van de schoolleiders waren bestuursbrede ontwikkelingen doorslaggevend. Ook positieve ervaringen van collega's spelen een rol. Stimulerende factoren voor schoolleiders zijn de intrinsieke motivatie om te professionaliseren, een ruim aanbod, autonomie en tijd. Net als bij leraren en docenten zag een meerderheid van schoolleiders werkdruk en een gebrek aan tijd binnen het werkrooster als de meest belemmerende factoren. Desondanks zag een kwart van de schoolleiders geen belemmeringen om te professionaliseren. Voor bestuurders waren zowel de eigen interesse als bestuursbrede ontwikkelingen bepalend bij de keuze voor een professionaliseringsactiviteit. In de gesprekken zeiden bestuurders in te spelen op de behoeften van de (bestuurs-)organisatie en/of het werkveld. Ook noemden zij de eigen ontwikkelpunten die een bestuurder heeft, zoals het ontbreken van een onderwijsachtergrond, andere kennishiaten of persoonlijke valkuilen. Ruim een derde van de bestuurders ervaarde geen belemmeringen om deel te nemen aan professionaliseringsactiviteiten; onder bestuurders in het mbo was dit zelfs de helft.

**Naast formeel leren, veel variatie in informeel leren**

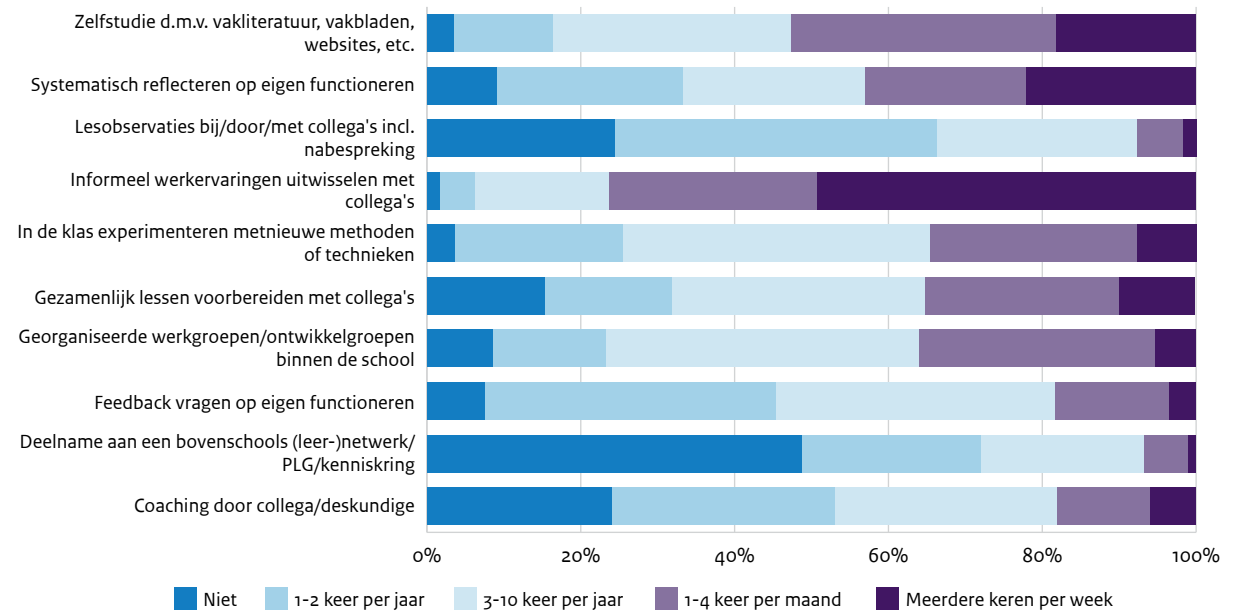
Naast formele professionalisering doen onderwijs-professionals ook op andere manieren kennis op. Po- en mbo-docenten deden vaker aan deze informele professionaliseringsactiviteiten mee dan vo en vso-docenten (Inspectie van het Onderwijs, 2024n). Ongeveer de helft van de docenten wisselde wekelijks ervaringen uit met collega's (figuur 6.3.1b). Een kwart van de docenten besteedde geen tijd aan

lesobservaties en een kwart kreeg geen coaching door een collega of deskundige. Het CPB (2020) vond eerder dat interactie met leerlingen kan verbeteren bij bestaande docenten, bijvoorbeeld met behulp van lesobservaties door een collega/coach die feedback geeft (CPB, 2020). Ook wisselden veel schoolleiders frequent informeel ervaringen uit en deden aan zelfstudie (25%, respectievelijk 22% deed dit meerdere keren per week).

**Scholingsbehoefte rond leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte is groot**

In alle onderwijssectoren professionaliseerde tussen de circa 80% en 90% van de leraren en docenten zich in pedagogische en didactische vaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2024n). Daarnaast schoolden po-leraren zich het meest in lees- en taalonderwijs en rekenen (inhoud en/of vakdidactiek), vo-leraren in toetsing en examinering en de begeleiding van leerlingen met een

**Figuur 6.3.1b** Frequentie van deelname aan informele professionaliseringsactiviteiten door leraren po, vo, (v)so en mbo (in percentages)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024n)

extra ondersteuningsbehoefte. Onder (v)so-leraren werd daarnaast het meest geprofessionaliseerd op de begeleiding van de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen en op de afstemming van het onderwijs op gedrags- en/of psychiatrische problematiek. Ook in het



mbo werd het begeleiden van studenten met een extra ondersteuningsbehoefte vaak genoemd als scholingsonderwerp, naast vakinhoud/vakdidactiek. Weinig leraren en docenten hebben behoefte aan (verdere) scholing op het gebied van basisvaardigheden (8% tot 25%). De scholingsbehoefte rond de begeleiding van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften is wel groot: in het po, vo en mbo gaven docenten aan zich hierop verder te willen professionaliseren. In het po wil meer dan de helft van de leraren zich hierop scholen, in het vo ruim een derde en in het mbo bijna de helft, terwijl daar in de voorgaande anderhalf jaar al veel in geschoold werd (po: 75%, vo: 67%, mbo: 83%). Beginnende leraren gaven eerder ook al aan zich niet voldoende voorbereid te voelen onderwijs te geven aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (Inspectie van het Onderwijs, 2023). Ook andere leraren en docenten hebben behoefte aan scholing op dit vlak (zie ook hoofdstuk 5). In het (v)so is de behoefte aan (meer) scholing het grootst op het afstemmen van het onderwijs op gedrags- en/of psychiatrische problematiek.

#### **Schoolleiders en bestuurders scholen vooral op leiderschap**

Professionalisering van schoolleiders is vooral gericht op meer zelfinzicht en op visieontwikkeling, onderwijsgerelateerde onderwerpen en professionele ontwikkeling van medewerkers (Schenke et al., 2022). Dit bleek ook uit de antwoorden op onze vragen aan schoolleiders: visie- of beleidsontwikkeling (94%), persoonlijk leiderschap (91%), kwaliteitszorg (87%) en organisatiekunde (81%) werden het meest genoemd (Inspectie van het Onderwijs, 2024n). Aan verdere scholing op dit laatste onderwerp bestaat de meeste

behoefte. Een meerderheid schoolde zich ook op de onderwerpen hr-beleid, financiën, leskwaliteit, diversiteit en passend onderwijs en basisvaardigheden. De behoefte aan verdere scholing op deze gebieden is niet groot. Zo heeft slechts 7% van de schoolleiders behoefte aan verdere scholing rond de basisvaardigheden. Bestuurders schoolden zich in dezelfde mate in leiderschapsgerelateerde onderwerpen en een meerderheid van de bestuurders professionaliseerde zich in passend onderwijs, huisvesting en ict. Ongeveer 40% bekwaamde zich verder in leskwaliteit en basisvaardigheden. Aan verdere scholing op deze gebieden hebben bestuurders geen behoefte.

#### **6.3.2 Ervaren effectiviteit professionaliseringsactiviteiten**

##### **Geleerde vaak toegepast in de praktijk, maar geen structurele monitoring**

Professionaliseringsactiviteiten worden niet altijd systematisch uitgevoerd waardoor de meerwaarde afneemt (Van Geel et al., 2022). Bijna alle leraren gaven aan dat ze het geleerde toepassen in de praktijk (Inspectie van het Onderwijs, 2024n). Leraren en docenten zeiden dat de toepassing van kennis en het effect daarvan op het onderwijs meestal niet worden gemonitord. De toepassing in de praktijk vond bij 40% van de leraren plaats zonder begeleiding van een coach, expert of leidinggevende. Leraren gaven aan vaak zelf te bepalen of een nieuwe werkwijze/aanpak werkt of niet. Leraren die wel tevreden zijn over het evalueren van hun professionalisering beschrijven een leidinggevende die dicht bij het team staat en tussendoor polst hoe het ermee gaat of even in de les komt kijken.

## Professionalisering

Veel aandacht voor scholing, maar leren van collega's en leren door te doen wordt als effectiever ervaren. Leiding en sturing zijn hierbij nodig



### Kennisdeling en -borging niet structureel ingebed

Het delen van de opgedane kennis en vaardigheden en de borging hiervan is in het algemeen niet structureel ingebed. Als leraren kennis delen dan zeiden ze dit

vaak spontaan en informeel te doen (Inspectie van het Onderwijs, 2024n). Structurele momenten om met het team kennis en ervaringen uit te wisselen over een bepaald onderwerp zijn lastig in te plannen door

tijdgebrek. Op sommige scholen had men hier wel bepaalde momenten voor gereserveerd. Leraren gaven ook aan dat veel Wisselingen in teamleiders of teamleden het borgen van kennis in de weg kan zitten. Scholen en opleidingen kunnen beleid ontwikkelen om de opgedane kennis te borgen. Daarmee wordt voorkomen dat kennishiaten vallen als leraren vertrekken.

### Informeel vervolg bij schoolleiders en bestuurders

Schoolleiders en bestuurders meldden dat zij de opgedane kennis waar mogelijk, direct inzetten in de praktijk (Inspectie van het Onderwijs, 2024n). Enkele schoolleiders plannen om het geleerde toe te passen, maar vaker gebeurt dit informeel. Ook bestuurders geven het vervolg autonoom vorm. Het borgen van kennis gebeurt volgens schoolleiders vooral door in gesprek te blijven over de leeropbrengst. Schoolleiders gaven aan dat ze vaak op informele momenten in gesprek gaan, maar er waren er ook die gepland kennis toepassen en herhalen zodat dit onderdeel wordt van hun dagelijkse praktijk. Waardevolle kennis wordt door sommige schoolleiders geborgd in de organisatie door bijvoorbeeld leeropbrengsten op te nemen in een school- of jaarplan. Een relatief groot aantal schoolleiders gaf aan dat er geen evaluatie plaatsvindt van de gevolgde professionaliseringsactiviteiten.

### Gezamenlijk leren op de werkplek wordt als effectief ervaren

Veel aangeboden professionaliseringsactiviteiten zijn niet bewezen effectief (Sims et al., 2021). Leraren en docenten noemden een aantal succesfactoren die zij als effectief ervaren (Inspectie van het Onderwijs, 2024n). Zo noemden zij professionalisering op maat. Daarbij sluit

de inhoud van de activiteit aan op hun kennisniveau en is het direct toepasbaar in de praktijk. Ook noemden zij leren door te doen, vooraf helder communiceren over het doel van de training en samen met collega's leren en daarbij ervaringen kunnen delen als succesfactoren. Daarnaast benoemden zij leren door vanuit andere perspectieven te kijken. Hiermee bedoelen ze bijvoorbeeld andere scholen of instellingen bezoeken, maar ook het observeren van een collega of gesprekken voeren met iemand uit een ander vakgebied. Schoolleiders en bestuurders noemden grotendeels dezelfde succesfactoren voor een effectieve professionaliseringactiviteit. Bestuurders noemden ook inspiratie en inzicht: een activiteit moet tot zelfinzicht leiden om zo persoonlijke valkuilen te ontwijken of kwaliteiten extra te benutten.

#### Een stimulerende leercultuur nodig

Voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit is het van belang dat scholing en kennisdeling effectief zijn voor de hele school of opleiding. Volgens leraren zijn belangrijke elementen hiervoor dat er tijd en ruimte wordt vrijgemaakt voor professionalisering, door prioriteiten te stellen en navolging te geven aan de activiteiten (Inspectie van het Onderwijs, 2024n). Ook zagen zij de leercultuur binnen het team en ondersteuning van de leidinggevende als belangrijke stimulans. Schoolleiders gaven ons mee dat het essentieel is dat van professionalisering een prioriteit wordt gemaakt vanuit een langetermijnperspectief. Vrijwel alle schoolleiders benadrukten het belang van een stimulerende werkcultuur voor de effectiviteit van professionalisering. Besturen kunnen met een helder beleid het professionaliseringsproces binnen scholen en opleidingen faciliteren en bijdragen aan een veilige leercultuur (Schenke et al., 2022, Van Geel et al., 2022).

#### Over de grens: in Engeland doorlopende lijn in kwalificaties voor beroep

Engeland ontwikkelde enige jaren geleden een empirisch opgebouwd inhoudskader voor lerarenopleidingen en de 2 jaar durende vroege carrièrefase. Naarmate leraren ervaring opdoen en vooruitgang boeken, kunnen zij kiezen uit een menu van beroepskwalificaties. Er loopt een duidelijke lijn van de initiële lerarenopleiding (ITE), via het Early Career Framework (ECF) naar de nationale beroepskwalificaties (NPQ's). Onderdeel hiervan is

een opleiding voor mentoren die deels worden vrij geroosterd voor het mentorschap. De Engelse inspectie houdt toezicht op lerarenopleidingen en aanbieders van trainingen voor beginnende leraren. Inspecteurs onderzoeken daarvoor de instelling en verifiëren bij scholen en leraren of deze het gewenste effect hebben. Door middel van observaties en gesprekken beoordelen zij het curriculum van de trainingen, de kwaliteit van de lessen en het effect (of leraren daarna voldoende bekwaam zijn).



## 6.4 Onderwijsprofessionals in het ho

### 6.4.1 Onderwijskwalificaties en professionalisering

#### Onderzoek naar professionalisering in het ho

De inspectie zette een vragenlijst uit onder docenten van bekostigde opleidingen in het ho, die door 7.047 docenten werd ingevuld (Inspectie van het Onderwijs, 2024j). Daarmee wilden we meer inzicht krijgen in de professionaliseringsactiviteiten van onderwijsprofessionals in het ho en welke factoren daarbij motiverend of belemmerend zijn. Ook wilden we meer weten over de onderwijscultuur op hogescholen en universiteiten.

#### Docentkwalificaties in het ho

Docenten in het ho volgen in de regel geen specifieke opleiding om les te geven. In het ho zijn wel kwalificaties ontwikkeld om het bekwaamheidsniveau van docenten vast te leggen, professionalisering van docenten te stimuleren en de kwaliteit van het personeel beter te kunnen verantwoorden. Voor beginnende docenten is er op hogescholen de basiskwalificatie didactische bekwaamheid (BDB), met daarin aandacht voor toetsing (inclusief basiskwalificatie examinering), en op universiteiten bestaat de basiskwalificatie onderwijs (BKO). In een basiskwalificatie wordt aandacht besteed aan het uitvoeren en ontwerpen van onderwijs, het begeleiden van studenten en het beoordelen van toetsen. Voor meer ervaren docenten zijn er

seniorkwalificaties: de seniorkwalificatie examinering (SKE) en de seniorkwalificatie onderwijs (SKO).

#### Veel ho-docenten hebben kwalificatie of zijn daar mee bezig

Positief is dat 94% van de ho-docenten een basis- of seniorkwalificatie behaalden of daar mee bezig zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2024j). Van de ho-docenten heeft 11% een SKO. 24% van de universitair hoofddocenten heeft een SKO en 18% van de hoogleraren. Docenten zonder kwalificatie hebben vaker behoefte aan (verdere) professionalisering op de thema's uit de basiskwalificatie dan docenten met kwalificatie. Vooral docenten met een senior kwalificatie hebben minder behoefte aan scholing op deze thema's. 1% van alle docenten heeft geen behoefte aan professionalisering op een van deze thema's. De meeste docenten gaven aan minder dan 7 dagen aan professionalisering besteed te hebben in de 2 voorafgaande collegejaren (Inspectie van het Onderwijs, 2024j). Dat past binnen de cao-afspraken. Naast de basisthema's hebben ho-docenten interesse in professionalisering in nieuwe onderwijsconcepten en het gebruik van educatieve apps. Docenten in het hoger beroepsonderwijs (hbo-docenten) hebben interesse in scholing op het gebied van didactiek van het eigen vakgebied en flexibilisering, wo-docenten aan scholing op het gebied van diversiteit en inclusie en omgangsvormen tussen docent en student.

#### Wel motivatie bij docenten, maar te weinig tijd voor professionalisering

Voor ho-docenten is de belangrijkste motiverende factor om deel te nemen aan professionaliseringsactiviteiten persoonlijke interesse

(Inspectie van het Onderwijs, 2024j). Ook zei een meerderheid dat ze willen professionaliseren om de onderwijsvaardigheden te verbeteren en dat het motiverend is als het aanbod aansluit aan op hun behoefte. Belemmerende factoren om deel te nemen aan professionaliseringsactiviteiten zijn een gebrek aan tijd vanwege andere werkzaamheden binnen de aanstelling, in de vrije tijd moeten professionaliseren, onvoldoende aansluiting van het aanbod op de behoeften of te weinig toegekende uren voor een volledige cursus of traject. Vooral wo-docenten vinden dat te weinig tijd wordt vrijgemaakt voor professionalisering: universitair docenten gaven dit het vaakst aan (52%), gevolgd door universitair hoofddocenten (48%), wo-docenten (44%), hoogleraren (39%) en hbo-docenten (27%). De meeste docenten geven aan meer tijd kwijt te zijn aan hun onderwijstaken dan zij ervoor krijgen. Universitair (hoofd)docenten geven dit het vaakst aan.

#### Docenten 3/4 op universiteiten in kwetsbare positie

In het wo heeft 47% van de docenten 3/4 een vast contract (tabel 6.4.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2024j). De docenten 3/4 geven vaker aan geen BKO te hebben (13%) of er nog mee bezig te zijn (26%). Hun aanstelling betreft echter voornamelijk onderwijstaken (voor 84%), terwijl de aanstelling van wo-docenten met onderzoekstaken slechts voor 40% tot 50% uit onderwijstaken bestaat. Ook hebben docenten 3/4 een beperkt carrièreperspectief. In de cao staat het streven om carrièreperspectieven van junior docenten te verbeteren, bijvoorbeeld door hen de optie te bieden een BKO te halen of te promoveren. Er wordt verondersteld dat docent 3/4 een eerste stap

**Tabel 6.4.1a** Percentage ho-docenten met een vast contract, percentage van de aanstellingstijd voor onderwijstaken en percentage docenten dat meer tijd kwijt is aan onderwijstaken

|                          | n     | % met vast contract | % van de aanstellingstijd voor onderwijstaken | % dat de aanstellingstijd voor onderwijstaken overschrijdt |
|--------------------------|-------|---------------------|---|--|
| Hbo-docenten             | 3.623 | 84                  | 69  | 50   |
| Hbo-lector               | 179   | 88                  | 52  | 47   |
| Wo-docenten 3/4          | 718   | 47                  | 84  | 47   |
| Wo-docenten 1/2          | 205   | 91                  | 79  | 45   |
| Universitair docent      | 1.200 | 78                  | 54  | 61   |
| Universitair hoofddocent | 610   | 97                  | 48  | 56   |
| Hoogleraar               | 488   | 97                  | 40  | 35   |

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024j)

na afstuderen is. Van de ondervraagde wo-docenten 3/4 gaf echter 52% aan al gepromoveerd te zijn. De functie docent 3/4 wordt door instellingen dus niet altijd ingezet als eerste stap in de carrière. De inspectie roept instellingen op kritisch te kijken naar het carrièreperspectief van docenten 3/4.

## 6.4.2 Onderwijscultuur

### Ruimte voor ho-docent

Van de ho-docenten gaf 85% in de vragenlijst aan dat er ruimte is om ervaringen over lastige situaties met elkaar te delen en 81% vindt dat instellingen een goed uitgewerkte visie hebben op onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2024j). Volgens 79% van de docenten is er ruimte om nieuwe onderwijsvormen te ontwikkelen en ook zei 79% dat docenten binnen de eigen afdeling weten wat er van hen verwacht wordt binnen hun onderwijstaken.

### Onderwijs volgens docenten vooral in wo minder van belang dan onderzoek

Een aanzienlijk deel van de ho-docenten voelt zich niet gewaardeerd vanuit het instellingsbeleid. Dit geldt ook voor 52% van de wo-docenten met alleen onderwijstaken (Inspectie van het Onderwijs, 2024j). Ook een groot deel van de andere docenten deelt deze mening: universitair docenten (45%), universitair hoofddocenten (41%) en hbo-docenten (41%). In het wo gaf 60% van alle docenten aan dat, als puntje bij paaltje komt, onderzoek doen voor de afdeling belangrijker is dan onderwijs geven. Onder hbo-docenten is 11% het eens met die stelling. In het verlengde daarvan gaf 35% van alle wo-docenten aan dat de leidinggevende minder belang hecht aan onderwijstaken dan aan andere taken. Van de hbo-docenten is 13% het daar mee eens. Ook op het gebied van professionalisering zijn wo-docenten negatiever dan hbo-docenten: 46% vindt dat er geen tijd wordt vrijgemaakt voor onderwijsprofessionalisering, tegenover 27% onder-hbo docenten.

### Onderwijs geven is kerntaak universiteiten

Universiteiten kunnen zich meer inzetten voor een cultuur waarin onderwijs gewaardeerd wordt. De intenties die zij zelf formuleerden in het programma Erkennen en waarderen worden nog niet voldoende gerealiseerd. Onderwijs geven is een kerntaak van universiteiten. Instellingen moeten meer oog hebben voor docenten met een groot aandeel onderwijstaken, zowel in het functieprofiel docent als universitair docent. Er zijn ook instellingen die hier gericht aan werken. In gesprekken met 20 hbo- en wo-besturen gaven zij aan een cultuur te bevorderen met voldoende aandacht voor professionalisering door te zorgen voor goede begeleiding van nieuwe docenten, voorwaarden te stellen aan het niveau van de onderwijsvaardigheden van docenten, onderwijskundige professionalisering op te nemen in de onderwijsvisie van de instelling en duidelijk waardering voor docenten en docentteams te laten blijken. Docenten die onze vragenlijst invulden gaven juist aan dat begeleiding van nieuwe docenten en waardering van docenten te wensen over laat. Volgens 44% van de docenten krijgen nieuwe docenten onvoldoende begeleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2024j). Dit probleem speelt zowel in hbo als in het wo.

## 6.4.3 Professionalisering in het niet-bekostigd ho

### Professionalisering bij niet-bekostigde instellingen

Anders dan bij bekostigde instellingen werken niet-bekostigde instellingen (nbi's) vaak met freelancers en zzp'ers. Dit bemoeilijkt de professionalisering van docenten. De freelancers hebben over het algemeen een kleine aanstelling. Het zicht op de onderwijskundige en didactische achtergrond van de groep freelancers op



instellingsniveau is beperkt. De onderwijskundige en didactische achtergrond van het personeel in vaste dienst is beter in beeld. Bij hen wordt een BKO, BDB of BKE gevraagd of verplicht gesteld. Volgens de verslagen van werkzaamheden van nbi's stellen zij, naast mogelijkheden voor een BKO- of BKE-cursus, een aanbod van onderwijskundige en didactische scholingen beschikbaar. Deelname aan deze activiteiten zeggen zij actief te promoten. Voor het personeel in vaste dienst maakt professionalisering onderdeel uit van het personeelsbeleid. Er is vaak opleidingsbudget beschikbaar en er wordt volgens de verslagen van werkzaamheden tijd gereserveerd in de taakplanning om een BKO, BDB of BKE te behalen. Het personeel in vaste dienst moet de opgedane kennis en ervaringen uit de professionaliseringsactiviteiten actief delen met collega's.

#### **Vooraf tijd en geld knelpunt bij nbi's**

Tijd en geld worden genoemd als knelpunt voor professionalisering van docenten. Dit speelt vooral bij de freelancers. Zij moeten vaak in eigen tijd professionaliseren en op eigen kosten, terwijl ze maar een kleine aanstelling hebben. Ook speelt mee dat in bepaalde vakgebieden meer waarde wordt gehecht aan vakkennis dan aan onderwijskundige of didactische kennis. Ook noemen bestuurders dat freelancers soms geen behoefte hebben aan scholing omdat ze of niet gemotiveerd zouden zijn of het nut ervan niet inzien. Volgens enkele instellingen staat de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties nbi's niet toe om externen (freelancers) kosteloos of tegen gereduceerd tarief professionaliseringsactiviteiten aan te bieden. Andere bestuurders geven wel aan dat zij soms het aanbod kosteloos of tegen gereduceerd tarief aanbieden. Het is in het belang van studenten dat docenten blijven professionaliseren.



# Literatuur

- 113 zelfmoord preventie (2023). *Suïcidaliteit onder mbo-studenten*. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van: <https://www.113.nl/sites/default/files/113/113%20in%20media/Rapport%20Su%C3%AFcidaliteit%20onder%20mbo-studenten.pdf>
- Adriaens, H., & De Vos, K. (2023). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel. Po, vo en mbo. 2023-2033*. Centerdata.
- Adriaens, H., Elshout, M., & Elshout, S. (2023). *Personeelstekorten primair onderwijs. Peildatum 1 oktober 2023*. Centerdata.
- Algemene Rekenkamer (2024). *Op weg naar gelijke kansen in het middelbare beroepsonderwijs. Deel 2: Wat zeggen data en praktijk?* Algemene Rekenkamer.
- Bais, F., Seton, B., Feskens, R., Koops, J., & Frissen, S. (2023). *Ontwikkeling basisvaardigheden in het voortgezet onderwijs Masterplan basisvaardigheden voor schooljaar 2022/2023*. Stichting CITO.
- Beneito, P., & Vicente-Chirivella, Ó. (2022). Banning mobile phones in schools: evidence from regional-level policies in Spain. *Applied Economic Analysis*, 30 (90), 153-175.
- Bisschop, P., Van der Ven, K., Doeve, T., Petit, R., Elshof, D., Krijnen, E., Van Stigt, A. (2022). *Nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs. Doelgroepenonderzoek*. SEO Economisch Onderzoek en Kohnstamm Instituut.
- Berenschot (2023). *Druk op de keten*. Berenschot Groep. B.V.
- Bles, P., Van der Velde, R. (2020). *Bij welke havo- en vwo-scholen gaat kansen geven en een goed rendement samen?* Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO).
- Bles, P., Van der Velde, R., & Ariës, R. (2020). *Is there an opportunity-performance trade-off in secondary education?* ROA Research Memoranda No. 009. <https://doi.org/10.26481/umaror.2020009>
- Boer, M., Van Dorsselaer, S., De Looze, M., De Roos, S., Brons, H., Van Den Eijnden, R., Monshouwer, R., Huijnk, W., Ter Bogt, T., Vollebergh, W., en Stevens, G. (2022). *HBSC 2021 Gezondheid en Welzijn Van Jongeren In Nederland*. Universiteit Utrecht.
- Bomhof, M., Suijkerbuijk, A., Schoevers, E., & Velthuis, S. (2023). *Monitor subsidieregeling leerlingen met kenmerken van (hoog) begaafdheid in het primair en voortgezet onderwijs*. Oberon onderzoek en advies.
- Bos, B., De Breij, S., Schalken, N., Scholtus, S., Walhout, J., & Zweerink, J. (2022). *Verkenning alternatief verdeelmodel voor voortijdig schoolverlaten*. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Broeren, K. (2023). Pesten op de bso: Hoe los je het op?. *Kinderopvang*, 33 (5), 20-21.
- CBS (2021). *Samenhang tussen problemen en de kans op voortijdig schoolverlaten*. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/49/samenhang-tussen-problemen-en-de-kans-op-voortijdig-schoolverlaten>
- CBS (2023). *Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders. Asiel en integratie 2023*. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Cito (2023). *Vaardigheid examenkandidaten 2023*. Stichting CITO.
- CMMBO (2017). *Advies. Arbeidsmarktperspectief mbo niveau 2*. Commissie macrodoelmatigheid mbo.
- COA (2024). *Instroom en uitstroom*. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van: [www.coa.nl](http://www.coa.nl)
- Cuppen, J., Geurts, R., Hendrix, M., Derks, I., van Druuten, L., van Helvoirt, D., Muskens, M., Esmeijer, N., Nelen, W., Philipsen, M., Schoppink, I., & Reijmers, L. (2023). *Monitor Integrale Veiligheid MBO 2023: Sectorrapport*. ResearchNed.
- CPB (2020). *Kansrijk onderwijsbeleid. Update*. Centraal Planbureau (CPB).
- Daas, R., Ten Dam, G., Dijkstra, A., Kardijk, E., Naayer, H., Nieuwelink, H., & Van der Veen, I. (2023). *Burgerschap in beeld. Burgerscapcompetenties en burgerschapsonderwijs in vergelijkend perspectief*. Amsterdam University Press.
- Day, M., Badou, M., Yassine, D., Verstappen, M., & Soeterik, I. (2023). 'Het maakt uit waar je wieg staat'. *Kwalitatief onderzoek naar het perspectief van VVE- en onderwijsprofessionals op het gebied van kansenongelijkheid*. Verwey-Jonker Instituut.
- De Boer, A., Warrens, M.J., & Bijstra, J. (2023). *Symbiose in het voortgezet speciaal onderwijs: Onderzoek naar de vormgeving van symbiose, opbrengsten van, en ervaringen met symbiose*. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van: [https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/914164891/De\\_Boer\\_Warrens\\_Bijstra\\_-\\_Rapport\\_symbiose\\_DEF.pdf](https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/914164891/De_Boer_Warrens_Bijstra_-_Rapport_symbiose_DEF.pdf)
- De Greef, M., & De Haan, M. (2023). *Bereik NT1 en doorstroom laaggeletterden naar beroepsonderwijs*. Vrije Universiteit Brussel/Unesco.
- De Roode, J., & Walraven, M. (2023). *Wachtlijsten binnen het Gespecialiseerd Onderwijs*. Oberon onderzoek en advies.
- De Visser, M., Van den Broek, A., & Van Casteren, W. (2023). *Stelselrapportage Hoger Onderwijs, 2016-2023*. ResearchNed.
- De Vos, K., Den Uijl, M., Vrielink, S., & Wartenbergh, F. (2023). *Loopbaanmonitor onderwijs*. Centerdata.
- De Wolf, I. (2023). *Stop met lesgeven op drie niveaus*. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van: <https://didactieonline.nl/blog/inge-de-wolf/stop-met-lesgeven-op-drie-niveaus>
- Den Uijl, M., Adriaens, H., Elshout, M., & Elshout, S. (2023). *Personeelstekorten voortgezet onderwijs. Peildatum 1 oktober 2023*. Centerdata.
- DUO (2023). *Vsv voor doorstroompunten*. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van: <https://informatieproducten.duo.rijkscloud.nl/public/dashboardvsvopen/>
- ECIO (2023). *De Staat van inclusief onderwijs 2023*. Expertisecentrum inclusief onderwijs (ECIO).
- Elffers, L. (2018). *De bijlesgeneratie: opkomst van de onderwijscompetitie*. Amsterdam University Press.
- Elffers, L. (2022). *Onderwijs maakt het verschil. Kansengelijkheid in het Nederlandse onderwijs*. Walburg Pers B.V.
- Expertgroep doorlopende leerlijnen taal en rekenen (2008). *Over de drempels met taal en rekenen: Hoofdrapport van de Expertgroep doorlopende leerlijnen taal en rekenen*. SLO.



- Gambi, L., & De Witte, K. (2023). *Het lerarentekort en de COVID-19 pandemie als extra tegenwind bij het keren van leerprestaties*. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van: <https://blog.uantwerpen.be/armoede-sociale-uitsluiting/het-lerarentekort-en-de-covid-19-pandemie-als-extra-tegenwind-bij-het-keren-van-leerprestaties/>
- Haelermans, C., Van Vugt, L., Abbink, H., Baumann, S., & Hendrikse, A. (2023). *Drie jaar sinds COVID-19: Leervertraging in bovenbouw hardnekkig*. Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO).
- Hopman, M., Harnam, G., De Jonge, H., & Van den Heuvel, L. (2022). *In eenzaamheid gepest*. Kinderen over hun ervaringen met pesten en (het gebrek aan) hulp bij pesten. De Kinderombudsman.
- Hoyland, A., Dye, L., & Lawton, C.L. (2009). A systematic review of the effect of breakfast on the cognitive performance of children and adolescents. *Nutrition Research Reviews*, 22 (2), 220-243.
- Huitsing, G., Meulen, M. van der, & Veenstra, R. (2015). Pesten als groepsproces. In: M. Vermande, M. van der Meulen, & A. Reijntjes (red.). *Pesten op school: Achtergronden en interventies*, 2e druk, 83-98. Boom|Lemma.
- IBO Sturing op Onderwijskwaliteit (2022). *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid*.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2023). *Calamiteitenonderzoek in Rijks Justitiële Jeugdinstelling Den Hey-Acker steekincident*. Inspectie Justitie en Veiligheid.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Professionalisering als gerichte opgave*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2015). *Inspectieonderzoek naar selectie en toegankelijkheid van het hoger onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017a). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijke stage*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017b). *Selectie: meer dan cijfers alleen*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018a). *In- en doorstroommonitor 2008-2017. Toegang van studenten in het hoger onderwijs: wie wel en wie niet?* Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Themaonderzoek entree opleidingen. Inventariserend onderzoek naar het loopbaanperspectief van de entreestudent*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020a). *Extra ondersteuning in het basisonderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020b). *In- en doorstroommonitor hoger onderwijs 2009-2018. Trends in toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor scholieren en studenten en de ontwikkeling van selectie-eisen van ho-opleidingen*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020c). *Schoolexaminering in het voortgezet onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020d). *Schoolloopbanen van kwetsbare groepen: het voortraject van leerlingen die uitstromen naar de entreeoopleiding. Een verkenning van kansen en obstakels in het funderend onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020e). *Themaonderzoek burgerschapsonderwijs en het omgaan met verschil in morele opvattingen*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Peil.Burgerschap einde basisonderwijs 2019-2020*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Peil.Leesvaardigheid einde (speciaal) basisonderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Toegankelijkheid en selectieprocedures van wo-masteropleidingen. Factsheet – juni 2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023a). *Begroten én realiseren. Hoe besturen hun (meerjaren)begrotingen weten te realiseren*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023b). *De Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023c). *Kansrijk onderwijs in de overgang van po naar vo. Onderzoeksresultaten en aanbevelingen*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023d). *Kwaliteit van de schoolexaminering*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023e). *Kwaliteit voorschoolse educatie 2022. Factsheet – juni 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023f). *Onderzoek accreditatiestelsel hoger onderwijs. Deel 1 Werkwijze bij beoordelingen bestaande opleidingen gericht op onafhankelijkheid, deskundigheid en validiteit & betrouwbaarheid*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023g). *Sturen op sociale veiligheid in het hoger kunst- en mode-onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023h). *Sturing op de basisvaardigheden*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023i). *Veiligheid op gezinslocaties in beeld*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023j). *Zicht en sturing op en verantwoording van doelmatige besteding middelen passend onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024a). *Beleid van mbo-instellingen rond stagediscriminatie*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024b). *Effect type onderwijs op leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024c, te verschijnen). *In- en doorstroommonitor hoger onderwijs 2008-2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024d). *Kwaliteit van de extra ondersteuning in het funderend onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024e). *Landelijk rapport VVE/LEA. Verdiepend thema resultaatafspraken voorschoolse educatie*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024f). *Overzicht dossiers*

- vertrouwensinspecteurs in het onderwijs in schooljaar 2022-2023. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024g). *Peil.Rekenen en wiskunde einde leerjaar 2 voortgezet onderwijs 2021-2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024h). *Peil.Taal en rekenen. Einde bo, sbo en so 2022/2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024i). *Technisch rapport dagelijkse oplossingen leraren- en schoolleiderstekort. De Staat van het Onderwijs 2024*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024j). *Technisch rapport docentprofessionalisering hoger onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2024*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024k). *Technisch rapport financiële kwaliteit. De Staat van het Onderwijs 2024*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024l). *Technisch rapport hoger onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2024*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024m). *Technisch rapport incidenteel geld in het funderend onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2024*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024n). *Technisch rapport inhoud van professionaliseringsactiviteiten. De Staat van het Onderwijs 2024*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024o). *Technisch rapport middelbaar beroepsonderwijs. De Staat van het Onderwijs 2024*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024p). *Technisch rapport monitoronderzoek OR1/OR2 in het voortgezet speciaal onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2024*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024q). *Technisch rapport primair onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2024*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024r). *Technisch rapport resultaten sociale veiligheidsmonitor funderend onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2024*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024s). *Technisch rapport schoolverschillen. De Staat van het Onderwijs 2024*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024t). *Technisch rapport steekproef kwaliteitsonderzoeken 2023-2024. De Staat van het Onderwijs 2024*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024u). *Technisch rapport voortgezet onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2024*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024v). *Technisch rapport (voortgezet) speciaal onderwijs en samenwerkingsverbanden. De Staat van het Onderwijs 2024*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2024w, te verschijnen). *Zittenblijven. Ongewenst, maar hardnekkig*. Inspectie van het Onderwijs.
- Kennis, R., Eimers, T., Visser, B., Scheeren, L., Coenen, J., Bremer, B., Van Drie, E., Cuppen, J., & Luyten, E. (2023). *Monitor passend onderwijs in het mbo. Meting 2022*. KBA Nijmegen/ECBO/ResearchNed.
- Kleinjan, M., Pieper, I., Stevens, G., Klundert, N. Van de, Rombouts, M., Boer, M., & Lammers, J. (2020). *Geluk onder druk? Onderzoek naar het mentaal welbevinden van jongeren in Nederland*. TrimboS-instituut/UNICEF.
- Lodewick, J., Geurts, J., Lucas, K., van den Broek, A., en Ramakers, C. (2023). *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021-2022: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*. ResearchNed.
- LOWAN (2022). *Inventarisatie instroom nieuwkomers in het basisonderwijs (4-12 jaar)*. Lowan ondersteuning onderwijs nieuwkomers.
- LOWAN (2023). *Zeker 2000 kinderen in vo-leeftijd krijgen geen onderwijs. Nieuwsbericht*. Lowan ondersteuning onderwijs nieuwkomers.
- Meelissen, M., Maassen, N., Gubbels, J., Van Langen, A., Valk, J., Dood, C., Derks, I., In 't Zandt, M., & Wolbers, M. (2023). *Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht*. <https://doi.org/10.3990/1.9789036559461>
- Meier, P. (2022). *'Less is more?' – The effects of ICT on Dutch student performance examining the PISA*. Master Thesis. Universiteit Utrecht.
- Mulder L, Wouters, A, Twisk, J.W.R, Koster, A.S., Akwiwu, E.U., Ravesloot, J.H., Croiset, G., & Kusurkar, R.A. (2022) Selection for health professions education leads to increased inequality of opportunity and decreased student diversity in The Netherlands, but lottery is no solution: A retrospective multi-cohort study. *MedicalTeacher* 44 (7), 790-799.
- Mulder L., Akwiwu, E.U., Twisk, J.W.R., Koster, A.S., Ravesloot, J.H., Croiset, G., Kusurkar, R.A., & Wouters, A. (2023). *Inequality of opportunity in selection procedures limits diversity in higher education: An intersectional study of Dutch selective higher education programs*. PLOS ONE <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0292805>
- Nuffic (2023). *Incoming degree mobility in Dutch higher education 2022-23*. Nuffic.
- NVAO (2023). *NVAO Jaarverslag 2022*. NVAO.
- OCW (2023a). *Nationaal Programma Onderwijs. Vijfde voortgangsrapportage*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2023b). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2023*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2024a). *Leerlingenaantallen voortgezet onderwijs. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/leerlingen/leerlingenaantallen-voortgezet-onderwijs>*
- OCW (2024b). *Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/leerlingen/aantallen-ontwikkeling-aantal-leerlingen>*
- OECD (2023). *Education at a glance 2023: OECD indicators*. OECD Publishing.
- Onderwijskennis (2021). *Zittenblijven en versnellen | Onderwijskennis*. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van <https://www.onderwijskennis.nl/themas/zittenblijven-en-versnellen>
- Onderwijskennis (2024). *Differentiatie tussen klassen | Onderwijskennis*. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van <https://www.onderwijskennis.nl/toolkit-leren-en-lesgeven/differentiatie->

- tussen-klassen
- Onderwijsraad (2021). *Later selecteren, beter differentiëren*. Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*. Onderwijsraad.
- PO-Raad (2023). *Sectorrapportage PO 2023*. PO-Raad.
- RCGOG (2024). *Advies over de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld in hoger onderwijs en wetenschap. Brief 24 januari 2024*. Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld (RCGOG).
- Regioplan (2023). *De overstap van vso naar mbo. Hoe kan de overstap worden versoepeld?* Regioplan.
- ResearchNed (2023a). *Meer uren werken in het onderwijs na (financiële) prikkels*. ResearchNed.
- ResearchNed (2023b). *Vertrekredenen leraren en docenten in het po, vo en mbo*. ResearchNed.
- ResearchNed (2024, te verschijnen). *Ervaren toerusting van leerlingen en studenten*. ResearchNed.
- RIVM (2018). *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018. Een gezond vooruitzicht*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- RVS (2018). *Essay Over bezorgd: Maatschappelijke verwachtingen en mentale druk onder jongvolwassenen*. Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS).
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American psychologist*, 55 (1), 68.
- Schenke, W., Stronkhorst, E., Bomhof, M., & de Jong, A. (2022). *Monitor Professionele ontwikkeling schoolleiders en bestuurders VO 2020-2021*. Kohnstamm Instituut
- Schreurs, S., Steenman, S., Kool, A., Stegers-Jager, K., & Cleutjens, K. (2022). *Handboek Selectie Hoger Onderwijs*. Universiteit Utrecht.
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Losito, B., Agrusti, G., Friedman, T., & Damiani, V. (2023). *Education for Citizenship in Times of Global Challenge. IEA International Civic and Citizenship Education Study 2022 International Report*. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- SER (2021). *Gelijke kansen in het onderwijs. Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen*. Sociaal-Economische Raad (SER).
- Sims, S., Fletcher-Wood, H., O'Mara-Eves, A., Cottingham, S., Stansfield, C., Van Herwegen, J., Anders, J. (2021). *What are the Characteristics of Teacher Professional Development that Increase Pupil Achievement? A systematic review and meta-analysis*. London: Education Endowment Foundation.
- Stellaard, S. (2023). *Boemerangbeleid. Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*. Boom.
- Stevens, G., Rombouts, M., Maes, M., Zondervan, A., Van Dorsselaer, S., Schouten, F., & Scheffers-van Schayck, T. (2023). *Jong na corona. Welbevinden van jongeren tussen 2017 en 2022 en inzet van NP Onderwijsmiddelen door scholen*. Trimbos Instituut/Universiteit Utrecht.
- Stevenson, M., Hedberg, J. G., O'Sullivan, K. A., & Howe, C. (2016). Leading learning: The role of school leaders in supporting continuous professional development. *Professional Development in Education*, 42 (5), 818-835.
- Studiekeuze123 (2023). *Resultaten Nationale Studentenenquête 2023*. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van: <https://lcsk.nl/nse/resultaten/>
- Swart, N., Gubbels, J., In 't Zandt, M., Wolbers, M., & Segers, E. (2023). *PIRLS-2021: Trends in leesprestaties, leesattitudes en leesgedrag van tienjarigen uit Nederland*. Expertisecentrum Nederlands.
- Tinto, V. (2012). Enhancing student success: Taking the classroom success seriously. *Student Success*, 3 (1), 1.
- TNO (2023). *Nationale Enquete Arbeidsomstandigheden 2022*. TNO.
- Trimbos (2021a). *Het mentaal welbevinden van jongeren in het praktijkonderwijs en cluster 4-onderwijs*. Cijfers uit het EXPLORE-onderzoek 2019. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van: <https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/2021/11/AF1928-Het-mentaal-welbevinden-van-jongeren-in-het-praktijkonderwijs-en-cluster-4-onderwijs.pdf>
- Trimbos (2021b). *Inzetten op welbevinden. In context van NPO*. Geraadpleegd op 5 maart 2024 van: <https://www.trimbos.nl/docs/0e582a11-12ff-4bea-a357-bd259d18dbff.pdf>
- Van den Broek, A., Termorshuizen, T., & Cuppen, J. (2023). *Monitor Beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2022-2023*. ResearchNed.
- Van den Broek, P., Helder, A., Espin, C., & Van der Liende, M. (2021). *Sturen op begrip: Effectief leesonderwijs in Nederland*. Universiteit Leiden.
- Van der Aa, R., Van den Berg, D., Scheeren, J., Stevenson, S., Vermeulen, M., Vrieling, S., & Van Zijtveld, S. (2020). *Onderwijstijd: Meer of minder? Internationaal vergelijkend onderzoek naar de urennorm en onderwijstijd in het primair onderwijs*. CAOP.
- Van Geel, M., Rekers-Mombarg, L., Visscher, A., Maslowski, R., Ritzema, L., & Bosker, R. (2022). *Bekendheid, benutting en effectiviteit van professionaliseringsprikkel in het voortgezet onderwijs*. Universiteit Twente/GION.
- Van Helvoirt, D., & Smeets, E. (2022). *Veiligheid in het onderwijs. Verslag van een literatuurstudie*. KBA Nijmegen.
- Vereniging Hogescholen (2022). *Code Sociale Veiligheid hbo kunstonderwijs*.
- Van Toly, R., Bijman, D., & Kans, K., m.m.v. Wagemakers, S., Geertsma, A., Hofland, A., Coppens, K., Cuppen, J., & Koning, I. (2018). *Monitor Sociale Veiligheid in de mbo-sector 2017- 2018. Deel 1: Studenten*. Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO).
- Van Vugt, L., Haelermans, C., Abbink, H., Baumann, S., & Hendrikse, A. (2023). *Taalvaardigheid: 1ste meting Masterplan basisvaardigheden*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).
- Van Zanten, M. (2020). *Opportunities to learn offered by primary school mathematics textbooks in the Netherlands*. Utrecht University.
- VO-raad (2023). *Sectorrapportage-VO 2023*. VO-raad.
- VTOI-NVTK (2023). *Handreiking toetsing doelmatige besteding van middelen in het onderwijs*. VTOI-NVTK.

# Afkortingen

## A

amv alleenstaande minderjarige asielzoeker  
aoc agrarisch opleidingscentrum

## B

bo basisonderwijs  
bbl beroepsbegeleidende leerweg  
bol beroepsopleidende leerweg

## C

cao collectieve arbeidsovereenkomst  
CAOP Centrum Arbeidsverhoudingen  
Overheidspersoneel  
CE centraal examen  
Cito Centraal Instituut Toetsontwikkeling

## F

fte fulltime-equivalent

## H

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

## I

ICCS International Civic and Citizenship Education Study  
ISK internationale schakelklas  
ITK instellingstoets kwaliteitszorg

## J

JJI Justitiële Jeugdinrichting

## L

LEA Lokale Educatieve Agenda  
LOB loopbaanoriëntatie en -begeleiding

## M

mbo middelbaar beroepsonderwijs

## N

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

## O

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

## P

pabo pedagogische academie voor het basisonderwijs  
PIRLS Progress in International Reading Literacy Study  
PISA Programme for International Student Achievement  
po primair onderwijs  
PTA programma van toetsing en afsluiting

## R

roc regionaal opleidingscentrum

## S

sbo speciaal basisonderwijs  
so speciaal onderwijs  
swv samenwerkingsverband passend onderwijs

## V

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

## W

WEB Wet educatie en beroepsonderwijs  
wo wetenschappelijk onderwijs  
WVO Wet op het voortgezet onderwijs

# Colofon

## Over ons

Wij zijn de Inspectie van het Onderwijs. In het belang van ruim 4 miljoen leerlingen en studenten houden wij toezicht op het Nederlandse onderwijs. Want elke leerling en iedere student heeft recht op goed onderwijs. Daarom onderzoeken wij wat er goed gaat, wat er beter kan, en wat er beter móet.

## Publicatie

Inspectie van het Onderwijs

## Inspectieleiding Staat van het Onderwijs

Ria Westendorp  
Matthijs van den Berg

## Programmaleiding Staat van het Onderwijs

Ralph Rusconi

## Eindredactie

Machteld Swanborn

## Auteurs & onderzoekers

Roel Ariës  
Sylvia van der Avoort  
Miriam Baltussen  
Thomas Binnekamp  
Isabel ten Bokkel  
Thomas Braas  
Laurens de Croes

Daan Fettelaar  
Joos Francke  
Marieke Jepma  
Esther Klinkenberg  
Laura Kolijn  
Tessie Kuiper  
Rik Kuurstra  
Jan-Willem Maijvis  
Hans Oepkes  
Martine Pol-Neefs  
Nina Post  
Elsbeth Prins  
Yael Reijmer  
Susanne Rijken  
Lela Roos  
Ghislaine Schmidt  
Bloem Schmitz  
Sanneke Schouwstra  
Els Schram  
Menno van Setten  
Nadine Sterk-Zeeman  
Femke Stoutjesdijk  
Hilde Stuurman  
Sanne Veldhuis-Nikkelen  
Stan Vermeulen  
Gerard de Vries  
Trudie Wick-Campman  
Eveline de Zeeuw  
Niklas Ziegler

## Organisatie

Samia Alloul  
Diana van Assen  
Leonie van Breeschoten

Roos Daemen  
Daan Jansen  
Marlies Kraaij-Krijgsman  
Marieke van der Meer  
Hilde Oversteeg  
Dorien Plante  
Lucas Verbunt  
Claudia de Vries

## Drukwerk en opmaak

Xerox, Osage

## Fotografie

Marieke Duijsters

## Gefotografeerde scholen en instellingen

IKC Achterberg in Dongen  
Kalsbeek College, locatie Bredius in Woerden  
De Lasenberg in Soest  
MboRijnland in Gouda  
Universiteit Twente in Enschede

## Redactie

Leene Communicatie

## Visualisaties en vormgeving

Clarify

# Extra informatie

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

## **Auteursrechten voorbehouden**

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

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

Copyright © 2024, Inspectie van het Onderwijs,  
Nederland  
[www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)

Inspectie van het Onderwijs  
Postbus 2730  
3500 GS Utrecht



A photograph of two young women sitting at a desk in a classroom. The woman on the left is wearing a pink hoodie and is smiling while looking at a blue laptop. The woman on the right is wearing a black sweater and is looking at the laptop. There are books on the desk in front of them. In the background, there is a window and some laboratory equipment on a counter.

Bekijk ook het online magazine bij  
De Staat van het Onderwijs 2024:  
[magazines.onderwijsinspectie.nl/  
staatvanhetonderwijs](https://magazines.onderwijsinspectie.nl/staatvanhetonderwijs)