



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

De Staat van het Onderwijs

2022

2020

De Staat van
het Onderwijs

Voorwoord

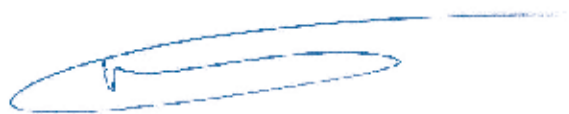
Ieder jaar maken wij de staat van het onderwijs op, zoals dat in artikel 23 lid 8 van de Grondwet wordt gevraagd. We brengen feiten en cijfers bijeen, we tonen meerjarige ontwikkelingen en resultaten, we signaleren verbanden en oorzaken.

Maar terwijl wij bezig waren de Staat van het Onderwijs 2020 af te ronden, kreeg ook Nederland onverwachts te maken met de coronacrisis. Een wereldwijde epidemie met verregaande gevolgen voor het land en voor het onderwijs. Op het moment dat wij dit schrijven volgen de meeste leerlingen en studenten onderwijs op afstand in plaats van op school, en zijn de eindtoets in het primair onderwijs en het centraal eindexamen in het voortgezet onderwijs komen te vervallen. Leraren, schoolleiders en bestuurders doen er alles aan om hun leerlingen en studenten toch nog zo goed mogelijk onderwijs te bieden. Kortom, het onderwijs heeft zijn handen overvol aan het uitvoeren van de kerntaken in haast onmogelijke omstandigheden.

Daarom is dit niet het moment om het gesprek te voeren over wat de inhoud van deze publicatie betekent voor het onderwijs. Om die reden presenteren we de informatie feitelijk, zonder de gebruikelijke duiding in het voorwoord.

In deze Staat van het Onderwijs 2020 rapporteren wij over het functioneren van het onderwijsstelsel in het afgelopen jaar. Daarbij kijken we naar de kernfuncties van het onderwijs: allocatie (studenten opleiden voor een goede positie op de arbeidsmarkt), socialisatie (sociale en maatschappelijke ontwikkeling van leerlingen en studenten bevorderen), selectie en gelijke kansen (leerlingen en studenten selecteren en plaatsen in een passende onderwijsomgeving, een passende schoolsoort of passend opleidingsniveau) en kwalificatie (kennis en vaardigheden bijbrengen). Daarnaast gaat de Staat van het Onderwijs 2020 dieper in op verschillen tussen de prestaties die scholen met vergelijkbare leerlingenpopulaties realiseren, op het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en op vragen rond de inrichting van en sturing op het onderwijsstelsel.

Wat de gesignaleerde ontwikkelingen betekenen en hoe de kennis kan worden benut, daarover spreken wij graag later met de onderwijspartners. Als de situatie weer voldoende genormaliseerd is om gezamenlijk verder vooruit te kijken. Voor de tussentijd wensen wij alle sterkte aan iedereen binnen en rond het onderwijs.



Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs



Esther Deursen
waarnemend Inspecteur-generaal van het Onderwijs





1

Blik op het stelsel

Pagina | 8

2

Primair onderwijs

Pagina | 50

3

Voortgezet onderwijs

Pagina | 78

4

(Voortgezet) speciaal onderwijs

Pagina | 106

5

Middelbaar beroepsonderwijs

Pagina | 134

6

Hoger onderwijs

Pagina | 166

1

Blik op het stelsel

1.1	Staat van het Nederlandse onderwijs	11
1.2	Goed onderwijs voor alle leerlingen en studenten	23
1.3	Druk op onderwijsstelsel neemt toe	35
1.4	Vasthouden basisniveau onderwijskwaliteit	41
	Literatuur	46



1.1 Staat van het Nederlandse onderwijs

1.1.1 De kerntaken van het onderwijs

Het onderwijs heeft verschillende kerntaken. Er zijn verschillende indelingen van deze kerntaken van het onderwijs in gebruik (zie ook Onderwijsraad, 2016; Van de Werfhorst, Elffers & Karsten, 2015). In de Staat van het Onderwijs geven wij jaarlijks een beeld van de stand van zaken rond de volgende vier kerntaken.

- **Allocatie:** het opleiden van studenten voor een goede positie op de arbeidsmarkt;
- **Socialisatie:** het bevorderen van sociale en maatschappelijke ontwikkeling;
- **Selectie en gelijke kansen:** het selecteren en plaatsen van leerlingen en studenten in een passende onderwijsomgeving, met certificering en diplomering in een passende schoolsoort of passend opleidingsniveau;
- **Kwalificatie:** het bijbrengen van kennis en vaardigheden.

1.1.2 Aansluiting op de arbeidsmarkt (allocatie)

Meeste jongeren vinden een plaats op de arbeidsmarkt • Een belangrijke opgave voor het onderwijs is om jongeren op te leiden voor een passende plaats op de arbeidsmarkt. Om zo zelfstandig te kunnen functioneren in de maatschappij. Voor veel van de jongeren die voor het eerst gediplomeerd het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs (hbo) of wetenschappelijk onderwijs (wo) verlaten, verloopt deze overgang goed. Van deze jongeren heeft 85 procent een jaar na afloop van het laatste studiejaar werk, in loondienst of als zelfstandige. Het werk sluit voor 79 procent van de gediplomeerde schoolverlaters aan op het niveau van het gevolgde onderwijs (Huijgen, Meng & Peeters, 2019). Ongeveer twee derde van de gediplomeerden zou dezelfde opleiding opnieuw kiezen.

Voortijdig schoolverlaters ook vaker aan het werk •

De kans op werk is net zo snel toegenomen voor voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) als voor schoolverlaters met een startkwalificatie. Vsv'ers zijn jongeren

die het onderwijs verlaten voor hun 23e jaar zonder een diploma op minimaal havo, vwo- of mbo 2-niveau. Voor vsv'ers was in 2014 de kans op werk direct na het verlaten van de studie 26 procent en in 2018 was dit 39 procent. Ook ongediplomeerde voormalige studenten van de entreeopleiding zijn vaker aan het werk. Het arbeidsmarktperspectief van deze groepen blijft wel achter op dat van gediplomeerden. Ook is het aannemelijk dat deze groep als eerste uitvalt als de arbeidsmarkt zich minder gunstig ontwikkelt. Zonder diploma hebben zij dan minder kans op het vinden van een nieuwe baan, waardoor zij op de lange termijn kwetsbaar blijven.

Gunstige arbeidsmarkt een aannemelijke verklaring voor toename vsv •

Het aandeel vsv'ers stijgt sinds 2 jaar, zowel in het mbo als in het voortgezet onderwijs. In schooljaar 2017/2018 verliet 5,1 procent van de studenten het mbo voortijdig, 0,5 procent het voortgezet onderwijs en ruim 10 procent het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). De gunstige arbeidsmarkt is een aannemelijke verklaring voor de toename van het aantal vsv'ers. In bijna alle arbeidsmarktregio's is zowel het voortijdig schoolverlaten als ook de werkgelegenheid toegenomen (UWV, 2018).

Arbeidsmarktperspectief kwetsbare leerlingen en studenten blijft een uitdaging •

De kans op werk is voor bepaalde groepen leerlingen en studenten nog steeds beperkt ondanks de gunstige arbeidsmarkt. Het gaat hier onder andere over leerlingen en studenten uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso), het praktijkonderwijs en uit entreeopleidingen. In het vso is er een specifieke leerroute voor leerlingen die worden opgeleid voor een plek op de arbeidsmarkt, al dan niet op een beschutte werkplek (arbeidsmarktgericht uitstroomprofiel). Slechts 25,8 procent van de schoolverlaters in 2017/2018 vond in het jaar na uitstroom een plek op de arbeidsmarkt. De entreeopleiding geeft een student een kans om beter geschoold aan het werk te gaan, weliswaar zonder startkwalificatie. Van de studenten die na het behalen van de entreeopleiding uitstromen, heeft 50 procent na 1 jaar werk. Ook voor studenten uit het praktijkonderwijs zijn de kansen op de arbeidsmarkt relatief beperkt.

Ongeveer 15 procent heeft in het jaar na uitstroom werk. Meer dan de helft kiest ervoor door te gaan naar vervolgonderwijs.

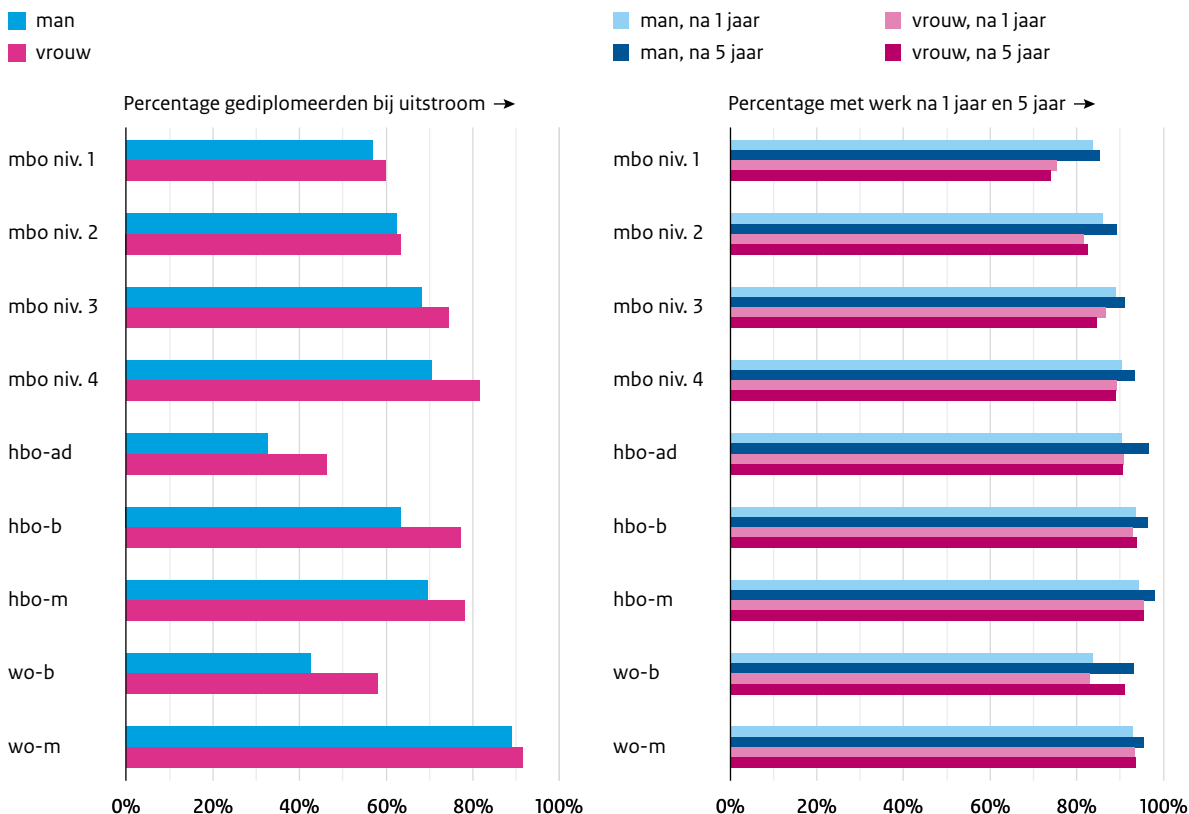
Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond relatief vaak geen werk • Het stijgende onderwijsniveau van studenten met een 2^e generatie niet-westerse migratieachtergrond (zie hoofdstukken 3 tot en met 6) zien we niet terug op de arbeidsmarkt. Deze studenten hebben een jaar na het verlaten van het onderwijs vaker geen werk dan andere onderwijsverlaters. Ook na 5 jaar is dit nog het geval. Het verschil in arbeidsparticipatie tussen studenten met en zonder migratieachtergrond is bij mbo-gediplomeerden groter dan bij hbo- en wo-gediplomeerden. Voor mbo-gediplomeerden ligt het verschil tussen de 8 en 10 procent, voor hbo- en wo-gediplomeerden op ongeveer 6 procent. Na 5 jaar neemt het verschil bij de wo-gediplomeerden verder af, maar bij de hbo- en mbo-gediplomeerden neemt het verschil dan toe. Er zijn geen verschillen in uurloon tussen onderwijsverlaters met en zonder migratieachtergrond.

Mannen betere baankansen ondanks minder studiesucces • Jongens verlaten vaker dan meisjes het onderwijs zonder startkwalificatie, hebben minder studiesucces, gaan minder vaak naar een vervolgonderwijs en doen langer over hun studie. Op de arbeidsmarkt is het een ander verhaal (figuur 1). Een jaar na uitstroom uit het onderwijs hebben mannen vaker werk en een hoger uurloon dan vrouwen met dezelfde opleiding. Zo ligt de baankans voor mannen met een mbo 1- of 2-diploma 12,5 procent hoger dan voor vrouwen. Hun uurloon ligt 4 procent hoger. Alleen bij hbo- en wo-gediplomeerden zijn er een jaar na het verlaten van het onderwijs nog geen grote verschillen in arbeidsparticipatie en uurloon tussen mannen en vrouwen. Na 5 jaar zijn die verschillen er wel. Ook onder hbo- en wo-gediplomeerden zijn de mannen dan vaker aan het werk en ontvangen ze een hoger uurloon.

Emancipatie-paradox heeft meerdere oorzaken • De paradox tussen enerzijds een hoger uitstroomniveau van vrouwen en anderzijds een lagere arbeidsparticipatie heeft meerdere oorzaken. Vrouwen kiezen vaker dan

Figuur 1 Diploma bij uitstroom en werk na 1 en na 5 jaar, naar geslacht

Mannen hebben betere baankansen dan vrouwen ondanks minder studiesucces



Bron: Inspectie van het Onderwijs, eigen berekeningen op basis van CBS microdata

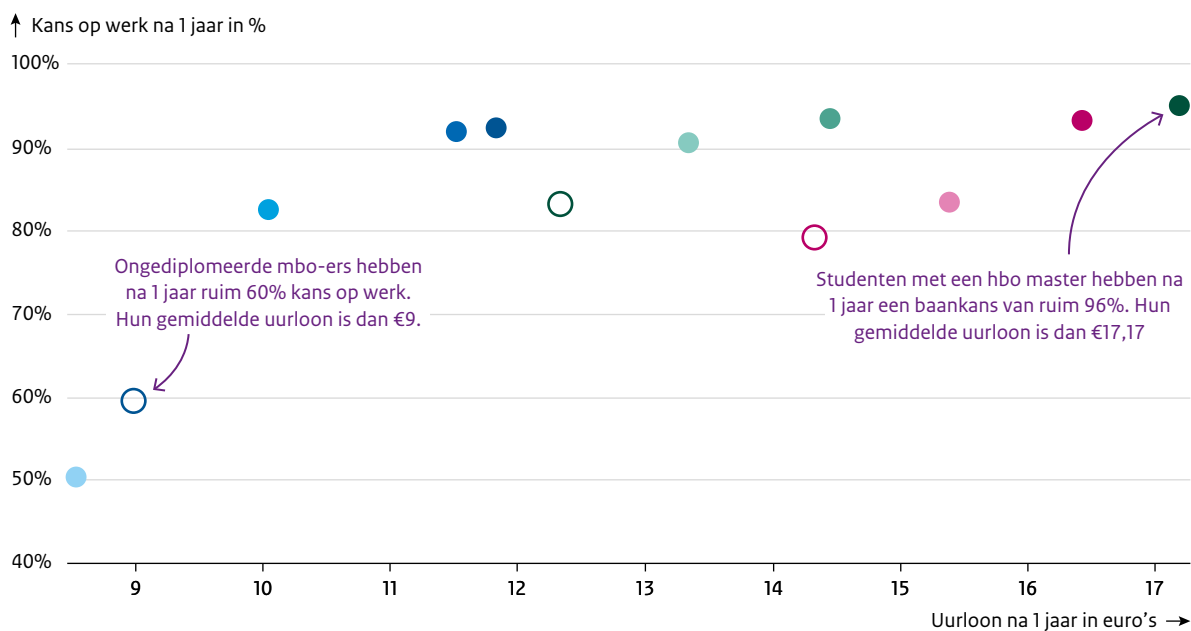
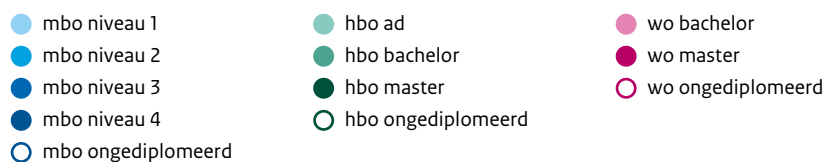
mannen voor bepaalde - vaak slechter betalende - vakgebieden, huisouderschap of deeltijdwerk. Deze keuzes maken zij vaak al vroeg in het leven, vooral door voorbeelden en verwachtingen van anderen, zoals ouders (SCP, 2018). Ook hebben werkgevers soms vooroordelen en traditionele verwachtingspatronen, waardoor (jonge) vrouwen minder makkelijk worden aangenomen of promotie maken (SCP, 2018; Van Breeschoten, 2019). Tot slot kan een gebrekkige beroepsvoorlichting door opleidingen een rol spelen. Opleidingen kunnen meer aandacht besteden aan de toekomstige arbeidsvoorwaarden van banen, het belang van economische zelfstandigheid en de verdeling van arbeid en zorg voor kinderen (SCP, 2018).

Baankansen en loon verschillen naar uitstroomniveau • Afhankelijk van het uitstroomniveau zijn er verschillen in de kans op werk en de te verwachten hoogte van het uurloon. In het algemeen zijn de baankansen voor hbo- en wo-geïdiplomeerden vergelijkbaar, maar zijn de uurlonen voor wo-geïdiplomeerden hoger. Hbo-geïdiplomeerden hebben

weer betere baankansen en hogere lonen dan mbo-geïdiplomeerden (figuur 2). Studenten die het hbo of het wo verlaten met alleen een diploma van het voortgezet onderwijs hebben minder vaak werk dan bijvoorbeeld mbo-2-geïdiplomeerden. En ongediplomeerde wo-verlaters die in loondienst werken, verdienen een uurloon dat vergelijkbaar is met dat van mbo-4-geïdiplomeerden. Ongediplomeerde hbo-verlaters verdienen gemiddeld minder dan mbo-4-geïdiplomeerden. Deze verschillen zijn 5 jaar na uitstroom uit het onderwijs nog steeds aanwezig. De baankansen voor studenten met een mbo-2-diploma en soms ook met een mbo-3-diploma liggen beduidend lager dan die van mbo-4-studenten. De baankansen van mbo-2-studenten lijken bij een aantal opleidingsrichtingen meer op die van ongediplomeerden. Overigens zijn er soms grote verschillen in baankansen en uurloon tussen opleidingen binnen een zelfde uitstroomniveau. Enkele mbo-4-opleidingen hebben een startsalaris dat vergelijkbaar is met een gemiddeld startsalaris bij een wo-diploma (Inspectie van het Onderwijs, 2019b).

Figuur 2 Baankansen en uurloon naar uitstroomniveau

Een diploma halen loont



Bron: Inspectie van het Onderwijs, eigen berekeningen op basis van CBS microdata

1.1.3 Socialisatie

Inzicht in bijdrage scholen aan sociale en maatschappelijke competenties beperkt • Onderwijs levert een belangrijke bijdrage aan de vorming van jonge mensen. Leerlingen ontplooiën zich op allerlei manieren en scholen kunnen daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Daarbij zijn sociale en maatschappelijke vorming belangrijke aspecten, waarvan waardenoverdracht, de bevordering van autonomie en zelfstandigheid onderdeel zijn. Zo worden jonge mensen optimaal toegerust voor een succesvolle levensloop. Samenleven met anderen is daarvan een belangrijk onderdeel. Over de opbrengsten van het onderwijs wat betreft sociale en maatschappelijke competenties is weinig bekend. Op stelselniveau is het inzicht in de uitkomsten hooguit fragmentarisch en op schoolniveau is meestal ook weinig of geen zicht op de sociale uitkomsten.

Burgerschapsoverdracht vraagt aandacht en duidelijkheid • Bij de verwerving van maatschappelijke competenties spelen omgaan met anderen en deelname aan de samenleving een belangrijke rol. Toerusting tot deelname aan onze open, vrije en democratische samenleving en bevordering van de waarden nodig voor het voortbestaan daarvan, zijn dan centrale elementen. Deze taak wordt ook wel aangeduid als de burgerschapsoverdracht van de school. De inspectie wijst er al geruime tijd op dat deze opdracht meer aandacht van scholen vraagt. Het wetsvoorstel Verduidelijking burgerschapsoverdracht in het funderend onderwijs, in combinatie met het traject van curriculumvernieuwing in het funderend onderwijs, onderstreept deze opdracht en wil leraren en schoolleiders duidelijkheid geven over de invulling van de burgerschapsoverdracht. Recente discussies over wat deze taak betekent, en de eisen die daarbij aan scholen gesteld mogen worden, onderstrepen daarvan het belang. De inspectie wijst op het belang van de formulering van duidelijke verwachtingen, zodat scholen en samenleving weten wat van scholen wordt verwacht en zo nodig geëist mag worden.

Effectief burgerschapsonderwijs • Een veilig en open schoolklimaat (bijvoorbeeld Isac, Maslowski, Creemers & Van der Werf, 2014) en ruimte voor discussie in de klas (bijvoorbeeld Isac & Van der Werf, 2011; Dijkstra, Kuiper & Nieuwelink, 2018) zijn van positieve invloed op de sociale en maatschappelijke competenties van leerlingen. Ook komen een door de school ontwikkelde visie op burgerschapsonderwijs, het hebben van specifieke leerdoelen voor burgerschap en frequente aandacht voor burgerschapsthema's de sociale en maatschappelijke competenties van leerlingen ten goede. Op scholen waar veel aandacht is voor burgerschapsonderwijs zijn de verschillen in burgerschap kleiner tussen leerlingen

naar sociale achtergrond (bijvoorbeeld Neundorf, Niemi & Smets, 2016; Wanders, Dijkstra, Maslowski & Van der Veen, 2019). Burgerschapsonderwijs kan dus een compenserend effect hebben voor jongeren die van huis uit minder meekrijgen. Het in kaart brengen van de burgerschapscompetenties van leerlingen is goed mogelijk. Toch zien we dat weinig scholen dit doen. Zowel voor de school als voor de omgeving is daardoor vaak onduidelijk wat leerlingen hebben geleerd en of dat aan de verwachtingen voldoet. Ook hebben scholen hierdoor geen inzicht in de effectiviteit van hun burgerschapsonderwijs. Kansen om de kwaliteit te verbeteren blijven hierdoor onbenut. Dit klemt zeker omdat de resultaten van het burgerschapsonderwijs in Nederland achterblijven bij de verwachtingen (Munniksma et al., 2017).

Sociale veiligheid en schoolklimaat • Een veilig en open schoolklimaat draagt niet alleen bij aan de bevordering van burgerschap, maar is ook een belangrijke voorwaarde voor het geven van onderwijs. Sinds enkele jaren is sprake van een wettelijke zorgplicht voor scholen waar het gaat om de sociale veiligheid van leerlingen op school. Een belangrijk onderdeel daarvan is de jaarlijkse monitoring door de school van de veiligheidsbeleving van leerlingen. Ruim driekwart (77 procent) van de basisscholen voldoet aan deze voorwaarde voor een goed veiligheidsbeleid. In het voortgezet onderwijs geldt dat voor 83 procent van de scholen. Volgens landelijke gegevens voelt 97 procent van de leerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs zich veilig (Nelen, et al., 2018). Toch is ook op veel scholen sprake van leerlingen die te maken hebben met (aanhoudend) pesten en gevoelens van onveiligheid. In het basisonderwijs gaat het om 1 op de 10 leerlingen en in het voortgezet onderwijs om 5 procent van de leerlingen die zegt te worden gepest. De inspectie ziet erop toe dat scholen monitoren en spreekt scholen aan als dat niet het geval is. Dat doet de inspectie ook als de uitkomsten van de monitoring vragen om aanpassing van het veiligheidsbeleid, maar scholen dat nalaten.

Basiswaarden van de democratische rechtsstaat • De vrijheid van onderwijs, zoals opgenomen in artikel 23 van de Grondwet, biedt scholen de ruimte om vanuit eigen levensbeschouwelijke grondslag invulling te geven aan het onderwijs. Deze vrijheid past in een open en door diversiteit gekenmerkte samenleving, maar is niet zonder grenzen. Die worden bepaald door wet- en regelgeving, zoals kerndoelen en de wettelijke burgerschapsoverdracht, waarin de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals gelijkwaardigheid en het afwijzen van discriminatie een centrale rol spelen. Het debat over een lesmethode op islamitische basisscholen rond seksuele diversiteit en de omgang tussen jongens en meisjes was voor de inspectie aanleiding om te onderzoeken hoe

scholen invulling geven aan onderwerpen waarover morele opvattingen van scholen soms sterk verschillen van die in de samenleving. Daarvoor zijn zo'n 80 bekostigde en niet-bekostigde scholen uit vrijwel alle sectoren en richtingen onderzocht. Het onderzoek laat zien dat scholen bij thema's zoals seksuele diversiteit, de gewenste omgang tussen jongens en meisjes en rollen van mannen en vrouwen, of de verhouding tussen de eigen godsdienstige uitgangspunten en dominante maatschappelijke opvattingen, gebruik maken van de ruimte die de vrijheid van onderwijs geeft. De inspectie stelde vast dat scholen daarbij grotendeels handelen binnen de grenzen van de wet. Ook stelde de inspectie vast dat op vrijwel geen onderzochte school sprake is van strijdigheid met basiswaarden. Dat geldt ook voor methoden die scholen gebruiken. Wel gaat het soms om opvattingen die in de samenleving tegenspraak oproepen of omstrede zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2020a).

Bevordering basiswaarden onvoldoende • Toch stemmen de resultaten niet tot tevredenheid. Soms is weinig of geen sprake van actieve bevordering van basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dat geldt soms voor het onderwijs in de klas en soms ook voor de methode die de school gebruikt. Actieve bevordering van basiswaarden is op alle scholen belangrijk. Dat geldt zeker voor scholen waar leerlingen over de schreef gaan of waar leerlingen de opvattingen die de school overdraagt verkeerd kunnen begrijpen. Hoewel ook deze scholen aan de wettelijke opdracht voldoen, vraagt dit toch aandacht. De kern van de burgerschapsopdracht is dat scholen de waarden bevorderen die onze vrije en democratische samenleving mogelijk maken. Onderwijsvrijheid geeft ruimte om eigen opvattingen over te dragen, maar dat kan alleen als er ook ruimte is voor mensen die anders leven, denken of geloven. Bij het bevorderen van de basiswaarden van de democratische rechtstaat hoort ook actieve aandacht voor verdraagzaamheid, gelijkwaardigheid en autonomie. Waar dit onvoldoende het geval was, deed de inspectie aanbevelingen tot verbetering of gaf in enkele gevallen een opdracht tot herstel. Daarbij gaat het om situaties waarin er risico's zijn rond de verwerving van basiswaarden door leerlingen, maar scholen daar weinig of geen aandacht aan schenken (Inspectie van het Onderwijs, 2020a).

1.1.4 Selectie en gelijke kansen

Selectie en gelijke kans op een passend aanbod

Stijging aandeel meervoudige adviezen • De adviezen die basisscholen geven voor de verschillende schoolsoorten in het voortgezet onderwijs zijn vergelijkbaar met voorgaande jaren. Ongeveer driekwart

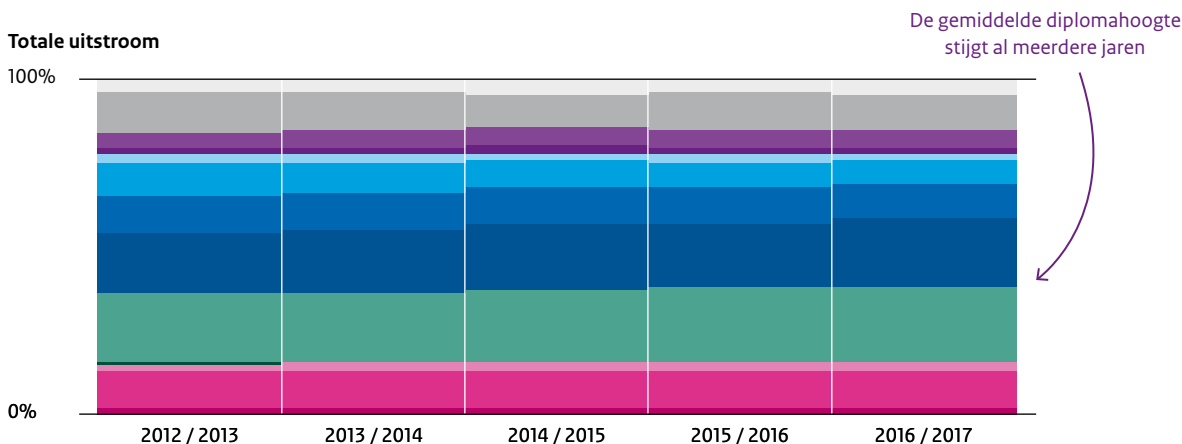
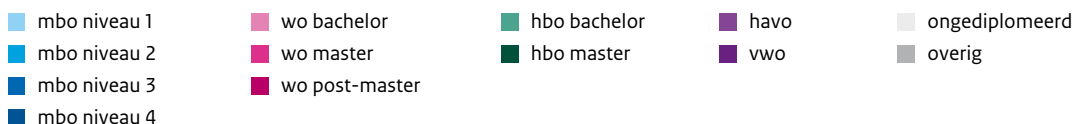
van de leerlingen krijgt in eerste instantie een advies vbo-gemengde/theoretische leerweg of hoger. Net als voorgaande jaren krijgen kinderen van ouders met een opleidingsniveau van maximaal mbo-2 voornamelijk vbo-adviezen terwijl kinderen van ouders met een hbo-master of wo-opleiding vooral havo- en vwo-adviezen krijgen. Het aandeel meervoudige initiële adviezen stijgt naar 28 procent in 2019. In 2015 kreeg nog 16 procent van de leerlingen een meervoudig advies.

Plaatsing leerjaar 3 stabiel • Sinds de invoering van de Centrale Eindtoets in 2015 zaten steeds meer leerlingen in het voortgezet onderwijs op het niveau van hun basisschooladvies. In 2018/2019 stabiliseert deze trend. Het aandeel leerlingen in leerjaar 3 dat een hele schoolsoort onder het niveau zit van het basisschooladvies neemt enigszins toe (12,7 procent) en het aandeel leerlingen dat boven dit niveau uitkomt neemt af (11 procent). Afstroom neemt wat toe onder leerlingen met een door de basisschool herzien advies (zie hoofdstuk 3).

Diplomahoogte stijgt • Jaarlijks verlaten 200.000 studenten voor de eerste keer het onderwijs. De meesten van hen hebben een diploma. Steeds vaker is dat een mbo 4-diploma of een hbo-diploma en steeds minder vaak een mbo 1- of 2-diploma (figuur 3). De gemiddelde diplomahoogte stijgt. Behalve door een betere plaatsing stijgt de diplomahoogte ook doordat de laatste jaren meer leerlingen en studenten diploma's stapelen of überhaupt de mogelijkheid krijgen om een diploma te halen, zoals vso-leerlingen die vaker examen zijn gaan doen (van 3.100 in 2013 naar ongeveer 4.800 in 2019). Juist op deze twee punten lijkt er in 2018/2019 echter weer sprake te zijn van een afname. Het is dus de vraag of de stijging van de diplomahoogte in de toekomst verder doorzet. Het aandeel onderwijsverlaters met een wo-diploma is de afgelopen 5 jaar stabiel. In internationaal perspectief zijn onze jongeren hoog opgeleid; het aandeel hoogopgeleiden is hoger dan het Europees gemiddelde (CBS, DUO & OCW, 2019b).

Hogere uitval maar ook terugkeer naar het onderwijs • Het aandeel vsv'ers is de afgelopen 2 jaar gestegen, maar een deel van de vsv'ers keert weer terug naar het onderwijs. Ruim 40 procent van de vsv'ers in 2013/2014 en 2014/2015 begon 2 of 3 jaar later opnieuw aan een opleiding. Bijna 40 procent van hen haalde alsnog een startkwalificatie. Een kwart verliet opnieuw het onderwijs. De rest volgt nog onderwijs.

Ook uitstroom zonder (beroeps)diploma • Na 2016/2017 verliet 8 procent van de schoolverlaters het onderwijs zonder enig diploma. De helft van deze jongeren is afkomstig uit het vso of het praktijkonderwijs.

Figuur 3 Uitstroom uit het stelsel in percentages, naar onderwijsniveau**Uitstroom uit het onderwijsstelsel**

Daarnaast verliet 6 procent het onderwijs met enkel een vmbo-diploma en nog eens 8 procent met alleen een havo- of vwo-diploma. In totaal gaat het, net als in eerdere jaren, om 22 procent van de leerlingen en studenten die het onderwijs na 2016/2017 verlieten zonder diploma of met alleen een voortgezet onderwijs-diploma. Dat zijn bijna 45.000 jongeren. Deze jongeren waren in schooljaar 2018/2019 (nog) niet teruggekeerd in het onderwijs.

Een op de acht hbo-verlaters heeft alleen een vo-diploma • Een groot deel van de jongeren die het onderwijs verlaten met alleen een havo- of vwo-diploma is wel begonnen aan een mbo- of hbo-opleiding, maar valt dan uit. Ruim een kwart van de hbo'ers valt uit zonder hbo-diploma. De helft van deze uitvallers heeft eerder wel een mbo 4-diploma gehaald, maar grofweg de andere helft heeft alleen een havo- of vwo-diploma. Van de hbo-verlaters heeft een op de acht (ca. 8.500 per jaar) dus alleen een havo- of vwo-diploma.

Ook in het wo zijn er afhakers • Ook uit het wo vertrekken studenten met alleen een voortgezet onderwijs-diploma. Het gaat om een stabiel aandeel van 5 procent. Een groeiend aandeel studenten stopt na het halen van een wo-bachelordiploma of valt uit bij de master: in 2012/2013 ging het om bijna 13 procent, in 2016/2017 om ruim 15 procent.

Uitvallers vaak vertraagde loopbaan • Net als vsv'ers hebben uitvallers uit het hoger onderwijs vaak al een moeizame schoolloopbaan achter de rug. Uitvallers uit het hbo met alleen een havodiploma zijn vaak jongens die al eerder vertraging opliepen in het voortgezet onderwijs. Zij bleven al in de onderbouw van het voortgezet onderwijs zitten, of volgden eerder vwo of de gemengde/theoretische leerweg in het vmbo. Twee keer blijven zitten op de havo of op- en afstroom in combinatie met zittenblijven geeft een twee keer zo grote kans op uitval uit het hbo als de havo binnen vijf jaar afronden.

Gelijke kansen

Verschillen in basisschooladviezen blijven gelijk • In 2017/2018 (Inspectie van het Onderwijs, 2019b) namen de verschillen in schooladviezen aan het eind van het basisonderwijs tussen cognitief vergelijkbare leerlingen met hoger en leerlingen met lager opgeleide ouders voor het eerst niet verder toe. In schooljaar 2018/2019 verandert dit niet. Helemaal vergelijkbaar is het niet, omdat een steeds groter deel van de leerlingen niet meer de Centrale Eindtoets van het College voor Toetsen en Examens (CvTE) maakt. Maar ook onder leerlingen die de ROUTE 8 toets van A-Vision maken, nemen de verschillen in adviesniveau tussen leerlingen met vergelijkbare prestaties niet toe.

Verschillen in schoolloopbanen tussen groepen leerlingen • Het opleidingsniveau van ouders is een belangrijke voorspeller voor het zittenblijven of versnellen in het basisonderwijs. Het aandeel leerlingen dat vertraging oploopt in het basisonderwijs (12,8 procent) daalt, terwijl het aandeel leerlingen dat versnelt (12,1 procent) stijgt. Leerlingen van ouders met maximaal een mbo 2-diploma lopen vaker vertraging op in de schoolloopbaan dan leerlingen van anders opgeleide ouders. Dit geldt vooral voor leerlingen die geen migratieachtergrond hebben. Zittenblijven in het voortgezet onderwijs neemt toe, vooral onder leerlingen zonder migratieachtergrond. In havo 4 blijft inmiddels ruim 15 procent van de leerlingen zitten, in vwo 5 een kleine 11 procent.

Schoolloopbaan vo verschilt naar opleidingsniveau ouders • Net als in eerdere jaren (zie bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs 2017) verschilt de schoolloopbaan van leerlingen in het voortgezet onderwijs naargelang het opleidingsniveau van de ouders. Leerlingen waarvan de ouders wetenschappelijk zijn opgeleid blijven minder vaak zitten, worden hoger geplaatst en stromen na het diploma vaker door binnen het voortgezet onderwijs. De kans dat een vmbo-g/t-gediplomeerde met academisch opgeleide ouders door gaat naar de havo is 25 procent. Van de leerlingen waarvan de ouders een mbo-opleiding hebben, is dit ongeveer 13 procent. Dit verschil is de afgelopen 4 jaar stabiel.

Verschillen in plaatsing mbo tussen groepen studenten • Steeds vaker komen studenten in het mbo terecht op een niveau dat past bij de hoogte van het eerder behaalde vmbo-diploma. Van de studenten met een vmbo kader-diploma in 2013/2014 stroomde ruim 80 procent in op mbo niveau 3 of 4. In 2017/2018 was dit gestegen naar 90 procent. Vmbo-g/t-gediplomeerden stromen steeds vaker in op niveau 4. Leerlingen van hbo- of wo-opgeleide ouders met een gelijk vmbo-diploma, komen vaker terecht in mbo 3 of 4 dan leerlingen met ouders met maximaal een mbo-diploma. Mbo-opleidingen plaatsen vrouwelijke studenten vaker dan mannen boven het niveau dat op grond van de vooropleiding verwacht kan worden. Mannen komen juist vaker onder dit niveau terecht (13,7 procent) dan vrouwen (7,5 procent). Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie worden relatief vaak op niveau geplaatst, terwijl studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de eerste generatie (waaronder nieuwkomers) vaak onder het verwachte niveau instromen.

Minder gediplomeerde doorstroom onder studenten met lager opgeleide ouders • Studenten van ouders met maximaal een mbo-diploma studeren na het behalen van een mbo 3-diploma minder vaak door dan leerlingen waarvan de ouders hoger onderwijs hebben genoten. Ook bij de gediplomeerde doorstroom van mbo 4 naar hbo en van hbo naar wo geldt dat studenten met hbo- of wo-opgeleide ouders vaker doorstuderen.

Jongens en meisjes

Jongens eerder op achterstand dan meisjes • Jongens lopen op de basisschool eerder dan meisjes vertraging op en worden ook sneller verwezen naar speciaal onderwijs. Aan het eind van het basisonderwijs halen meisjes hogere toetscores, vooral als het gaat om lezen en taalverzorging. Jongens krijgen dan gemiddeld ook wat lagere adviezen voor vervolgonderwijs en volgen vaker speciaal onderwijs.

Meisjes doen het beter dan jongens in het voortgezet onderwijs • In het voortgezet onderwijs stromen jongens vaker af dan meisjes, blijven ze vaker zitten en halen ze minder vaak een havo- of vwo-diploma. Deze verschillen worden de laatste jaren groter. Het verschil in leesvaardigheid blijft gelijk (Gubbels, van Langen, Maassen & Meelissen, 2019); meisjes zijn beter in begrijpend lezen, maar de prestaties van zowel jongens als meisjes dalen. Nederlandse meisjes presteren nu op het niveau van meisjes in andere OESO-landen, jongens presteren onder het niveau van jongens in andere OESO-landen. Jongens en meisjes presteren inmiddels hetzelfde op het gebied van wiskunde. Tot voor kort presteerden jongens hier beter dan meisjes. 15-jarige meisjes doen het in de natuurwetenschappen voor het eerst beter dan jongens.

Jongens vaker op lagere niveaus in het mbo • Net iets meer jongens dan meisjes volgen mbo. Ongeveer 52 procent van de studenten is man en 48 procent vrouw. Jongens zijn oververtegenwoordigd op de niveaus 1 en 2. Meer dan 60 procent van de studenten op deze niveaus is man. Ook op niveau 3 zijn mannelijke studenten net in de meerderheid. Op niveau 4 zijn er juist weer meer meisjes, namelijk 53 procent.

Meer studiesucces voor meisjes • Jongens verlaten vaker dan meisjes het onderwijs zonder startkwalificatie. Inmiddels is twee op de drie vsv'ers mannelijk. Ook zien we in toenemende mate dat jongens minder studiesucces hebben, minder vaak naar een vervolgonderwijs gaan en langer over hun studie doen.

Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond

Stijgend onderwijsniveau leerlingen met niet-westerse migratieachtergrond

Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond in het voortgezet onderwijs volgen vaker hogere onderwijsniveaus dan vijf jaar geleden. Het aantal vwo'ers is nog wel beperkt. In het mbo past de plaatsing van studenten met een niet-westerse migratieachtergrond steeds vaker bij het niveau van de vooropleiding. Het diplomarendement van deze studenten (tweede generatie) is tot 2017/2018 gestegen. Het aandeel studenten met een niet-westerse migratieachtergrond onder vsv'ers is nog groot, maar neemt wel af. Ook in het hoger onderwijs zijn er positieve ontwikkelingen. Net zoals voor andere studenten het geval is, blijft voor studenten met een niet-westerse migratieachtergrond de deelname aan het hoger onderwijs groeien, zowel relatief als absoluut. Deze studenten doen het qua diplomarendement weliswaar nog steeds minder goed dan studenten zonder migratieachtergrond of met een westerse migratieachtergrond, maar voor studenten met

een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie geldt dat vooral bij de wo-bachelor het verschil in studiesucces kleiner wordt.

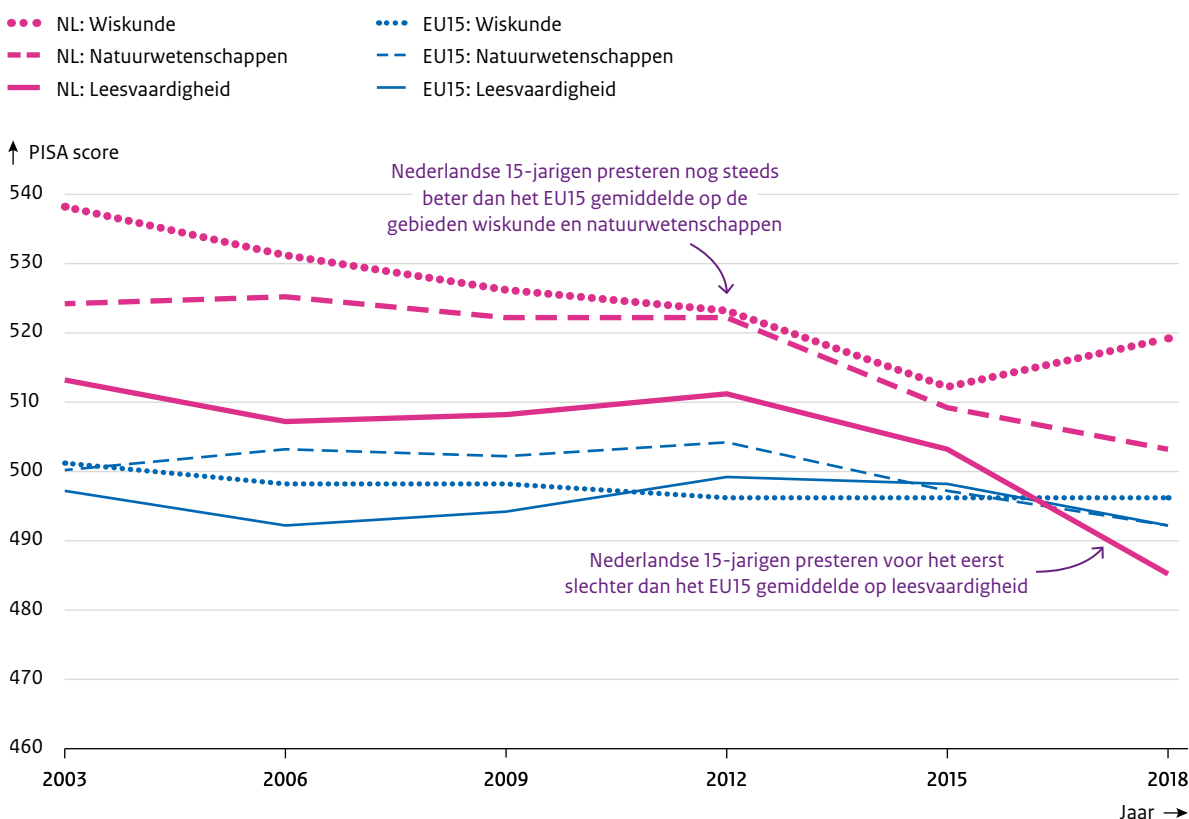
1.1.5 Kennis en vaardigheden (kwalificatie)

Niveau van kennis en vaardigheden in internationaal perspectief

In 2018 (Inspectie van het Onderwijs, 2018a) spraken we over dalende trends in leerlingprestaties over de lange termijn. Deze trend zet door (OECD, 2019b). Nederlandse 15-jarige leerlingen deden het in internationaal opzicht jarenlang goed bij wiskunde en natuurwetenschappen, maar in 2015 daalden hun prestaties, zowel ten opzichte van andere landen als ten opzichte van Nederland in voorgaande jaren. In 2018 zijn de resultaten voor deze vakken gelijk aan de resultaten in 2015, maar lager dan in het verleden (figuur 4). In 2018 is de leesvaardigheid van Nederlandse leerlingen gedaald ten opzichte van de leesvaardigheid van Nederlandse leerlingen in 2015. Nederlandse leerlingen presteren op leesvaardigheid voor het eerst onder het EU gemiddelde.

Figuur 4 Resultaten 15-jarige leerlingen in internationaal perspectief

Dalende prestaties leesvaardigheid



Bron: Gubbels, van Langen, Maassen & Meelissen, 2019

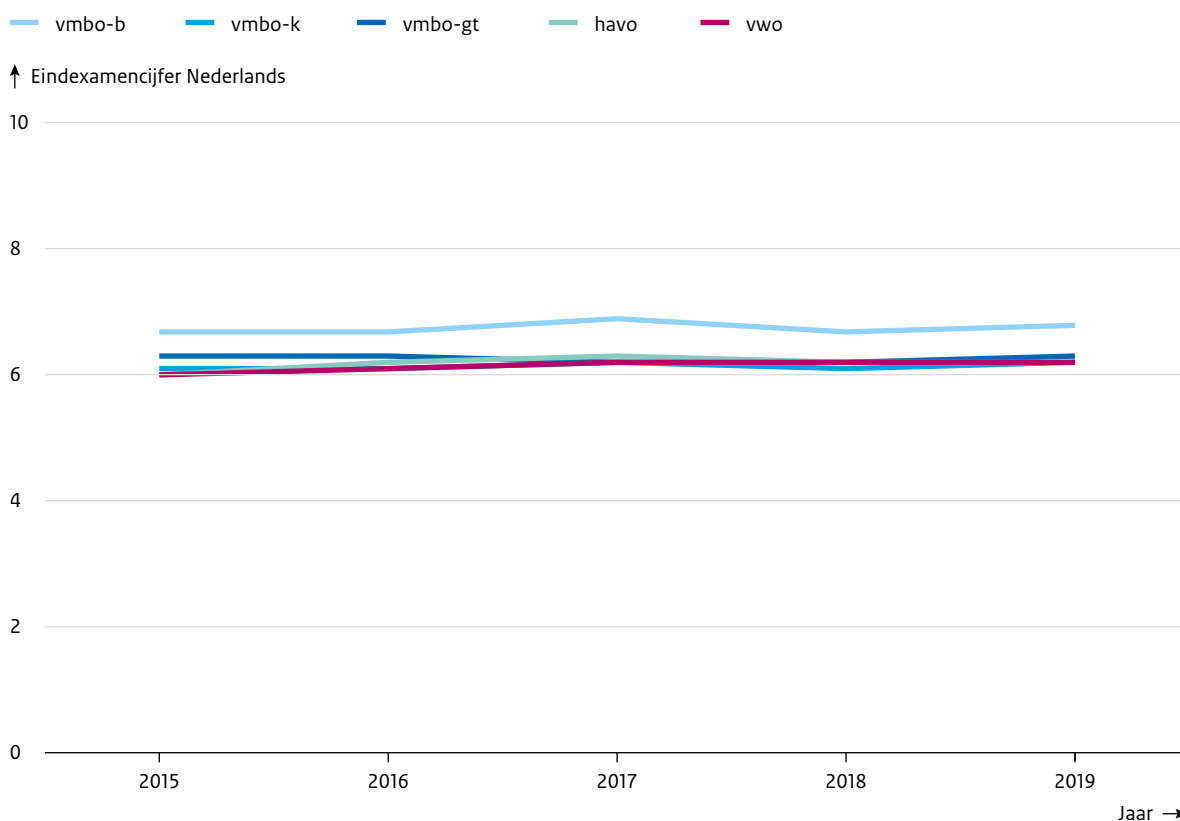
Leerlingprestaties in Nederlandse context stabiel • In tegenstelling tot de daling van prestaties in internationaal opzicht, zijn de cijfers die leerlingen gemiddeld halen voor het centraal examen in het voortgezet onderwijs grotendeels stabiel over een langere periode (figuur 5). Dit geldt voor alle schoolsoorten en voor verschillende vakken. Ook in het basisonderwijs is sprake van redelijk stabiele prestaties. De inspectie heeft de afgelopen jaren vaardigheden van leerlingen bij verschillende vakken in het basisonderwijs in kaart gebracht. Bij de meeste vakken, zoals bewegingsonderwijs, cultuureducatie, natuur en techniek, mondelinge taalvaardigheid en Engels - zijn de vaardigheden van leerlingen stabiel of enigszins dalend.

Beeld van niveau van kennis en vaardigheden niet eenduidig • Afhankelijk van hoe er naar het niveau van kennis en vaardigheden van leerlingen en studenten wordt gekeken, verschilt het beeld hierover (Commissie Steur, 2019). Het internationale perspectief laat een dalend beeld zien van leerlingprestaties, terwijl landelijke metingen, zoals het eindexamen, over het algemeen stabiel zijn. Dit is in de eerste plaats te verklaren doordat de verschillende

toetsen verschillende vaardigheden meten. De vraag die hierbij gesteld moet worden, is welke vaardigheden we belangrijk vinden en of deze voldoende zijn geborgd in het curriculum en de examinering. Het is mogelijk dat vaardigheden die een minder nadrukkelijke plek hebben in curriculum en examinering ook minder aandacht krijgen. Onze inspecteurs zien dit terug op scholen. Zowel in het reguliere onderwijs als in het (aanvullende) schaduwonderwijs staat het centraal examen centraal. De lessen zijn gericht op de onderdelen van het centraal examen, waardoor de aandacht voor essentiële lees- en denkvaardigheden zoals evalueren en reflecteren beperkt is. Het schoolexamen, zo blijkt uit een inspectieonderzoek naar de toetsing en examinering, dient met name als voorbereiding op het centraal examen. Deze vorm van 'teaching to the test' zou kunnen verklaren waarom leerlingen op landelijke toetsen stabiel scoren terwijl ze op andere domeinen toch minder presteren. Tot slot kan ook de motivatie van leerlingen een rol spelen. De motivatie van Nederlandse leerlingen is laag, tot het moment dat zij een toets maken met gevolgen voor hun vervolgonderwijs of arbeidsmarktkansen.

Figuur 5 Gemiddeld eindexamencijfer Nederlands in het voortgezet onderwijs

Stabiele examenresultaten Nederlands



Laaggeletterdheid groeit • De groep leerlingen die moeite heeft met lezen groeit. De OESO beschouwt 24 procent van de Nederlandse 15-jarigen als dermate laaggeletterd dat zij niet voldoende kunnen meekomen in de maatschappij (OECD, 2019b). Deze leerlingen zijn niet in staat de hoofdgedachte uit een tekst te halen of een simpele verbinding met alledaagse kennis te maken. In 2003 gold dit nog voor 11 procent van de leerlingen. Maar ook de groep excellente lezers wordt kleiner. De leerlingen hebben vooral moeite met het evalueren van en reflecteren op teksten. Een van de verklaringen voor de lage leesprestaties is het gebrek aan aandacht in het curriculum voor vooral het reflecteren op teksten (Gubbels et al., 2019).

Motivatie om te lezen neemt af • Leesplezier is belangrijk voor de ontwikkeling van de leesvaardigheid; meer leesplezier leidt tot meer en beter lezen (zie ook van Steensel, van der Sande, Bramer & Arends, 2016; de Naeghel, van Keer, Vansteenkiste & Rosseel, 2012). Het plezier waarmee 15-jarige leerlingen lezen in Nederland is het laagst van alle landen (OECD, 2019b). Dit was in 2015 al laag en is nu nog verder gedaald. Behalve in het praktijkonderwijs neemt het leesplezier op alle niveaus van het voortgezet onderwijs af. Ongeveer 60 procent van de leerlingen leest alleen als het moet of om informatie op te zoeken en 40 procent vindt lezen tijdsverspilling. Van de 15-jarigen vindt 1 op de 3 zichzelf geen goede lezer.

Lezen een uitdaging in alle onderwijssectoren • Al in het basisonderwijs, in groep 5/6, hebben leerlingen een lage leesmotivatie (Gubbels, Netten & Verhoeven, 2017). Hoewel Nederlandse basisschoolleerlingen in internationaal opzicht gemiddeld niet slechter lezen dan leeftijdgenoten uit andere landen, daalde in 2016 ook in het basisonderwijs het aandeel lezers op een hoog niveau. Doordat in het basisonderwijs het aandeel zwakke lezers klein is, blijft het leesvaardigheidsniveau stabiel. Dit duidt erop dat in het basisonderwijs aan een gemeenschappelijk basaal niveau voor alle leerlingen gewerkt wordt, maar dat aandacht nodig is voor de verdere ontwikkeling van betere lezers. De gemeenschappelijke basis voor alle leerlingen is terug te zien in het aandeel leerlingen dat met het fundamenteel leesniveau het basisonderwijs verlaat: 98 procent van de leerlingen. Het aandeel leerlingen dat het streefniveau lezen haalt, is in 2019 78 procent. Dit percentage ligt hoger dan geambieerd werd bij het opstellen van de referentieniveaus, maar betekent ook dat 22 procent van de leerlingen nog goed moet worden begeleid om het basale niveau te behalen in het voortgezet onderwijs. Dit percentage ligt overigens dicht bij het aandeel 15-jarigen (een kwart) dat aangeeft altijd al moeite te hebben gehad met lezen (Gubbels et al., 2019). Deze leerlingen

hebben in het vervolgonderwijs extra aandacht nodig om in de buurt te komen van het gewenste eindniveau voor vmbo, mbo 1, 2 en 3 (2F). En ook voor leerlingen die al 2F beheersen maar naar havo of vwo gaan, is het niet vanzelfsprekend dat zij zomaar niveau 3F of 4F zullen bereiken. Onze inspecteurs krijgen signalen dat mbo- en ho-opleidingen veel aandacht moeten geven aan het wegwerken van taal- en rekenachterstanden bij sommige studenten. Expliciete aandacht in het curriculum voor leesonderwijs en een doorgaande lijn tussen de onderwijssectoren zijn nodig om de leerlingen voldoende te kwalificeren voor deelname op de arbeidsmarkt en in de maatschappij.



1.2 Goed onderwijs voor alle leerlingen en studenten

Alle leerlingen en studenten hebben recht op goed onderwijs, zodat zij optimaal kunnen worden toegerust op een succesvolle schoolloopbaan en een passende plek in de maatschappij. Gemiddeld genomen is het onderwijs in Nederland op niveau en krijgen de meeste leerlingen onderwijs dat past bij hun mogelijkheden en kwaliteiten. Toch zien we verschillen die ertoe leiden dat sommige (groepen) leerlingen minder ondersteuning of kansen krijgen dan anderen.

Ontwikkeling kwaliteitsoordelen

Meer scholen onvoldoende of zeer zwak • Op 1 januari 2020 is ruim 2 procent van de scholen in het basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs onvoldoende of zeer zwak. In het voortgezet onderwijs geldt dit voor meer dan 2,5 procent van de afdelingen. In alle drie onderwijssectoren zijn er dit jaar meer scholen onvoldoende of zeer zwak dan een jaar geleden. Deze scholen en afdelingen voldoen niet aan de wettelijke eisen voor basiskwaliteit. Op zeer zwakke scholen is sprake van onvoldoende resultaten en cruciale tekortkomingen in het onderwijsleerproces of schoolklimaat. Op 1 januari 2020 ging dit om 38 basisscholen, 4 scholen in het (v)so, 18 afdelingen in het voortgezet onderwijs en 2 opleidingen in het mbo. Voor de leerlingen is het van groot belang dat onvoldoende en zeer zwakke scholen de onderwijskwaliteit zo snel mogelijk verbeteren. Hier houdt de inspectie toezicht op in hersteltrajecten.

Schoolverschillen

Schoolverschillen in funderend onderwijs onveranderd groot • In 2017 (Inspectie van het Onderwijs, 2017) lieten we grote schoolverschillen zien tussen scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie. Deze schoolverschillen, in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs, zijn er nog steeds, ook als we nu rekening houden met de herkomst van leerlingen, de verblijfsduur van de moeder in Nederland, het opleidingsniveau van de ouders en eventuele schuldenproblematiek (figuur 6). Ook het CPB bevestigt dit (CPB, 2019). Scholen met leerlingen met een relatief gunstige achtergrond (bijvoorbeeld een hoog

gemiddeld IQ, relatief veel hoogopgeleide ouders en/of veel kinderen zonder migratieachtergrond) halen meestal hogere resultaten dan scholen met veel kwetsbare leerlingen. Om schoolverschillen goed te duiden, is het daarom nodig rekening te houden met verschillen in achtergrond van de leerlingen op een school.

De leraar

De inspectie heeft tientallen van de best presterende scholen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs bezocht om meer zicht te krijgen op wat een school goed maakt wat betreft prestaties en kansen bieden aan leerlingen. In gesprekken met leerlingen, leraren en schoolleiders zijn een aantal factoren naar voren gekomen die het succes van deze scholen kunnen verklaren. In dit kader nemen we de leraar onder de loep.

Een school- en klasklimaat

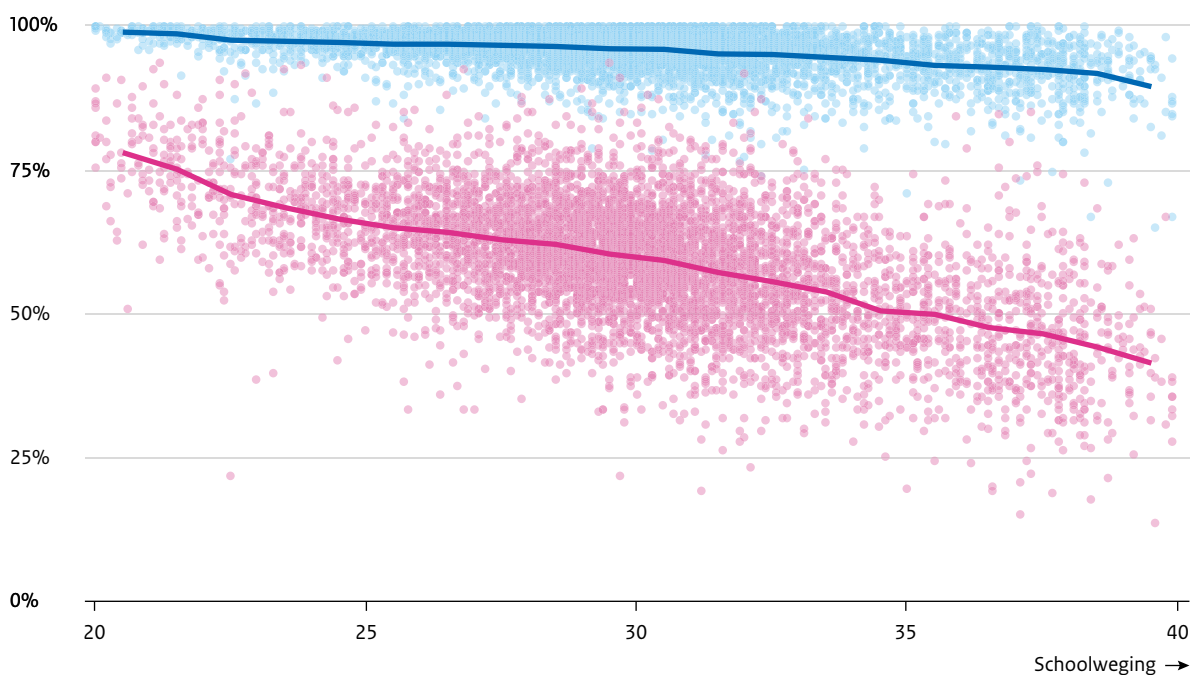
Goed school- en klasklimaat • Leraren, schoolleiders en ook leerlingen geven aan dat een goed school- en klasklimaat een voorwaarde is om tot leren te kunnen komen. Vooral aspecten die te maken hebben met de sociaal-emotionele veiligheid van de leerlingen, en ook van leraren, zien zij als onmisbaar voor een optimaal leerproces. Goede en persoonlijke relaties, gelijke behandeling van alle leerlingen en oog voor individuele leerlingen en hun sociaal-emotionele behoeften. Belangrijk is in dit verband ook de aandacht van leraren voor het gedrag van individuele leerlingen, groepscohesie, (positieve) peereffects en de relatie met leerlingen.

Vertrouwen als basis • Om een goede relatie en vertrouwen te realiseren, streven leraren nabijheid en betrokkenheid na: ze tonen interesse in de leerling, ook buiten het vak en de lessen om. Door contact te maken kunnen leraren beter rekening houden met individuele leerlingen, bijvoorbeeld bij een fysiek of emotioneel probleem. Men ziet

Figuur 6 Schoolverschillen in het basisonderwijs**Schoolverschillen in het basisonderwijs**

- % niveau 1F behaald per basisschool
- landelijk gemiddelde % niveau 1F behaald
- % niveau 2F behaald per basisschool
- landelijk gemiddelde % niveau 2F behaald

↑ Percentage behaald referentieniveau



schoolreisjes en klassenuitjes vaak als goede gelegenheden om verder met elkaar in contact te komen.

Duidelijke regels • Duidelijke regels dragen bij aan een veilig leerklimaat: regels over onderlinge omgang (bijvoorbeeld hoe je elkaar aanspreekt) en werkgedrag (bijvoorbeeld hoe je omgaat met fouten). Regels leiden tot routines en beter gedrag, en zo tot (meer) rust en orde. Vooral in het basisonderwijs staan de regels vaak op het bord en spreken leraren hun eigen en ook elkaars leerlingen aan. Soms hebben scholen daar specifieke methoden voor, maar zonder kan het ook.

Doelgerichtheid en zicht op kwaliteit

Doelgericht aanbod, doorlopende evaluatie en waar nodig interventie • Op de goed presterende scholen creëren de leraren een doelgericht aanbod door het formuleren van concrete tussen- en einddoelen. Er vindt doorlopend evaluatie plaats en waar nodig intervenueert men. De lessen op deze

scholen bevatten veel formatieve elementen, om ook de leerlingen inzicht te geven in de voortgang. Leerlingen kunnen zo verantwoordelijkheid nemen voor het eigen leerproces. Leerlingen geven aan dat dit hun rust en zelfvertrouwen geeft. Bij goed presterende scholen is er veel overlap tussen de doelen en werkwijze die de schoolleiding en die de leraren benoemen; de kwaliteitszorg op schoolniveau komt dan terug in de klas.

Doelgerichtheid ook van belang bij extra ondersteuning • Het is vaak niet vast te stellen of ontwikkeldoelen zoals opgenomen in ontwikkelingsperspectieven (OPP) worden gehaald. Het is belangrijk duidelijke doelen te stellen en de ontwikkeling van de leerling te evalueren.

Kwaliteit van de instructie

Betrokkenheid leerlingen • Leraren geven aan dat betrokkenheid van leerlingen de effectiviteit van de les verhoogt: leerlingen letten beter op, hebben het gevoel dat de stof aansluit bij hun beleveniswereld

en voelen zich meer eigenaar van het eigen leerproces. De meeste leerlingen willen graag betrokken worden bij de instructie. Dit kan volgens leraren door leerlingen vragen te (laten) stellen, en ook door (visuele) voorbeelden te geven die aansluiten bij de belevingswereld van de leerlingen, zodat die zich kunnen inleven en de relevantie van de stof zien.

Inspelen op de behoeften van individuele leerlingen

• Goede uitleg betekent volgens leerlingen dat de leraar inspeelt op de leerbehoefte van de individuele leerling. De ene leerling heeft baat bij herhaling van de instructie, eventueel in een kleinere groep of op andere wijze, terwijl een andere leerling soms beter zelf aan het werk kan gaan met de leerstof. Zowel leraren als leerlingen kunnen sturen op wat op welk moment het beste past.

Een motiverende houding van leraren

• Motivatie om te leren is een belangrijke factor in het leerproces. Leraren kunnen de motivatie van leerlingen op verschillende manieren verhogen

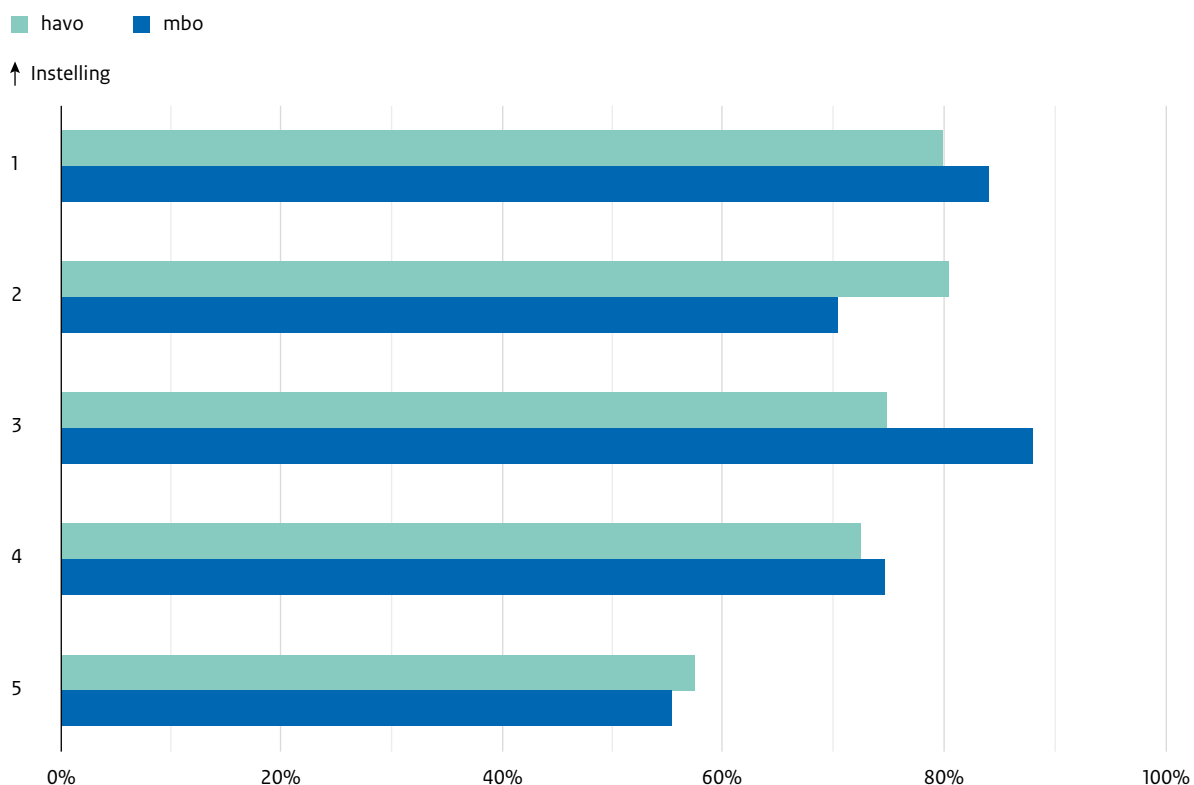
(Inspectie van het Onderwijs, 2019c). Leraren en leerlingen geven aan dat leraren leerlingen kunnen motiveren door hoge verwachtingen uit te spreken, door leerlingen telkens nieuwe kansen te geven, door hun complimenten te geven, en door hun werkhouding te bespreken in de klas.

Ook in ho sprake van instellingsverschillen • Ook in het vervolgonderwijs zijn er instellingsverschillen. Voor de kans op uitval en de kans op het halen van een diploma maakt het uit naar welke instelling een student gaat. Kansen verschillen tussen vergelijkbare opleidingen bij verschillende instellingen. Bijvoorbeeld bij pabo-opleidingen is de kans op het halen van een diploma in nominaal + 2 jaar verschillend tussen instellingen (figuur 7). En deze kans varieert ook nog tussen groepen studenten met een verschillende vooropleiding. Er zijn pabo's waar de kans om een diploma te halen ongeveer gelijk is voor zowel de voormalig mbo'ers als voor voormalig havisten. Bij andere pabo's liggen de succesansen tussen deze groepen sterk uit elkaar en is de kans op een diploma hoger voor havisten of juist voor mbo'ers. Dit soort verschillen tussen instellingen zijn er

Figuur 7 Een voorbeeld van instellingsverschillen in diplomakans na nominaal + 2 jaar bij pabo's, naar vooropleiding

Instellingsverschillen bij hbo-opleidingen pabo

Nominale diplomakans in procenten op pabo-opleidingen naar vooropleiding



ook voor jongens en meisjes en voor studenten met en zonder een niet-westerse migratieachtergrond (zie verder hoofdstuk 6).

Het bieden van kansen hoeft niet ten koste te gaan van rendementen • Als een leerling met een lager advies de kans wordt gegeven op een hoger onderwijsniveau, zou de kans op onvertraagd slagen voor het diploma lager kunnen zijn. Uit onderzoek met vwo-data van het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO) blijkt echter dat het geven van kansen niet per se samengaat met lage rendementen. Scholen verschillen juist sterk in de snelheid en het niveau dat leerlingen met vergelijkbare capaciteiten weten te behalen, als gevolg van zitten-blijven, doorstroom en afstroom. Veel vo-scholen slagen erin om op beide aspecten, kansen geven en rendementen, hoog te scoren. Scholen met een één- of tweejarige heterogene brugperiode doen dit relatief vaker dan scholen met homogene brugklassen (Bles, van der Velden & Ariës, 2019).

Goede resultaten hangen samen met goed zicht op ontwikkeling • Scholen die hogere resultaten halen dan op basis van de leerlingenpopulatie kan worden verwacht (hoog schooleffect) hebben gemiddeld beter zicht op de ontwikkeling van leerlingen dan scholen met een lager schooleffect. Zicht op ontwikkeling houdt in dat de school systematisch informatie over kennis en vaardigheden van leerlingen verzamelt en analyseert. Het doel hiervan is een ononderbroken leerlijn voor leerlingen. Ook stemt de school het onderwijs af op de verschillende onderwijsbehoefte van groepen en individuen. De school heeft zicht op wie extra ondersteuning of uitdaging nodig heeft en grijpt in wanneer leerlingen achterop dreigen te raken.

De schoolleider

In ons onderzoek onder de best presterende scholen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs hebben we ook de schoolleider onder de loep genomen: welke invloed kan de schoolleider hebben op de onderwijskwaliteit?

Kwaliteitszorg

Schoolleiders die complexe vaardigheden beheersen • Schoolleiders zijn goed in het intern leiden van de school of opleiding; in het opbouwen van vertrouwen, het betrouwbaar handelen en het leiden van lerarenteams. Minder goed zijn ze in het anticiperen op risico's en dilemma's, het oplossen van complexe problemen, het gebruiken van interne of externe gegevens bij het verbeteren van de school, het reflecteren op het eigen handelen, het zorgen voor een professionele cultuur en het vertalen van

verwachtingen van stakeholders (Bloom, Lemos, Sadun & van Reenen, 2015). Juist het goed handelen op deze onderdelen zorgt voor een verbeter- en kwaliteitscultuur. Schoolleiders op goed presterende scholen onderscheiden zich op deze onderdelen in positieve zin.

Goed kwaliteitszorgsysteem • Op de goed presterende scholen zetten schoolleiders actief in op evaluatie en verbetering; ze maken gebruik van leerlingvolgsystemen en leren van goede voorbeelden. Zij stellen heldere, tijdgebonden doelen voor onderwijskwaliteit en opbrengsten, gebaseerd op een gedeelde, samenhangende visie op didactiek en pedagogiek.

Metten is weten • Goed presterende scholen monitoren de onderwijskwaliteit en dus de mate waarin de doelen gehaald worden. Dat doen ze met gestructureerde observatiemomenten (klassenbezoeken en lesobservaties), waarin duidelijk is waarnaar gekeken wordt en waarbij achteraf ruimte is voor feedback en discussie. Deze scholen monitoren ook de opbrengsten met periodieke analyses op alle niveaus (van individu tot school). Dit leidt dan tot evaluatie en eventueel nieuwe acties. Bij de meeste scholen staat dit bekend als de *Plan Do Check Act (PDCA)*-cyclus.

Evidence informed verbeteren • Voor veel schoolleiders is data-gebruik en gestructureerd ('evidence based' of 'evidence informed') verbeteren nog een uitdaging (Neeleman, 2019). Ze besluiten dan vaak op basis van op 'tacit knowledge': intuïtie en persoonlijke drijfveren. Dit leidt vaak niet tot verbetering van de leerprestaties. Slavin (2019) laat zien dat goede of sterk verbeterde scholen zich juist onderscheiden door het gebruik van data en inzicht in wat werkt.

Kwaliteitscultuur

Tijd om leiding te geven • Schoolleiders van goed presterende scholen zijn in staat om los te komen van de waan van de dag en zorgen dat ze tijd hebben om leiding te geven.

Consensus en gedeelde visie • Op scholen met goede leerresultaten is er een sterke consensus over wat werkt en wat een goede les is. Dat vergt van de schoolleider een heldere en gedeelde visie. Op goed presterende scholen is er ook ruimte om nieuwe zaken uit te proberen. Vertrouwen, duidelijke verwachtingen en waardering voor ieders inbreng zijn hierbij van belang.

Ondersteunende teamcultuur • Leraren en schoolleiders benadrukken het belang van de teamcultuur en het professionele gesprek. Schoolleiders moeten hier actief op sturen, door een professionele omgeving te creëren waarin dit gesprek gevoerd kan worden. Ze zorgen ook voor intervisiemomenten en studiedagen. Op scholen met goede leerresultaten gebeurt het monitoren en analyseren vaak niet *top down*, maar ligt het bij de secties/teams.

Hoge verwachtingen • Goed presterende scholen durven hoge verwachtingen uit te spreken voor het onderwijs en de opbrengsten. Ze houden daaraan vast en stellen hun eisen niet snel bij. Cruciaal is vertrouwen. Schoolleiders van goed presterende scholen vertrouwen verschillende facetten van de kwaliteitszorg toe aan leerkrachten en leerlingen.

Strategisch hrm-beleid

Consequentiemanagement • In de literatuur wordt het koppelen van consequenties aan prestaties (consequentiemanagement) gezien als een essentieel onderdeel van een goed functionerend hr-systeem. Nederlandse schoolleiders doen het op het punt van hrm-beleid beduidend minder dan hun collega's in het buitenland.

Bevoegde leraren • Les krijgen van onbevoegde leraren heeft een negatief effect op de eindexamencijfers van leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2019b). Het effect is vergelijkbaar voor docenten met een bevoegdheid voor een ander vak, in een andere graad of zonder enige bevoegdheid. Alleen bij vmbo-basis is dit negatieve effect er niet.

Kans op goede resultaten in categorale vwo-scholen niet voor iedereen hetzelfde • Categorale vwo-scholen blijken positieve effecten te hebben op de prestaties van sommige leerlingen en negatieve effecten op die van anderen. Voor vwo-leerlingen met een relatief lage score op de eindtoets verlagen categorale vwo-scholen gemiddeld de kans om het vwo-diploma op tijd te halen met 22 procentpunten. Dit geldt in sterkere mate voor jongens dan voor meisjes. Daarnaast verkleinen categorale vwo-scholen voor jongens gemiddeld de kans om het vwo-diploma te halen met maximaal 1 jaar vertraging. Voor vwo-leerlingen met een relatief hoge eindtoetscore verhogen categorale vwo-scholen gemiddeld juist de kans om met hoge cijfers het vwo-diploma op tijd te halen met 17 procentpunten (Oosterbeek, Ruijs & De Wolf, 2020).

Besturen

Gesprekken met besturen zijn een belangrijk deel van het toezicht van de inspectie. Uit deze gesprekken komt een aantal succes- en risicofactoren naar voren.

Ambitie, doelen en visie • Goede besturen focussen op het beter maken van het onderwijs. Ze stellen gerichte doelen en hebben ambitie. Zij hebben een duidelijke visie, voor de korte en de lange termijn, bestaande uit een identiteit, stabiliteit en gezamenlijkheid. Goede besturen kennen hun scholen, hun leerlingen/studenten en hun personeel.

Verbinding scholen en samenleving • Goede besturen zijn in staat de binnen- en buitenwereld te verbinden. Zij hebben veel contact met zowel het werkveld als met de omgeving en zoeken een goede balans tussen de verschillende belangen en opgaven. Goede besturen zijn ook responsief, zowel intern als extern.

Goede directeuren die veel vertrouwen krijgen • Goede besturen maken bewuste keuzes voor wie op welke plek werkt en zorgen voor goede directeuren. Ook faciliteren ze deze directeuren goed. Er is bij goede besturen een geringe afstand tussen bestuur en werkvloer. Opvallend is het grote vertrouwen in directeuren van scholen of opleidingen. Goede besturen stellen kaders, en geven daarbinnen veel ruimte en vertrouwen.

Leren door effectieve kwaliteitscultuur • Goede besturen organiseren een effectieve en open kwaliteitscultuur. Ze organiseren lerend vermogen (met ruimte voor fouten), gerichte informatie en een cultuur van feedback. Ze staan zelf ook open voor feedback en organiseren tegenspraak (van de Raad van Toezicht (RvT), hun directeuren, de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad). Ook zijn ze permanent in gesprek over kwaliteitszorg. Verder valt op dat ze de hele PDCA-cyclus doorlopen. Ze benoemen hierin de problemen en pakken gericht deze aan.

Uitdagingen bij minder goed functionerende besturen • Niet goed functionerende besturen blijven vaak in gebreke op een of meer van bovenstaande onderdelen. Ze stellen geen duidelijke doelen, wisselen snel in doelen, hebben lage ambities, pakken niet door, hebben slechte informatie, vinden onderwijs minder belangrijk, gaan tegenspraak uit de weg (ook van de RvT), zijn niet of juist te veel extern gericht, hebben weinig oog voor de organisatie en dragen negatief bij aan het vertrouwen en de veiligheid in de organisatie. Veel van deze besturen voldoen ook niet aan de Code Goed Bestuur.

Schoolsegregatie is hoog in G4 maar neemt niet verder toe • In de Staat van het Onderwijs 2017 spraken wij over bubbels van gelijkgestemden (Inspectie van het Onderwijs, 2017). Door de toenemende schoolsegregatie kwamen leerlingen van verschillende achtergronden elkaar steeds minder tegen. De trend van steeds meer schoolsegregatie in de G4 zet niet verder door, maar blijft stabiel. Etnische schoolsegregatie is in de G4 licht gedaald, schoolsegregatie naar opleiding en inkomen is stabiel. Ook in de rest van het land is geen toename te zien, behalve in het Westland, Zaanstad en Zoetermeer. Daar is sprake van groeiende segregatie naar inkomen.

Passend onderwijs

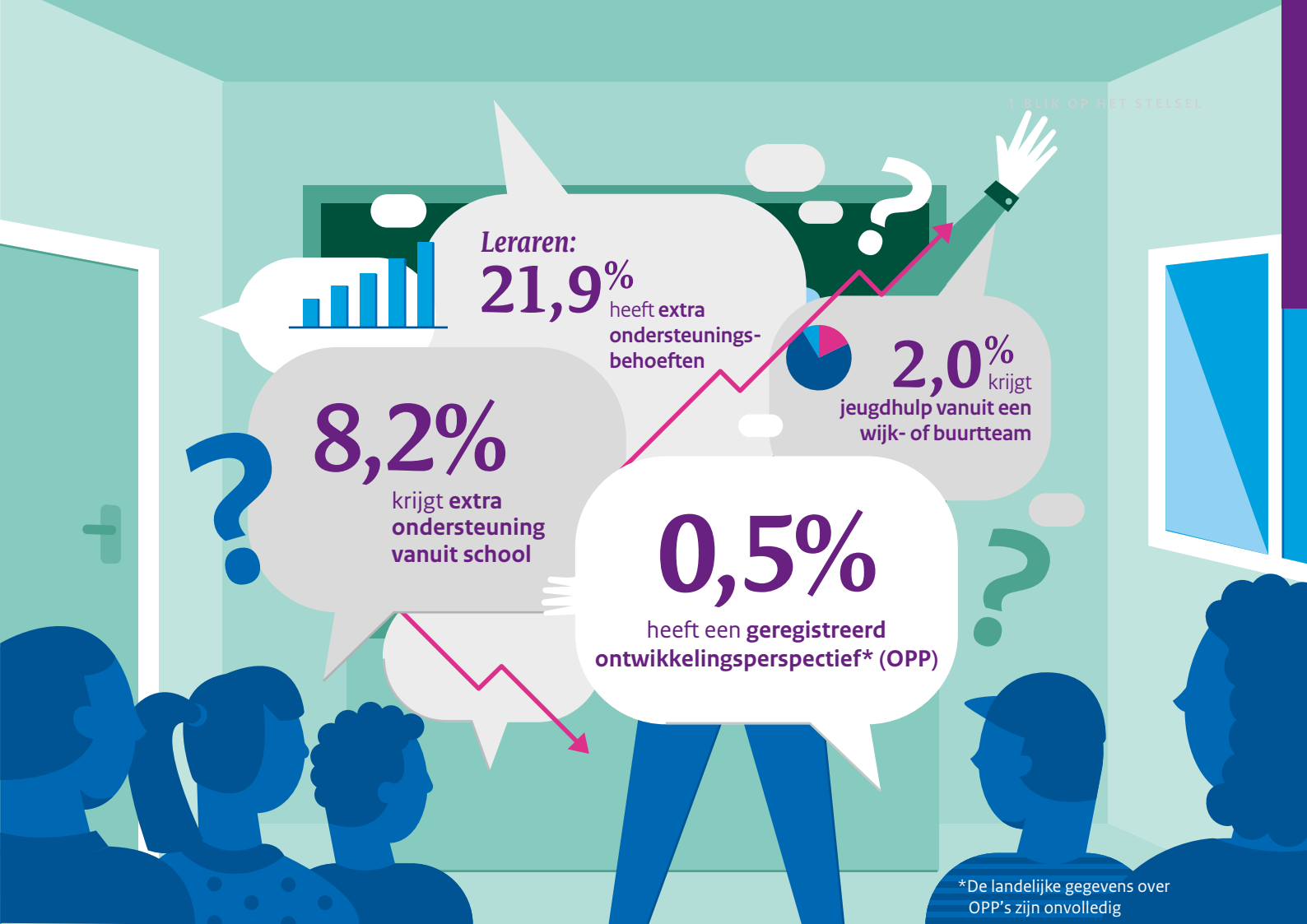
Recht op goed onderwijs voor alle leerlingen • Alle kinderen hebben recht op goed onderwijs. Samenwerkingsverbanden, waarin schoolbesturen samenwerken, zijn verantwoordelijk voor het organiseren van een sluitend systeem van voorzieningen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Vooral daar, waar de schoolbesturen in het samenwerkingsverband goed weten wat zij willen bereiken, vaak nieuwe mogelijkheden verkennen en met elkaar de verantwoordelijkheid nemen, maken zij snel flinke stappen om de doelstellingen van passend onderwijs te realiseren, zelfs richting meer inclusiviteit. In veel gevallen gaat dit goed, maar nog niet overal. Niet overal voelen de besturen in het samenwerkingsverband een collectieve verantwoordelijkheid voor hun (maatschappelijke) opdracht. Dit kan ernstige gevolgen hebben voor individuele leerlingen. De regionale samenwerking leidt dan onvoldoende tot de bedoelde bundeling van krachten die nodig is in het belang van de leerlingen. Het kan de samenwerkingsverbanden, scholen en leraren helpen als de overheid zorgt voor betere randvoorwaarden: meer sturing, verheldering van doelen en het faciliteren van de samenwerking tussen onderwijs en zorg.

Groei (voortgezet) speciaal onderwijs • Na 2016 is het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs gestegen, volgend op een daling direct na de invoering van passend onderwijs. In 2019 zet de stijging door: niet alleen het so groeit, maar ook het vso. Ook in relatieve zin groeit het (voortgezet) speciaal onderwijs: in 2016 ging 2,0 procent van de leerlingen in het primair onderwijs naar het speciaal onderwijs, in 2019 is dat opgelopen naar 2,2 procent. Het percentage leerlingen in het speciaal basisonderwijs is gestegen van 2,3 procent in 2016 naar 2,4 procent in 2019. De relatieve deelname aan het voortgezet speciaal onderwijs stijgt ook: van 3,6 procent in 2016 naar 3,8 procent in 2019.

Aantal thuiszitters opnieuw gestegen • Een van de doelen van passend onderwijs is om het aantal thuiszitters terug te dringen. Een thuiszitter is een leerling die langer dan 3 maanden niet naar school gaat zonder geldige reden (langdurig relatief verzuim) of helemaal niet ingeschreven staat op een school (absoluut verzuim). Het aantal thuiszitters is sinds de invoering van passend onderwijs in 2014 gestegen. In 2013/2014 ging het om 3.254 leerlingen, in 2017/2018 om 4.479 en in 2018/2019 waren het er 4.790 (OCW, 2020). In de samenwerkingsverbanden is het zicht op het actueel aantal thuiszittende leerlingen verbeterd alsook de sturing op het voorkomen en terugdringen van thuiszitters. Nader onderzoek is nodig om te weten of het aantal thuiszitters daadwerkelijk is toegenomen of dat ze beter in beeld zijn gekomen.

Terugdringen aantal thuiszitters niet alleen zaak van het onderwijs • Samenwerkingsverbanden kunnen thuiszitten niet voorkomen en bestrijden zonder samenwerking met andere partijen. Thuiszitten is niet alleen een zaak van onderwijs, maar een gevolg van problemen die vaak ook een andere achtergrond hebben zoals psychische problemen of problematiek in de thuissituatie (van Binsbergen, Pronk, van Schooten, Heurter & Verbeek, 2019). In vrijwel alle samenwerkingsverbanden zijn daarom overleggen georganiseerd waar de verbinding wordt gelegd tussen onderwijs, zorg, veiligheid en leerplicht. We zien dat de aandacht voor het probleem in alle samenwerkingsverbanden geleidelijk aan verschuift naar een meer preventieve aanpak gericht op al dan niet geoorloofd verzuim.

Doorzettingsmacht samenwerkingsverbanden steeds beter op orde • De doorzettingsmacht binnen het samenwerkingsverband heeft betrekking op de verantwoordelijkheden bij de plaatsing van een leerling. Het aantal samenwerkingsverbanden dat aangeeft een vorm van doorzettingsmacht te hebben georganiseerd is gestegen naar 88 procent in 2019. In 2018 was dat 66 procent, in 2017 59 procent. In een aantal gevallen zijn bindende afspraken gemaakt met de gemeente. Het gaat om ongeveer 35 procent van de samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden die een doorzettingsmacht hebben georganiseerd geven aan daar spaarzaam gebruik van te hoeven maken. Zij geven er de voorkeur aan om in overleggen samen een oplossing te vinden. De samenwerkingsverbanden zonder doorzettingsmacht geven aan dat het consensusmodel beter werkt dan een afgesproken doorzettingsmacht. Daarbij vragen zij zich af of een afgedwongen plaatsing niet ook ongewenste effecten met zich meebrengt. De gezamenlijke verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een onderwijsplek voor alle leerlingen, al dan niet in samenwerking met jeugdhulp is daarbij het uitgangspunt.



Figuur 8 Beperkt zicht op ondersteuningsbehoeften van leerlingen

Kwaliteitszorg samenwerkingsverbanden grootste uitdaging • De kwaliteitszorg is bij 27 procent van de samenwerkingsverbanden onvoldoende. Het gebrek aan een voldoende functionerend stelsel van kwaliteitszorg leidt ertoe dat de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten onduidelijk zijn. Voor deze samenwerkingsverbanden is het moeilijk om toetsbare doelen op te stellen. Daarnaast zijn ze vaak niet in staat om goed zicht te krijgen op de kwaliteit van de basis- en extra ondersteuning op de scholen. 8 procent van de samenwerkingsverbanden heeft onvoldoende resultaten, dat wil zeggen dat zij niet voor iedere leerling een passende plek beschikbaar hebben. Daar waar er tekortkomingen zijn op het gebied van onderwijsresultaten ligt het vaak aan het aanbod van voorzieningen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Het onderwijs is voor leerlingen dan niet passend. In sommige gevallen komen leerlingen zelfs thuis te zitten. Alle samenwerkingsverbanden hebben hun financieel beheer op orde. Zij zijn financieel gezond en kunnen op korte en langere termijn voldoen aan hun financiële verplichtingen. Ook verwerven en besteden zij de bekostiging conform wet- en regelgeving (Inspectie van het Onderwijs, 2019a).

Governance samenwerkingsverbanden gebaat bij externe blik • De inspectie heeft onderzoek gedaan naar het functioneren van het (onafhankelijk) intern toezicht bij samenwerkingsverbanden. Intern toezicht

ziet toe op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur, waaronder het vaststellen van een ondersteuningsplan, het verdelen en toewijzen van de ondersteuningsmiddelen en –voorzieningen aan de scholen, het beoordelen of leerlingen toelaatbaar zijn tot het speciaal onderwijs en het adviseren over de ondersteuningsbehoefte van een leerling. De samenwerkingsverbanden waarvan het functioneren van de governance in positieve zin opviel, zijn samenwerkingsverbanden met alleen externe leden in het intern toezicht en een onafhankelijk bestuurder. Deze samenwerkingsverbanden hebben de governance in structuur én cultuur goed geregeld. Er zijn ook enkele samenwerkingsverbanden waar het samenspel tussen bestuur en intern toezicht, of het intern toezicht, niet naar tevredenheid verloopt. Dit komt voor in samenwerkingsverbanden waarin schoolbestuurders (ook) participeren in het intern toezicht. Bij de samenwerkingsverbanden waarin de governance niet goed functioneert, is bovendien veel minder sprake van een goed ontwikkelde structuur en cultuur die een goede werking van de governance in stand houden.

Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte

Zicht op leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte beperkt • Sinds de invoering van passend onderwijs is het zicht op leerlingen met een extra

ondersteuningsbehoefte deels verdwenen. Voorheen gaven de indicaties voor leerlinggebonden financiering voor leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs wel een beeld. In de huidige situatie zijn er geen landelijke definities en er wordt niet centraal geregistreerd welke leerlingen een extra ondersteuningsbehoefte hebben. Scholen moeten wel in BRON registreren welke leerlingen een ontwikkelingsperspectief hebben. 0,5 procent van de leerlingen in het basisonderwijs heeft een geregistreerd ontwikkelperspectief, maar de registratie laat te wensen over: in een onderzoek bij 10 samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs bleek slechts 27 procent van de ontwikkelingsperspectieven te zijn geregistreerd in BRON (Inspectie van het Onderwijs, 2018b). Terwijl scholen, besturen en samenwerkingsverbanden dus mogelijk wel in beeld hebben wie van hun leerlingen een ontwikkelingsperspectief heeft, ontbreekt in elk geval het landelijk zicht hierop. Het ontbreken van het zicht op leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte is problematisch. Om vast te kunnen stellen in hoeverre wordt voldaan aan de belangrijke maatschappelijk opgave om deze leerlingen (gelijke) kansen op een passend aanbod te bieden, is kennis nodig over welke leerlingen ondersteuningsbehoeften hebben, waar zij zijn, welke 'systeemdrempels' zij tegenkomen en of ze passende en effectieve ondersteuning ontvangen.

8,2 procent basisschoolleerlingen krijgt extra ondersteuning • Naar schatting krijgt 8,2 procent van de leerlingen in het regulier basisonderwijs extra ondersteuning vanuit de school, zo blijkt uit een steekproef onder 198 scholen. Bijna twee derde van de leerlingen met extra ondersteuning heeft een leer- of ontwikkelingsachterstand en de helft heeft een hulpvraag voor gedragsproblematiek of sociaal-emotionele problemen. Voor veel leerlingen is er sprake van een combinatie van hulpvragen voor leren en gedrag (Inspectie van het Onderwijs, 2020b). Volgens leerkrachten heeft gemiddeld 21,9 procent van de leerlingen in hun groep extra ondersteuningsbehoeften (Smeets, Ledoux & van Loon-Dijkers, 2019).

Meer zicht op leerling met extra ondersteuningsbehoefte nodig • Gezien de afwezigheid van landelijke criteria voor het ontvangen van extra ondersteuning in het onderwijs kunnen we het zicht op leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte alleen gedeeltelijk krijgen. Hiervoor kijken wij naar informatie uit de jeugdwet, jeugdbescherming en gezondheidszorg, waar er via geanonimiseerde gegevens wel zicht is op verschillende groepen kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte. In totaal onderzochten we op deze manier 22 verschillende groepen leerlingen. Het gaat bijvoorbeeld om kinderen met hulp vanuit een wijk- of buurtteam en leerlingen onder jeugdbescherming. Dit is geen goede

vervanging voor onderwijs specifieke definities, maar kan wel helpen om zicht te houden op leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het onderwijs.

Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte volgens verwachting vooral in (v)so • Er zijn grote verschillen in het percentage leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte tussen de onderwijssoorten. Het percentage leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte ligt volgens verwachting het hoogst in het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, vervolgens in het speciaal basisonderwijs en is duidelijk lager in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. De mate waarin sommige vormen van ondersteuning voorkomen is wel opvallend: zo gebruikt 30 procent van de leerlingen in het (v)so een vorm van psychofarmaca. In het basisonderwijs en voortgezet onderwijs is dit respectievelijk ongeveer 3 procent en 6 procent. Dit is iets hoger dan in andere Europese landen (Piovani, Clavenna & Bonati, 2019; Steinhausen, 2015). Verder krijgt jaarlijks ongeveer 9 procent van de leerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs een vorm van ambulante jeugdhulp. In het speciaal basisonderwijs en (v)so ligt dit percentage boven de 30 procent.

Ondersteuning voor leerlingen verschilt tussen regio's • Leerlingen in de Randstad krijgen vaker hulp vanuit wijk- of buurtteams. Daar staat tegenover dat zij juist minder vaak ambulante jeugdhulp krijgen. Sinds de invoering van passend onderwijs zijn er geen grote regionale verschuivingen te zien. Wanneer een leerling een vorm van ondersteuning ontvangt, is het waarschijnlijker dat hij of zij ook andere vormen van hulp krijgt. Hoewel deze overlap op leerlingniveau nog relatief beperkt is, is er op schoolniveau, vooral in het voortgezet onderwijs, een relatief hoge samenhang tussen de verschillende definities van het percentage leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Op scholen met meer hoger opgeleide ouders is sprake van een lager percentage leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en op scholen met relatief veel lager opgeleide ouders zijn er juist meer leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.

Geen negatief effect van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte op schoolprestaties klasgenoten • Eén van de vaak geuite zorgen over passend onderwijs is dat de aanwezigheid van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in reguliere klassen, door bijvoorbeeld gedragsproblematiek, het onderwijs van hun klasgenoten negatief beïnvloedt. Het is onduidelijk in hoeverre deze zorgen terecht zijn: Ruijs (2017) vond voor de invoering van passend onderwijs geen negatieve effecten van leerlingen met leerlinggebonden financiering op hun klasgenoten.

Ook nu zien we in het voortgezet onderwijs dat verschillende groepen leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in de meeste gevallen geen effect hebben op de schoolprestaties van hun klasgenoten. Wanneer we onderzoeken of de examencijfers van dezelfde leerling beter of slechter zijn bij vakken met meer of minder klasgenoten met een extra ondersteuningsbehoefte, zien we meestal geen effecten. In Figuur 9 is te zien dat dit ook het geval

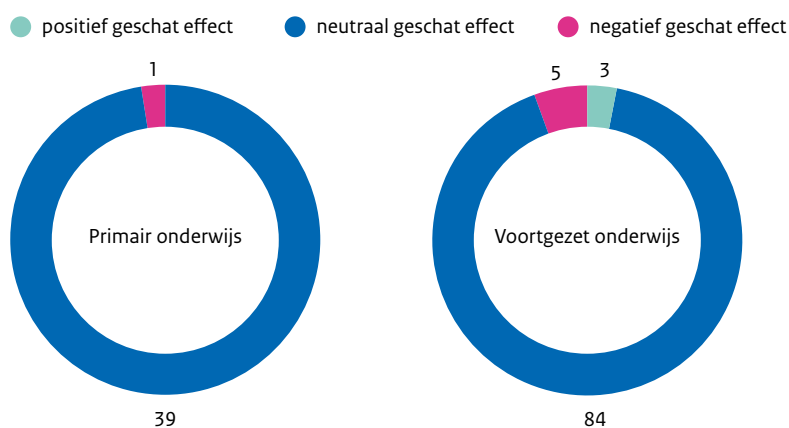
is wanneer we kijken naar verschillen in de prestaties van verschillende cohorten leerlingen binnen dezelfde school: leerlingen presteren niet beter of slechter in jaren met meer of minder leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. In het basisonderwijs onderzochten we of het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in verschillende cohorten gerelateerd is aan verschillen in eindtoetsdeelname en toetsscores binnen scholen. Met andere woorden:

Figuur 9 Effect van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op klasgenoten

Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hebben geen effect op schoolprestaties van klasgenoten

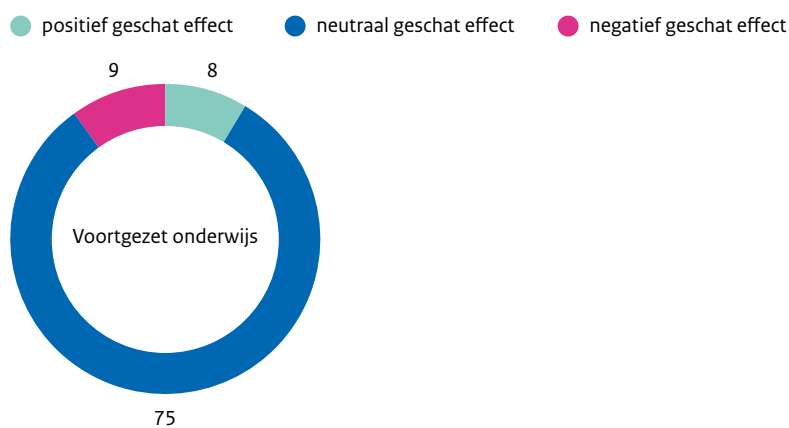
Schoolniveau

Verschillen in schoolprestaties tussen cohorten leerlingen van dezelfde school hangen in de meeste gevallen niet samen met het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in groep 8 of in het eindexamenjaar.



Leerlingniveau

De eindexamencijfers van een leerling zijn in de meeste gevallen niet beter of slechter wanneer zij vakken volgen met leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.



De getallen verwijzen naar het aantal analyses met positieve, negatieve en neutrale geschatte effecten op basis van de verschillende definities van ondersteuningsbehoeften.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, eigen berekeningen op basis van CBS microdata

presteren reguliere leerlingen van dezelfde school beter of slechter in cohorten met meer of minder leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte? Ook in het basisonderwijs heeft het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het cohort geen effect op de schoolprestaties van klasgenoten. De resultaten zijn voor alle verschillende definities van extra ondersteuningsbehoefte vergelijkbaar. Het is onwaarschijnlijk dat de resultaten worden beïnvloed door verwijsgedrag van basisscholen.

Nader onderzoek naar passend onderwijs van belang

- Wanneer er effecten van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte gevonden worden, zijn deze ongeveer even vaak negatief als positief. Het blijft van belang de Nederlandse context goed te blijven monitoren, omdat in de internationale literatuur vaker negatieve effecten worden gevonden, vooral van de aanwezigheid van leerlingen met gedragsproblemen (e.g. Carell & Hoekstra, 2010; Carell, Hoekstra & Kuka, 2018; Kristoffersen, Krægpøth, Nielsen & Simonson, 2015; Neidell & Waldfogel, 2010). Al met al lijkt er in de Nederlandse context, ook na de invoering van passend onderwijs en voor verschillende groepen leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, in de meeste gevallen geen effect te zijn van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte op de cognitieve prestaties van hun klasgenoten. Het is mogelijk dat er wel effecten zijn op de werkdruk van leraren. Deze vraag zal de inspectie in de nabije toekomst onderzoeken.



1.3 Druk op onderwijsstelsel neemt toe

Het is belangrijk om de Staat van het Onderwijs te plaatsen in de context van de maatschappelijke trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op het onderwijs en op onze jongeren. Het gaat hierbij enerzijds om externe trends die zich weliswaar buiten het onderwijs afspelen, maar wel leiden tot een toegenomen druk op het onderwijs. Anderzijds zijn er trends binnen het onderwijs die van invloed zijn op de mate waarin en de manier waarop scholen en instellingen erin slagen uitvoering te geven aan de kernfuncties van het onderwijs.

Leraren- en schoolleiderstekort

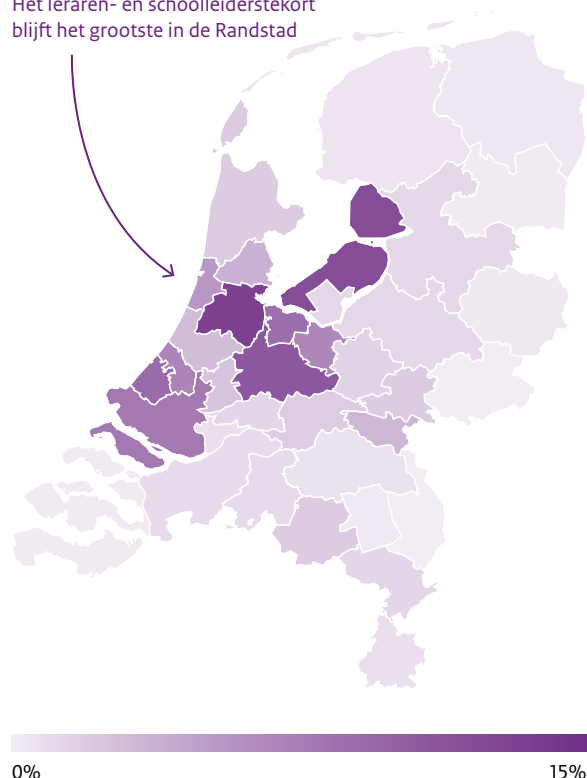
Het lerarentekort is onverminderd hoog • Het aantal online vacatures in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en mbo is ongeveer gelijk aan vorig jaar. In het primair onderwijs blijft het aantal vacatures waar minder dan 5 kandidaten op solliciteert (76 procent) stijgen (Sapulete, Wester, Jelacic & Vankan, 2019). Het lerarentekort treft met name de Randstad en in het bijzonder de grote steden (figuur 10). De voorspellingen op langere termijn geven aan dat de tekorten blijven toenemen, waarbij uiteindelijk heel Nederland er mee te maken zal krijgen, met de grootste problemen in de G4 en Almere (OCW, 2019a).

Er is ook een tekort aan schoolleiders • Wel neemt de vacature-intensiteit voor schoolleiders af in het primair onderwijs, speciaal onderwijs en mbo. Dit kan komen doordat scholen besluiten geen vacatures voor schoolleiders te plaatsen, maar in plaats daarvan taken anders beleggen. Het aantal fte schoolleiders per school is in de afgelopen 10 jaar gedaald van 1.4 naar 1.0 in het primair onderwijs en van 3.4 naar 2.8 in het voortgezet onderwijs. Wanneer er vacatures voor schoolleiders zijn, lijken deze beter te vervullen dan voor leraren: er komen gemiddeld iets meer kandidaten op af en vacatures voor schoolleiders worden door scholen minder vaak als moeilijk vervulbaar aangeduid (Sapulete et al., 2019).

Figuur 10 Schoolleiders en lerarentekort naar regio

Regionale verschillen in het lerarentekort

Het leraren- en schoolleiderstekort blijft het grootste in de Randstad



Bron: Inspectie van het Onderwijs op basis van data van Ecorys en Dialogic

Lerarentekort een bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs

• Het tekort aan leraren en schoolleiders zet de kwaliteit van het onderwijs onder druk. De tekorten zijn groter op zeer zwakke scholen: deze scholen hebben meer (online) vacatures (figuur 11). Het gaat hierbij om zowel leraren als schoolleiders. Ook is het tekort ongelijk verdeeld: scholen met een uitdagendere leerlingpopulatie zoeken vaker online naar leraren en hebben vervolgens ook meer vacatures. Dit is geen Randstad-effect, dit verschil blijft bestaan als we rekening houden met de mate van stedelijkheid. Veel leraren werken liever op

scholen met minder gewichtenleerlingen (Bonhomme, Jolivet & Leuven, 2016). Daarnaast is er in een krappe arbeidsmarkt meer mobiliteit onder leraren van scholen met veel gewichtenleerlingen naar andere scholen (Dijkslag, 2019). Deze ongelijke verdeling van het lerarentekort is een zorg. Het draagt potentieel bij aan meer kansenongelijkheid in het Nederlandse onderwijs.

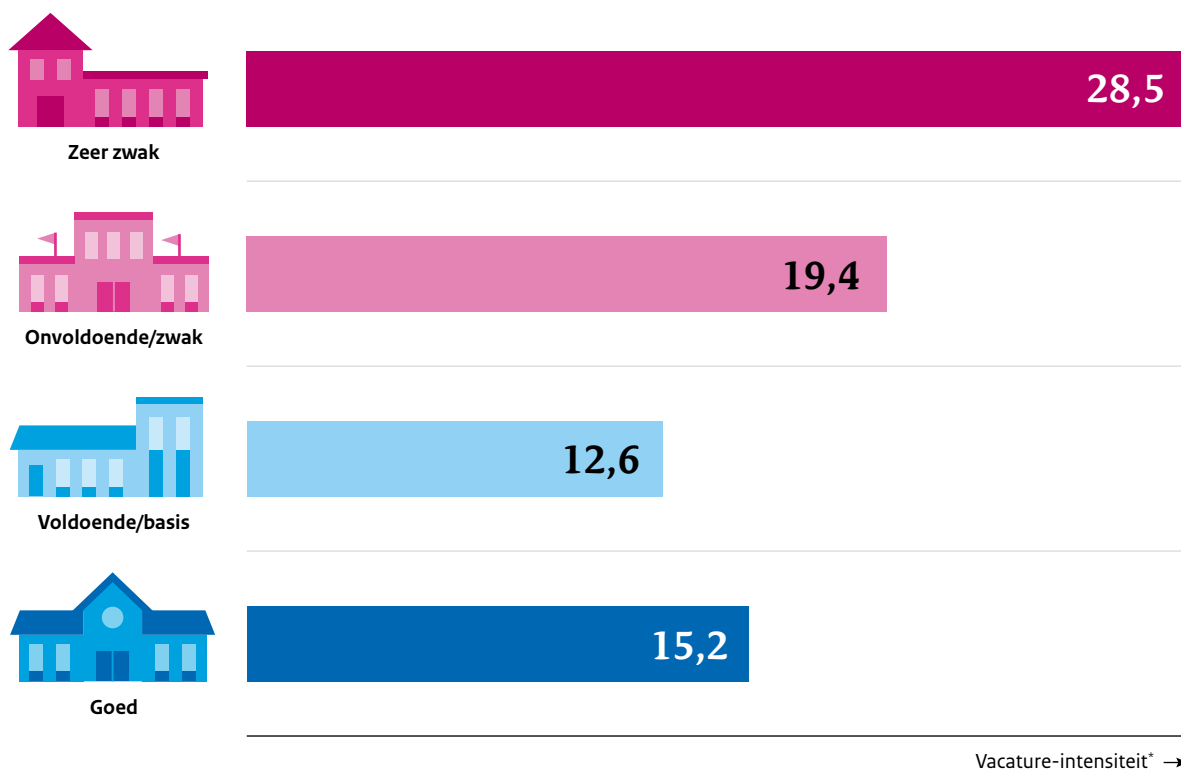
Relatie tekorten en kwaliteit van scholen • Scholen die van onvoldoende kwaliteit zijn op didactisch handelen, zicht op ontwikkeling, kwaliteitszorg en verantwoording en dialoog zoeken vaker online naar onderwijzend personeel dan scholen die voldoende scores. De oorzaak-gevolg relatie is onduidelijk. We weten niet of scholen die op deze kwaliteitsstandaarden onvoldoende zijn al meer moeite hadden met het vinden van personeel of dat zij door gebrek aan personeel onvoldoende werden op deze standaarden.

Het lerarentekort is ingrijpend voor de dagelijkse schoolpraktijk • Scholen en besturen hebben steeds

meer moeite om voldoende personeel voor de klas te krijgen. In de zwaarst getroffen gebieden lukt dit steeds vaker niet: volgens Amsterdamse schoolbesturen is het verschil tussen het aantal benodigde en huidige bevoegde leraren in Amsterdam 361 fte, een tekort van 11.6 procent (Noodplan lerarentekort Amsterdam, 2020). Schoolleiders en bestuurders zijn veel tijd kwijt met het zoeken van oplossingen, wat ten koste gaat van hun kwaliteitsbevorderende taak. De oplossingen gebeven zich meer en meer op of over de randen van de wet: vierdaagse schoolweken, een week sluiten, onderwijs-assistenten of ouders voor de klas. De inspectie kiest er in de meeste gevallen voor om niet te handhaven maar met de school en het bestuur te bespreken wat zij doen om de kwaliteit van het onderwijs onder de omstandigheden te blijven waarborgen. Ondertussen ondervinden leerlingen, leraren, schoolleiders en ouders de nadelige consequenties van het lerarentekort. Het is aannemelijk dat het lerarentekort negatieve effecten zal hebben op de kwaliteit van het onderwijs en op de prestaties van leerlingen.

Figuur 11 Vacatureintensiteit en oordelen over basisscholen

(Zeer) zwakke scholen zoeken online naar meer leraren



Vacature-intensiteit* →

* Het aantal fte onderwijzend personeel waar online naar gezocht wordt, als percentage van het fte onderwijzend personeel dat in dienst is
Bron: Inspectie van het Onderwijs op basis van data van Ecorys en Dialogic

Randvoorwaarden in grote steden versterken

Lerarentekort • Het lerarentekort is het grootst in de Randstad, specifiek in de G4 en Almere. In deze steden zijn er daarnaast meer leraren die vertrekken naar een school buiten de stad dan dat er nieuwe leraren de stad in komen (Relevante cijfers Arbeidsmarkt Leraren, 2019). Dit is onder andere te verklaren door de hogere woonlasten in grote steden. Vooral voor beginnende leraren is het moeilijk om een huis te huren of te kopen in de grootstedelijke woningmarkt. Deze regionale verschillen hebben dezelfde gevolgen in de andere publieke sectoren: ook in de gezondheidszorg en bij de politie zijn de tekorten in de grote steden het meest prangend. In de cao's voor leraren wordt geen rekening gehouden met verschillen in de kosten van levensonderhoud. In het hele land verdienen leraren ongeveer evenveel, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Engeland, waar leraren in Londen meer verdienen. Dat maakt het werken in de grote steden voor leraren minder aantrekkelijk. Ook wanneer leraren buiten de stad wonen kiezen zij er om praktische redenen minder snel voor om les te geven in de stad. De bereikbaarheid wordt onder andere als reden gegeven (Regioplan, 2018).

Krimp

Minder leerlingen in grote delen van het land •

Het is de verwachting dat het aantal leerlingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en mbo tot 2026 blijft dalen. Volgens prognoses gaat het in het primair onderwijs om een daling van 4 procent, in het voortgezet onderwijs om 6 procent en in het mbo om 8 procent. Na 2025 zet de daling in het voortgezet onderwijs en mbo door, maar wordt er een stijging verwacht in het aantal leerlingen in het primair onderwijs. Dit wordt vooral veroorzaakt door een toenemend migratiesaldo (OCW, 2019b). Niet alle regio's hebben in gelijke mate te maken met krimp, in de Randstad neemt het aantal leerlingen zelfs toe. Krimp heeft in de getroffen regio's gevolgen voor het onderwijs. Een dalend aantal leerlingen leidt tot minder inkomsten voor de school, omdat de bekostiging is gebaseerd op het aantal leerlingen. Het kan daardoor lastiger worden om kwalitatief goed onderwijs te blijven geven als de vestiging te klein wordt. In 2019 hadden bijna 1.200 scholen minder dan 100 leerlingen. Deze scholen hebben vaker dan gemiddeld onvoldoende (3 procent) of zeer zwakke (1,2 procent) onderwijskwaliteit. Het sluiten van scholen vanwege de teruglopende leerlingaantallen kan nodig zijn, maar is tegelijkertijd ingrijpend voor de betrokken leerlingen en kan leiden tot vershraling van het onderwijsaanbod. Het moet zodoende zorgvuldig worden gedaan met inachtneming van de positieve en negatieve effecten op leerlingen in de hele regio.

Veranderende arbeidsmarkt

Arbeidsmarkt vraagt andere vaardigheden • Net als in veel andere OESO-landen (OECD, 2019a), daalt het aandeel banen dat een gemiddeld niveau van vaardigheden vereist. Ook werk dat nu hogere niveaus van kennis en vaardigheden vergt, kan in de toekomst op de tocht komen te staan door verdergaande automatisering. Het onderwijs moet hier, tot op bepaalde hoogte, op inspelen. Leerlingen, studenten of hun ouders lijken hier steeds meer om te vragen. Dit heeft consequenties voor het aanbod van onderwijsinstellingen. Scholen en instellingen spelen hier op in door zich meer en meer te profileren. Het aantal concept- en profielscholen is de afgelopen twintig jaar sterk toegenomen. Ook bieden scholen en instellingen steeds meer maatwerk. Op deze manier leggen scholen accenten in hun onderwijsaanbod. Dit heeft een rijk aanbod tot gevolg, maar ook een versnipperd aanbod waar niet alle leerlingen en studenten in gelijke mate toegang toe hebben. Ook ontbreekt het vaak aan een goede en systematische evaluatie waardoor de bijdrage van deze experimenten aan de kwaliteit van het onderwijs onduidelijk blijft (Inspectie van het Onderwijs, 2019b).

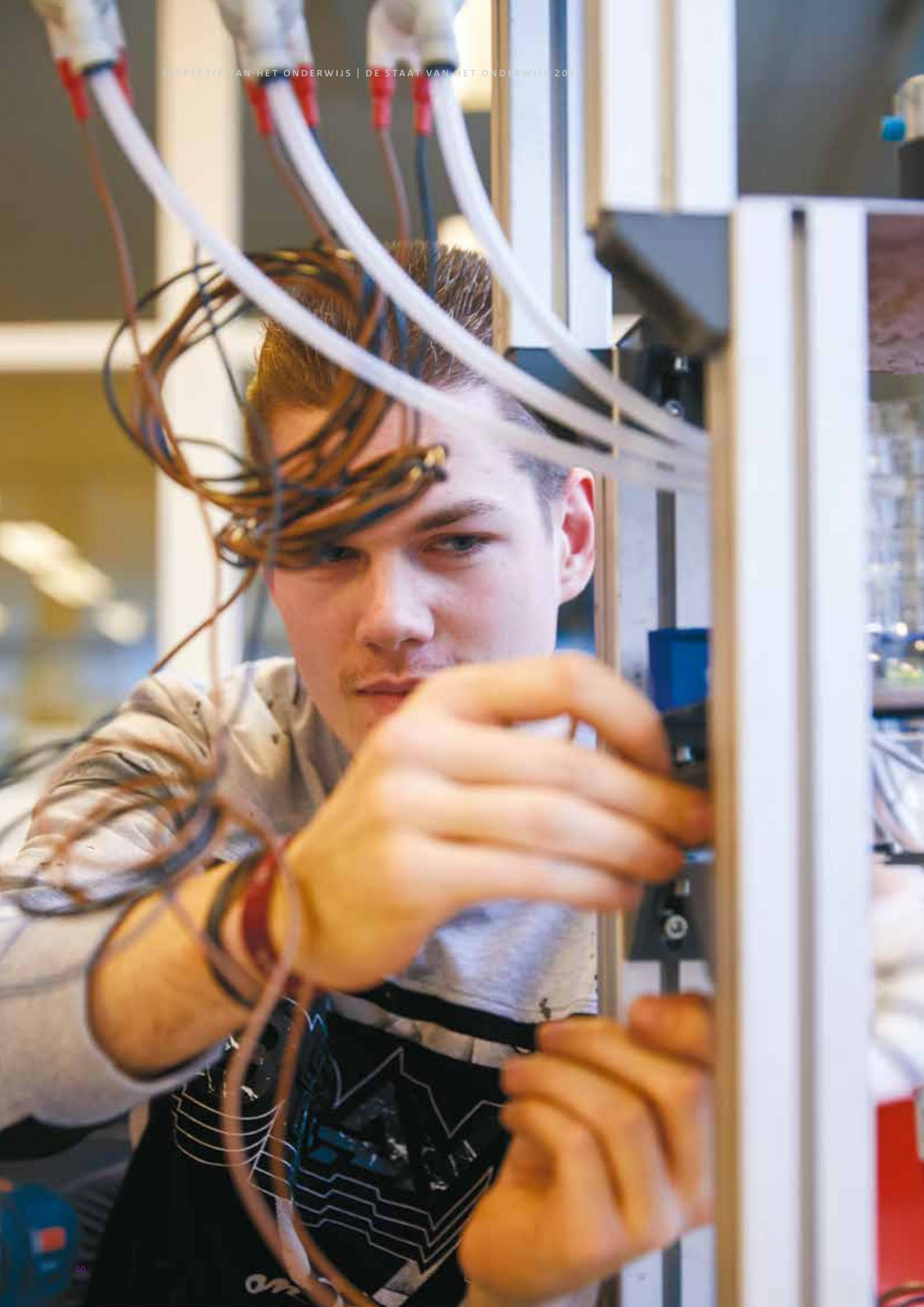
Flexibilisering en een leven lang leren • Omscholing en bijscholing spelen dan ook een steeds belangrijkere rol voor een duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Toch is de deelname aan post-initiële opleidingen, cursussen of trainingen de afgelopen tien jaar niet of nauwelijks toegenomen (CBS, DUO & OCW, 2019a). In het kader van een leven lang leren heeft ook de aansluiting van het onderwijsaanbod op de leerbehoeften van werkenden en werkzoekenden aandacht nodig. Reguliere mbo- en hbo-opleidingen houden nog steeds onvoldoende rekening met de kennis en ervaring waarover werkenden en werkzoekenden al beschikken (Maslowski, 2019). Hierbij speelt een rol dat op het individu afgestemde leerroutes meer coördinatie en tijdsinvestering vergen (Maslowski, 2019).

Verschuiving naar particulier onderwijs

Particulier onderwijs en aanvullend onderwijs

groeien langzaam • Alle leerlingen in de leerplichtige leeftijd moeten onderwijs volgen. Een klein deel van de leerlingen doet dit aan een school die niet door de overheid wordt bekostigd (particulier onderwijs). Het gaat in het primair en voortgezet onderwijs samen om zo'n 3.500 leerlingen. In het mbo groeit het aanbod van niet-bekostigde instellingen of opleidingen. In 2017/2018 volgden bijna 40.000 studenten een opleiding aan een mbo-instelling voor niet-bekostigd onderwijs. Het aantal leerlingen dat naast het regulier onderwijs – al dan niet privaat – bijlessen, huiswerkbegeleiding en examen-

trainingen volgt blijft hoog. Dit onderwijs noemen we ook wel aanvullend onderwijs. Uit onderzoek (Bisschop, van den Berg, van der Ven, de Geus & Kooij, 2019) komt naar voren dat de markt voor aanvullend onderwijs tot 2017 is gestegen en daarna nagenoeg stabiel is. Met het volgen van particulier en aanvullend onderwijs zijn in de meeste gevallen kosten gemoeid. Dit aanbod is dan alleen toegankelijk voor leerlingen waarvan de ouders of omgeving kunnen en willen betalen en kan daarmee een versterkend effect hebben op de kansenongelijkheid in het onderwijs. Het betekent voor het bekostigd onderwijs dat zij soms concurreren met private aanbieders, zowel om leerlingen als om leraren.



1.4 Vasthouden basisniveau onderwijskwaliteit

Er gaat veel goed in het onderwijs in Nederland. Kijken we naar de diplomahoogte en naar de aansluiting op de arbeidsmarkt, dan is het beeld op dit moment zonder meer positief. De gemiddelde diplomahoogte stijgt nog steeds. De meeste jongeren die het onderwijs voor de eerste keer verlaten hebben een diploma, en steeds vaker is dat een mbo 4-diploma of een hbo-diploma, steeds minder vaak een mbo 1- of 2-diploma. De meeste jongeren vinden een passende plek op de arbeidsmarkt; 85 procent heeft een jaar na afstuderen werk, meestal werk dat aansluit op het niveau van het gevolgde onderwijs. Natuurlijk speelt de gunstige conjunctuur hierbij een rol. Maar ook als we kijken naar de landen om ons heen, kent Nederland een lage jeugdwerkloosheid.

Toch is dit niet het hele verhaal. Ook in de recente economisch positieve tijden blijven er groepen leerlingen en studenten bestaan die minder kansen hebben in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Leerlingen van lager opgeleide ouders, leerlingen uit het speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en entreeopleidingen, studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en ook vrouwen, ondanks het feit dat zij meer studiesucces hebben dan mannen.

De laatste jaren is er al veel aandacht uitgegaan om deze verschillen in kansen voor verschillende groepen leerlingen en studenten te verkleinen. Maar de verschillen zijn de afgelopen jaren nauwelijks kleiner geworden. Door de toenemende druk op het onderwijs door lerarentekort, krimp, en door snelle technologische ontwikkelingen en een veranderende arbeidsmarkt bestaat de kans dat de scheidslijnen tussen groepen leerlingen en studenten alleen maar scherper worden.

De vraag is hoe we de kwaliteit van het onderwijs vast kunnen houden en op punten kunnen verbeteren zodat we ook in economisch mindere tijden een stabiele basis hebben om op te bouwen.

Perspectief voor de toekomst

Focus op maatschappelijke opgaven van het

onderwijs • Een sterk onderwijsstelsel is gebaat bij een gedeeld beeld over welke onderwijskwaliteit minimaal behouden moet blijven. Een focus op die dingen die voor onze leerlingen en studenten nu en in hun verdere schoolloopbaan en leven essentieel zijn; de maatschappelijke opgaven van het onderwijs. Wat de maatschappelijke opgaven van het onderwijs zijn, moet door de politiek en het onderwijsveld in samenspraak worden bepaald. Het gesprek hierover wordt ook gevoerd, en er ontstaat een zekere consensus:

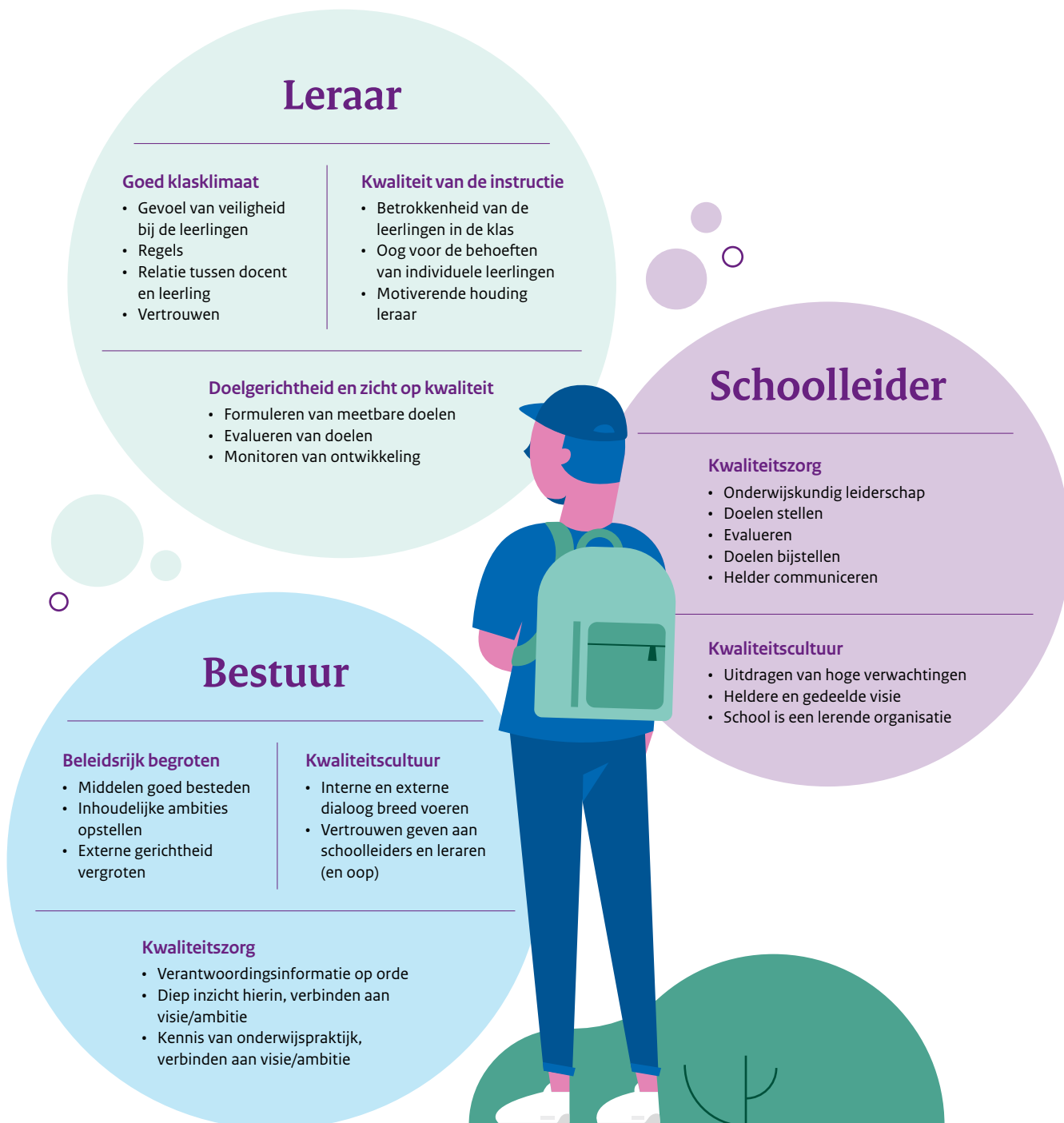
Om zelfstandig te kunnen functioneren in de samenleving moeten leerlingen in staat worden gesteld om te kunnen slagen in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt. Daarvoor moeten zij het onderwijs in elk geval voldoende (digitaal) geletterd en gecijferd verlaten en is het belangrijk dat zij gelijke kansen krijgen op een passend aanbod, waarbij het geen verschil maakt wie je ouders zijn, waar je vandaan komt of waar je naar school gaat. Belangrijk is ook dat leerlingen en studenten zich als persoon ontwikkelen; dat het onderwijs eraan bijdraagt dat ze zichzelf en hun omgeving kennen en zelfstandig keuzes kunnen maken. Zo leren zij ook om bij te dragen aan de sociale samenhang in de samenleving.

Het komen tot een scherpe formulering van de maatschappelijke opgaven en daarmee aan de slag gaan vraagt om focus en leiderschap in het onderwijs en ook van de overheid. Leraren, schoolleiders en bestuurders kunnen hun rol hierin alleen vervullen als de opgaven duidelijk zijn, er passende regie wordt gevoerd en de randvoorwaarden voldoen.

Het is daarbij van belang dat bepaalde waarborgen worden vastgehouden, dat wil zeggen dat het zicht behouden blijft op bijvoorbeeld de leerprestaties van leerlingen en studenten of hun behoefte aan extra ondersteuning. Want, om vast te kunnen stellen in hoeverre wordt voldaan aan de maatschappelijke opgave om leerlingen en studenten (digitaal) geletterd en

Figuur 12 Succesfactoren volgens leraar, schoolleider en bestuur

Gezamenlijke sturing op de verbetering van onderwijskwaliteit



gecijferd het onderwijs te laten afronden en hun gelijke kansen en een passend aanbod te bieden is kennis nodig. Kennis over wie welke behoeften heeft, of er passende en effectieve ondersteuning wordt geboden en of er sprake is van 'systeemdrempels' voor bepaalde groepen leerlingen en studenten. Dit zicht dreigen wij te verliezen. In de veronderstelling dat het de ruimte van de leerling en de onderwijsprofessional vergroot, verdwijnt de laatste tijd instrumentarium zoals de kleutertoetsen om de ontwikkeling van het jonge kind systematisch te volgen, één centrale eindtoets aan het einde van het basisonderwijs en genormeerde toetsen uit leerlingvolgsystemen. Zulke instrumenten zijn belangrijke hulpmiddelen voor leraren en scholen om de ontwikkeling van leerlingen te kunnen volgen en het onderwijsaanbod te kunnen evalueren. Het zijn tevens instrumenten die alleen door specialisten kunnen worden gemaakt. In het mbo en ho leidt de opkomst van steeds meer flexibilisering tot het ontstaan van weinig transparante leerroutes die bovendien niet altijd door de wet worden gedekt. Dit heeft tot gevolg dat het zicht op de resultaten en kansen voor de leerlingen steeds diffuser wordt, en bijsturen op onderdelen onmogelijk.

Leraar, schoolleider, bestuur kunnen verschil maken binnen eigen invloedssfeer

De rol van leraar, schoolleider en bestuur bij goed presterende scholen • Goede leraren, schoolleiders en bestuurders zijn cruciaal voor de kwaliteit van het onderwijs. Dat er scholen en instellingen zijn die onder soms moeilijke omstandigheden goede prestaties weten te realiseren, toont aan dat er ook in de huidige context veel mogelijk is. Uit onderzoek is veel bekend over de factoren die van belang zijn voor dit succes. De inspectie heeft aanvullend onderzoek uitgevoerd onder tientallen goed presterende scholen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, waarin leraren en schoolleiders zelf hebben aangegeven wat in hun praktijk de succesfactoren waren (zie figuur 12 en kaders paragraaf 1.3).

Onderwijskundig leiderschap maakt het verschil • Uit kwalitatief inspectieonderzoek naar verschillen in schoolprestaties blijkt dat de scholen met hoge leerresultaten zich vrijwel allemaal kenmerken door een sterke onderwijskundige sturing. In deze scholen zien we een professionele cultuur waarin teamleden samenwerken aan kwaliteitsverbetering. Onderwijskundig leiderschap lijkt essentieel voor doelgerichte sturing en focus in de onderwijsontwikkeling en leidt ertoe dat teams vanuit eenzelfde visie werken aan gezamenlijke doelen, die zij voortdurend evalueren en bijstellen. Het belang van sterk onderwijskundig leiderschap wordt veelvuldig ondersteund in de literatuur: Schoolleiders

en directeuren hebben grote invloed op de kwaliteit van het onderwijs op hun school of opleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). Scholen die zich kenmerken als lerende organisaties hebben vaak een goede schoolleider (OECD, 2018; Slavin, 2019; OECD, 2019c). Schoolleiders en directeuren nemen in het Nederlandse onderwijssysteem een cruciale positie in; er zijn veel belangrijke taken bij hen belegd (Onderwijsraad, 2018).

Maatschappelijk opgave onderwijs vraagt om meer

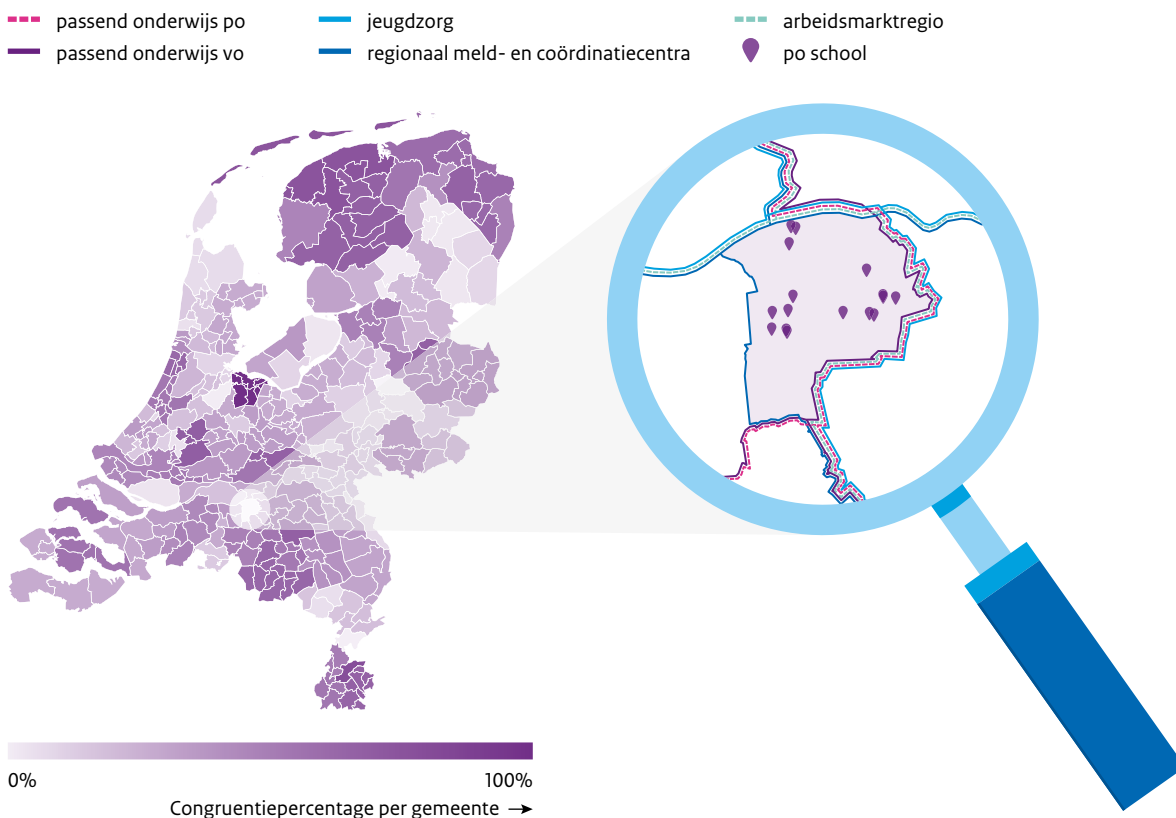
Druk op stelsel vraagt om betere samenwerking

• Een optelsom van goed functionerende leraren, schoolleiders en bestuurders maakt niet automatisch een goed functionerend onderwijsstelsel. Problemen als lerentekort en krimp, het voorkomen van verdere versnippering van aanbod en vergroten van kansengelijkheid vragen om bovenbestuurlijke samenwerking en regie, binnen het onderwijs maar ook steeds vaker met partijen buiten het onderwijs.

Balans tussen sturing en autonomie • Het Nederlandse stelsel is uniek in de mate van autonomie die het onderwijs heeft. Ook is het onderwijs volgens de grondwet een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering. Die bepaling geeft de complexiteit al aan: Een hoge mate van autonomie en tegelijkertijd een regering die zich te allen tijde verantwoordelijk weet voor het onderwijs. Daarbij past centrale sturing op hoofdlijnen en het beleggen van meer verantwoordelijkheden dichter bij of in het onderwijsveld. Het is niet eenvoudig hier de goede balans in te vinden. In de praktijk loopt de mate waarin verantwoordelijkheden lager in het stelsel worden belegd soms per beleidsvraagstuk uiteen.

Heldere en passende keuzes in de bestuurlijke

inrichting • Voor besturen en scholen heeft het wisselend gedecentraliseerde beleid tot gevolg dat de noodzaak tot afstemming met verschillende partners is toegenomen. Zo kan een enkel onderwijsbestuur zomaar vallen binnen verschillende regio's voor bijvoorbeeld het samenwerkingsverband passend onderwijs, voor gemeentelijk onderwijsbeleid, voor jeugdzorg, en voor de arbeidsmarkt (zie figuur 13, als voorbeeld het primair onderwijs). De samenwerking met een veelvoud aan verschillende partners wordt hierdoor complex en de verantwoordelijkheden onhelder. Zoals de Onderwijsraad constateerde (Onderwijsraad, 2017): de samenwerking en afstemming tussen onderwijs, gemeenten en andere maatschappelijke partijen wordt onvoldoende ondersteund door de huidige bestuurlijke inrichting. Daarom is het van belang dat heldere en bij de vraagstukken passende keuzes worden gemaakt in de bestuurlijke inrichting. Het zou goed zijn daarbij ook te betrekken dat de schaalgrootte en de bestuurskracht van een schoolbestuur mede bepalende

Figuur 13 Overlap tussen regio's voor passend onderwijs, jeugdzorg, regionaal meld- en coördinatiepunt en arbeidsmarkt**Overlap tussen regio's voor passend onderwijs, jeugdzorg, regionaal meld- en coördinatiepunt en arbeidsmarkt**

factoren zijn voor de mate waarin dat schoolbestuur toegerust is voor zijn taak.

Schaalgroote besturen en scholen kunnen

problematisch zijn • In 2019 hadden bijna 1.200 van de 6.700 basisscholen minder dan 100 leerlingen. Van de 953 besturen met scholen in het primair en/of (voortgezet) speciaal onderwijs hebben er 165 maar 2 tot 5 scholen onder zich. De kleine schaal is kwetsbaar. Enerzijds hebben kleine scholen vaker onvoldoende (3 procent) of zeer zwakke (1,2 procent) onderwijskwaliteit, anderzijds is de schaalgroote van de besturen en scholen in het funderend onderwijs niet altijd passend voor een effectieve aanpak van bovensectorale, regionale of landelijke vraagstukken. Neem het lerarentekort. Scholen met minder dan 200 leerlingen hebben verhoudingsgewijs meer onderwijsgevend personeel dan scholen met meer dan 200 leerlingen (figuur 14). Hierdoor zijn er in het basisonderwijs in Nederland circa 3 procent meer leraren nodig. Wanneer we ervan uitgaan dat kleine vestigingen zodanig opheffen of gecombineerd

kunnen worden dat er na opheffing of combinatie een zelfde leerling-leraarverhouding is als gemiddeld bij vestigingen met 200 of meer leerlingen, zou dit met name in de regio's Amsterdam en Utrecht tot een grote winst in het aantal fte kunnen leiden. Het gaat hierbij respectievelijk om ongeveer 37 tot 73 fte onderwijsgevend personeel in Amsterdam en 39 tot 57 fte onderwijsgevend personeel in Utrecht. Daarnaast is het ook zo dat grotere besturen die te maken hebben met tekorten meer mogelijkheden hebben om hun personeel doelmatig in te zetten, bijvoorbeeld door de inzet van bovenscholers onderwijsgevend personeel (Inspectie van het Onderwijs, 2019a).

Naar een duurzaam stevig onderwijsstelsel • Alle leerlingen en studenten hebben recht op een passende plek in het onderwijs waar ze worden toegerust voor een succesvolle schoolloopbaan en een passende plek in de maatschappij. Daarvoor is het nodig om samen scherp te hebben waarop we focussen; wat is het basisniveau van de onderwijskwaliteit die wij alle leerlingen en studenten

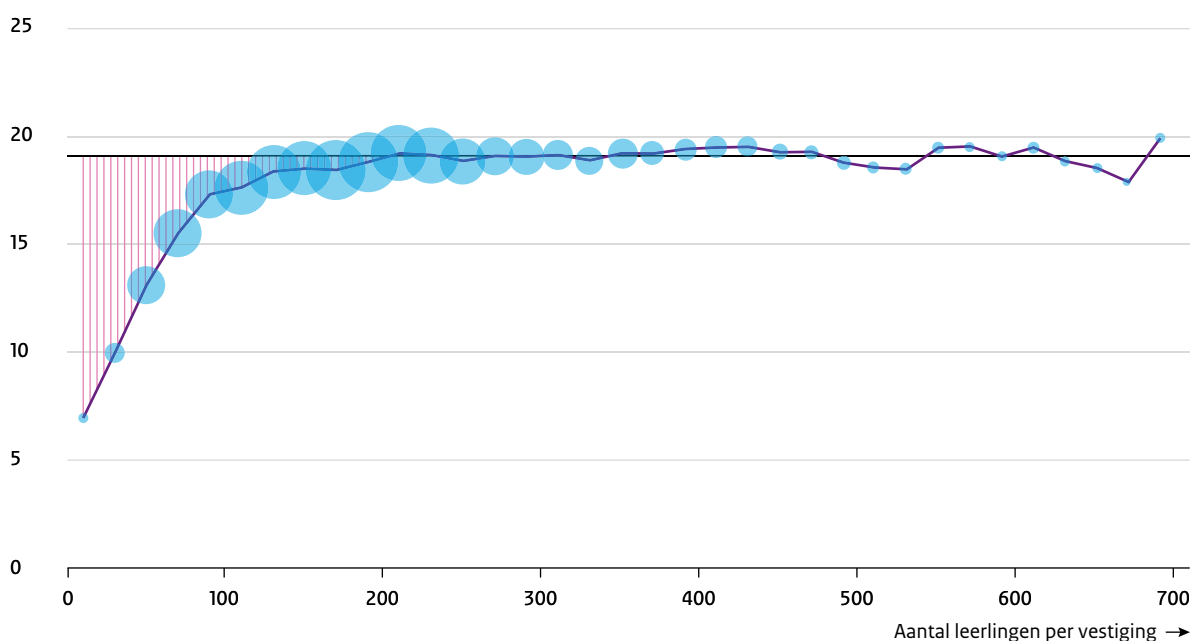
Figuur 14 Doelmatige inzet onderwijsgevend personeel per vestigingsgrootte

Aantal leerlingen per fte naar schoolgrootte

Aantal vestigingen



↑ Aantal leerlingen per fte



Bron: DUO en Inspectie van het Onderwijs

moeten bieden? Wat zijn de maatschappelijke opgaven van het onderwijs? Ook is het van belang dat de kennis over wat werkt in de klas en op de school of instelling wordt benut. Leraren, schoolleiders en besturen kunnen zo het verschil maken binnen hun eigen invloedssfeer. Maar er is meer nodig. Het faciliteren en waar nodig regisseren van de focus op de maatschappelijke opgaven, het bevorderen van samenwerking tussen alle partijen, het zorgen voor een heldere balans tussen autonomie en overheidssturing en gerichte aandacht voor ontwikkelingen die druk op het stelsel veroorzaken zijn voorwaardelijk voor een duurzaam stevig onderwijsstelsel. In het Advies Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek pleit de Onderwijsraad hiertoe voor een langetermijnstrategie voor het hele onderwijs: een systemische blik op het onderwijsstelsel als geheel is onontbeerlijk (Onderwijsraad, 2020).

Literatuur

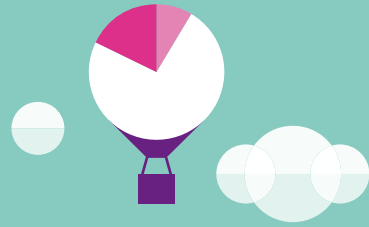
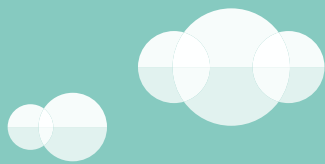
- Binsbergen, M.H. van, Pronk, S., Schooten, E. van, Heurter, A. & Verbeek, F. (2019). *Niet thuisgeven: Schooluitval vanuit het perspectief van leerlingen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Bisschop, P., Berg, E. van den, Ven, K. van der, Geus, W. de, Kooij, D. (2019). *Aanvullend en particulier onderwijs*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek; Utrecht: Oberon.
- Bles, P., Velden, R. van der, & Ariës, R. (2019). Zo match je kansen met opbrengsten. *Didactief* 49(3), 26-27.
- Bloom, N., Lemos, R., Sadun, R., & Reenen, J. van (2015). Does management matter in schools? *The Economic Journal* 125(584), 647-674.
- Bonhomme, S., Jolivet, G., & Leuven, E. (2016). School characteristics and teacher turnover: assessing the role of preferences and opportunities. *Economic Journal*, 126(594), 1342-1371.
- Breeschoten, L. van (2019). *Combining a Career and Childcare: The Use and Usefulness of Work-Family Policies in European Organizations*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Carrell, S. E., & Hoekstra, M. L. (2010). Externalities in the classroom: How children exposed to domestic violence affect everyone's kids. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(1), 211-228.
- Carell, S.E., Hoekstra, M. & Kuka, E. (2018). The long-run effects of disruptive peers. *American Economic Review*, 108(11), 3377-3415.
- CBS/DUO/OCW (2019a). Leven Lang Leren. Geraadpleegd op 5 maart 2020 van: <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/onderwijs-algemeen/niet-bekostigd-onderwijs/leven-lang-leren>
- CBS/DUO/OCW (2019b). Opleidingsniveau van de bevolking. Geraadpleegd op 5 maart 2020 van: <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/internationaal/opleidingsniveau-bevolking>
- Commissie Steur (2019). *Aanbieding bevindingen ontwikkeling examenresultaten VO n.a.v. motie Van Meenen c.s. [Brief aan] de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, 28 maart 2019*. Den Haag: Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).
- CPB (2019). *Verschillen in leerresultaten tussen basisscholen*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).
- Dijkslag, H. (2019). *Do teacher shortages harm students? Teacher labor market tightening, teacher mobility and the quality of education*. Master Thesis Policy Economics. Rotterdam: Erasmus University.
- Dijkstra, A.B., Kuiper, E., & Nieuwelink, H. (2018). *Schoolkenmerken voor bevordering van burgerschapscompetenties van leerlingen in het basisonderwijs: overzichtsrapport voor het peilingsonderzoek burgerschap einde basisonderwijs*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek.
- Gubbels, J., Langen, A. van, Maassen, N., & Meelissen, M. (2019). *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.
- Gubbels, J., Netten, A., & Verhoeven, L. (2017). *Vijftien jaar leesprestaties in Nederland. PIRLS-2016*. Nijmegen, Expertisecentrum Nederlands.
- Huijgen, T., Meng, C., & Peeters, T. (2019) *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2018*. Maastricht: ROA.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018a). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs. Een verkennend onderzoek bij samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen voor primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019a). *De Financiële Staat van het Onderwijs 2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019b). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019c). *Motivatie om te leren: motiverende kenmerken van het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2020a). *Burgerschapsonderwijs en het omgaan met verschil in morele opvattingen*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020b). *Extra ondersteuning in de basisschool*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Isac, M.M., Maslowski, R., Creemers, B., & Werf, G. van der (2014). The contribution of schooling to secondary-school students' citizenship outcomes across countries. *School Effectiveness and School Improvement*, 25(1), 29-63.
- Isac, M.M., Maslowski, R., & Werf, G. van der, (2011). Effective civic education: an educational effectiveness model for explaining students' civic knowledge. *School Effectiveness and School Improvement*(22)13, 313-333 .
- Kristoffersen, J. H. G., Krægpøth, M. V., Nielsen, H. S., & Simonsen, M. (2015). Disruptive school peers and student outcomes. *Economics of Education Review*, 45, 1-13.
- Maslowski, R. (2019). *Grenzen aan een leven lang leren*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).
- Munniksma, A., Dijkstra, A.B., Veen, I. van der, Ledoux, G., Werfhorst van de, H., & H., Dam, G. ten, (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs: Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Naeghel, J. de, Keer, H. van, Vansteenkiste, M., & Rosseel, I. (2012). The relation between elementary students' recreational and academic reading motivation, reading frequency, engagement and comprehension: A self-determination theory perspective. *Journal of Educational Psychology*, 104(4), 1006-1021.
- Neeleman, (2019). *School autonomy in practice: School intervention decision-making by Dutch secondary school Leaders*. Dissertation. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.
- Neidell, M., & Waldfogel, J. (2010). Cognitive and noncognitive peer effects in early education. *The Review of Economics and Statistics*, 92(3), 562-576.
- Nelen, W.B.L., Wit, W. de, Golbach, M.R., Druten, L.J.G. van, Deen, C., & Scholte, R.H.J. (2018). *Sociale veiligheid in en rond scholen: Primair (Speciaal) Onderwijs 2010-2018; Voortgezet (Speciaal) Onderwijs 2006-2018*. Nijmegen: Praktikon.
- Neundorf, A., Niemi, R.G., & Smets, K. (2016). The Compensation Effect of Civic Education on Political Engagement : How Civics Classes Make Up for Missing Parental Socialization. *Political behavior*, 38(4), 921-949.
- Noodplan Lerarentekort Amsterdam (2020). Geraadpleegd op 5 maart 2020 van: <https://bboamsterdam.nl/actualiteit/noodplan-lerarentekort-amsterdam-overhandigd-aan-minister-arie-slob-van-onderwijs/>
- OCW (2019a). *Arbeidsmarkt voor leraren 2019. Kamerbrief 16 december 2019*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2019b). *Referentieraming 2019*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2020). *Thuiszitters in het funderend onderwijs. Kamerbrief 30 januari 2020*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OECD (2018). *Education at a Glance 2018. OECD indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019a). *OECD Skills Outlook 2019. Thriving in a Digital World*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019b). *PISA 2018 Results (Volume 1): What Students Know and Can Do*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019c). *Talis 2018 Results (Volume 1): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*. Paris: OECD Publishing.
- Onderwijsraad (2016). *De volle breedte van onderwijskwaliteit. Van smal beoordelen naar breed verantwoorden*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2020). *Advies strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oosterbeek, H., Ruijs, N.M., & de Wolf, I. (2020). *Using admission lotteries to estimate heterogeneous effects of elite schools*. Tinbergen Institute Discussion Paper 2020-018.
- Piovani, D., Clavenna, A., & Bonati, M. (2019). Prescription prevalence of psychotropic drugs in children and adolescents: an analysis of international data. *European Journal of Clinical Pharmacology*, 75, 1333-1346.
- Regioplan (2018). *Een eigen huis: onderzoek naar de relatie tussen de Amsterdamse woningmarkt en het lerarentekort*. Amsterdam: Regioplan.
- Relevante Cijfers Arbeidsmarkt Leraren 2019 (2019). *Bijlage bij Kamerbrief Arbeidsmarkt voor leraren 2019 16 december 2019*. Den Haag: Voion.

- Ruijs, N.M. (2017). The impact of special needs students on classmate performance. *Economics of Education Review*, 58, 15-31.
- Sapulete, S., Wester, M., Jellic, J., & Vankan, A. (2019). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2018-2019. Jaarrapportage 2018-2019*. Rotterdam: Ecorys; Dialogic.
- SCP (2018). *Werken aan de start*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Slavin, R.E. (2019). How evidence-based reform will transform research and practice in education. *Educational Psychologist*, 55(1), 21-31.
- Smeets, E., Ledoux, G., & Loon van-Dijkers, L. (2019). *Passend onderwijs op school en in de klas. Tweede meting in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen / Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Steensel, R. van, Sande, L. van der, Bramer, W., & Arends, L. (2016). *Effecten van leesmotivatie-interventies. Uitkomsten van een meta-analyse*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Steinhausen, H.C. (2015). Recent international trends in psychotropic medication prescriptions for children and adolescents. *European Child and Adolescent Psychiatry*, 24, 635-640.
- UWV (2018). *Arbeidsmarktprognose 2018-2019. UWV Arbeidsmarktinformatie-en advies*. Amsterdam: UWV.
- Wanders, F., Dijkstra, A. B., Maslowski, R., & van der Veen, I. (2019). The Effect of Teacher-Student and Student-Student Relationships on the Social Involvement of Students. *Research Papers in Education*. Geraadpleegd op 5 maart 2020 van: [https://doi.org/\(...\)2671522.2019.1568529](https://doi.org/(...)2671522.2019.1568529)
- Werfhorst, H. van de, Elffers, L., & Karsten, S. (2015). *Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap*. Amsterdam: Didactief onderzoek.

2 Primair onderwijs

2.1	De leerling	58
2.2	Sturing op kwaliteit	60
2.3	Themaonderzoek Fries	68
2.4	Passend onderwijs	68
2.5	Voor- en vroegschoolse educatie	71
2.6	Speciaal basisonderwijs	73
2.7	Nieuwkomers	74
	Literatuur	76



Primair onderwijs



Kengetallen

Basisonderwijs
Aantal leerlingen

1.406.020

Oordelen bao
Waardering goed

142



Aantal scholen

6.296

Onvoldoende/zwak

102

Zeer zwak

38

Speciaal basisonderwijs
Aantal leerlingen

34.969

Oordelen sbo
Waardering goed

6



Aantal scholen

276

Onvoldoende/zwak

3

Zeer zwak

4



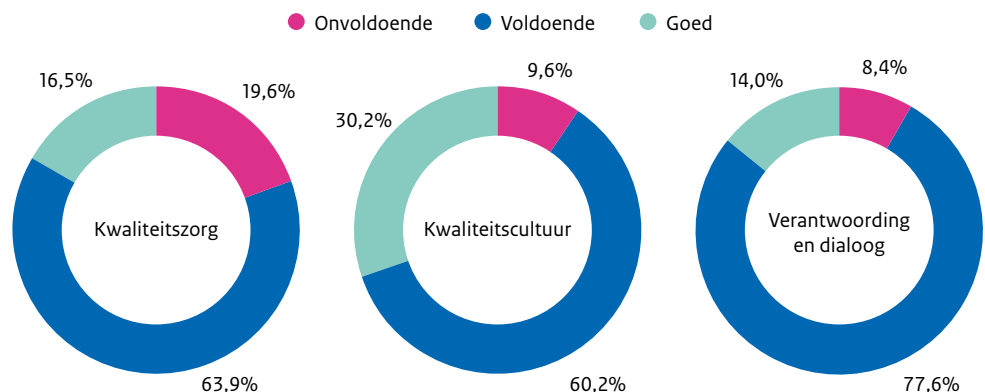
54 Excellente scholen
in 2020

Aantal besturen

874

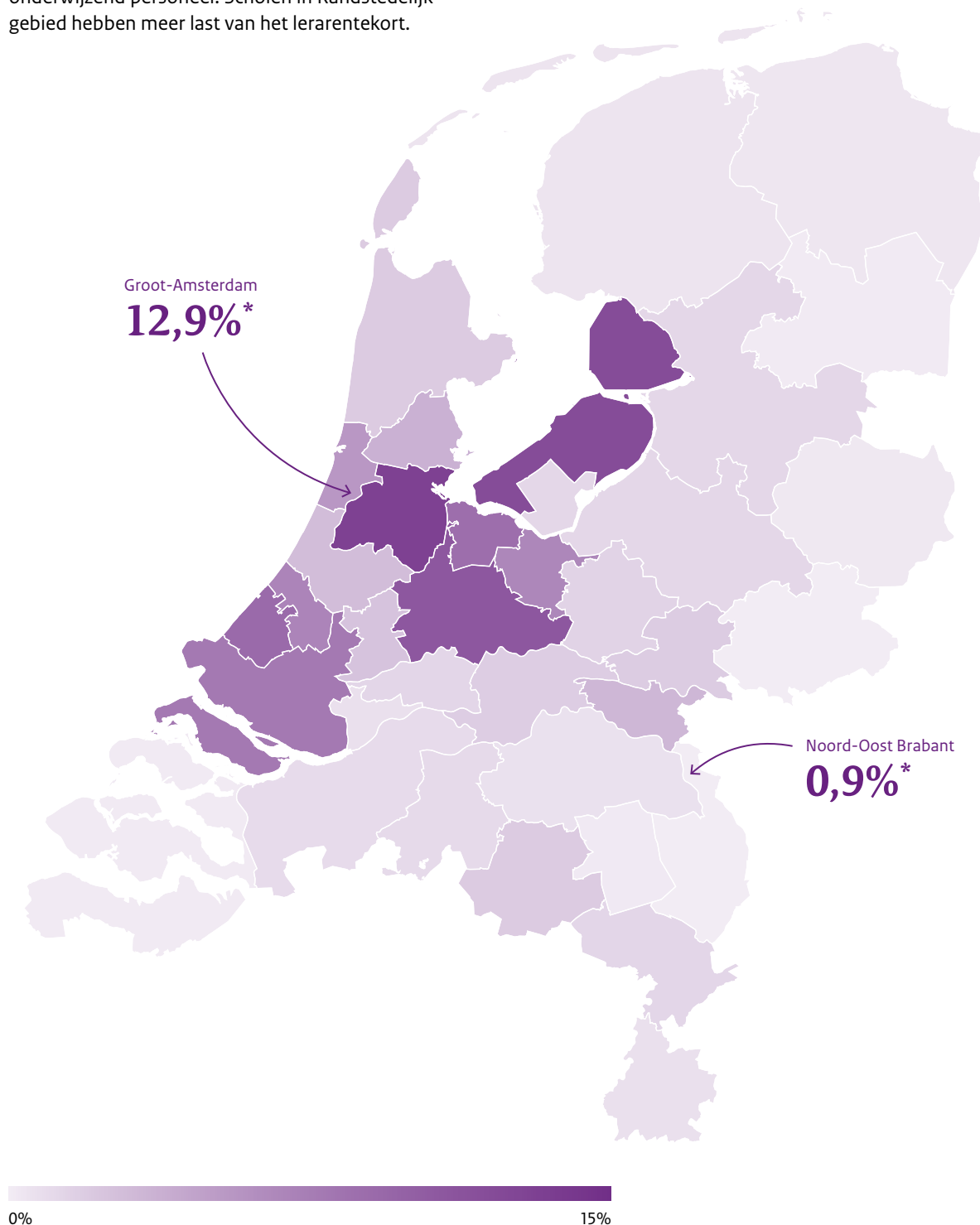
Kwaliteitszorg vraagt aandacht

Ongeveer 20 procent van de besturen heeft te weinig zicht op de kwaliteit van hun school/scholen en kunnen daarmee te weinig sturen op verbetering.



Regionale verschillen in het lerarentekort

Er zijn regionale verschillen in de tekorten aan onderwijzend personeel. Scholen in Randstedelijk gebied hebben meer last van het lerarentekort.

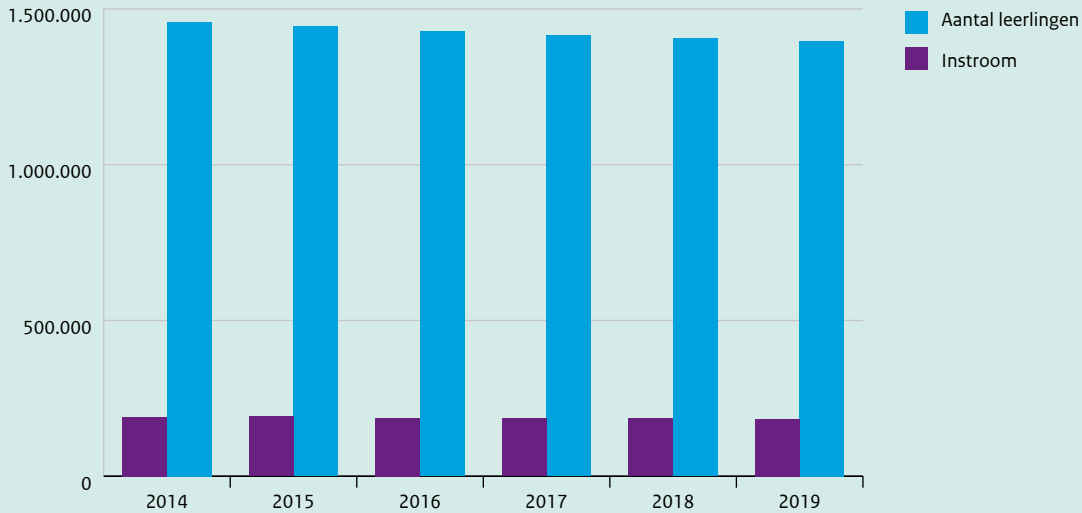


* Vacature-intensiteit als percentage van het onderwijspersoneel

Bronnen: Ecorys; IvHO 2020

Kengetallen Primair onderwijs

Aantal leerlingen basisonderwijs: verdere daling



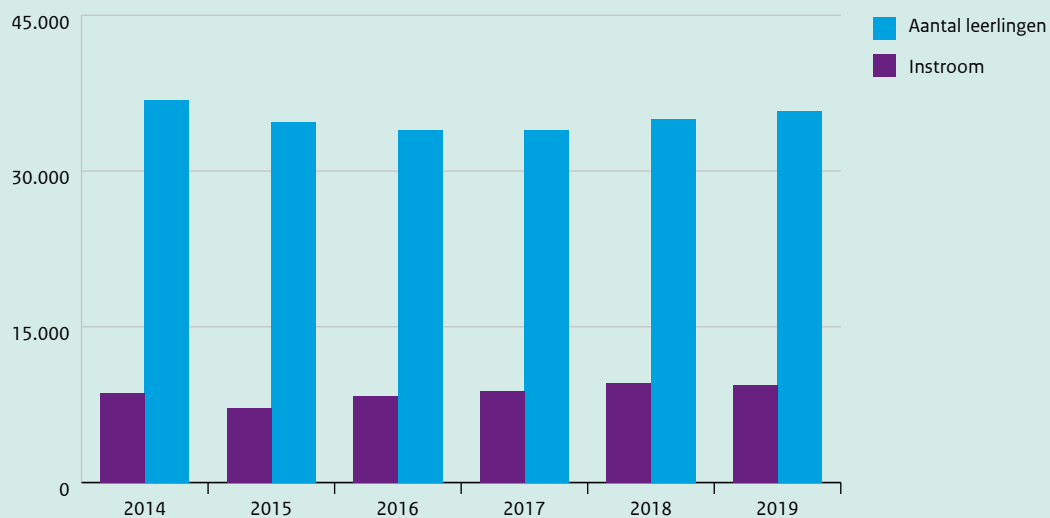
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020g

Aantal basisscholen en omvang: minder scholen

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal vestigingen	6.708	6.586	6.496	6.405	6.335	6.296
Gemiddelde grootte	217	220	220	221	222	222

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020g

Aantal leerlingen sbo: meer leerlingen



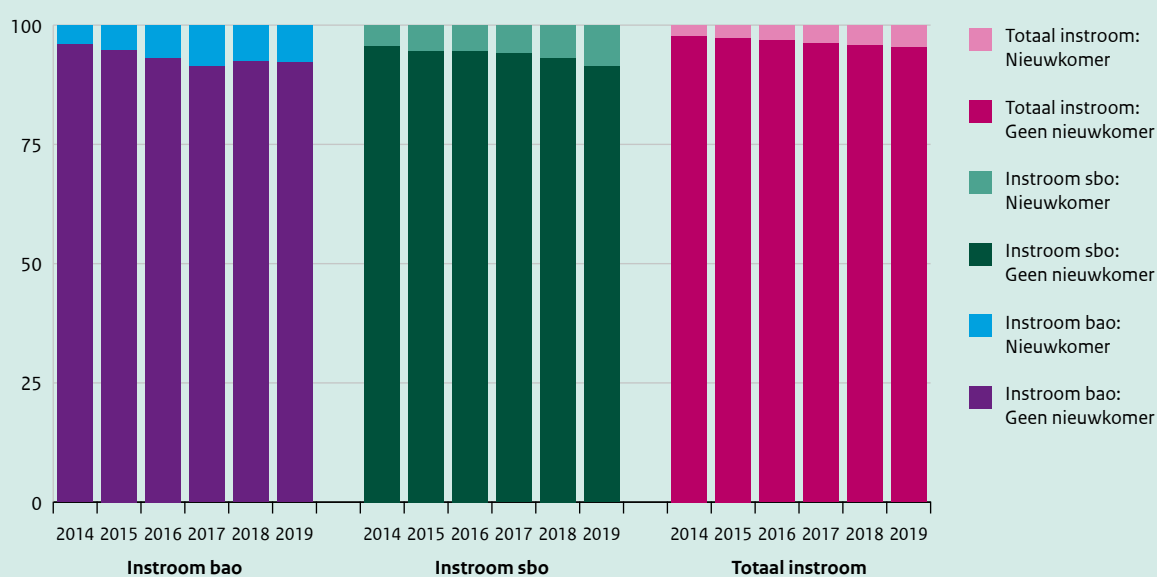
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020g

Aantal speciale basisscholen en omvang: minder en groter

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal vestigingen	305	298	291	283	281	276
Gemiddelde grootte	123	125	120	124	129	129

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020g

Instroom nieuwkomers: met name groei in sbo



Aantal nieuwkomersvoorzieningen

	2018	2019	2020
Aantal azc-scholen en relatief zelfstandige nieuwkomersvoorzieningen	78	75	76

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020g

Aandeel besturen met en zonder onvoldoende/zeer zwakke vestigingen

	2018	2019
Geen onvoldoende of zeer zwakke vestiging	89,1	86,2
Minstens één onvoldoende of zeer zwakke vestiging	10,9	13,8
Totaal	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020g



Samenvatting

Leraren- en schoolleiderstekort legt druk op onderwijs • Het leraren- en schoolleiderstekort is een groot maatschappelijk probleem, dat niet alleen door besturen opgelost kan worden. Ook met extra geld is dit probleem op korte termijn niet te verhelpen. Een basisvoorwaarde voor goed onderwijs (bevoegde leraren voor de klas) is niet meer vanzelfsprekend. Besturen zoeken naar manieren, soms onorthodox, om het lerarentekort het hoofd te bieden. Dit brengt risico's voor de onderwijskwaliteit met zich mee.

Zorgen om de onderwijskwaliteit • In 2019 stijgt het aantal onvoldoende en zeer zwakke (speciale) basisscholen en nieuwkomersvoorzieningen. Deels is deze stijging voorzien door hogere eisen in het waarderingskader. Of het lerarentekort rechtstreeks tot dalende kwaliteit leidt, kunnen we nog niet met gegevens onderbouwen. Om er met elkaar voor te zorgen dat alle leerlingen geletterd en gecijferd zijn en een niveau halen dat bij hun capaciteiten past, werken onderwijsorganisaties, de overheid en de inspectie samen om besturen en scholen te stimuleren de eigen ambities scherper te formuleren.

Kwalificatie- en socialisatiefunctie als basis • Goede onderwijskwaliteit houdt in ieder geval in dat de 'de basis op orde' is: taal, lezen, rekenen en burgerschap. De kwalificatie- en socialisatiefunctie zijn immers kerntaken van het onderwijs. Goede onderwijskwaliteit ontstaat niet vanzelf. Dit vraagt om sterk onderwijskundig leiderschap, het stellen van prioriteiten en sturing vanuit een visie op onderwijs en leren. Scholen met hoge leerresultaten blinken op deze punten uit.

Beperkt zicht op stelsel bemoeilijkt sturing • De overheid is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel. De keuze voor decentralisatie betekent autonomie bij besturen, scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden. Hierdoor kunnen zij maatwerk bieden om kinderen kansen te geven. Iedereen geeft hier zelf invulling aan vanuit een eigen definitie van goed onderwijs, extra ondersteuning of doelgroeppeuter. Dit leidt tot verschillen tussen scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden. Deze verschillen maken het voor de overheid lastig om zicht te krijgen op de kwaliteit van het totale onderwijsstelsel en bemoeilijkt daarmee het sturen op een effectief onderwijsbeleid. Autonomie van besturen en behoud van zicht op het stelsel gaan alleen samen, als de overheid de kaders helder formuleert, de onderwijspartners binnen deze kaders doelen stellen en zich ook over deze gestelde doelen verantwoorden.

2.1 De leerling

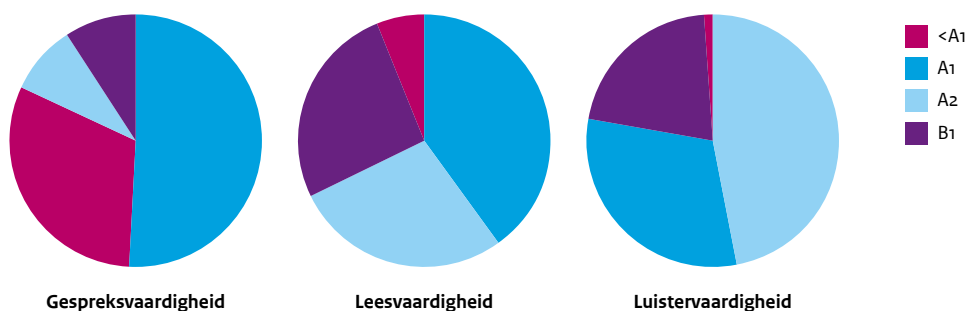
Leerlingresultaten

Vooraf beheersing streefniveau rekenen blijft achter • De meeste leerlingen behalen aan het einde van de basisschool minimaal het fundamentele niveau (1F) voor lezen (98 procent), taalverzorging (97 procent) en rekenen (94 procent). De ambitie die de commissie Meijerink formuleerde bij het opstellen van de referentieniveaus voor het behalen van 1F (85 procent van de leerlingen behaalt dit niveau) is daarmee ruimschoots bereikt. Dat geldt niet voor de ambitie van 65 procent voor de streefniveaus. Deze ambitie wordt alleen bij het onderdeel lezen behaald: 78 procent van de leerlingen beheerst het streefniveau. Voor taalverzorging en rekenen beheersen veel minder leerlingen dit niveau, respectievelijk 60 en 47 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2020e). Het Nederlandse onderwijs lijkt vooral bij rekenen goed voor leerlingen die onder het gemiddelde presteren, maar daagt de gemiddelde en bovengemiddelde leerlingen te weinig uit.

Discrepantie bij leesvaardigheid • Uit recent internationaal onderzoek (PISA) blijkt dat in 2018 bijna een kwart van de 15-jarigen onvoldoende leesvaardig is. In 2003 was dat nog 11 procent (Gubbels, van Langen, Maassen & Meelissen, 2019). Dit lijkt in tegenspraak met de leesresultaten aan het einde van de basisschool. Vrijwel alle leerlingen beheersen het fundamentele niveau 1F en 78 procent beheerst ook het streefniveau 2F. Een verklaring voor deze discrepantie hebben we niet. Dit vraagt om een nadere analyse van de eindtoetsresultaten.

Geen grote veranderingen in prestaties Engels • De prestaties van leerlingen op het gebied van Engelse luister- en leesvaardigheid zijn in 2018 licht gedaald in vergelijking met 2012. Maar de verschillen zijn (zeer) klein en weinig betekenisvol. De Engelse gespreksvaardigheid en woordenschat van de huidige leerlingen van groep 8 zijn vergelijkbaar met die van de leerlingen in 2012. De Engelse gespreksvaardigheid ligt gemiddeld op A1-niveau (beginnende gebruiker). Ruim twee derde van de leerlingen bereikt minimaal dit niveau. Het niveau van Engelse luister- en leesvaardigheid ligt hoger: gemiddeld op A2-niveau (figuur 2.1a).

Figuur 2.1a Leerlingprestaties groep 8 Engelse gespreksvaardigheid, luistervaardigheid en leesvaardigheid naar ERK-niveau, in percentages



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019c

Coördinator/werkgroep Engels en gebruik lesmethode maken verschil • De prestatieverschillen tussen scholen op het gebied van woordenschat en gespreks-, luister-, en leesvaardigheid hangen positief samen met de aanwezigheid van een coördinator of werkgroep voor Engels en het gebruik van een specifieke lesmethode. Ook hangt de ervaring van de leerkracht met het geven van Engels licht samen met de leerlingprestaties op het gebied van luisteren, lezen en woordenschat: hoe meer ervaring, hoe hoger de prestaties op deze drie vaardigheden.

Meer houvast kan scholen helpen • Heldere referentieniveaus en bijbehorende normen voor Engels aan het einde van het basisonderwijs kunnen scholen helpen bij de inrichting van het vak Engels. Deze zijn ook nodig om een doorlopende leerlijn Engels van basisonderwijs tot aan het hoger onderwijs te realiseren. Wanneer leerlingen met een bepaald basisonderwijs het basisonderwijs verlaten, kan het voortgezet onderwijs daar beter op aansluiten.

Beperkt zicht op burgerschapscompetenties • Net als vorig jaar hebben we op landelijk niveau geen zicht op de burgerschapscompetenties van leerlingen in de basisschool. Ook scholen hebben beperkt inzicht in de burgerschapscompetenties van hun leerlingen. Alleen de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen wordt structureel gevolgd.

Schoolloopbanen

Trend zet door: minder zittenblijven, meer versnellen • Net als in voorgaande jaren zien we dat het aandeel leerlingen dat vertraging oploopt (12,8 procent) daalt, terwijl het aandeel leerlingen dat versnelt (12,1 procent), stijgt. De verschillen die optreden tussen jongens en meisjes, kinderen van hoog- en laagopgeleide ouders en kinderen met of zonder migratieachtergrond zijn vergelijkbaar met vorig jaar (Inspectie van het Onderwijs, 2019b). We stelden toen vast dat het opleidingsniveau van ouders een belangrijke voorspeller is voor zittenblijven en verwijzing naar het speciaal basisonderwijs. Hierin is geen verandering gekomen.

Schooladviezen

Hoogte advisering stabiel • De adviezen voor de verschillende soorten voortgezet onderwijs zijn vergelijkbaar met voorgaande jaren. Ongeveer drie kwart van de leerlingen krijgt in eerste instantie een advies vmbo gemengde/theoretische leerweg, of hoger. Net als voorgaande jaren krijgen kinderen van ouders met een opleidingsniveau van maximaal mbo-2 voornamelijk vmbo-adviezen, terwijl kinderen van ouders met een hbo-master of wo-opleiding, vooral havo- en vwo-adviezen krijgen. Vorig jaar (Inspectie van het Onderwijs, 2019b) namen de verschillen in schooladviezen aan het eind van het basisonderwijs tussen cognitief vergelijkbare leerlingen met hoger en lager opgeleide ouders voor het eerst niet verder toe. In schooljaar 2018/2019 verandert dit niet. Het aandeel meervoudige initiële adviezen neemt toe, van 26 procent in 2018 naar 28 procent in 2019.

Reflectie

Sturen op ambities kernvakken • De leerresultaten voor lezen en taalverzorging liggen op dit moment rondom de ambities zoals reeds in 2008 gesteld door de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen. Het rekenniveau blijft hierbij achter. Ook zijn er grote verschillen tussen de leerresultaten van scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie (Inspectie van het Onderwijs, 2020d). Om er met elkaar voor te zorgen dat alle leerlingen geletterd en gecijferd zijn en een niveau halen dat bij hun capaciteiten past, werken onderwijsorganisaties, de overheid en de inspectie samen om besturen en scholen te stimuleren de eigen ambities scherper te formuleren. De inspectie gebruikt hiervoor het nieuwe onderwijsresultatenmodel in het gesprek met de besturen, waarbij 'de puntenwolk' (zie figuur 2.2b) besturen en scholen handvatten geeft voor het bepalen van een passend ambitieniveau.

Brede ontwikkeling in beeld • De ontwikkeling van een kind op school gaat over meer dan de cognitieve ontwikkeling. Gezien de functies van onderwijs is er ook aandacht nodig voor onder andere de ontwikkeling van creativiteit en motoriek. Maar ook de leerling als persoon en hoe hij/zij omgaat met anderen en de wereld. Voor deze domeinen zijn geen referentieniveaus vastgelegd. Scholen en besturen zijn hier zelf aan zet. Wat wil je leerlingen meegeven om te kunnen functioneren in het vervolgonderwijs en de maatschappij? In het toezicht is de inspectie erop gericht of het bestuur de basiskwaliteit van zijn scholen kan waarborgen waarbij er ook ruimte is voor eigen ambities gericht op de brede ontwikkeling van leerlingen.

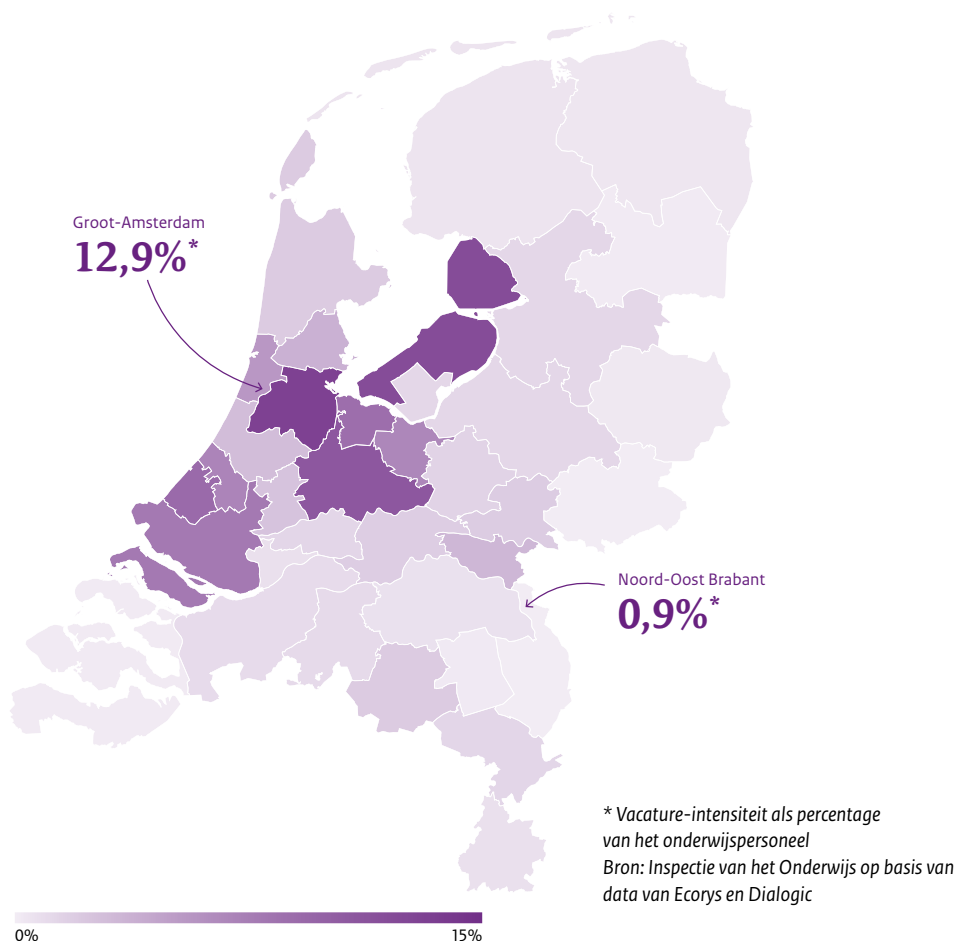
2.2 Sturing op kwaliteit

Lerarentekort

Leraren- en schoolleiderstekort groeiend probleem • Hoewel er geen exacte cijfers zijn, zien en horen we dagelijks op scholen dat het tekort aan leraren en schoolleiders grote problemen geeft. In sommige delen van het land gaat het vooral om vervangingsproblematiek, terwijl op andere plekken een structureel formatietekort bestaat. Scholen en besturen hebben steeds meer moeite om voldoende bevoegd personeel voor de klas te krijgen en steeds vaker lukt dit niet meer. Dit leidt bij sommige besturen tot onorthodoxe oplossingen, die zich op en over de randen van de wet begeven: vierdaagse schoolweken, een week sluiten, onderwijsassistenten of ouders voor de klas. Waar dit voorvalt, verwachten we van het bestuur een plan van aanpak. Onder bepaalde condities kan de inspectie dan besluiten niet verder te handhaven. Het lerarentekort is een complex vraagstuk dat om landelijke, regionale en lokale interventies vraagt.

Verschillen binnen en tussen regio's • Het lerarentekort is vooral groot in de Randstad en in Flevoland (figuur 2.2a), maar ook binnen deze regio's verschilt het tekort per school of wijk (Sapulete, Wester, Jellicic & Vankan, 2019). Niet iedere basisschool wordt in dezelfde mate getroffen door het lerarentekort. Net als het voorgaande schooljaar, zoeken basisscholen met meer leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond vaker online naar nieuwe leraren en hebben zij ook meer vacatures dan andere scholen. Deze leerlingen hebben daardoor een grotere kans op minder goed onderwijs. Juist scholen waar leerlingen voor hun ontwikkeling sterk afhankelijk zijn van onderwijs, worden het hardst getroffen.

Figuur 2.2a Vacature-intensiteit naar rpa-regio in 2018/2019



Toenemend aantal onbevoegde leraren vult vacatures • Een bevoegde leraar voor de klas is een voorwaarde voor goede onderwijskwaliteit. Bij het invullen van vacatures in het primair onderwijs lijkt het percentage leraren dat daarvoor (nog niet) bevoegd is terug te lopen van bijna 90 procent in 2018, naar ongeveer 75 procent in 2019. Een vijfde deel van de aangestelde leraren is nog in opleiding. Dit aandeel is verdubbeld in vergelijking met 2017/2018. Ongeveer 7 procent van de nieuw aangestelde leraren is onbevoegd en ook niet in opleiding. Dit aandeel stijgt (Sapulete, Wester, Jellic & Vankan, 2019). Deze ontwikkeling is onwenselijk, in strijd met de wet en heeft mogelijk consequenties voor de onderwijskwaliteit.

Kwaliteitszorg besturen

Kwaliteitszorg bij 20 procent van de besturen onvoldoende • Na twee jaar bestuursgericht toezicht hebben we bij 327 besturen (38 procent) een vierjaarlijks onderzoek afgerond. Van de standaarden voor kwaliteitszorg en ambitie is de kwaliteitscultuur het vaakst met goed gewaardeerd, namelijk bij 30 procent van de onderzochte besturen (tabel 2.2a). Bij bijna 80 procent van de besturen beoordeelden wij de verantwoording en dialoog als voldoende en bij bijna 15 procent als goed. De kwaliteitszorg is het vaakst onvoldoende. Ongeveer 20 procent van de besturen heeft te weinig zicht op de kwaliteit van hun school/scholen en kunnen daarmee te weinig sturen op verbetering. Versterking van de kwaliteitszorg vraagt dus aandacht.

Tabel 2.2a Oordelen en waarderings kwaliteitszorgstandaarden op bestuursniveau in 2017/2018 en 2018/2019 (n=327)

	Onvoldoende	Voldoende	Goed	Totaal
Kwaliteitszorg	20	64	16	100
Kwaliteitscultuur	10	60	30	100
Verantwoording en dialoog	8	78	14	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020g

Sturing voorwaarde voor kwaliteitsverbetering • In een kleinschalig onderzoek zijn inspecteurs bevraagd en inspectierapporten geanalyseerd om meer te weten te komen over een selectie van 21 scholen die langdurig onvoldoende en/of zeer zwak presteren (minimaal 3 jaar achtereen, of 3 keer in een periode van 7 jaar tussen 2012 en 2019). Een gebrek aan monitoring van en sturing op verbetering van onderwijskwaliteit door het bestuur en/of de directie lijken de belangrijkste oorzaken voor het uitblijven van duurzame verbetering. Ook lijken deze leraren op deze scholen niet te beseffen dat de onderwijskwaliteit onvoldoende is en veranderingen in leerkrachtgedrag nodig zijn. Dit maakt dat de scholen onvoldoende in beweging komen: de leerkrachtvaardigheden verbeteren onvoldoende, waardoor de kwaliteit van de lessen niet wezenlijk verandert en de leerresultaten te laag blijven. De kwaliteit van deze scholen lijkt zich uiteindelijk te herstellen, doordat de directie en/of het bestuur doelgericht gaan sturen op resultaten en leerkrachtvaardigheden. Opvallend voor deze scholen zijn de vele wisselingen in het team of de directie. Onduidelijk is, of dit de oorzaak of het gevolg is van de langdurig onvoldoende kwaliteit. Afhankelijk van de reden van de wisselingen kunnen deze enerzijds zorgen voor onrust, maar anderzijds ook voor verfrissing en een nieuwe wind in een team. Hoe dan ook is er tijd nodig om elkaar te leren kennen, om vanuit een basis van vertrouwen samen te kunnen werken aan verbetering. In dit proces is de rol van de directeur groot en ondersteuning vanuit het bestuur belangrijk.

Sturen op burgerschapsopdracht nodig • Besturen dragen zorg voor de kwaliteit van de kwalificatie- en de socialisatiefunctie van hun scholen. De socialisatiefunctie komt onder andere tot uiting in het burgerschapsonderwijs. Besturen zijn verantwoordelijk voor het zicht op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs en voor eventuele bijsturing. Dit vraagt van besturen en scholen een visie op burgerschap, bijbehorende (competentie)doelen en monitoring. Ongeveer 84 procent van de scholen heeft een visie ontwikkeld op de rol die zij willen spelen in het kader van burgerschap. Deze visie vertaalt zich lang niet altijd naar concrete doelen. Als scholen en besturen goed zicht willen krijgen op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs, is deze vertaling naar doelen en de monitoring hiervan

wel nodig. Meer duidelijkheid over de inhoud van het burgerschapscurriculum kan helpen om tot scherpere onderwijsdoelen te komen. Referentieniveaus voor burgerschap zouden kunnen bijdragen aan duidelijkheid over het verwachte niveau van burgerschapscompetenties.

Financieel beheer

Meer personeel bij afnemend leerlingaantal • Opvallend, zeker in het licht van het tekort aan leerkrachten, is de groei van het aantal fte in het primair onderwijs (inclusief speciaal onderwijs) in de laatste jaren. Terwijl het aantal leerlingen nog altijd daalt, heeft vooral het laatste jaar een opmerkelijke groei van het aantal reguliere fte's plaatsgevonden. Die groei van ongeveer 3.000 fte's in het laatste jaar bestond vooral uit groei bij het onderwijsondersteunend personeel (2.400 fte's), maar ook bij leraren. Het aantal directie-fte's nam met ongeveer 300 af (Inspectie van het Onderwijs, 2019a). De groei vertoont behoorlijke verschillen tussen de regio's. In alle regio's, met uitzondering van Groningen en Overijssel, is sprake van een toename in aantal fte's. In de provincie Utrecht is de toename met ruim 6 procent het grootst. Daarna volgen Zuid-Holland en opvallend genoeg de krimpregio Zeeland met ruim 4 procent.

Meer handen in de klas • Het lijkt erop dat de personeelsgroei samenhangt met de inspanningen van schoolbesturen om de regel- en werkdruk te verminderen. Besturen kiezen ervoor ondersteunende personeelsleden in dienst te nemen om taken uit handen te nemen van leraren. Ook wordt daarom extra onderwijspersoneel in dienst genomen. Deze bevindingen worden ondersteund door onderzoek dat in opdracht van de PO-Raad is uitgevoerd (DUO Onderwijsonderzoek en Advies, 2019).

Kansen voor beleidsrijk begroten • Een analyse van de continuïteitsparagrafen in jaarverslagen laat zien dat bijna 90 procent van de besturen een meerjarenbegroting had van voldoende kwaliteit. Slechts ongeveer de helft van de besturen legt een duidelijke verbinding tussen het financieel beleid en de onderwijskundige beleidskeuzes. Bij dit zogenoemde 'beleidsrijk begroten' draait het erom, dat inhoudelijke doelstellingen ten aanzien van het onderwijs hun weerslag vinden in de begroting en leidend zijn bij het maken van financiële keuzes (Onderwijsraad, 2018). Veel besturen kunnen op dit punt nog verbeteren. Gemiddeld genomen scoorden de kleinere besturen hierop vaker onvoldoende. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat kleine besturen hun financieel beheer (deels) uitbesteden aan administratiekantoren die de meerjarenbegroting maken, terwijl deze wat minder ingevoerd zijn in het strategisch beleid van het bestuur. Behalve dat beleidsrijk begroten kan bijdragen aan een doelmatiger besteding van de financiële middelen, kan het ook bijdragen aan een betere informatiepositie van medezeggenschap en raden van toezicht (OCW, 2018).

Wet- en regelgeving

Vrijwillige ouderbijdrage gemiddeld 40 euro • Het gemiddelde bedrag aan vrijwillige ouderbijdrage is tussen 2014 en 2018 redelijk stabiel en ligt rond de 40 euro. Uit de Schoolkostenmonitor (Suijkerbuijk, van der Ploeg, van den Berg, Bussink & van der Ven, 2019) blijkt dat het aandeel scholen met een lage vrijwillige ouderbijdrage (maximaal 11 euro) behoorlijk is toegenomen (naar 1 op de 5 scholen). Daar staat tegenover dat 2 procent van de scholen een vrijwillige bijdrage vraagt van meer dan 227 euro. Scholen moeten helder communiceren over het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage. Bijna 40 procent van de ouders zegt niet geïnformeerd te zijn over het vrijwillige karakter, terwijl 97 procent van de scholen aangeeft ouders hierover wel te informeren, vooral via de schoolgids, de nieuwsbrief en de website (Suijkerbuijk et al., 2019).

Weer meer schorsingen • Het aantal schorsingsmeldingen blijft toenemen. In het schooljaar 2018/2019 hebben basisscholen 560 schorsingen gemeld bij de inspectie. In het schooljaar 2015/2016 bedroeg dit aantal 336. Een mogelijke oorzaak van deze stijging is het beter doorgeven van een schorsing door scholen. De stijging zou echter ook gezien kunnen worden als een signaal dat scholen vaker moeite hebben met leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften. Wachtlijsten bij het speciaal (basis) onderwijs, of (te) lange procedures en moeizame trajecten rondom verwijzingen kunnen daarbij een rol

spelen. De meeste schorsingen duurden 2 tot 5 dagen. In 12 procent van de gevallen duurt de schorsing meer dan 5 dagen, ook al is dit wettelijk niet toegestaan.

Aantal meldingen en signalen stabiliseert • Bij de inspectie komen dagelijks meldingen binnen van ouders en overige belanghebbenden; zowel neutrale berichten als meer urgente signalen. Het aantal meldingen nam van 2013 tot 2017 toe en stabiliseert sindsdien. De meeste signalen vallen in de categorieën: veiligheid, schoolbeleid en zorg & begeleiding. Meldingen kunnen iets zeggen over de kwaliteit van individuele scholen en besturen, maar kunnen ook duiden op knelpunten binnen het onderwijsstelsel. Wij bespreken signalen daarom met het bestuur en de scholen tijdens een onderzoek of, afhankelijk van de urgentie, tussentijds. Ook analyseren we de signalen met het oog op mogelijke risico's in het onderwijsstelsel.

Kwaliteit scholen

Toename onvoldoende en zeer zwakke scholen • Na een daling van het aandeel onvoldoende scholen op 1 januari 2019 naar 1,2 procent (79 scholen) is dit aandeel een jaar later gestegen naar 1,5 procent (102 scholen). Het aandeel zeer zwakke scholen steeg in diezelfde periode licht, van 0,5 procent (34 scholen) naar 0,6 procent (38 scholen). Onvoldoende en zeer zwakke scholen komen relatief vaak voor in Drenthe, Flevoland, Gelderland, Utrecht en Noord-Holland. Het toenemend aantal scholen met onvoldoende of zeer zwakke onderwijskwaliteit is zorgelijk. Ongeveer 19.000 kinderen kregen in het schooljaar 2018/2019 onderwijs dat niet voldeed aan de basiskwaliteit. Deze toename kan een voortzetting zijn van wat we vorig jaar zagen: door aanpassingen in het kader waarmee de inspectie scholen onderzoekt, is de lat hoger gelegd. De eisen voor basiskwaliteit liggen daardoor hoger. Maar de stijging van het aantal scholen dat niet voldoet aan de basiskwaliteit zou ook een gevolg kunnen zijn van het oplopende leraren- en schoolleiderstekort. We kunnen dit laatste niet met zekerheid vaststellen.

Minder nieuwe aanvragen Excellente scholen • Sinds 2016 kunnen besturen scholen voordragen voor de waardering goed en/of het predicaat Excellente School. In 2019 namen 19 reguliere basisscholen deel aan het traject Excellente Scholen. Dat is minder dan in de afgelopen jaren. Daarvan deden 8 scholen voor de eerste keer mee. De overige aanvragen (11) waren aanvragen voor verlenging van het predicaat Excellente School. Vijftien scholen kregen dit daadwerkelijk toegekend. In totaal zijn er 54 reguliere basisscholen met een geldig predicaat in 2020. Om Excellente School te worden, moet de school eerst de waardering goed krijgen. Op 1 januari 2020 hadden in totaal 142 basisscholen de waardering goed. Dit zijn er 55 meer dan het jaar daarvoor.

Stimulerend effect waardering goed vooralsnog beperkt • Met de mogelijkheid voor besturen om een waardering goed of het predicaat Excellente School aan te vragen, wil de inspectie de eigen ambities van besturen en scholen stimuleren. Ondanks de verruimde aanvraagmogelijkheid vragen besturen niet op grote schaal onderzoeken naar goed aan. Onze inspecteurs horen dat besturen en scholen verschillen in de waarde die zij hieraan toekennen. Sommigen zien dit als een erkenning van een waardering voor de kwaliteit van hun school. Anderen hechten hier minder waarde aan, of zien af van een aanvraag vanwege de belasting die dit voor het team teweegbrengt. Concurrentie en profileren noemen besturen als redenen om wel, of juist geen aanvraag te doen. Onze inspecteurs zien ook geregeld dat scholen te bescheiden zijn over de eigen kwaliteit, of huiverig zijn voor een tegenvallende uitslag en daarom afzien van een aanvraag. De aanname dat differentiatie in de kwaliteitsoordelen stimulerend werkt, gaat dus lang niet altijd op; slechts 2,1 procent van de scholen is goed. Wij evalueren onze huidige werkwijze om mogelijke belemmeringen weg te nemen en het onderzoek naar goed stimulerend in te richten.

Kwaliteit speciale basisscholen loopt langzaam terug • Het overgrote deel (97,5 procent) van de speciale basisscholen (sbo) voldoet op 1 januari 2020 aan de basiskwaliteit. 6 scholen (2 procent) kregen de waardering goed. 4 scholen hebben een zeer zwakke onderwijskwaliteit (2 procent) en 3 sbo's (1 procent) hebben onvoldoende onderwijskwaliteit. In vergelijking met september 2017 is het aantal speciale basisscholen met onvoldoende en zeer zwakke onderwijskwaliteit met 6 gestegen. De speciale

basisscholen met een onvoldoende en zeer zwakke onderwijskwaliteit hebben vrijwel allemaal te kampen met wisselingen in de directie en/of het team. Alertheid op de kwaliteit van het sbo is nodig. In 2019 nam slechts 1 sbo deel aan het traject Excellente Scholen. Deze school heeft in 2016 het predicaat toegekend gekregen en dit is in 2019 verlengd. In totaal zijn er 2 speciale basisscholen met een geldig predicaat Excellente School in 2020.

Dalende onderwijskwaliteit nieuwkomersvoorzieningen • Het aantal onvoldoende en zeer zwakke nieuwkomersvoorzieningen loopt sinds januari 2019 snel op. Op 1 januari 2019 voldeden alle nieuwkomersvoorzieningen nog aan de basiskwaliteit. Op 1 januari 2020 geldt dit voor 93 procent. Vijf voorzieningen voldoen niet aan de basiskwaliteit. Deze ontwikkeling baart zorgen. Uit een vragenlijst bij 68 nieuwkomersvoorzieningen blijkt dat bijna de helft van de voorzieningen in het schooljaar 2018/2019 te maken heeft gehad met wisselingen in het team en een kwart met verandering van directie of interne begeleider. Bij de onvoldoende voorzieningen bleek dit nog vaker het geval. Deze discontinuïteit in het team en het management kan een negatieve invloed hebben op de onderwijskwaliteit en mogelijk leiden tot onvoldoende kwaliteit. Het is het vermelden waard dat 3 nieuwkomersvoorzieningen de waardering goed hebben gekregen. Twee nieuwkomersvoorzieningen hebben het predicaat Excellent.

Kleine scholen kwetsbaar • In 2019 hadden bijna 1.200 scholen maximaal 100 leerlingen. Hoewel het overgrote deel van deze kleine scholen voldoet aan de basiskwaliteit, hebben ze vaker dan gemiddeld onvoldoende (3 procent) of zeer zwakke (1,2 procent) onderwijskwaliteit. De kleine schaal maakt deze scholen kwetsbaar. Inspecteurs hebben de indruk dat dit nog sterker geldt als scholen door krimp klein worden. Veranderingen in het team, door onder andere ziekte of mobiliteit van personeel, hebben meer impact dan bij grotere scholen. Daarnaast is het lesgeven aan combinatiegroepen complexer en vormt de beperkte tijd voor directietaken soms een probleem voor de vormgeving van goed onderwijskundig schoolleiderschap (Deunk en Doolaard, 2014; Inspectie van het Onderwijs, 2019b). Als antwoord op deze vraagstukken zien wij dat besturen en kleine scholen onderzoeken welke organisatievormen het best aansluiten op lesgeven aan 2, 3 en soms 4 jaarklassen in één combinatiegroep en wat dit vraagt van leraren. Ook in de aanstelling van meerschoolse directeuren of intern begeleiders zoeken scholen oplossingen. Onderlinge kennisdeling tussen kleine scholen en besturen kan helpen bij de verspreiding van succesvolle aanpakken. Vooral in (grote) steden, waar 15 procent van de kleine scholen ligt, is het de vraag of kleine scholen bestaansrecht houden gezien de grotere risico's voor de onderwijskwaliteit en efficiënte inzet van onderwijsmiddelen. In dunbevolkte gebieden ligt dit mogelijk anders omdat er geen alternatieven zijn voor thuisnabij onderwijs.

Kwaliteitszorg scholen

Sinds 2017 voeren wij bestuursgericht toezicht uit. Het bestuur is daarbij het eerste aanspreekpunt, omdat het bestuur verantwoordelijk is voor de kwaliteit van zijn scholen. Dit betekent dat wij geen representatief beeld meer hebben van de onderwijskwaliteit van de Nederlandse scholen. De gegevens over de onderzochte standaarden (kwaliteitszorg, kwaliteitscultuur, verantwoording en dialoog, schoolklimaat en veiligheid) in de tekst hierna, hebben betrekking op ruim 1.200 scholen die wij van augustus 2017 tot augustus 2019 bezocht hebben met verschillende soorten onderzoeken en met daarop afgestemde standaarden. De gegevens zijn daardoor maar in beperkte mate te generaliseren naar het Nederlandse basisonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2019g).

Kwaliteitszorg blijft aandachtspunt • De kwaliteitszorg is de afgelopen 2 schooljaren in totaal bij 1.228 scholen onderzocht en werd in 18 procent van de onderzochte scholen als onvoldoende gewaardeerd; bij 68 procent voldoende en 14 procent goed. Net als vorig jaar blijft de kwaliteitszorg hiermee een aandachtspunt. De kwaliteitscultuur beoordeelden we in 1.210 onderzoeken: 59 procent van de scholen scoorde een voldoende, 34 procent een goed en 7 procent onvoldoende. De oordelen op verantwoording en dialoog door scholen zijn positief. Inspecteurs beoordeelden deze standaard in 78 procent van de 711 scholen als voldoende, in 14 procent van de scholen als goed en in 8 procent als onvoldoende.

Schoolklimaat

Prettig schoolklimaat voor leerlingen • Op verreweg de meeste onderzochte scholen is sprake van een prettig schoolklimaat: het pedagogisch klimaat werd in bijna de helft van de scholen met goed gewaardeerd. In 98 procent van de onderzochte scholen is de veiligheid voldoende (87 procent) of goed (11 procent). De meeste scholen hebben hun veiligheidsbeleid op orde en geven invulling aan de wettelijke zorgplicht die sinds 2015 van kracht is. Een onderdeel van de zorgplicht sociale veiligheid is dat scholen ieder jaar monitoren of de leerlingen zich veilig voelen op school. Scholen kiezen zelf met welke instrumenten zij monitoren, mits deze aan de wettelijke eisen voldoen. Scholen zijn daarbij verplicht de monitoringsgegevens aan de inspectie beschikbaar te stellen. Hoewel het aantal scholen dat hieraan invulling geeft verder toenam, heeft ongeveer 3 procent van de scholen binnen het primair onderwijs dit nog nooit gedaan. Scholen waarvan de inspectie niet over deze gegevens beschikt, zijn daar door de inspectie op aangesproken en krijgen de opdracht de monitorgegevens aan te leveren.

Meldcode beperkt toegepast • Uit onderzoek (WODC, 2019) blijkt dat ongeveer 3 procent van de kinderen jonger dan 17 jaar te maken heeft met huiselijk geweld. Dat is gemiddeld ongeveer 6 kinderen per school. We zouden dus verwachten dat de meldcode geregeld toegepast wordt op basisscholen. Uit een door ons uitgezette vragenlijst bij een representatieve groep schoolleiders blijkt, dat vrijwel alle 145 scholen beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Op maar ongeveer een derde van deze scholen is de meldcode in het voorgaande schooljaar toegepast. Dit is weinig in vergelijking met het gemiddeld aantal kinderen dat met huiselijk geweld geconfronteerd wordt.

Onderwijsleerproces

Lessen voldoende taakgericht • De meeste leraren organiseren het onderwijs efficiënt en creëren de voorwaarden voor een positief leerklimaat. In de schooljaren 2017/2018 en 2018/2019 is bij een niet-representatieve groep scholen aan de hand van 1.248 lesobservaties de taakgerichtheid, de leerlingbetrokkenheid en de feedback door leraren in beeld gebracht. De meeste leraren (ongeveer 90 procent) zorgen voor structuur in de onderwijsactiviteiten en doelmatige en ordelijk verlopende lessen. Een taakgerichte werksfeer en actief betrokken leerlingen hangen sterk samen. Tijdens de meeste geobserveerde lessen tonen de leerlingen zich echt geïnteresseerd in de les. Bij een vijfde deel van de lessen is dit niet het geval. Inspecteurs zien op scholen dat leraren hun leerlingen steeds meer gaan betrekken bij het eigen leerproces om zo de motivatie om te leren te vergroten. Dit doen zij bijvoorbeeld door kindgesprekken te voeren of samen leerdoelen te bepalen.

Samenhang feedback en motivatie • Net als vorig jaar blijkt uit de lesobservaties dat leraren vooral feedback op het resultaat (het antwoord) geven en minder vaak op de manier waarop dit resultaat tot stand gekomen is (het proces), of op de vervolgstappen (feedforward). We weten echter dat echte interesse van leerlingen voor de les sterker samenhangt met het krijgen van procesfeedback en feedforward, dan met de andere vormen van feedback (Hattie, 2009). Goede feedback geeft informatie aan leerlingen over waar ze staan en hoe ze verder moeten. Deze informatie geeft leerlingen ook het gevoel dat ze controle over het leren krijgen. Dit vergroot de intrinsieke motivatie (Brookhart, 2008). Het geven van procesfeedback en feedforward is daarmee een belangrijke vaardigheid, die leraren verder kunnen ontwikkelen om hun leerlingen meer te ondersteunen en motiveren.

Overladenheid curriculum • In een verkennend onderzoek bij twintig basisscholen hebben we een eerste indruk gekregen van hoe scholen de onderwijstijd verdelen over de onderdelen van het curriculum en over de uitvoering. Hieruit komt het beeld naar voren dat de inhoud van de toetsen bewust, of onbewust de keuzes stuurt die leraren in het curriculum maken. De onderzochte scholen hebben de intentie om alle vakken die in de kerndoelen en het referentiekader genoemd worden aan te bieden, om leerlingen zo een breed aanbod te bieden. Maar in de praktijk lukt het deze scholen niet om het brede aanbod volledig en structureel uit te voeren. De ervaren overladenheid maakt dat leraren (en soms directeuren) keuzes maken. De indruk is dat de scholen hierbij prioriteit geven aan taal en rekenen en daarbinnen ook nog aan die onderdelen die aansluiten bij de toetsen. De scholen

zoeken naar een oplossing voor deze ervaren overladenheid. In dit verband noemen zij onder andere clustering van vakken. In 2020 voeren we een representatief onderzoek uit om meer zicht te krijgen op de doelgerichtheid van het geplande en uitgevoerde curriculum.

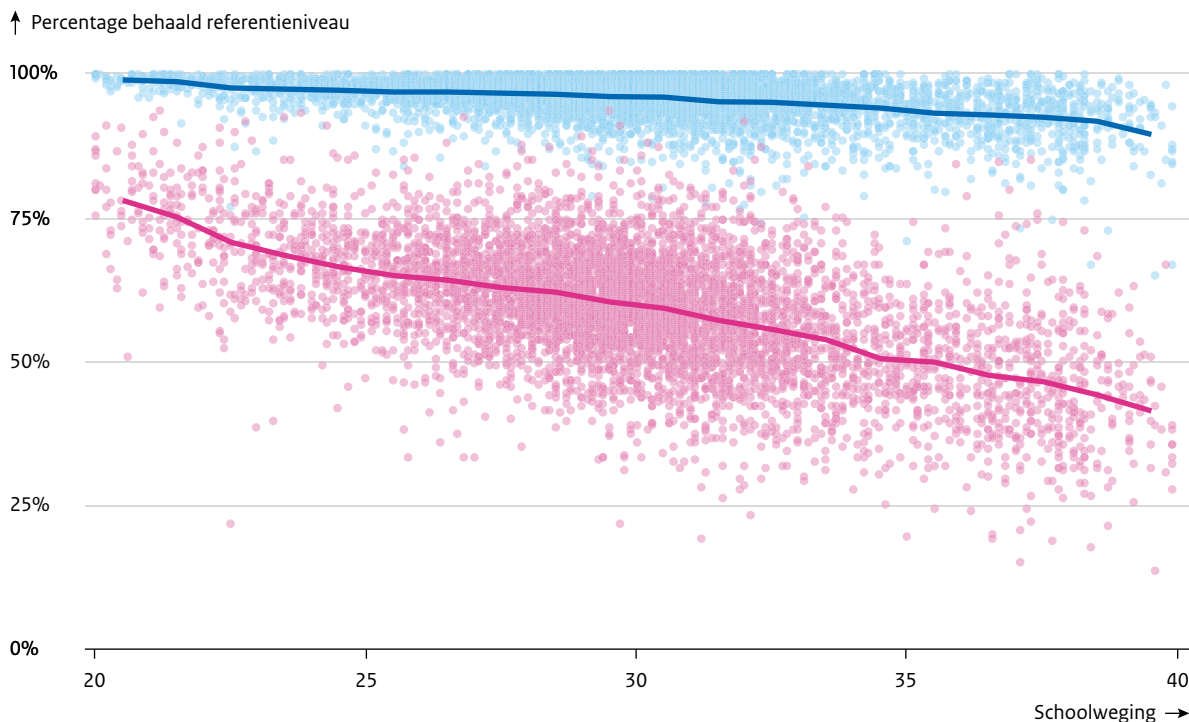
Verschillen tussen scholen

Zelfde weging, ander resultaat • In eerdere jaren stelden wij vast dat scholen met eenzelfde leerlinggewicht sterk verschillen in hun resultaten op de Centrale Eindtoets (Inspectie van het Onderwijs, 2017). Dit is ook zichtbaar als we scholen met eenzelfde CBS-schoolweging (tussen 28 en 31, dat is rond het gemiddelde) vergelijken op het aandeel leerlingen dat het streefniveau 2F/1S bereikt (figuur 2.2b). Op 41 basisscholen zochten we in gesprekken met leerlingen, leraren en managementteams naar verklaringen voor de leerresultaten die zij realiseren, vanuit de vraag: ‘wat werkt op deze school om tot hoge(re) leerresultaten te komen?’.

Figuur 2.2b Aandeel leerlingen dat referentieniveau haalt naar CBS-schoolweging in de periode 2017 tot en met 2019, lezen, rekenen en taalverzorging

Schoolverschillen in het basisonderwijs

- % niveau 1F behaald per basisschool
 - % niveau 2F behaald per basisschool
- landelijk gemiddelde % niveau 1F behaald
 - landelijk gemiddelde % niveau 2F behaald



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020d

Pedagogisch-didactisch handelen basis voor alle scholen • Een groot deel van de 41 onderzochte scholen noemt een goed pedagogisch klimaat als voorwaarde om tot leren te komen. Een goed pedagogisch klimaat kenmerkt zich door een prettige sfeer en duidelijkheid over hoe je met elkaar omgaat en ervoor zorgt dat de leerlingen zich veilig en geaccepteerd voelen. Vaak noemen scholen daarbij gezamenlijke afspraken en een doorgaande lijn in de hele school. De leerlingen weten dan waar ze aan toe zijn. De leraren geven het goede voorbeeld, stralen plezier uit in het werk en verwelkomen de leerlingen bij binnenkomst. Ook noemen veel scholen, ongeacht de resultaten die zij behalen, dat een goede uitleg en het onderwijs afstemmen op verschillen in onderwijsbehoeften (differentiatie) succesfactoren zijn om hoge(re) leerresultaten te realiseren op de basisvaardigheden taal, lezen en rekenen.

Vershil in werkklimaat • Inspecteurs hoorden bij scholen met lage en gemiddelde leerresultaten in de gesprekken met leerlingen vaker terug dat het werkklimaat nog aandacht vroeg. 'Als het rustig/stil is in de klas leer ik veel in de les,' staat dan ook bij een substantieel aantal laag en gemiddeld presterende scholen in de top 3 'wanneer leer ik veel' van leerlingen. Dit horen we niet of nauwelijks terug in de gesprekken met leerlingen van de scholen met hoge leerresultaten. Voor hen is een rustig werkklimaat vanzelfsprekend.

Vershil in resultaatgericht werken • De scholen met hoge leerresultaten uit ons onderzoek hebben gemeenschappelijk dat zij resultaatgericht werken aan, wat zij noemen 'gewoon goed onderwijs'. In de gesprekken met managementteams en leraren blijkt dat zicht en grip hebben op de leerresultaten nodig is voor het 'gewoon goede onderwijs' dat zij voorstaan. Zij stellen doelen voor de resultaten, analyseren resultaten en zetten conclusies om in concrete acties. Anders geformuleerd werken deze scholen cyclisch en doelgericht aan het continu verbeteren van het onderwijs in de kernvakken.

Onderwijskundig leiderschap onderscheidend • De scholen met hoge leerresultaten kenmerken zich vrijwel allemaal door een sterke onderwijskundige sturing. In deze scholen zien we een professionele cultuur, waarin teamleden samenwerken aan kwaliteitsverbetering en de sturing ook vaker bij kwaliteitsgroepen of leerteams belegd is. Onderwijskundig leiderschap lijkt essentieel voor doelgerichte sturing en focus in de onderwijsontwikkeling. De schoolleiding geeft de leraren ruimte en vertrouwen om nieuwe zaken uit te proberen. Teams werken vanuit eenzelfde visie aan gezamenlijke doelen, die zij voortdurend evalueren en bijstellen. Dit draagt volgens de scholen bij aan de leerresultaten van leerlingen voor de kernvakken. In de scholen met lage leerresultaten is vaak nog geen sprake van een visie op onderwijs en daaruit afgeleide doelen. Uit de gesprekken blijkt dat de scholen bijvoorbeeld visietrajecten volgen, of dat ze aangeven startend te zijn met de inrichting van de kwaliteitszorg. Gerichte sturing en monitoring zijn daardoor lastig. Deze scholen uit ons onderzoek hebben daarbij, meer dan de andere scholen, te maken met discontinuïteit in de schoolleiding en wisselingen in het team. Veel wisselingen in personeel maken dat het fundament om samen te kunnen werken aan goed onderwijs opnieuw gelegd moet worden. Ook zien we op deze scholen vaker onervaren directeuren die zich nog als onderwijskundig leider moeten ontwikkelen. Discontinuïteit in personele bezetting lijkt van invloed op de resultaten.

Reflectie

Onderwijskwaliteit onder druk • Over de volle breedte van het primair onderwijs neemt het aantal scholen met zeer zwakke en onvoldoende onderwijskwaliteit toe. Deze toename is deels voorzien als gevolg van veranderingen in het waarderingkader en is bedoeld om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen. De toename van onvoldoende en zeer zwakke scholen door andere factoren, zoals wellicht het lerarentekort en discontinuïteit, is onwenselijk en vraagt naast versterking van het onderwijsleerproces ook om aanpakken die niet altijd door de school of het bestuur alleen gerealiseerd kunnen worden.

Sturen op kwaliteit maakt het verschil • Onderwijskundig leiderschap neemt een belangrijke plaats in bij duurzame schoolontwikkeling. Dit uit zich in sturing vanuit een duidelijke visie, concrete doelen, monitoring, evaluatie en bijstelling. Scholen met stabiel goede onderwijskwaliteit hebben hun kwaliteitszorg op orde. Bij scholen met lage leerresultaten zien we dat de kwaliteitszorg beter kan. Ook komen scholen met langdurige onvoldoende onderwijskwaliteit pas in ontwikkeling als directie en bestuur gericht gestuurd gaan sturen.

2.3 Themaonderzoek Fries

Taalprofielen Fries en ontheffingen leiden niet tot meer ambitie • Elke school in Fryslân is verplicht om alle kerndoelen voor het Fries te halen. In 2014 kreeg de provincie Friesland de bevoegdheid ontheffingen te verlenen aan scholen voor bepaalde kerndoelen voor het vak Fries. De provincie stelde voor elke school een taalprofiel vast waarin staat aan welke kerndoelen nu al gewerkt wordt en aan welke nog niet. Voor de kerndoelen waaraan nog niet voldaan werd, verleende de provincie tijdelijk ontheffingen. Het doel van de provincie is dat in 2030 alle scholen in Fryslân alle kerndoelen aanbieden. Maar het effect van de taalprofielen is vaak dat scholen juist niet ambitieus worden en de bestaande situatie willen handhaven. Deze bevinding zou aanleiding kunnen zijn om het provinciale ontheffingenbeleid te heroverwegen (Inspectie van het Onderwijs, 2019e).

Sturen op kwaliteit Fries kan beter • Uit het onderzoek Fries in 2018/2019 waarin voor het primair onderwijs 42 besturen, 329 schooldirecties, 1.201 leraren en meer dan 10.000 leerlingen bevraagd zijn, blijkt dat de meeste besturen niet of nauwelijks sturen op het aanbod of de kwaliteit van het onderwijs in het vak Fries. Besturen hebben andere prioriteiten, zoals fusies (in het kader van krimp) of het onderwijs in de kernvakken. Verder is het niet duidelijk hoeveel geld besturen nodig hebben om een aanbod Fries van voldoende kwaliteit te realiseren. De rijksbekostiging voor Friese scholen is niet hoger dan elders, terwijl Fries wel een extra verplicht vak is. De Rijksoverheid zou inzichtelijk moeten maken hoeveel geld er nodig is, zodat besturen Fries goed kunnen aanbieden.

Identiteit en communicatiemiddel • De Friese taal heeft niet alleen met cultuur en identiteit te maken, maar is ook een dagelijks communicatiemiddel. Leerlingen zeggen in gesprekken met inspecteurs dat ze Fries een belangrijk vak vinden en dat zij graag beter Fries willen leren spreken en verstaan. Ook geven zij aan dat zij verwachten dat de school de lat hoger legt dan nu het geval is. In het onderzoek zien we dat minder dan de helft van de leerlingen de lessen Fries (of de projectweek Fries) leuk en leerzaam vindt. Het is aan de scholen om de lat hoger te leggen en niet uit te gaan van lage onderwijsdoelen en om aan te sluiten bij de taalsituatie van de leerlingen. Daarnaast is voldoende tijd voor Fries op het lesrooster nodig. Tot slot kan het beter benutten van de vele nascholingsmogelijkheden de kwaliteit van het onderwijs in de Friese taal verhogen.

2.4 Passend onderwijs

Extra ondersteuning

Meer leerlingen, zelfde budget • Een van de doelen van passend onderwijs is kosten beheersen. Voordat de Wet passend onderwijs werd ingevoerd, gold voor het speciaal onderwijs en de leerlinggebonden financiering (Igf of rugzakje) een openeinderegeling. Dat leidde tot stijgende en onvoorspelbare kosten. Met de Wet passend onderwijs is het budget op landelijk niveau vastgezet (Ledoux & Waslander, 2019). Voor de start van passend onderwijs beschikte 1,2 procent van de leerlingen over een rugzakje (Koopman & Ledoux, 2013). Uit een onderzoek bij een representatieve groep van 198 basisscholen blijkt dat 8,2 procent van de leerlingen nu extra ondersteuning krijgt in het kader van passend onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2020a). Deze cijfers roepen de vraag op of het budget toereikend is om leerlingen met zwaardere ondersteuningsbehoeften in het basisonderwijs voldoende ondersteuning te bieden. Het is van belang dat het samenwerkingsverband zich bewust is van de omvang van de groep die ze daadwerkelijk met extra ondersteuning wil bedienen en de consequenties die dit met zich meebrengt voor de aard en omvang van de extra ondersteuning. Dit extra ondersteuningsbudget wordt nu mogelijk wel efficiënter ingezet door meer maatwerk.

Weinig zicht op doelgroep • De doelgroep leerlingen met extra ondersteuning is niet duidelijk af te bakenen. Ieder samenwerkingsverband heeft hiervoor een eigen definitie. Een definitie die ook voor leraren en intern begeleiders niet altijd duidelijk is. Scholen leven daarbij de verplichting slecht na om gegevens van leerlingen met een ontwikkelingsperspectief in een landelijk registratiesysteem (BRON)

in te voeren. Hierdoor is er landelijk geen zicht op de omvang van deze groep leerlingen. Dit maakt evaluatie en bijsturing van het beleid lastig.

Extra ondersteuning voldoet aan basiskwaliteit • Op basis van 635 onderzochte leerlingdossiers concluderen we dat scholen voor drie kwart van de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een ontwikkelingsperspectief opstellen. Voor jonge kinderen gebeurt dit vaak niet: het opstellen van een passend uitstroombestemming voor het voortgezet onderwijs is dan nog nauwelijks mogelijk. Als we naar de inhoud kijken, stelt ongeveer drie kwart van de scholen ontwikkelingsperspectieven op met meetbare doelen, planning van de leerstof en afstemming van instructietijd. Ook de samenwerking met ouders en externen is doorgaans gewaarborgd. Voor 95 procent van de leerlingen met extra ondersteuning oordeelt de inspecteur dat het plan ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en minimaal jaarlijks wordt geëvalueerd. De kwaliteit van de uitvoering van de ontwikkelingsperspectieven/-plannen is niet beoordeeld.

Analyse en bijstelling zijn verbeterpunten • Naast deze positieve bevindingen zijn er ook verbeterpunten. Voor 46 procent van de leerlingen wordt uit het plan niet duidelijk of de meetbare doelen passend zijn bij de uitstroombestemming. Wanneer doelen niet behaald worden, onderzoeken scholen te weinig wat de reden hiervan is. Een dergelijke analyse is nodig om de aanpak bij te stellen. We zien dat de vervolgaanpak vaak niet, of niet zichtbaar bijgesteld wordt wanneer een eerdere aanpak niet tot de verwachte doelen leidde.

Resultaten leerlingen met extra ondersteuning • Iets minder dan de helft van de leerlingen behaalt de in het ontwikkelingsperspectief/-plan gestelde doelen voor leerprestaties; minder dan een derde van de leerlingen behaalt de gestelde doelen voor gedrag. Dat een relatief groot deel van de leerlingen de doelen voor leerprestaties en gedrag niet behaalt, doet vermoeden dat de extra ondersteuning onvoldoende is afgestemd of uitgevoerd, of dat doelen mogelijk te ambitieus zijn. Dat de doelen voor gedrag minder vaak bereikt worden dan de doelen voor leerprestaties, duidt mogelijk op een grotere handelingsverlegenheid van leraren op dit vlak. Ook kan meespelen dat doelen voor gedrag moeilijker te formuleren of te meten zijn. Ouders zijn soms bang dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een negatieve invloed hebben op de leerresultaten van de rest van de groep. Uit onderzoek (zie hoofdstuk 1) komt naar voren dat het aantal leerlingen met zeer specifieke hulpvragen (waaronder psychofarmaca, onder toezichtstelling en/of ambulante jeugdhulp) in het leerjaar geen effect heeft op de eindtoetsresultaten van leerlingen.

Kwaliteitszorg extra ondersteuning in de kinderschoenen • Op dit moment verantwoordt ongeveer de helft van de scholen zich over de inzet van de middelen voor passend onderwijs aan hun bestuur of samenwerkingsverband. Minder dan de helft verantwoordt zich over de resultaten die hiermee bereikt worden (Inspectie van het Onderwijs, 2020a). Scholen kunnen de verantwoording verstevigen wanneer zij de effecten van extra ondersteuning niet alleen evalueren op individueel niveau, maar ook op schoolniveau. Deze werkwijze geeft scholen en besturen onderbouwde informatie over goede praktijken/wat werkt en de effectiviteit van de inzet van middelen.

Dekkend geheel voorzieningen

Zorgplicht blijft lastig • De zorgplicht moet voorkomen dat ouders zelf moeten zoeken naar een passende onderwijsplek voor hun kind. Samenwerkingsverbanden moeten een dekkend geheel aan voorzieningen bieden zodat elk kind een passende plek kan krijgen. Scholen moeten in hun schoolondersteuningsprofiel helderheid bieden over welke extra ondersteuning ze kunnen bieden. Dit zou ouders houvast moeten geven bij de schoolkeuze voor hun kind. In de praktijk zien onze inspecteurs dat dit maar in beperkte mate gebeurt. Scholen laten soms leerlingen toe waarvoor zij geen passend aanbod hebben, waardoor leerlingen geen optimale ontwikkelkansen krijgen. Ook komt het 'wegadviseren' van ouders naar een andere school geregeld voor. De meerderheid van de bevroegde schoolleiders in de Schoolmonitor vindt het 'wegadviseren van ouders' voordat zij hun kind op de school inschrijven soms verstandig (Ledoux, Smeets en Weijers, 2019). Toch is dit niet in de geest van de zorgplicht. Die vraagt juist van de school van aanmelding om voor een passende plek te zorgen, als



deze zelf de benodigde ondersteuning niet kan bieden. Bij het ‘wegadviseren’ komen ouders opnieuw in de situatie dat zij zelf op zoek moeten naar een school die hun kind wil inschrijven.

Nieuwe wachtlijsten • Van wachtlijsten zou geen sprake mogen zijn omdat samenwerkingsverbanden binnen hun gebied een dekkend onderwijsaanbod moeten realiseren. Toch geeft een deel van de ondervraagde (v)so- en sbo-besturen bij een inventarisatie aan met wachtlijstproblematiek te maken te hebben, of deze problematiek binnenkort te verwachten (LECSO/SBO-werkverband, 2019). Dit is een onwenselijke ontwikkeling.

Stijging thuiszitters • Het aantal leerlingen dat drie maanden of langer thuiszit neemt nog steeds toe. Er zijn lichtpuntjes: meer voormalige thuiszitters zitten weer op school en het aantal leerlingen dat tijdens het schooljaar uitvalt, neemt af (OCW, 2020). Maar het stijgende aantal thuiszitters is ongewenst en staat haaks op het streven naar nul thuiszitters. Veelvuldig ongeoorloofd schoolverzuim is een voorspeller van schooluitval later in de schoolloopbaan. Alertheid op schoolverzuim en vroegtijdige samenwerking met ouders, de leerplicht, het samenwerkingsverband en andere instanties is essentieel om langdurige uitval te voorkomen. Terugkijkend op hun schoolloopbaan zeggen voormalige thuiszitters uit het voortgezet speciaal onderwijs dat de veilige schoolcultuur en de sociale cohesie op de basisschool beschermend werkt (van Binsbergen, Pronk, van Schooten, Heurter en Verbeek, 2019). Investeren in een goede band tussen school en ouders is daarom waardevol en kan preventief werken bij schooluitval.

Toename particulier onderwijs • Het aantal scholen voor particulier onderwijs is gestegen van 35 in 2015 naar 60 in 2018 (Bisschop, van den Berg, van der Ven, de Geus en Kooij, 2019). Ouders kiezen om verschillende redenen voor particulier onderwijs zoals onvrede over de kwaliteit van de bekostigde school, behoefte aan meer kleinschaligheid en individuele aandacht, vanwege een specifiek concept of als kinderen vastgelopen zijn binnen het reguliere onderwijs. Particulier onderwijs voorziet in een specifieke behoefte van ouders en leerlingen, die het bekostigd onderwijs in hun ogen niet kan bieden. De keerzijde is dat een voortzetting van deze trend kan leiden tot verdere kansenongelijkheid. Particulier onderwijs is alleen weggelegd voor ouders die dat kunnen betalen. Daarnaast staat het particulier onderwijs op gespannen voet met passend onderwijs. Er moet immers binnen het publieke onderwijsstelsel een passende plek zijn voor iedere leerling (zie ook Onderwijsraad, 2019a). De toename van particulier onderwijs is in sommige gevallen een signaal dat dit niet lukt. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben dan de verantwoordelijkheid om voor een dekkend geheel aan ondersteuningsvoorzieningen te zorgen. Als zij hierin niet slagen, ligt daar dus een opdracht voor het gehele samenwerkingsverband, dus voor alle daarbij aangesloten scholen en besturen.

2.5 Voor- en vroegschoolse educatie

Doelgroep

Definitie doelgroepeuters verschilt • Als we alle kinderen kansen willen bieden is het belangrijk dat er voldoende plekken voor- en vroegschoolse educatie (vve) beschikbaar zijn. In 2018 rapporteerden we dat het aantal beschikbare voorschoolse plaatsen in theorie voldoende is (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). Maar dit betekent niet dat alle gemeenten voldoende plaatsen aanbieden. Ongeveer 80 procent van de gemeenten die middelen voor onderwijsachterstandbeleid krijgen, heeft zicht op het aantal doelgroepeuters en het aantal beschikbare voorschoolse plaatsen. De 235 gemeenten waarvan de gegevens compleet waren, bieden ongeveer 43.600 kindplaatsen aan. Het totale bereik is al jaren stabiel en ligt tussen de 80 en 86 procent. Of alle kinderen die dat nodig hebben ook daadwerkelijk bereikt worden is moeilijk te zeggen, omdat gemeenten de definitie van ‘doelgroepeuter’ zelf bepalen. De nieuwe verdelingssystematiek per januari 2019 geeft gemeenten budget op basis van een door het CBS berekende achterstandsscore. Gemeenten bepalen hun eigen doelgroep en doen deze kinderen een aanbod. Of door deze nieuwe verdeling meer doelgroepeuters worden bereikt, moet nog blijken.

Kwaliteit voor- en vroegschool

Kwaliteit globaal bekeken op orde • Tussen december 2018 en juli 2019 brachten we de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie in beeld bij 243 voorscholen (representatieve groep) en 72 vroegscholen (niet-representatieve groep). Inspecteurs waardeerden de kwaliteit van de onderzochte standaarden op veel van de voorscholen positief. De meeste kansen voor verbetering zijn er binnen het zicht hebben op de ontwikkeling, de kwaliteitszorg en de resultaten. Ook de kwaliteit van de vroegscholen lijkt op basis van de standaarden op orde. We hebben in ons onderzoek gekeken naar de kwaliteit van het onderwijs aan de gehele groep peuters of kleuters en niet alleen naar de doelgroepkinderen. De ‘verdiepende kwaliteitsaspecten’ geven zicht op kansen die zeker van belang zijn voor de doelgroepkinderen.

Kansen voor versterken educatieve kwaliteit en ouderbeleid • Uit analyse van deze ‘verdiepende kwaliteitsaspecten’ bleek dat verbetering in het onderwijsleerproces vooral mogelijk is in het educatief handelen van de pedagogisch medewerkers en de leerkrachten. Dit sluit aan bij ander onderzoek (Slot, Jepma, Muller, Romein & Leseman, 2017; van Veen et al., 2015; Inspectie van het Onderwijs 2020c) en komt grotendeels ook overeen met bevindingen over de kwaliteit van het didactisch handelen in het basisonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2016). De aandachtspunten voor de voor- en vroegscholen liggen vooral bij het geven van feedback op het leerproces, het bevorderen van het aanpakgedrag (strategieën) van kinderen en het bevorderen van interactie met en tussen kinderen. Bij de voorscholen was daarnaast het afstemmen van activiteiten op verschillen in de ontwikkeling van kinderen een verbeterpunt. Versterking van de educatieve kwaliteit is van belang, omdat deze het meest bijdraagt aan de ontwikkeling van peuters en kleuters (van Veen et al., 2015). Ook de ouderbetrokkenheid kan verbeterd worden. In ongeveer de helft van de voorscholen en in bijna 45 procent van de vroegscholen ontbreekt een concreet ouderbeleid. Tot slot is de inhoudelijke aansluiting tussen voor- en vroegschool een punt van aandacht.

Vve-beleid en de Lokale Educatieve Agenda

Meer focus op resultaten vroegschoolse educatie nodig • Uit een pilot met 16 gemeenten blijkt dat deze grotendeels voldoen aan de wettelijke eisen voor vve en toezicht en handhaving kinderopvang. Dit geldt niet voor de resultaatafspraken vroegschoolse educatie. Het resultaat van alle inspanningen om onderwijsachterstanden te voorkomen en in te lopen, is vaak niet in beeld. Dit blijkt nu, net als in 2012, een verbeterpunt. Voor het vergroten van de kansen voor kinderen is het nodig om de resultaatgerichtheid te versterken door met elkaar meetbare doelen te bepalen voor de resultaten en deze periodiek te evalueren. Het formuleren van meetbare doelen blijkt ook in bredere zin een aandachtspunt. Veel partijen (gemeenten, houders kinderopvangorganisatie, schoolbesturen) formuleren nog geen eigen ambities en daaraan gekoppelde kwaliteitsdoelen, of evalueren niet of deze eigen doelen worden bereikt. Om de kwaliteit van vve uit te breiden, zijn eigen en gezamenlijke doelen nodig die verder gaan dan voldoen aan de wettelijk vereiste kwaliteit.

Resultaatafspraken maken blijkt ingewikkeld • Het maken van gezamenlijke afspraken en het stellen van meetbare doelen blijkt ingewikkeld in de samenwerking tussen gemeenten, houders van kinderopvangorganisatie en schoolbesturen. Gemeenten hebben de wettelijke verplichting om jaarlijks overleg te voeren met schoolbesturen en kinderopvangorganisaties over vier thema's: het bevorderen van integratie, het tegengaan van segregatie, het bestrijden van onderwijsachterstanden en de inschrijving/toelating. Hiervoor is het Lokaal Educatieve Agenda-overleg (LEA-overleg) ingericht. Dit overleg bestrijkt een breder terrein dan vve, dat onder bestrijden van onderwijsachterstanden valt. Uit een niet-representatief onderzoek onder 26 gemeenten (Inspectie van het Onderwijs, 2020f) blijkt dat het gesprek over deze onderwerpen met bijbehorende (resultaat)afspraken en meetbare doelen maar deels tot stand komt. De bevraagde gemeenten zeggen vooral het proces van samenwerken met de verschillende partijen en hun diverse belangen belangrijk te vinden. Maar als resultaatdoelen onduidelijk blijven, kan doelgerichte monitoring en evaluatie van het gemeentelijk achterstandenbeleid niet plaatsvinden. De effectiviteit van dit beleid blijft dan onduidelijk.

Financiële prikkel ontbreekt • De splitsing van de onderwijsachterstandsmiddelen, die vanuit het Rijk via gemeenten bij de kinderopvangorganisaties terecht komen en via lumpsum bij de schoolbesturen, maakt dat gemeenten geen financiële prikkel kunnen bieden aan schoolbesturen op de thema's integratie, voorkomen van segregatie en inschrijving/toelating. Hierdoor zijn gemeenten afhankelijk van de maatschappelijke betrokkenheid van de schoolbesturen om tot afspraken te komen over deze thema's. De drie genoemde thema's staan hierdoor minder op de agenda dan die over het bestrijden van onderwijsachterstanden. Voor vve bestaat namelijk een geormerkt budget. Een ander knelpunt voor de LEA-thema's is de uitbreiding van overige wettelijke taken die gemeenten uitvoeren (waaronder de Jeugdwet en de Wet passend onderwijs). Gemeenten bundelen deze zaken in de overleggen, waardoor sommige LEA-thema's wat ondersneeuwen. Ook maken de vele wisselingen van beleidsambtenaren dat inhoudelijke kennis (soms) beperkt is en steeds opnieuw moet worden geïnvesteerd in onderling vertrouwen. Bovendien participeert twee derde van de schoolbesturen gemiddeld in vijf verschillende gemeenten bij het LEA-overleg. Ook dit zijn zaken die belemmerend werken voor een goed functionerend LEA-overleg (Inspectie van het onderwijs, 2020b).

Goede relaties basis voor samenwerking en bereiken van doelen • Succesfactoren die bijdragen aan het maken van afspraken over onderwijsachterstandenbeleid en het realiseren van onder andere vve-doelen zijn volgens de bevroegde gemeenten: het bouwen aan relaties en onderling vertrouwen, het hanteren van een heldere overlegstructuur en het vormen van regionale netwerken waarin effectieve coalities een thema oppakken. Als een gemeente vooral partijen verbindt, geeft dat partners meer speelruimte. Deze ruimte lijkt nodig om in een complex speelveld met ingewikkelde maatschappelijke opdrachten doelen te bereiken (Inspectie van het onderwijs, 2020b).

2.6 Speciaal basisonderwijs

Meer leerlingen • Het aantal leerlingen in het sbo is verder doorgestegen met 764 tot 35.733 leerlingen op 1 oktober 2019, terwijl de verblijfsduur van leerlingen in het sbo in de periode tussen 2016 en 2018 gemiddeld 2 tot 3 maanden korter werd (Inspectie van het Onderwijs, 2019f). De stijging van het aantal leerlingen in het sbo komt vooral doordat er vanaf 2017 meer leerlingen in- dan uitstromen. Nadat 3 jaar op rij de instroom van leerlingen in het speciaal basisonderwijs (sbo) steeg, is deze in 2019 op basis van voorlopige gegevens met 167 gedaald naar 9.455 leerlingen op 1 oktober 2019. Regionaal zijn verschillen te zien: in Groningen, Friesland, Drenthe, Flevoland en Noord-Brabant stijgt de instroom, terwijl deze in de andere provincies daalt. Het deelnamepercentage aan het sbo is even hoog als bij de start van passend onderwijs (zie hoofdstuk 4).

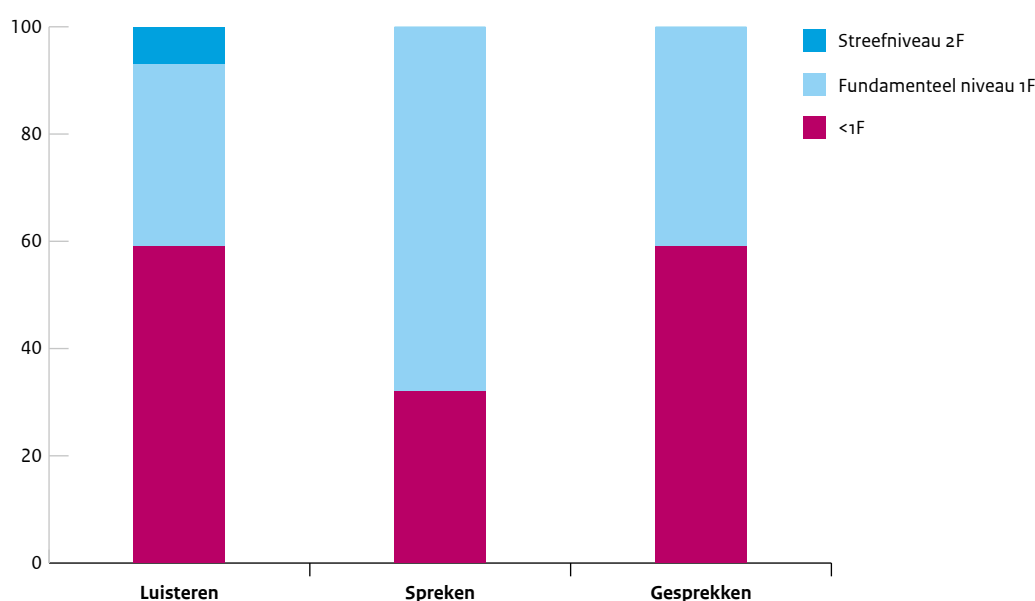
Uitstroom heterogener • De leerlingenpopulatie van het sbo lijkt qua uitstroom heterogener te worden. Veruit het grootste aandeel kinderen in het sbo krijgt een schooladvies praktijkonderwijs of vmbo-basisberoepsgerichte leerweg. Het aandeel leerlingen met een initieel schooladvies praktijkonderwijs steeg tussen 2017 en 2019 licht: van 39,1 procent naar 39,5 procent. Terwijl het aandeel leerlingen met advies vmbo-basis daalde van 34,8 in 2017 naar 30,9 procent in 2019. Tegelijkertijd zien we in deze periode een stijging in de adviezen voor de hogere niveaus van het vmbo, havo en vwo (van 20,1 procent naar 22,4 procent). Ook steeg het aandeel leerlingen met een advies voortgezet speciaal onderwijs, van 6,0 procent in 2017 naar 7,1 procent in 2019.

Verwacht ontwikkelingsperspectief meestal behaald • Scholen slagen bij het merendeel van de leerlingen erin het verwachte ontwikkelingsperspectief te realiseren. Bij 9 procent van de leerlingen lukt dit volgens de scholen niet en ongeveer 16 procent bereikt een hoger niveau. Bij het opstellen van de ontwikkelingsperspectieven gebruiken de scholen steeds meer leerroutes om het uitstroomniveau en de tussenliggende doelen te bepalen. De leerroutes geven de scholen houvast bij het bepalen van de hoogte van de doelen. Belangrijk is dat scholen wel voortdurend blijven evalueren of de gekozen leerroute nog steeds passend is, of dat eventueel een hogere leerroute mogelijk is.

Spreken sterkste punt • Peilingsonderzoek naar mondelinge taalvaardigheid laat zien dat respectievelijk 41, 68 en 41 procent van de leerlingen voor luisteren, spreken en gesprekken het fundamentele

niveau 1F behaalt aan het eind van het sbo (Inspectie van het Onderwijs, 2019d) (figuur 2.6a). Spreken is voor leerlingen van het sbo het sterkste punt. In het regulier basisonderwijs zijn deze percentages 95, 92 en 87 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2018b). Van de leerlingen in het sbo beheerst 7 procent voor luisteren ook niveau 2F. In het basisonderwijs is dit 40 procent. De luistervaardigheid van schoolverlaters in het sbo blijkt in 2018 licht te zijn gedaald in vergelijking met de peiling in 2007 (61 tegenover 64 procent van de opgaven wordt beheerst). Deze trend komt overeen met de trend in luistervaardigheid in het regulier basisonderwijs.

Figuur 2.6a Beheersing referentieniveaus door leerlingen aan het einde van het sbo voor luisteren, spreken en gesprekken



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019d

Ambities commissie Meijerink haalbaar voor een deel van de leerlingen • Bij de introductie van de referentieniveaus heeft de commissie Meijerink de ambitie uitgesproken dat minimaal 85 procent van alle leerlingen (inclusief het sbo) aan het einde van het primair onderwijs het fundamentele niveau 1F beheerst en minimaal 65 procent het streefniveau 1S/2F. Deze ambitie blijkt reëel voor leerlingen in leerroute 1 met uitstroomprofiel vmbo-gl/tl, havo of vwo. Zij laten vooral voor luisteren en spreken beheersingsniveaus zien die dicht in de buurt van die in het regulier basisonderwijs liggen. Voor leerlingen met uitstroomprofiel vmbo basis en kaderberoepsgerichte leerweg (leerroute 2) zou voor 85 procent 1F na te streven zijn, omdat dit het startniveau is waarop deze leerwegen voortbouwen. Maar voor leerlingen met uitstroomprofiel praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs arbeid (leerroute 3) blijkt deze ambitie te hoog gegrepen. Een deel van deze leerlingen heeft meer leertijd nodig om het fundamentele niveau 1F te bereiken. Uitgaand van het percentage leerlingen dat in leerroute 3 de niveaus 1F behaalt, zou bekeken kunnen worden wat voor deze leerlingen reële ambities zijn. Hierbij moet voorop staan dat leerlingen met voldoende praktische en functionele taalvaardigheden toegerust worden om deel te kunnen nemen aan de maatschappij.

2.7 Nieuwkomers

Stelsel nieuwkomersvoorzieningen onder druk • Het stelsel van nieuwkomersonderwijs staat onder druk. Dit komt deels door elementen die inherent zijn aan het nieuwkomersonderwijs, zoals fluctuaties in leerlingenaantallen en de daarmee gepaard gaande veranderingen in teams. Daarnaast lijkt het lerarentekort het omgaan met deze veranderingen steeds meer te belemmeren, omdat de flexibele

schil rond de scholen opdroogt. In een vragenlijst onder 68 nieuwkomersvoorzieningen geeft bijna de helft van de voorzieningen aan dat zij te maken heeft met krimp, groei en/of een verandering(en) in de leerlingenpopulatie. Deze veranderingen hebben consequenties voor de samenstelling van het team en de continuïteit in het onderwijs. Zeker als in de aansturing (directie, intern begeleider) veranderingen optreden, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs, omdat zij een belangrijke rol spelen in het plannen van het doelgerichte aanbod en het monitoren van de ontwikkeling van de leerlingen.

Meer opstroom dan afstroom • De patronen in de schooladvisering van nieuwkomers zijn vergelijkbaar met vorig jaar (Inspectie van het Onderwijs, 2019b). Deze leerlingen stromen in vergelijking met andere leerlingen drie keer zo vaak uit naar de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en bijna acht keer vaker naar het praktijkonderwijs. Ook de grote verschillen tussen advisering van nieuwkomers die korter dan vier jaar of vier jaar en langer in Nederland zijn, zijn weinig veranderd. Het grootste deel van de nieuwkomers zit na drie jaar nog steeds op het niveau van hun enkel- of meervoudige schooladvies. Er stromen meer leerlingen op (17 procent) dan af (13 procent). De grotere opstroom dan afstroom komt mogelijk door de toenemende taalvaardigheid van de leerlingen.

Een maatschappelijke opdracht • Eerstejaars nieuwkomers zitten niet alleen op nieuwkomersvoorzieningen, maar ook in het reguliere basisonderwijs, speciale basisonderwijs, speciaal onderwijs of deels in een basisschoolklas en deels in een nieuwkomersklas. De grote groep ouderejaars nieuwkomers zit veelal geïntegreerd in het reguliere basisonderwijs. Onderwijs aan nieuwkomers is een maatschappelijke opdracht die te groot is voor een individuele school. Het vraagt om een bestuurlijke en soms regionale aanpak, waarbij samen verantwoordelijkheid wordt genomen om ervoor te zorgen dat ook deze kinderen naar een passende plek in het voortgezet onderwijs doorstromen. Dit vraagt om beschikbaarheid van voldoende deskundigheid, een robuuste infrastructuur die op- en afgeschaald kan worden en een uitgewerkt (taal)aanbod voor de diverse doelgroepen nieuwkomers.

Literatuur

- Binsbergen, M.H. van, Pronk, S., Schooten, E. van, Heurter, A., & Verbeek, F. (2019). *Niet thuisgeven. Schooluitval vanuit het perspectief van thuiszitters*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Bisschop, P., Berg, E. van den, Ven, K. van der, Geus, W. de, Kooij, D. (2019). *Aanvullend en particulier onderwijs*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Brookhart, S.M. (2008). *How to give effective feedback to your students*. Alexandria, VA: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Deunk, M.I., & Doolaard, S. (2014). *Onderwijs op kleine scholen. Een systematische review naar de effecten van kleine scholen op leerlingen, leerkrachten, de school en de lokale omgeving*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- DUO Onderwijsonderzoek & Advies (2019). *Onderzoek werkdrukmiddelen*. Utrecht: Duo Onderwijsonderzoek & Advies. Geraadpleegd op 26 februari 2020 van: <https://www.duo-onderwijsonderzoek.nl/wp-content/uploads/2019/03/Rapportage-Onderzoek-Effecten-Werkdrukakkoord.pdf>
- Gubbels, J., Langen, A. van, Maassen, N., & Meelissen, M. (2019). *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.
- Hattie, J. (2009). *Visible Learning*. New York: Routledge.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018a). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Peil. Mondelinge taalvaardigheid Einde basisonderwijs 2016-2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019a). *De Financiële Staat van het Onderwijs 2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019b). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019c). *Peil. Engels Einde basisonderwijs 2017-2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019d). *Peil. Mondelinge taalvaardigheid Einde speciaal (basis)onderwijs 2017-2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019e). *Sizzen is neat, maar dwaan is in ding: Fries in het primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019f, concept). *Technisch rapport (intern) Passend Onderwijs fase 1. Een dataverkenning naar (dis)continuïteit in de schoolloopbanen van leerlingen en de verschillen tussen samenwerkingsverbanden*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020a). *Extra ondersteuning in de basisschool*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020b, nog te verschijnen). *Lokale Educatieve agenda van gemeenten en schoolbesturen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020c, nog te verschijnen). *Nulmeting kwaliteit van locaties voor voorschoolse educatie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020d). *Onderwijsresultatenmodel primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020e). *Peil. onderwijs: Taal en rekenen aan het einde van de basisschool 2018/2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020f, nog te verschijnen). *Pilots Voor- en vroegschoolse educatie / Kinderopvang*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2020g). *Technisch rapport primair onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
- Koopman, P.N.J., & Ledoux, G. (2013). *Kengetallen Passend Onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- LECSO/SBOwerkverband (2019). Factsheet wachtlijsten sbo en (v)so. Geraadpleegd op 23 februari 2020 van: <https://www.lecso.nl/file/60615>
- Ledoux, G., Smeets, E., & Weijers, D. (2019). *Monitor scholen. Passend onderwijs in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut; Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Ledoux, G. & Waslander, S. (2019). *Stand van zaken Evaluatie Passend Onderwijs. Deel 5: Tussenstand*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut; Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- OCW (2018). *Versterking verantwoording van en inzicht in onderwijsgeldten. Kamerbrief 8 oktober 2018*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2020). *Thuiszitters in het funderend onderwijs. Kamerbrief 30 januari 2020*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Onderwijsraad (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeldten. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2019a). *Briefadvies over uitbesteding van bekostiging aan particulier onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. Geraadpleegd op 26 februari 2020 van: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2019/11/11/briefadvies-over-uitbesteding-van-bekostiging-aan-particulier-onderwijs>
- Sapulete, S., Wester, M., Jellicic, J., & Vankan, A. (2019). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2018-2019. Jaarrapportage 2018-2019*. Rotterdam: Ecorys; Dialogic.
- Suijkerbuijk, A., Ploeg, S. van der, Berg, E. van den, Bussink, H., & Ven, K. van der (2019). *Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2018-2019*. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek; Utrecht: Oberon.
- Slot, P., Jepma, IJ., Muller, P., Romein, B.R., & Leseman, P.P.M. (2017). *Kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang: Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang Meting 2017*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- WODC (2019). *De prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland. Cahier 2019-1*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

3 Voortgezet onderwijs

3.1	De leerling	86
3.2	Sturing	95
	Literatuur	104

Voortgezet onderwijs

Kengetallen

Aantal leerlingen
Totaal

974.889



Aantal scholen
Instellingen

638

Afdelingen

2.981

Oordelen afdelingsniveau
Waardering goed

180

Onvoldoende/zwak

62

Zeer zwak

19

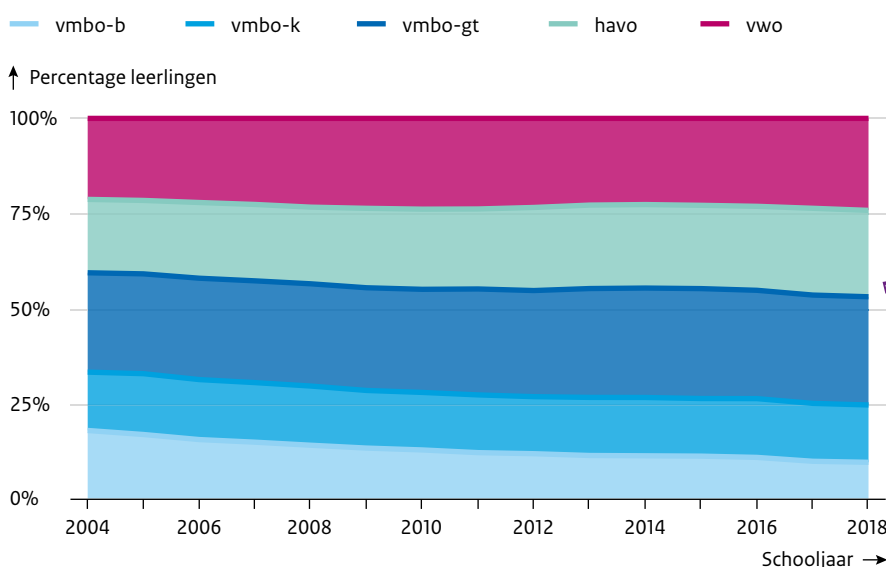
pro	17.097	havo	163.956
vmbo-b	37.048	vwo	172.013
vmbo-k	58.900	ib/vavo	12.536
vmbo-gt	113.798	onderbouw	399.541



116 Excellente afdelingen
in 2020

Aantal besturen

268



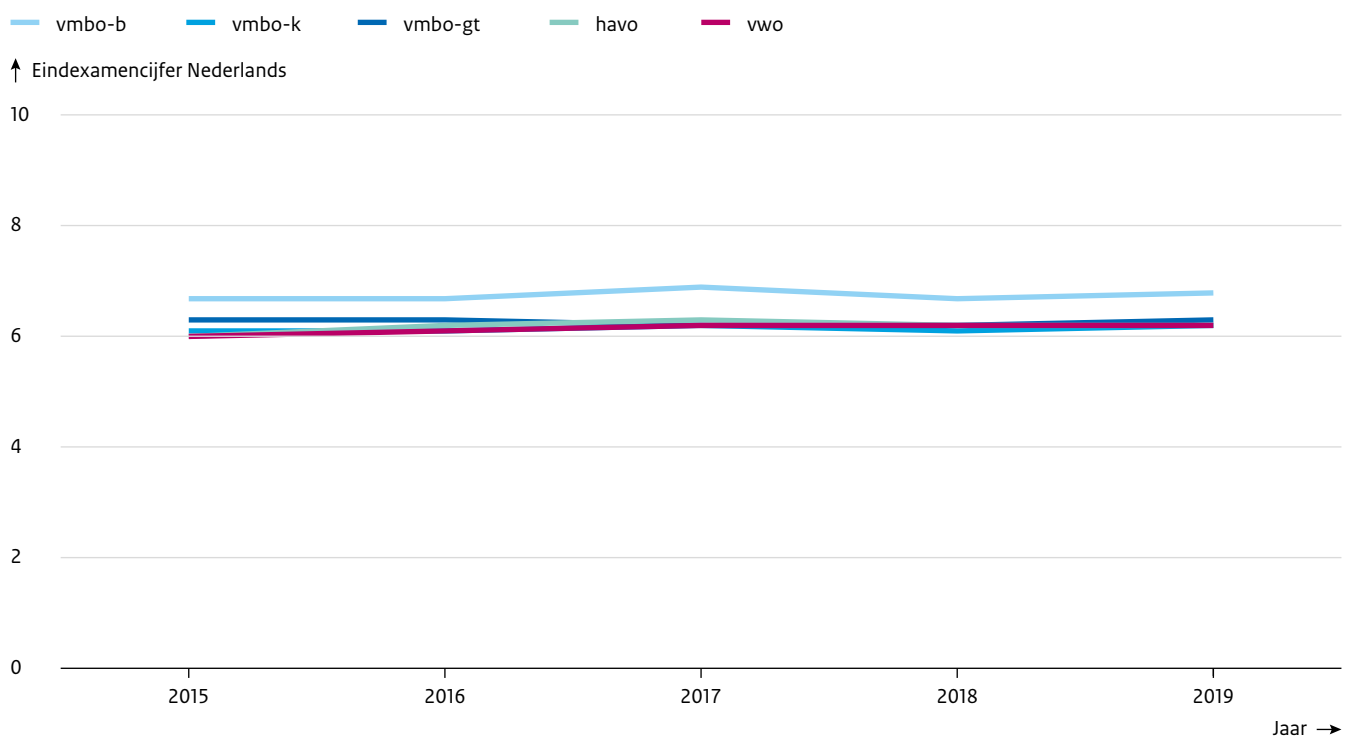
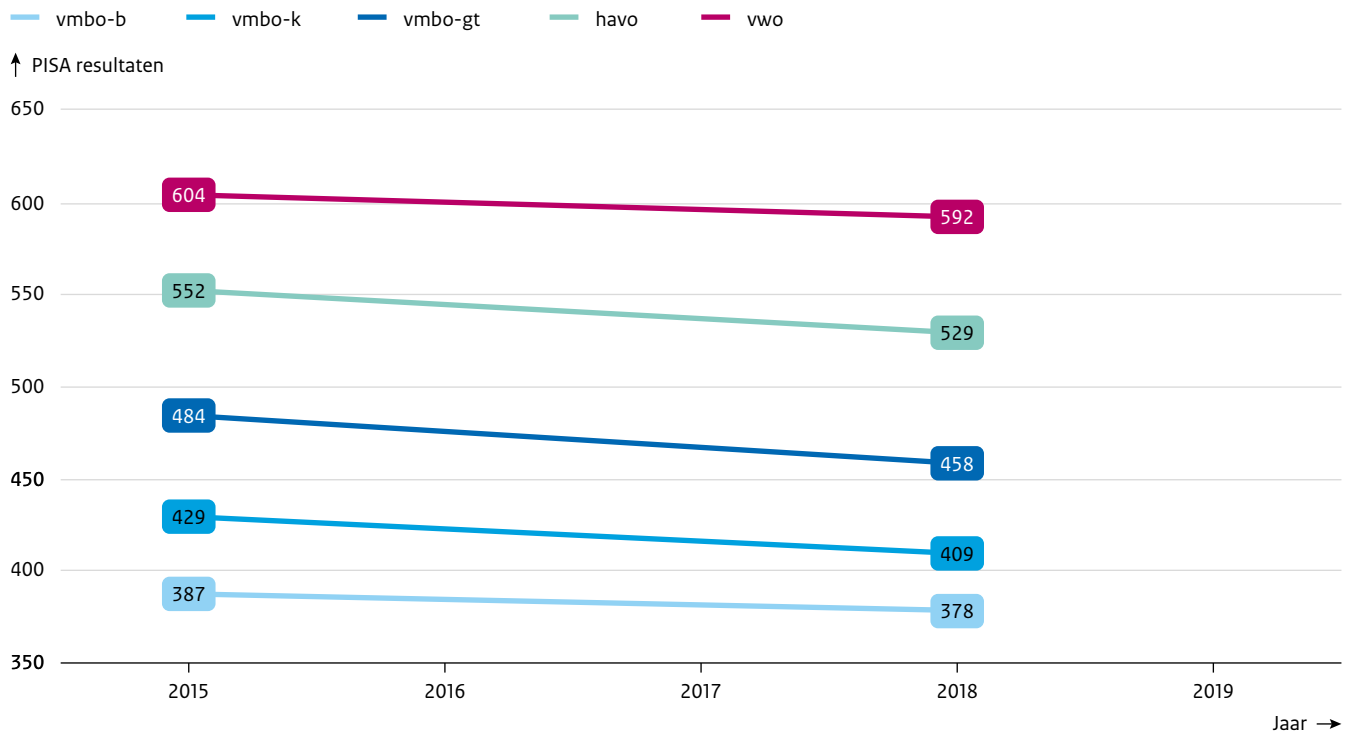
Stijging onderwijsniveau in leerjaar 3

Leerlingen volgen vaker onderwijs op hogere niveaus in het voortgezet onderwijs dan enkele jaren geleden.

47% van de leerlingen staat ingeschreven in havo of vwo ten opzichte van 41% in 2004

Daling leesvaardigheid, stabiele examenresultaten

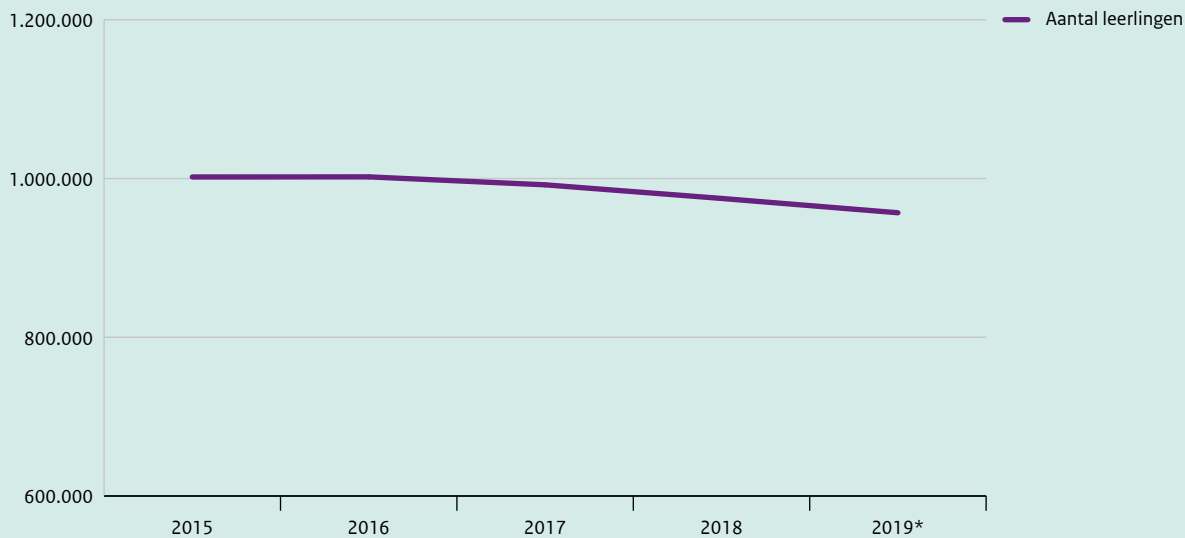
In de afgelopen 5 jaar zien we de leesprestaties van 15-jarigen dalen. Tegelijkertijd zien we geen veranderingen in eindexamencijfers Nederlands.



Bronnen: OESO 2019; IvHO 2020

Kengetallen Voortgezet onderwijs

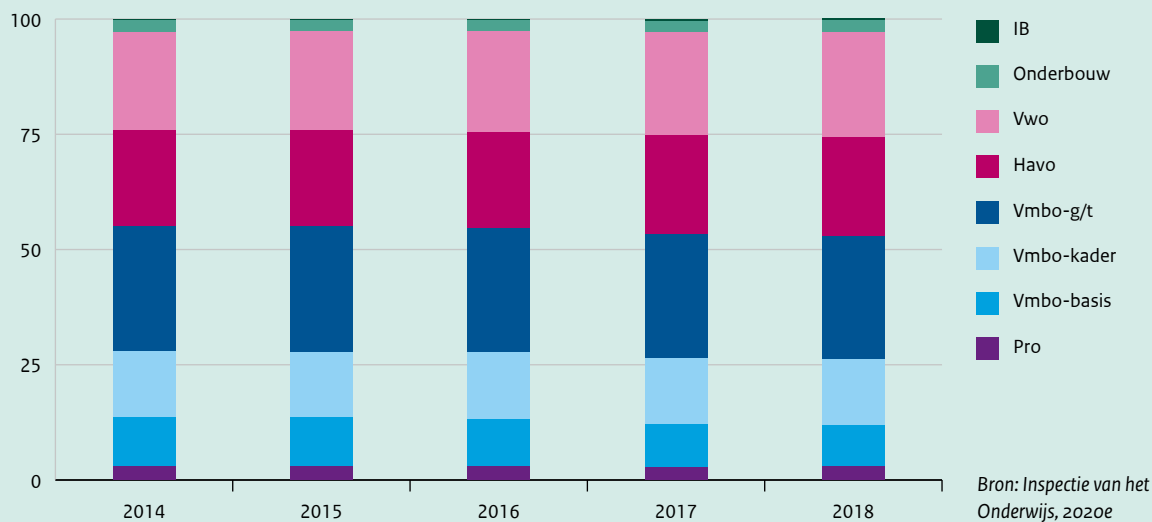
Aantal leerlingen



*voorlopige cijfers

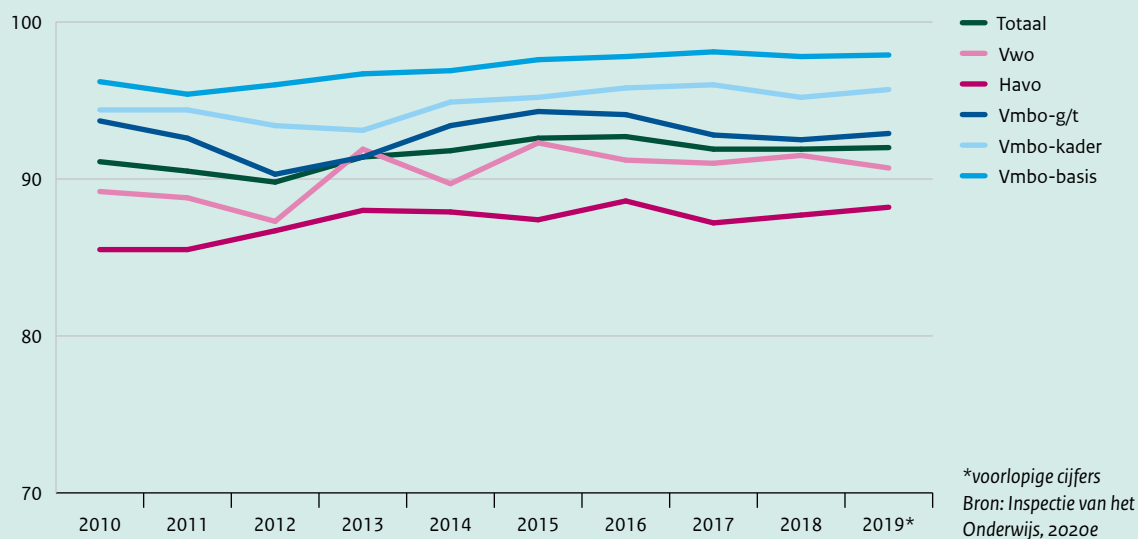
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Leerlingen in leerjaar 3

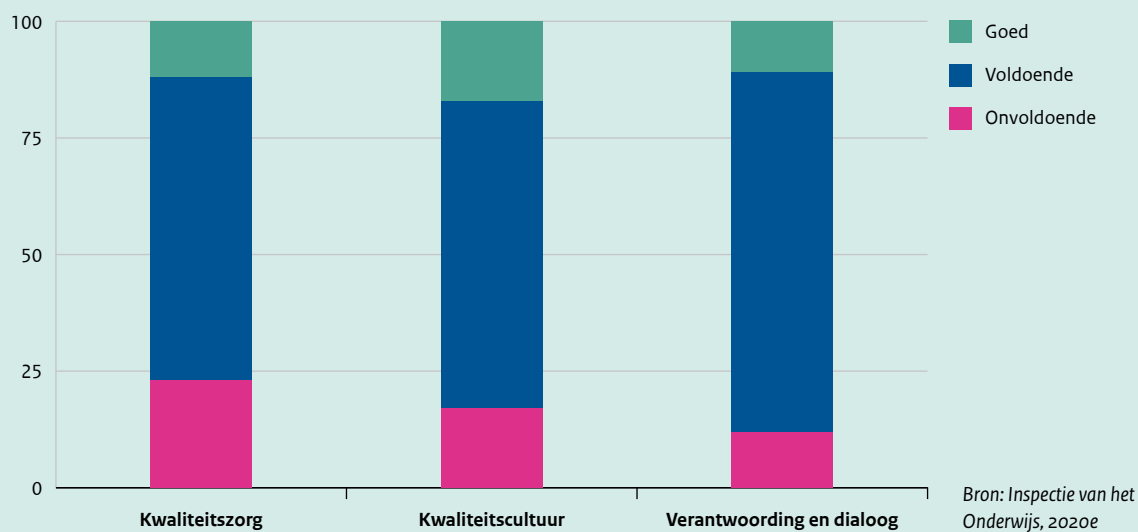


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Slagingspercentages



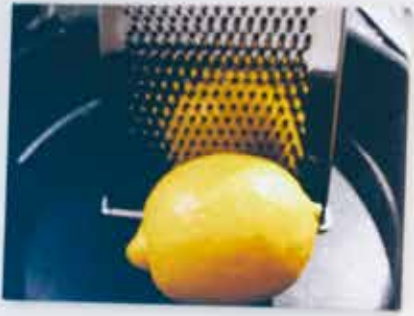
Kwaliteitszorg bij besturen



Oordelen afdelingen januari

	2019			2020		
	Overig	Onvoldoende/ zwak	Zeer zwak	Overig	Onvoldoende/ zwak	Zeer zwak
Vmbo-basis	98,2	1,0	0,8	98,4	1,2	0,4
Vmbo-kader	97,5	1,5	1,0	98,2	1,0	0,8
Vmbo-g/t	98,5	1,2	0,3	97,9	1,5	0,6
Havo	95,7	3,8	0,5	94,7	4,2	1,1
Vwo	97,7	2,1	0,2	97,2	2,5	0,4
Totaal	97,6	1,8	0,5	97,3	2,1	0,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e



Samenvatting

Kwart van de leerlingen onvoldoende geletterd •

Uit internationaal onderzoek (OECD, 2019) blijkt dat de leerprestaties van Nederlandse leerlingen dalen, vooral op leesvaardigheid. Een kwart van de 15-jarigen in Nederland is onvoldoende geletterd om mee te kunnen komen in de maatschappij. Dit betekent dat ze een bijsluiter, een brief van de overheid of van school niet goed begrijpen. Dit geldt vooral voor vmbo-leerlingen en voor leerlingen met lager opgeleide ouders. Maar de afname van leesvaardigheid lijkt op bijna alle niveaus te spelen (Gubbels, van Langen, Maassen & Meelissen, 2019). Tegelijkertijd zijn de cijfers voor het centraal examen grotendeels stabiel en behalen steeds meer leerlingen een havo- of vwo-diploma.

Sterke focus op centraal examen •

Zowel het reguliere onderwijs als het (aanvullende) schaduwwonderwijs focust zich op het centraal examen. Het schoolexamen, zo blijkt namelijk uit een inspectieonderzoek naar de toetsing en examinering, dient vooral als voorbereiding op het centraal examen. De lessen zijn veelal gericht op de onderdelen van het centraal examen waardoor de aandacht voor andere, meer alledaagse vaardigheden, geringer is. De gerichtheid op het centraal examen uit zich ook in een toename van zittenblijven in het voorexamenjaar en een groeiend gebruik van schaduwwonderwijs.

Aandacht voor het gehele curriculum nodig •

PISA toetst of leerlingen taal, wiskunde en natuurwetenschappen kunnen toepassen in alledaagse situaties. De centrale examens gaan na of leerlingen een aantal duidelijk omschreven en onderwezen (technische) vakonderdelen beheersen. Beide elementen (alledaagse geletterdheid en degelijke vakkennis) zijn onontbeerlijke onderdelen van het onderwijs en fundamenteel voor de ontwikkeling van leerlingen. Voor een gedegen voorbereiding van leerlingen op volwaardige participatie in de samenleving is het van belang dat de basis op orde is en het gehele curriculum de volle aandacht krijgt.

Taak voor besturen •

Schoolbesturen kunnen de sturing op de onderwijskwaliteit (curriculum en examinering) versterken. Zo blijkt een bestuurlijke visie op toetsing en afsluiting nog volop in ontwikkeling en wordt door besturen (te) veel aan de scholen en docenten zelf overgelaten. Bestuurlijke aandacht voor en investeringen in deskundigheidsbevordering op het gebied van toetskwaliteit en toetsconstructie zijn voorwaarden om de beoogde inhoud van het schoolexamen tot een meer volwaardig onderdeel te maken van het curriculum. Juist in de beweging naar meer maatwerk in het curriculum is borging van de onderwijskwaliteit (waaronder examinering) van fundamenteel belang.

Belangrijke rol voor schoolleider •

De schoolleider blijkt een cruciale schakel in het waarborgen van de aandacht voor het gehele curriculum. Onderwijskundig leiderschap, ingebed in een professionele cultuur, is essentieel voor doelgerichte sturing en focus in de onderwijsontwikkeling ten behoeve van leerlingen. Een gedeeld beeld van de kwaliteit op een school waar stapsgewijs en samen naar wordt toegewerkt, is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat leerlingen leren wat ze in hun hele leven nodig hebben.

Meer aandacht voor lees- en denkvaardigheden in de lessen •

Docenten kunnen vanuit deze gemeenschappelijke visie bijdragen aan het versterken van de aandacht voor het gehele curriculum. Om leerlingen de benodigde vaardigheden bij te kunnen brengen is het van belang dat docenten en leerlingen inzicht hebben in het leerproces. Daarbij is meer aandacht nodig in de les voor het stimuleren van (hogere) denkvaardigheden, zoals evalueren en reflecteren.

3.1 De leerling

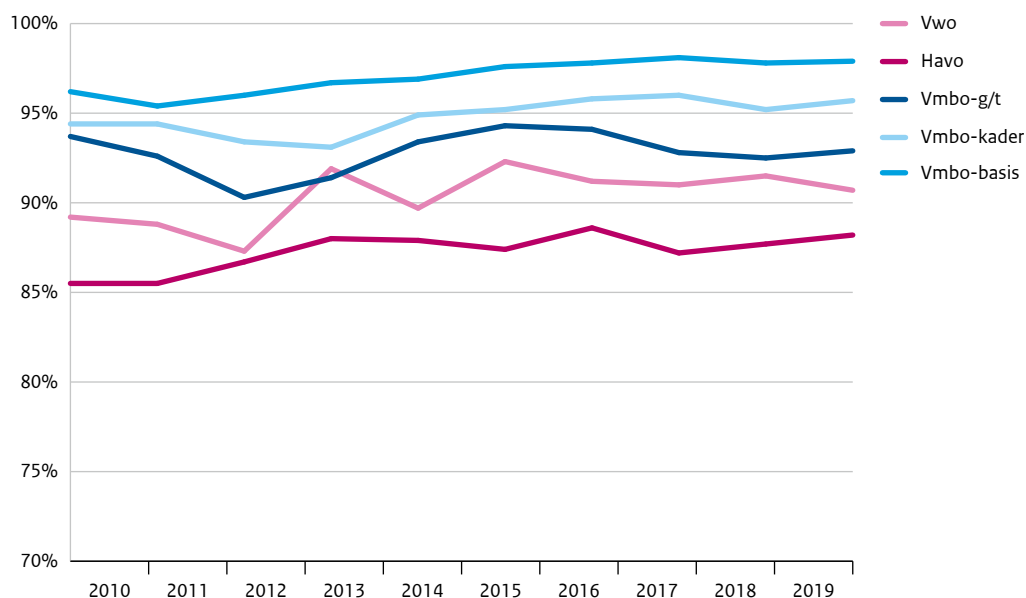
Prestaties

Nederlandse leerprestaties dalen verder • De Programme for International Student Assessment (PISA) meet sinds 1997 elke 3 jaar hoe het in de OESO-landen is gesteld met de alledaagse geletterdheid van 15-jarigen op 3 domeinen: leesvaardigheid, wiskunde en natuurwetenschappen. In 2018 vond de laatste meting plaats. Nederland is 1 van de 7 landen waarbij sinds 2006 de scores op de 3 onderdelen op de lange termijn teruglopen (OECD, 2019). Op leesvaardigheid is er in 2018 een opvallende daling en bevinden we ons nu onder het EU-gemiddelde. Voorheen scoorden we boven dat gemiddelde. Wereldwijd zijn er maar 4 andere landen waarbij de score op de leesvaardigheid nog meer is gedaald in 2018. Voor wiskunde en de natuurwetenschappen dalen de scores minder hard sinds 2006 dan voor leesvaardigheid en behoren we tot de beste 20 procent van de wereld.

Kwart leerlingen onvoldoende leesvaardig • Uit de scores van PISA blijkt, dat een op de vier Nederlandse leerlingen onvoldoende leesvaardig is om volledig te kunnen meedraaien in de maatschappij. Dit betekent dat deze leerlingen een bijsluiters, of een brief van de overheid niet goed begrijpen. Dit is hoger dan het gemiddelde van alle landen, waarbij een op de vijf leerlingen onvoldoende leesvaardig is. Nederlandse leerlingen scoren vooral lager dan andere landen op het evalueren van en reflecteren op teksten. Op het opzoeken van informatie scoren Nederlandse leerlingen iets hoger dan gemiddeld. Op (tekst)begrip scoren Nederlandse leerlingen gemiddeld. Vooral vmbo-leerlingen blijven achter in leesvaardigheid, maar de daling in leesvaardigheid speelt op vrijwel alle niveaus (Gubbels et al., 2019). In het door de inspectie uitgevoerde onderzoek (Inspectie van het Onderwijs, 2020a) naar de praktijkexamens op het vmbo (cspe), wordt de taligheid van de examens door examinatoren specifiek als knelpunt benoemd op de basisberoepsgerichte leerweg. Leerlingen hebben veel moeite met lezen in het algemeen dus ook met het lezen van de examenopdrachten.

Vakkennis stabiel, functionele taalvaardigheid blijft achter • Het cijfer voor het eindexamen (centraal examen en schoolexamen) en de slagingspercentages zijn al langere tijd stabiel (figuur 3.1a). De uitkomsten van de centraal examens geven geen aanwijzingen dat er sprake is van een afname van de prestaties van leerlingen (van der Molen, Schouwstra, Feskens & van Onna, 2019). Ook de slagingspercentages duiden er niet op dat er sprake is van een achteruitgang in leerlingprestaties. Wel gaan de PISA-vaardigheden meer over alledaagse vaardigheden en de centrale examens over meer abstracte, technische kennis. Dit geldt zeker ook voor het examen Nederlands (van der Molen et al., 2019). Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) benadrukt, dat door de focus op wat toetsbaar is en wat getoetst wordt in het centraal examen, de functionele taalvaardigheid in het vak Nederlands onvoldoende aandacht krijgt (van der Hoeven et al., 2017).

Figuur 3.1a Percentage geslaagden voor het centraal examen naar schoolsoort in de periode 2010-2019* (n 2019=195.684)



*voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Blijvende stijging afdelingen met voldoende onderwijsresultaten • Bijna alle afdelingen (96 procent) behalen voldoende onderwijsresultaten. Dit percentage blijft stijgen (zo behaalde in 2016 92,9 procent van de afdelingen voldoende onderwijsresultaten). Wel is in 2019 het percentage minder hard gegroeid dan de jaren daarvoor. Het oordeel over de onderwijsresultaten van afdelingen is gebaseerd op 4 onderling samenhangende onderdelen. Deze hebben betrekking op het rendement van de afdeling en op de examenresultaten: de onderwijspositie van leerlingen ten opzichte van het basisschooladvies, de onderbouwsnelheid, het bovenbouwsucces en het gemiddelde cijfer voor het centraal examen. Afdelingen krijgen een onvoldoende als zij op minimaal 2 onderdelen niet voldoen aan een per schoolsoort bepaalde en voor leerlingkenmerken gecorrigeerde norm. Scholen sturen veelal actief op hun onderwijsresultaten en behalen daardoor vaker de minimale absolute norm, die al vier jaar vast staat. Het huidige resultatenmodel laat daarmee voldoende ruimte voor besturen en scholen om zelf hogere ambities na te streven voor de onderwijsresultaten van hun leerlingen.

Havo en vwo

Meer diploma's havo en vwo • De afgelopen decennia is het percentage leerlingen dat havo of vwo volgt fors gestegen. In het midden van de jaren tachtig volgde een kwart van de derdejaarsleerlingen (27 procent) havo of vwo. Eind jaren negentig was dit een derde van de leerlingen (35 procent) (Bronneman-Helmers, Herweijer & Vogels, 2002). De verschuiving over schoolsoorten zet door (tabel 3.1a). Het aandeel vmbo-basis-diploma's neemt af en het aandeel diploma's voor havisten en vwo'ers neemt toe. In 2019 verliet bijna de helft van de leerlingen (46,2 procent) het voortgezet onderwijs met een havo- of vwo-diploma. Minder dan 10 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs behaalde een vmbo-basis-diploma. Het aantal leerlingen dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat (vroegtijdig schoolverlaters) neemt in de bovenbouw van havo en vwo licht toe.

Tabel 3.1a Procentuele verdeling per jaar van de behaalde diploma's over de schoolsoorten in de periode 2014 t/m 2019 (n 2019=180.073)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Vmbo-basis	11,4	11,2	11,0	10,9	10,3	9,5
Vmbo-kader	14,7	14,9	15,2	15,3	15,1	15,1
Vmbo-g/t	29,4	29,7	29,6	29,4	28,9	29,2
Havo	25,9	25,5	26,3	25,6	26,4	26,7
Vwo	18,5	18,6	17,9	18,8	19,3	19,5
Totaal	100	100	100	100	100	100

*voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

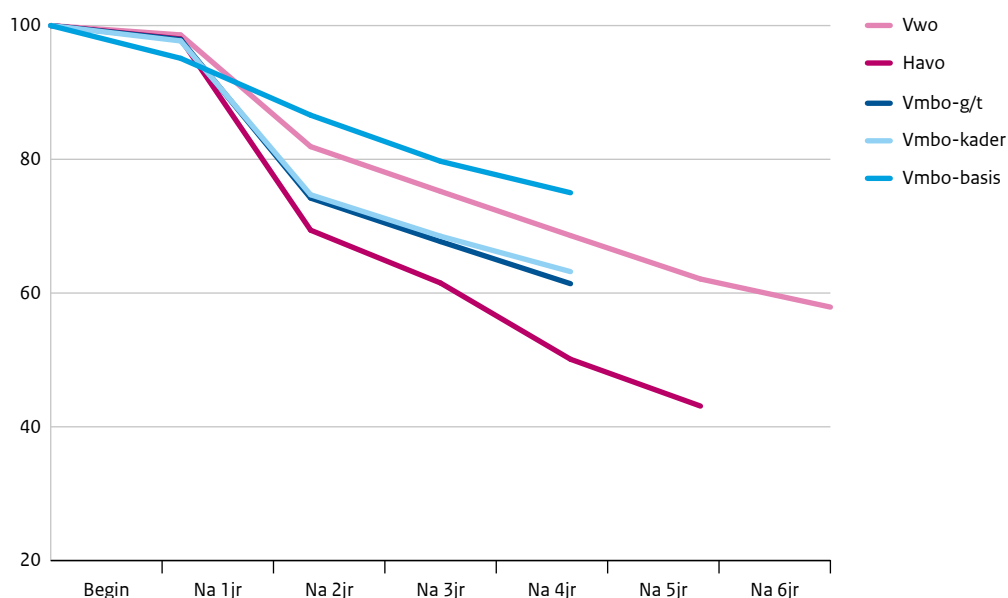
Groei maatwerkdiploma's in vmbo-basis en -kader • Het percentage leerlingen dat een maatwerkdiploma (diploma na examens dat op verschillende niveaus is afgerond) behaalt, blijft klein. De meeste maatwerkdiploma's worden behaald in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo. In deze leerwegen is het percentage maatwerkdiploma's het afgelopen jaar gestegen. In 2019 sluiten in totaal 3.523 leerlingen een vak af op een hoger niveau (DUO, 2020).

Havo- en vwo-leerlingen volgen meer betaald schaduwwonderwijs • Havisten en vwo'ers volgen vaker betaalde bijles dan vmbo-leerlingen, vooral in de bovenbouw, zo blijkt uit onderzoek van SEO en Oberon (de Geus & Bisschop, 2017; Bisschop, van den Berg, van der Ven, de Geus & Kooij, 2019). Aanvullend onderwijs buiten schooltijd – betaald en onbetaald – is vaak vervlochten met het reguliere onderwijs. Zo biedt twee derde van de voortgezet onderwijs scholen huiswerkbegeleiding aan, iets meer dan de helft van de scholen geeft examentraining en de helft van de scholen verzorgt bijles. Examentraining en bijles op school worden vaak kosteloos aangeboden. Voor de huiswerkbegeleiding wordt door de scholen vaak wel een bijdrage aan de ouders gevraagd. Vmbo-leerlingen maken relatief meer gebruik van kosteloos aangeboden aanvullend onderwijs, dan havo-leerlingen en vwo-leerlingen (Bisschop et al., 2019, p. 30). Havo- en vwo-leerlingen maken juist meer gebruik van betaalde vormen van aanvullend onderwijs. Leerlingen (en ouders) geven vaak aan gebruik te maken van aanvullend onderwijs om zo zittenblijven of afstroom naar een lager niveau te voorkomen (Bisschop et al., 2019). Betaald aanvullend onderwijs is niet voor elke leerling een optie; daarmee kan schaduwwonderwijs kansenongelijkheid in de hand werken.

Kleine groep leerlingen volgt particulier onderwijs • Een klein deel van de voortgezet onderwijsleerlingen volgt onderwijs bij een particuliere school. In 2018 waren er 50 scholen die particulier onderwijs aanboden, in 2013 ging het om 45 (Bisschop et al., 2019). In 2018 zaten ongeveer 2.600 leerlingen op een particuliere school. In totaal volgden 975.000 leerlingen in Nederland voortgezet (speciaal) onderwijs. Het aandeel dat particulier onderwijs volgt is dus klein. Relatief veel leerlingen in het particulier onderwijs volgen havo of vwo.

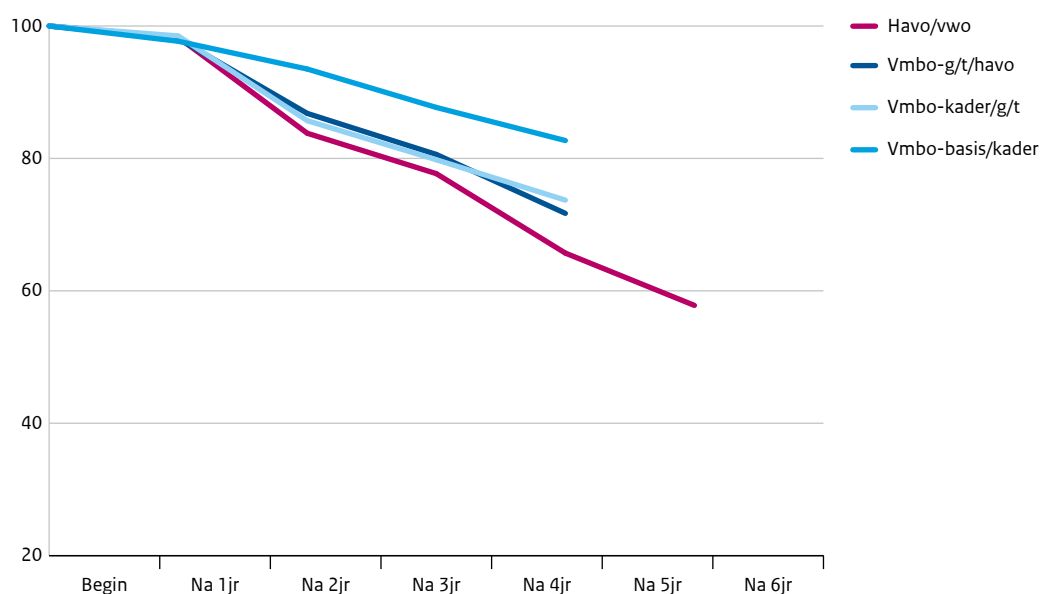
Havoleerlingen blijven nog steeds achter • Leerlingen met een havoadvies behalen het minst vaak een havodiploma binnen de nominale tijd die hiervoor staat. Na vijf jaar heeft minder dan de helft van de leerlingen met een (enkelvoudig) havoadvies een diploma op zak, of is naar het vwo gegaan (figuur 3.1b). Van de groep leerlingen met een (meervoudig) havo-vwo-advies is een groter deel (meer dan de helft) succesvol na vijf jaar (figuur 3.1c). Maar voor alle havo-geadviseerden (enkelvoudig of meervoudig) geldt dat ze veel minder succesvol zijn dan leerlingen met een ander advies. Vorig jaar concludeerden we (Inspectie van het Onderwijs, 2019a) dat de havo achterblijft ten opzichte van de andere schoolsoorten. Ook weten we dat de uitval van havoleerlingen in het hbo hoog is (zie hoofdstuk 1). Wel is duidelijk dat havo-afdelingen onderling sterk verschillen in de resultaten die ze weten te behalen met hun leerlingen.

Figuur 3.1b Percentage succesvolle leerlingen (onvertraagd en minstens op niveau advies) per enkelvoudig advies, cohort 2012 (n =127.316)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Figuur 3.1c Percentage succesvolle leerlingen (onvertraagd en minstens op niveau advies) per meervoudig advies, cohort 2012 (n =47.897)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Categorale vwo-scholen nadelig voor schoolprestaties leerlingen met relatief lage Cito-score

Categorale vwo-scholen (waaronder gymnasia) zijn populair onder ouders en leerlingen. Vooral in de grote steden zijn er vaak meer aanmeldingen dan er plaatsen beschikbaar zijn, en wordt geloot om de beschikbare plaatsen te verdelen. Oosterbeek, Ruijs en de Wolf (2020) gebruiken dit soort lotingen om het effect van categorale vwo-scholen op de schoolprestaties van leerlingen te onderzoeken. Uit het onderzoek blijkt dat categorale vwo-scholen positief zijn voor sommige leerlingen en negatief voor anderen. Voor vwo-leerlingen met een relatief lage Cito-score verkleinen zij gemiddeld de kans om

het vwo-diploma op tijd te halen. Dit geldt in sterkere mate voor jongens dan voor meisjes. Daarnaast verkleinen categorale vwo-scholen voor jongens gemiddeld de kans om het vwo-diploma met maximaal één jaar vertraging te halen. Voor vwo-leerlingen met een relatief hoge Cito-score vergroten categorale vwo-scholen gemiddeld juist de kans om met hoge cijfers het vwo-diploma op tijd te halen.

Schoolloopbaan

Afstroom stabiel, opstroom daalt • De afgelopen jaren daalde het aantal leerlingen dat in het derde leerjaar afstroomde ten opzichte van het advies, en nam het aantal leerlingen dat opstroomde toe. Het afgelopen schooljaar is deze op- en afstroom redelijk stabiel (tabel 3.1b). Het percentage leerlingen dat in het derde leerjaar op een lager niveau zit dan het advies, is in 2018/2019 vrijwel gelijk aan het jaar ervoor. En het percentage leerlingen dat in het derde leerjaar op een hoger niveau zit dan het advies, is vergeleken met 2017/2018 (licht) gedaald. Het valt op dat er een toename is van het aantal leerlingen met een meervoudig advies.

Tabel 3.1b Onderwijspositie van leerlingen in leerjaar 3 ten opzichte van hun definitieve schooladvies in de periode 2014/2015 t/m 2018/2019 (in percentages, n 2018/2019=175.938)

	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019
Afgestroomd t.o.v. advies	15,7	14,8	13,7	12,4	12,7
Laagste onderwijssoort binnen dubbel advies	13,2	11,4	9,2	7,4	9,1
Plaats in leerjaar 3 gelijk aan advies	50,3	53,3	56,6	60,1	58,5
Hoogste onderwijssoort binnen dubbel advies	11,3	10,4	8,9	7,1	8,7
Opgestroomd t.o.v. advies	9,6	10,2	11,6	13,0	11,0

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Leerlingen met herzien advies vaak op geadviseerd niveau in derde leerjaar • Leerlingen met een herzien advies, dus waar het initiële basisschooladvies naar boven is bijgesteld op basis van de eindtoets, stromen vaker af dan leerlingen zonder herzien advies. Dit geldt vooral voor leerlingen met een herzien vwo-advies. Toch volgt 60 procent van de leerlingen met een herzien advies in het derde leerjaar onderwijs op of boven dit geadviseerde niveau.

Zittenblijven neemt toe, vooral in voorexamenjaar • Voor alle schoolsoorten geldt dat de afgelopen 3 schooljaren het percentage zittenblijvers is toegenomen. Deze toename geldt voor zowel de onder- als de bovenbouw. De toename volgt na een aantal jaren waarin het zittenblijven is afgenomen (van 2011 tot 2015). Voor alle schoolsoorten geldt dat er een toename is van zittenblijvers in het voorexamenjaar (tabel 3.1c). Op de havo en het vwo is het percentage zittenblijvers in het voorexamenjaar het grootst. Tijdens schooljaar 2017/2018 bleef 15,3 procent van de leerlingen zitten in havo 4 en 10,8 procent van de leerlingen in vwo 5. Zittenblijven in het voorexamenjaar kan worden ingezet om de slagingskans voor het examen te vergroten.

Tabel 3.1c Percentage zittenblijvers in het voorexamenjaar naar schoolsoort in de periode 2015/2016 t/m 2017/2018 (n 2017/2018=204.907)

	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Vmbo-basis leerjaar 3	6,2	6,3	6,8
Vmbo-kader leerjaar 3	3,3	3,5	4,2
Vmbo-g/t leerjaar 3	6,4	7,3	8,1
Havo leerjaar 4	14,6	14,7	15,3
Vwo leerjaar 5	9,8	10,3	10,8

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

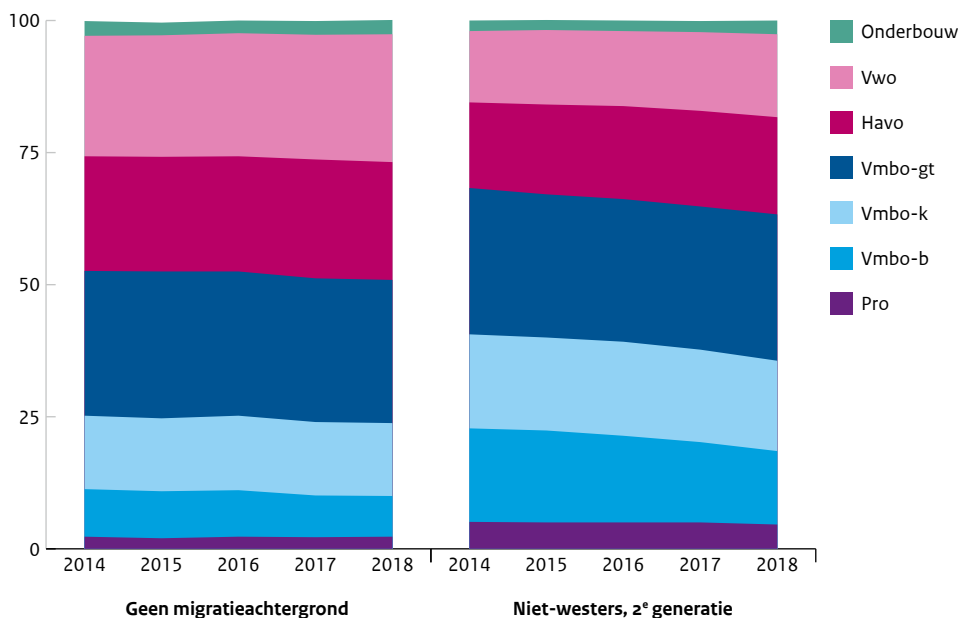
Toename tussenjaar na afronding havo en vwo • Het percentage leerlingen met een havo- of vwo-diploma dat kiest voor een tussenjaar, groeit sinds 2015. Meisjes kiezen vaker voor een tussenjaar dan jongens. Leerlingen met een lager centraal examencijfer (CE) hebben vaker een tussenjaar dan leerlingen met een hoger CE-cijfer. De laatste jaren kiezen vooral vwo-leerlingen in toenemende mate voor een tussenjaar (Inspectie van het Onderwijs, 2020b).

Tussenjaar en loopbaanoriëntatie en -begeleiding • Uit onderzoek (Warps & Nooij, 2018) blijkt dat voor leerlingen die kiezen voor een tussenjaar (om te werken of te reizen) een van de belangrijkste drijfveren is, om zo een betere keuze te kunnen maken voor een vervolgopleiding. Dit roept vragen op, of havo- en vwo-scholen leerlingen in voldoende mate voorbereiden op de vervolgopleidingen. De loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) kan hieraan bijdragen. In 2016 constateerde de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2016) dat in de LOB nog veel te winnen valt. Slechts enkele scholen kenden een doorlopende leerlijn in de oriëntatie op het vervolgonderwijs. Hier legde de inspectie een verband met de versmalling van het curriculum. Doordat het onderwijs in toenemende mate is gericht op examenvoorbereiding, is er minder aandacht voor het ontwikkelen van een duidelijk toekomstbeeld voor de leerlingen op scholen. Uit inspectieonderzoek naar motivatie om te leren (Inspectie van het Onderwijs, 2019b), kwam naar voren dat bijna een derde van de leerlingen (31,9 procent) de LOB niet als zinvol ervaart. Vooral havoleerlingen zijn kritisch over de LOB. Bijna de helft van de havoleerlingen (45,2 procent) ervaart de LOB niet als zinvol. Op de meer praktijkgerichte onderwijssoorten (praktijk-onderwijs, vmbo-basis en vmbo-kader) zijn leerlingen aanmerkelijk positiever. Op deze afdelingen ervaart meer dan 70 procent van de leerlingen de LOB als zinvol.

Kansengelijkheid

Inhaalslag niet-westerse migranten tweede generatie zet door • Het opleidingsniveau van leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond (tweede generatie) blijft stijgen. Deze stijging zet harder door dan voor leerlingen zonder migratieachtergrond. Steeds meer leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond volgen havo of vwo en steeds minder de basisberoepsgerichte leerweg (figuur 3.1d). De inhaalslag van niet-westerse migranten voltrekt zich door het hele onderwijsstelsel. Ook in het mbo zien we dat het diplomarendement de afgelopen jaren voor studenten met een niet-westerse migratieachtergrond stijgt. Op de arbeidsmarkt is deze inhaalslag minder evident voor niet-westerse migranten (zie ook hoofdstuk 1). Sinds 2014 neemt de arbeidsparticipatie wel toe voor iedereen, met of zonder migratieachtergrond.

Figuur 3.1d Onderwijspositie van leerlingen in het derde leerjaar naar migratieachtergrond in de periode 2014 tot en met 2018 (n=174.185)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Nieuwkomers kwetsbaar • De inhaalslag geldt in mindere mate voor nieuwkomers. Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond die recent naar Nederland zijn gekomen, volgen vier keer zo vaak praktijkonderwijs als niet-migranten. Deze groep leerlingen blijft ook vaker zitten, vooral in de onderbouw. Het percentage nieuwkomers dat praktijkonderwijs volgt neemt maar heel licht af. Dit komt waarschijnlijk doordat deze leerlingen vaker een taalachterstand hebben, waardoor ze op een lager niveau worden geplaatst (Inspectie van het Onderwijs, 2019a). Daarmee wordt de potentie van deze leerlingen vaak onderschat.

Stapelen neemt af • De afgelopen jaren kozen, relatief, steeds meer leerlingen ervoor na het behalen van hun diploma op een hoger niveau door te gaan. Deze toename is in 2017/2018 gestagneerd (tabel 3.1c). Waar in 2016/2017 15,6 procent van de vmbo-g/t-gediplomeerden ervoor koos om te proberen een havodiploma te behalen, is dat in 2017/2018 gedaald tot 14,4 procent. Ook havoleerlingen kiezen er minder vaak voor hun middelbare school voort te zetten na het behalen van een diploma. Het is bekend dat in een economische hoogconjunctuur minder leerlingen en studenten ervoor kiezen hun opleiding te verlengen (Guo, 2018).

Tabel 3.1c Percentage gediplomeerde opstroomers vanuit vmbo-g/t en havo naar migratieachtergrond in de periode 2014/2015 t/m 2017/2018 (n 2017/2018=100.826)

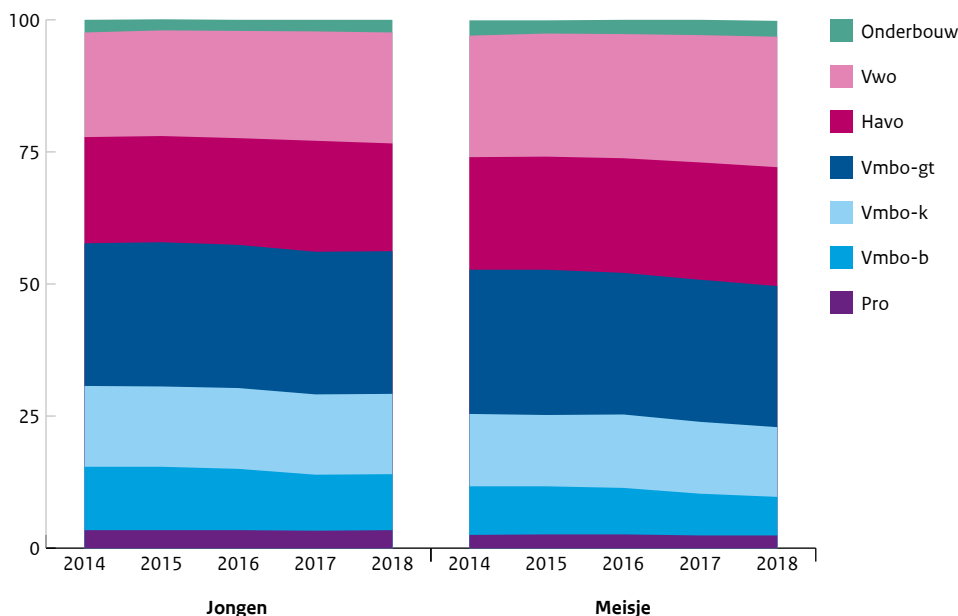
		2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018
Vmbo-g/t	Geen migratieachtergrond	13,8	14,3	14,8	13,2
	Westerse migratieachtergrond	18,7	18,7	18,8	17,9
	Niet-westerse migratieachtergrond, 2 ^e generatie	18,0	18,4	18,9	19,1
	Niet-westerse migratieachtergrond, 1 ^e generatie	16,5	18,4	18,5	20,2
	Totaal	14,6	15,1	15,6	14,4
Havo	Geen migratieachtergrond	4,9	4,9	5,1	4,6
	Westerse migratieachtergrond	6,3	7,3	6,3	6,5
	Niet-westerse migratieachtergrond, 2 ^e generatie	5,7	6,4	7,2	5,9
	Niet-westerse migratieachtergrond, 1 ^e generatie	8,0	4,3	8,3	7,8
	Totaal	5,1	5,2	5,4	4,9

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Stapelen en kansengelijkheid • We zien geen afname van stapelen bij leerlingen van de gemengd/theoretische leerweg met een niet-westerse migratieachtergrond. Deze leerlingen stapelen evenveel (tweede generatie), of zelfs meer (eerste generatie). De verwachting is dat in 2020 het doorstroomrecht zal worden ingevoerd, waardoor scholen geen eigen toelatingsbeleid meer kunnen hanteren (zoals een cijfereis, of eisen aan de leerhouding) voor stapelaars van vmbo-g/t naar havo en van havo naar vwo. Vooruitlopend hierop hebben een aantal besturen er al voor gekozen om de cijfereis los te laten. De invoer van het doorstroomrecht in 2020 kan effect hebben op de mate van gediplomeerd stapelen.

Meisjes doen het beter dan jongens • In het derde leerjaar hebben de jongens significante achterstanden opgelopen ten opzichte van meisjes (figuur 3.1e). Jongens behalen gemiddeld een minder hoog onderwijsniveau en blijven vaker zitten dan meisjes. De verschillen tussen jongens en meisjes zijn terug te vinden op alle niveaus. Wel slagen jongens uiteindelijk vaker in één keer voor het eindexamen havo en vwo. Jongens en meisjes komen met vergelijkbare toetsadviezen van de basisschool. Jongens worden wel iets vaker overgeadviseerd dan meisjes. Het verschil tussen jongens en meisjes zet zich ook door in het vervolgonderwijs. In het mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs doen meisjes het beter dan jongens (Inspectie van het Onderwijs, 2019a). Op de arbeidsmarkt zien we dit verschil in mindere mate terug (zie hoofdstuk 1).

Figuur 3.1e Onderwijspositie van leerlingen in het derde leerjaar naar geslacht in de periode 2014 tot en met 2018 (n=191.647)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Beperkt zicht op leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte • Sinds de invoering van passend onderwijs is het zicht op leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte deels verdwenen. Voorheen gaven de indicaties voor leerlinggebonden financiering voor leerlingen in het po en vo wel een beeld. Gezien de afwezigheid van landelijke criteria voor het ontvangen van extra ondersteuning in het onderwijs kunnen we het zicht op leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte alleen gedeeltelijk krijgen. De inspectie heeft gekeken naar informatie uit de jeugdwet en gezondheidszorg, waar er via geanonimiseerde gegevens wel zicht is op verschillende groepen kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kinderen met hulp vanuit een wijk- of buurtteam en leerlingen onder jeugdbescherming (zie hoofdstuk 1). Dit is geen goede vervanging voor onderwijs specifieke definities, maar kan wel helpen om zicht te houden. Op havo en vwo zitten minder leerlingen die gebruik maken van, onder meer, psychofarmaca en jeugdhulpverlening dan op de andere schoolsoorten. In het praktijkonderwijs is het percentage leerlingen dat hier wel gebruik van maakt het grootst.

Tevredenheid

Nederlandse leerlingen over het algemeen tevreden maar niet gemotiveerd • Uit PISA-onderzoek blijkt dat Nederlandse leerlingen vaak tevreden zijn over hun leven en over school (OECD, 2019). Ze geven hun leven een hoger cijfer dan gemiddeld in de andere OESO-landen, worden weinig gepest en voelen zich gesteund door hun ouders. Nederlandse leerlingen geven hun leven gemiddeld een 7,5 in 2018. Internationaal gezien is dit gemiddelde in alle deelnemende landen gedaald tussen 2015 en 2018. De spreiding in antwoorden van Nederlandse leerlingen is minder groot dan in de andere EU-landen. Dit betekent dat er in Nederland minder leerlingen heel ontevreden zijn (of heel tevreden) dan in andere landen. De motivatie van Nederlandse leerlingen om te leren is laag, zo weten we uit PISA-onderzoek van 2015 (OECD, 2016b) en uit eigen onderzoek uit 2019 (Inspectie van het Onderwijs, 2019b). Uit het meest recente PISA-onderzoek (OECD, 2019) blijkt dat Nederlandse leerlingen ook veel minder gemotiveerd zijn om te lezen dan in andere landen.

Monitor sociale veiligheid • Een onderdeel van de zorgplicht sociale veiligheid die sinds augustus 2015 bij wet is vastgelegd, is dat scholen ieder jaar monitoren of de leerlingen zich veilig voelen op school.

Scholen kiezen zelf met welke instrumenten zij monitoren, mits deze aan de wettelijke eisen voldoen. Scholen zijn daarbij wettelijk verplicht de monitoringsgegevens aan de inspectie beschikbaar te stellen. Scholen waarvan de inspectie niet over deze gegevens beschikt, zijn daar door de inspectie op aangesproken en krijgen de opdracht deze met de wettelijke eisen in overeenstemming te brengen.

Veiligheid noodzakelijk voorwaarde voor leren • Uit het onderzoek naar motivatie om te leren (Inspectie van het Onderwijs, 2019b), kwam ook naar voren dat leerlingen van de meer praktijkgerichte afdelingen (praktijkonderwijs, basisberoepsgerichte leerweg en kaderberoepsgerichte leerweg) zich tijdens de les minder vaak veilig voelen. Uit onderzoek van LAKS (2019) naar de tevredenheid van leerlingen komen soortgelijke conclusies naar voren. Veiligheid is een noodzakelijke voorwaarde om tot leren te kunnen komen (OECD, 2016b). De basis om tot leren te komen, zit in de veiligheid en het pedagogisch klimaat, zoals ook blijkt uit verkennend kwalitatief inspectieonderzoek naar verschillen in schoolprestaties (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Een actief schoolbeleid is een belangrijke voorwaarde om de veiligheid te kunnen garanderen, zodat leerlingen het maximale uit het onderwijs kunnen halen.

3.2 Sturing

Het bestuur

Bijna een kwart van besturen onvoldoende kwaliteitszorg • De afgelopen 2 jaar zijn 130 besturen op de onderdelen kwaliteitszorg en financieel beheer beoordeeld door de inspectie. Hiermee is bijna de helft van de voortgezet onderwijsbesturen onderzocht. Bijna een kwart van de onderzochte besturen kreeg in die 2 jaar het oordeel onvoldoende over kwaliteitszorg. De wet stelt dat besturen een stelsel van kwaliteitszorg hebben ingericht, op basis waarvan ze het onderwijs op hun scholen verbeteren. Vanuit dit stelsel bewaakt en bevordert het bestuur de kwaliteit van het onderwijsproces en de leerresultaten. Dit betekent dat besturen zicht moeten hebben op de onderwijskwaliteit van hun scholen en toetsbare doelen moeten stellen die regelmatig worden geëvalueerd. Bij besturen met het oordeel onvoldoende valt op dat ze vaak juist weinig zicht hebben op de onderwijskwaliteit. Besturen hebben dan vaak wel zicht op de resultaten (eindexamencijfers en tevredenheidscijfers), maar een gedegen beeld van het onderwijsproces (leskwaliteit, leerlingbegeleiding, schoolexaminering) ontbreekt. Wanneer besturen de gehele onderwijskwaliteit wel in beeld hebben, ontbreekt het bij de besturen met het oordeel onvoldoende over kwaliteitszorg voornamelijk aan gerichte sturing. Het lukt dan in onvoldoende mate om de onderwijskwaliteit te verbeteren, doordat doordachte analyses en gerichte verbeterplannen ontbreken.

Tabel 3.2a Oordelen kwaliteitszorg en ambitie op bestuursniveau in 2017/2018 en 2018/2019 (in percentages, n=130)

	Onvoldoende	Voldoende	Goed
Kwaliteitszorg	24	65	11
Kwaliteitscultuur	17	66	17
Verantwoording en dialoog	12	77	11

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020d

Samenhang bestuurlijke kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit • Op afdelingen met besturen met onvoldoende kwaliteitszorg, wordt de leerlingbegeleiding vaker als onvoldoende beoordeeld dan op afdelingen met besturen met een voldoende of goede kwaliteitszorg. Op een kwart van de afdelingen met besturen met onvoldoende kwaliteitszorg schiet de leerlingbegeleiding tekort. Het lesgeven (didactisch handelen) wordt vergelijkbaar beoordeeld op afdelingen waarvan de kwaliteitszorg van het bestuur als onvoldoende of voldoende is beoordeeld. Besturen sturen vaak niet actief op de onderwijskwaliteit maar beleggen de verantwoordelijkheid daarvoor hoofdzakelijk bij de betreffende schoolleidingen. Dit blijkt uit de inspectieonderzoeken bij besturen en scholen, uit onderzoek naar Fries

(Inspectie van het Onderwijs, 2019c) en uit de onderzoeken naar toetsing en examinering (Inspectie van het Onderwijs, 2020a en 2020d).

Bestuurlijke kwaliteitszorg voor schoolexaminering moet steviger • Bestuurlijk vertrouwen leidt wat betreft de toetsing en afsluiting in een enkel geval tot risicovolle situaties. Door beperkt zicht op de onderwijskwaliteit (waaronder de toetsing en examinering) kan het zijn dat leerlingen onrechtmatig deelnemen aan het centraal examen, omdat onderdelen van het schoolexamen niet zijn afgerond en besturen en scholen daar (te) laat achter komen. Besturen gaan ervan uit dat de schooldirectie de kwaliteit van de toetsing en examinering bewaakt. Uit het onderzoek naar toetsing en afsluiting (Inspectie van het Onderwijs, 2020d) blijkt dat het gegeven vertrouwen niet altijd is gefundeerd. Op veel scholen troffen we wettelijke tekortkomingen aan. De bestuurlijke visie op toetsing en examinering is in ontwikkeling. Ook met betrekking tot de praktijkexamens (cspe) heeft de bestuurlijke kwaliteitszorg aanscherping nodig (Inspectie van het Onderwijs, 2020a). Schoolbesturen zouden bij de afname van het cspe, als onderdeel van hun bestuurlijke kwaliteitszorg, meer aandacht moeten besteden aan de naleving en borging van de voorschriften en richtlijnen van het College voor Toetsen en Examens (CvTE). In dit kader is het van belang dat er permanente aandacht blijft voor verdere scholing en professionalisering van examinatoren en examensecretarissen.

Doorwerking bestuursbeleid hapert • Ook wanneer een onderwerp wel expliciet tot bestuurszaak is gemaakt, kan de uitvoering van het beleid te wensen overlaten. Zo is er vanuit het bestuur beleidsmatige aandacht voor strategisch human resource managementbeleid (hrm). Hierbij wordt expliciet verbinding gezocht tussen onderwijskundige doelen en het personeelsbeleid met aandacht voor werkdruk, loopbaan en mobiliteit en vitaliteit en gezondheid. Bij een kwart van de onderzochte scholen op hrm-beleid zien de inspecteurs geen koppeling met onderwijskundige doelen. Bij de overige scholen zijn kanttekeningen te plaatsen bij de doorwerking van het beleid. De directie en de personeelsmedewerkers zijn positiever dan teamleiders en docenten over de doorwerking van het gevoerde beleid. Inspecteurs oordelen nog iets kritischer. Evaluaties van het beleid worden bovendien weinig uitgevoerd, waardoor de effectiviteit veelal onbekend is.

Kansen voor beleidsrijk begroten • De financiële positie van voortgezet onderwijsbesturen is verbeterd ten opzichte van eerdere jaren. In voorbereiding op dalende leerlingenaantallen, zorgen meer besturen ervoor dat ze een positief resultaat boeken. Door de verbeterde financiële positie staan nu minder voortgezet onderwijsbesturen onder verscherpt toezicht dan vorig jaar (5 besturen in 2019 versus 12 besturen in 2018). Analyse van de continuïteitsparagrafen in jaarverslagen laat zien dat bijna 90 procent van de besturen een meerjarenbegroting had van voldoende kwaliteit, die bij bijna 80 procent voldoende was toegelicht. Slechts ongeveer de helft van de besturen legt een duidelijke verbinding tussen het financieel beleid en de onderwijskundige beleidskeuzes. Bij dit 'beleidsrijk begroten' draait het erom, dat inhoudelijke doelstellingen over het onderwijs hun weerslag vinden in de begroting en leidend zijn bij het maken van financiële keuzes (Onderwijsraad, 2018). Veel besturen kunnen op dit punt nog verbeteren. Besturen die hierop onvoldoende scoorden, waren gemiddeld aanzienlijk kleiner dan de andere. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat kleine besturen hun financieel beheer (deels) uitbesteden aan administratiekantoren, die zonder kennis van het strategisch beleid een meerjarenbegroting maken. Behalve dat beleidsrijk begroten kan bijdragen aan een doelmatiger besteding van de financiële middelen, kan het bijdragen aan een betere informatiepositie van medezeggenschapsraden en raden van toezicht (OCW, 2018).

Kenmerken effectief besturen • Er bestaat geen magische oplossing, of eenduidige knop om aan te draaien om gerichte sturing op de onderwijskwaliteit te kunnen garanderen (OECD, 2016a; Hooge, 2013 & 2015). Toch blijkt uit de inspecteurspraktijk dat er wel degelijk een aantal voorwaarden zijn waardoor besturen meer gericht kunnen sturen op de onderwijskwaliteit. De inspectie heeft de afgelopen 2 jaar 130 besturen onderzocht, waarvan het merendeel als voldoende of zelfs als goed is gewaardeerd. Uit analyses van de uitgevoerde onderzoeken (inclusief groepsinterviews van inspecteurs) komt naar voren dat besturen die gericht sturen op de onderwijskwaliteit zich kenmerken door: omgevingssensitiviteit, heldere verantwoordelijkheidsverdeling, een hoge mate van reflectie en actief zicht op basis van gedegen analyses. Dit zijn belangrijke voorwaarden om tot planmatige sturing te kunnen komen.

Deze voorwaarden sluiten aan bij de onderzoeksliteratuur waarin het belang van een goed netwerk voor besturen wordt benadrukt (Hooge, 2015), evenals een open, inclusieve en positieve cultuur die bovendien gebaseerd is op feitelijke analyses (evidence-informed) (OECD, 2016a). Ook onderschrijven de analyses van de inspectieonderzoeken de bevindingen van Hooge (2013) dat interventies op scholen door ondersteuning van het bestuur als meer effectief worden gezien dan interventies door ingrijpen.

Omgevings sensitief • Uit de analyses van de bestuursgerichte onderzoeken komt naar voren dat effectief besturen zich uit in het vormgeven van de toekomstplannen (zoals een strategisch beleidsplan) met inachtneming van haar positie, zowel intern als extern. Een bestuur dat effectief stuurt op onderwijskwaliteit is zich bewust van haar positie en functie en zorgt intern voor een gedragen visie op de maatschappelijke opdracht van het gegeven onderwijs. Deze maatschappelijke opdracht is extern afhankelijk van de specifieke context en de omgeving van het schoolbestuur.

Heldere verantwoordelijkheden • Wanneer een incident zich voordoet bij een school van een bestuur, kenmerkt effectief handelen zich doordat de rolverdeling tussen het bestuur en de betreffende directeur of rector helder is. Effectief besturen vraagt om onafhankelijke, betrouwbare informatie, maar laat tegelijkertijd het oplossen van het betreffende probleem aan de schoolleider en de docenten. Hiermee neemt het bestuur haar verantwoordelijkheid door zelf actief zicht te hebben en te houden, zonder daarbij de taak van de schoolleider over te nemen. Hiermee intervineert het bestuur door te ondersteunen en niet door zelf in te grijpen.

Hoge mate van reflectie • Bovenal zorgt een op onderwijskwaliteit actief sturend bestuur ervoor, dat een incident wordt gebruikt om grondig op het gebeurde te reflecteren en aanpassingen te doen om incidenten in de toekomst te voorkomen. Ook tegenvallende resultaten zijn voor een dergelijk bestuur aanleiding tot reflectie. Van de interne toezichthouders vraagt dit een actieve betrokkenheid, om een bestuur voor de grootste effectiviteit kritisch te bevragen op de plannen en ambities. Bovendien pakken effectieve besturen, in de ervaring van inspecteurs, de bevindingen van de inspectie en de herstelopdrachten grondig en doortastend op.

Actief zicht op basis van gedegen analyses • Bij een onvoldoende of zeer zwakke school gaat het bij effectief sturen op de onderwijskwaliteit om het kunnen (laten) achterhalen van de oorzaken van de tegenvallende resultaten, waarbij 'externe attributie' achterwege blijft. Dit vraagt van besturen dat niet alleen naar de omstandigheden (zoals de leerlingpopulatie, of een wisseling in de schoolleiding) wordt verwezen als verklaring voor de teruglopende resultaten, maar ook naar oorzaken in het onderwijsproces. Hier geldt eveneens dat een bestuur niet de uitvoer op zich neemt, maar dit in eerste instantie aan de schoolleider overlaat. Wel is het zaak op basis van een grondige analyse tot een gedegen plan te komen, waarbij het bestuur actief zicht kan houden.

De school

Risico leraren- en schoolleiderstekort voor onderwijskwaliteit • Het lerarentekort kan problemen opleveren voor de onderwijskwaliteit. Hier ligt een grote uitdaging voor onderwijsbesturen, om het effect van het lerarentekort op de onderwijskwaliteit zoveel mogelijk te proberen te beperken. De vacature-intensiteit (in percentage van aantal fte's) voor zowel onderwijzend personeel als schoolleiders blijft groot in het voortgezet onderwijs. De meeste openstaande vacatures zijn voor leraren Nederlands, Engels en wiskunde (Sapulete, Wester, Jellicic & Vankan, 2019). Dit zijn ook vakken met veel uren. Wanneer het aantal vacatures in verband wordt gebracht met de lesomvang, blijkt dat docenten techniek, ICT en maatschappijleer het meest worden gezocht. Het percentage onbevoegd gegeven lessen daalt sinds 2014. Dit betekent dat scholen er niet stelselmatig voor kiezen onvervulde vacatures op te vangen door lessen door onbevoegde docenten te laten geven. Wel is voor bijvoorbeeld wiskunde het percentage lessen dat onbevoegd wordt gegeven (6 procent) relatief gezien nog steeds vrij hoog (Vloet, den Uijl & Fontein, 2019). Dit kan gevolgen hebben voor de onderwijskwaliteit. Hetzelfde geldt voor het tekort aan personeel op directieniveau, waaronder schoolleiders (Sapulete et al., 2019). Een gebrek aan (goede) schoolleiders kan een negatief effect hebben op de onderwijskwaliteit.



Onderwijskundig leiderschap maakt verschil • Uit verkennend kwalitatief onderzoek naar verschillen in schoolprestaties blijkt dat onderwijskundig leiderschap een bijdrage kan leveren aan goede prestaties. Bij twaalf bovengemiddeld presterende en zeven ondergemiddeld presterende afdelingen is onderzoek gedaan naar het handelen van docenten en schoolleiders (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Onderwijskundig leiderschap, ingebed in een professionele cultuur, blijkt essentieel voor doelgerichte sturing en focus in de onderwijsontwikkeling. Docenten werken vanuit eenzelfde visie aan gezamenlijke doelen die zij voortdurend evalueren en bijstellen. De goed presterende afdelingen kenmerken zich dan ook door een continue en geleidelijke verbetering van het onderwijs (in plaats van meer abrupte vernieuwing). Hierbij spelen docenten een actieve rol. De kwaliteitszorg is niet iets van de schoolleiding; docenten hebben een grote rol. Ook door de duidelijke kaders en de geleidelijke, op evaluatie gebaseerde ontwikkeling van het onderwijs, weten docenten goed wat van hen verwacht wordt. Schoolleiders nemen in dat geval een ondersteunende en faciliterende rol in ('wat hebben jullie nodig?'). Dat maakt dat docenten vertrouwen en ruimte ervaren om in het onderwijs keuzes te maken die de leerlingen op dat moment ten goede komen. Dit versterkt als het ware het eerdergenoemde klimaat in de school als belangrijke factor: door deze keuzes te maken, ervaren leerlingen des te meer dat ze gezien en serieus genomen worden.

Inzicht in leerproces essentieel • Uit hetzelfde onderzoek komt naar voren dat docenten een cruciale rol spelen. Het blijkt dat formatief handelen van docenten, zoals het geven van kwalitatief goede, procesgerichte feedback, een belangrijke voorwaarde is voor goede prestaties. Een goede uitleg en een duidelijke lesstructuur zijn vanzelfsprekend basiselementen van een goede les. Daarin verschillen de boven- en ondergemiddeld presterende afdelingen niet van elkaar. Wat wel verschilt, en mogelijk verschillen in leeropbrengsten verklaart, is dat bovengemiddeld presterende afdelingen meer nadruk leggen op inzicht in het leerproces voor de leerling: 'wat kan ik, wat moet ik nog leren?' Dat kan door goede verwerkingsopdrachten aan te bieden en daar met elkaar op te reflecteren, oefentoetsen na te kijken en door leerlingen actief te laten bespreken (bijvoorbeeld onderling). En ook door open vragen te stellen over de leerstof (in plaats van de gesloten vraag 'snapt iedereen het?'). Leerlingen geven aan dat ze zelfvertrouwen krijgen en zich verantwoordelijk voelen, doordat ze goed weten waar ze staan en wat van ze verwacht wordt.

Schoolexamens en curriculum

Schoolexaminering vraagt aandacht • De problemen met de schoolexamens in Maastricht in de zomer van 2018 hebben het onderwijsveld onmiskenbaar wakker geschud. We zien overal veel inspanningen om de kwaliteit van de schoolexaminering te verbeteren. Daarvan zijn inmiddels resultaten zichtbaar. De programma's van toetsing en afsluiting (PTA's) en examenreglementen zijn verbeterd op de scholen die door de inspectie zijn onderzocht en er is meer aandacht voor het verloop van de schoolexaminering. Uit het door de inspectie uitgevoerde onderzoek naar de schoolexaminering blijkt wel dat er nog steeds verbetering nodig is. Bij weinig scholen was alles in orde. Tegelijkertijd hebben we nergens problemen aangetroffen vergelijkbaar met de aard en de omvang van de tekortkomingen bij eerdere examenincidenten. Evenmin zijn we situaties tegengekomen waarin leerlingen het risico liepen niet deel te kunnen nemen aan het centraal examen, door tekortkomingen in de toetsing en examinering. Besturen en scholen moeten de kwaliteit van de schoolexamens structureel goed bewaken, hetgeen verder gaat dan vertrouwen op de scholen en schoolleiders, die op hun beurt vertrouwen op de vaksecties. Het vraagt om een verschuiving van gegeven vertrouwen naar verdiend vertrouwen. Het vraagt ook om een verbreding van de kwaliteitsbewaking: niet alleen het administratieve proces, maar ook de inhoudelijke kwaliteit van de schoolexamens. Ook vraagt het van besturen een visie te ontwikkelen op toetsing en afsluiting.

Schoolexamen vooral voorbereiding op centraal examen • Scholen mogen in hun schoolexamens, naast de verplichte onderdelen uit het examenprogramma, ook onderdelen uit het centraal examen opnemen. Een analyse door de inspectie van de PTA's van het schooljaar 2018/2019 laat zien dat veel scholen onderdelen uit het centraal examen opnemen in hun schoolexamens. Op de vmbo-afdelingen komen onderdelen uit het centraal examen het vaakst terug. We zien ook dat eigen vakonderdelen,

bijvoorbeeld in aansluiting op de visie en identiteit van een school, nauwelijks terugkomen. Op het vwo zijn eigen vakonderdelen nog het meest te herkennen. Het blijkt dat zo goed als alle scholen voor het opstellen van schoolexamens gebruikmaken van toetsen, of toetsopgaven uit de methoden, soms aangevuld met zelf opgestelde vragen en opgaven van oude centraal examens. Uit dit inspectieonderzoek komt dus naar voren, dat de eigen ruimte om andere inhouden dan die van het centraal examen te toetsen in de schoolexamens beperkt benut wordt door scholen. Hiermee verwordt het schoolexamen voor een belangrijk deel tot een voorbereiding op het centraal examen.

Hogere denkvaardigheden weinig aandacht in curriculum • In de lessen is er weinig aandacht voor het stimuleren van hogere denkvaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2019b). Uit internationaal onderzoek (OECD, 2019) komt ook naar voren dat Nederlandse leerlingen relatief laag scoren op die onderdelen van leesvaardigheid waarbij hogere denkvaardigheden van belang zijn: namelijk evalueren en reflecteren. Het evalueren en reflecteren op teksten krijgt op alle schoolniveaus beperkt aandacht in de uitvoer van het curriculum, ook in het vak Nederlands (van der Hoeven et al., 2017). Om de alledaagse geletterdheid van Nederlandse leerlingen te bevorderen is meer aandacht voor het stimuleren van hogere denkvaardigheden nodig, zowel in de lessen als in de toetsing.

Schoolexamen moet meer afsluitend karakter krijgen • Het schoolexamen maakt onderdeel uit van het eindexamen en behoort daarmee een afsluitend karakter te hebben. De praktijk staat hier vaak haaks op, met toetsen die regelmatig over dezelfde onderdelen van het examenprogramma gaan, kleine onderdelen van de leerstof aftoetsen en schoolexamens die daardoor uit een groot aantal toetsen bestaan. Het risico is dat het schoolexamen daarmee een formatief instrument wordt om de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen te volgen. Deze toetspraktijk doet afbreuk aan het afsluitende karakter van het schoolexamen en verhoogt het risico op onregelmatigheden in de cijferadministratie. Een toenemend aantal scholen reduceert daarom het aantal toetsen van de schoolexamens. Op een aantal scholen uit het onderzoek leidde deze reflectie bijvoorbeeld tot een eenjarig PTA, met een beperkt aantal toetsen met verschillende toetsvormen (mondeling, schriftelijk, vlog, filmpje, portfolio). De toetsen op deze scholen dekken zowel schooleigen leerdoelen (kennis, vaardigheden en attitudes) af als de verplichte onderdelen van het examenprogramma.

Meer deskundigheid nodig • Voor een zorgvuldig verloop van de toetsing en examinering, en de bewaking daarvan, is deskundigheid bij docenten, examensecretarissen, schoolleiders en bestuurders ten aanzien van de schoolexaminering nodig. Kennis over onder meer relevante wet- en regelgeving, het examenprogramma, de verplichte inhoud van het PTA en het examenreglement, toetsbeleid, toetsconstructie en toetskwaliteit, is niet als vanzelfsprekend aanwezig. Besturen en scholen onderkennen dit zelf en noemen deskundigheidsbevordering als noodzakelijk, zowel binnen het eigen bestuur of de eigen school, als voor de gehele sector. Zeker in het licht van de groeiende behoefte aan maatwerk en flexibilisering in het curriculum, is het van belang dat de kwaliteit van de schoolexamens (en van de gehele onderwijskwaliteit) is gegarandeerd door voldoende deskundigheid en een sterke kwaliteitsborging.

Inspectieoordelen

Didactisch handelen vaak voldoende bij onderzoeken • Bij het grootste deel van de onderzoeken beoordeelde de inspectie de afgelopen 2 jaar het lesgeven (didactisch handelen) ten minste als voldoende. Dit is geen representatieve steekproef, maar geeft wel indicatieve informatie. Wanneer we kijken naar de onderbouwing voor de oordelen onvoldoende voor het lesgeven, valt op dat het meest wordt verwezen naar een onrustig klassenklimaat, onduidelijke opbouw of structuur in de les en een gebrekkige afstemming op verschillen. Dit betekent dat bij een oordeel onvoldoende een basale voorwaarde voor het didactisch handelen vaak niet op orde is; het klassenklimaat. Op weinig scholen wordt het didactisch handelen als goed gewaardeerd. Het afgelopen schooljaar (2018/2019) gebeurde dit op slechts 4 procent van de scholen (tabel 3.2b).

Tabel 3.2b Oordelen didactisch handelen op afdelingsniveau in 2017/2018 en 2018/2019 (in percentages, n 2018/2019=189)

	2017/2018	2018/2019	Totaal
Onvoldoende	12	12	12
Voldoende	81	84	82
Goed	7	4	6
Totaal	100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Ook leerlingbegeleiding vaak voldoende • De leerlingbegeleiding (zicht op ontwikkeling en begeleiding) is tijdens inspectiebezoeken de afgelopen twee jaar ook vaak als voldoende beoordeeld (tabel 3.2c). Wel werd in schooljaar 2018/2019 deze standaard vaker als onvoldoende beoordeeld dan het jaar daarvoor. Als zicht op ontwikkeling onvoldoende is, komt dit voornamelijk doordat informatie over de leerlingen niet genoeg wordt gebruikt om leerachterstanden (onder anderen op taal en rekenen) weg te werken. Bovendien is op deze scholen vaak onduidelijk of de ingezette interventies effectief zijn. De leerlingbegeleiding wordt veel vaker als goed gewaardeerd dan het lesgeven. Een waardering goed is gebaseerd op schooleigen aspecten, die daarom divers van aard zijn. Terugkerende eigen aspecten van kwaliteit hebben betrekking op een uitgebreide warme overdracht vanuit de basisschool en het actief betrekken van leerlingen bij hun eigen ontwikkeling en begeleiding, doordat ze bijvoorbeeld zelf leerdoelen opstellen, of het voortouw nemen bij hun eigen leerlingbespreking. Ook een sterk mentoraat, waarbij de leerling en mentor elkaar langdurig en vaak spreken, is een terugkerend eigen aspect van kwaliteit met betrekking tot de leerlingbegeleiding.

Tabel 3.2c Oordelen zicht op ontwikkeling en begeleiding op afdelingsniveau in 2017/2018 en 2018/2019 (in percentages, n 2018/2019=187)

	2017/2018	2018/2019	Totaal
Onvoldoende	7	15	11
Voldoende	76	69	72
Goed	17	16	17
Totaal	100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Minder aanmeldingen voor Excellente scholen • Het aantal afdelingen dat door de inspectie als goed is gewaardeerd blijft stijgen. Op 1 september 2019 hadden 156 afdelingen deze waardering. Wel melden zich in 2019 minder afdelingen aan voor deelname aan het traject Excellente Scholen. In 2019 hebben 41 afdelingen zich hiervoor aangemeld, terwijl dit in 2017 60 afdelingen waren. 40 afdelingen kregen het predicaat Excellente School.

Toename aantal onvoldoende en zeer zwakke afdelingen • Ten opzichte van vorig jaar is het aantal onvoldoende en zeer zwakke afdelingen toegenomen (tabel 3.2d). In september 2019 waren er 33 meer afdelingen onvoldoende of zeer zwak dan in 2018. Deze toename is vooral te herleiden tot havo- en vwo-afdelingen. Ook het aantal onvoldoende en zeer zwakke vmbo-g/t-afdelingen nam met 10 toe, van 7 naar 17. In 2018/2019 is het aantal onvoldoende havo-afdelingen toegenomen van 21 naar 33. Het aantal onvoldoende vwo-afdelingen is bijna verdubbeld, van 11 naar 20 op 1 september. De toename van onvoldoende vwo-afdelingen betreft voornamelijk categorale gymnasia en havo/vwo-scholen. Hierbij zaten de tekortkomingen vooral in het onderwijsproces. De afstemming op verschillen en het zicht op ontwikkeling en begeleiding van leerlingen werd daarbij beoordeeld als onvoldoende. Voor de havo-afdelingen zijn achterblijvende leerresultaten vaker aanleiding voor een onvoldoende oordeel op schoolniveau.

Tabel 3.2d Oordelen afdelingen voortgezet onderwijs op 1 september 2018 en 2019 (in percentages, n 2019=3.208)

	2018			2019		
	Overig	Onvoldoende/ Zwak	Zeer zwak	Overig	Onvoldoende/ Zwak	Zeer zwak
Vmbo-basis	98,2	1,4	0,4	98,2	1,1	0,7
Vmbo-kader	97,9	1,7	0,4	97,8	1,3	0,9
Vmbo-g/t	99,3	0,6	0,1	98,1	1,3	0,5
Havo	96,3	3,4	0,4	94,4	4,6	1,0
Vwo	98,1	1,8	0,2	96,6	3,2	0,2
Totaal	98,1	1,6	0,3	97,1	2,2	0,7

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Signalen en wettelijke vereisten

Aantal meldingen en signalen neemt toe • De afgelopen 5 jaar stijgt het aantal meldingen dat bij de inspectie binnenkomt over het voortgezet onderwijs. Mogelijk komt dit doordat ouders, leerlingen en scholen de inspectie beter weten te vinden. Onderwerpen waar de meeste meldingen over binnenkomen, zijn schorsingen en verwijderingen, schoolbeleid, veiligheid en examinering. Meldingen over examinering worden door de werkgroep examens behandeld. De meeste meldingen zijn neutrale berichten, zoals scholen die schorsingen en verwijderingen melden (wettelijke plicht). Van de meldingen die in 2018/2019 binnenkwamen, was ongeveer 15 procent een signaal (bijna 1.200). Signalen worden altijd besproken met een bestuur of school, vaak tijdens een onderzoek. Bij een urgent signaal wordt hier tussentijds contact over opgenomen.

Meer schorsingen en verwijderingen • In totaal zijn in 2018/2019 5.228 meldingen binnengekomen over geschorste leerlingen en 186 meldingen over verwijderde leerlingen. Dit is een toename ten opzichte van het jaar daarvoor, toen werden 4.715 schorsingen gemeld en 143 verwijderingen. Vooral op de kaderberoepsgerichte leerweg, de gemengd/theoretisch leerweg en op de havo is het aantal gemelde schorsingen gestegen. Op de gemengd/theoretische leerweg en op de havo is het aantal gemelde verwijderingen het meest toegenomen. Jongens worden 3 keer zo vaak geschorst en 4 keer zo vaak verwijderd als meisjes. Tegenover 4.159 jongens werden 1.069 meisjes geschorst; tegenover 139 jongens werden 47 meisjes verwijderd.

Vrijwilligheid ouderbijdrage schiet bij een derde van scholen te kort • De inspectie bekijkt of onderzochte scholen voldoen aan een aantal wettelijke vereisten, waaronder het vermelden van de vrijwilligheid van de ouderbijdrage. Bij 1 op de 3 onderzochte scholen in 2018/2019 (817 scholen in totaal) wordt het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage niet duidelijk vermeld in de schoolgids. Twee derde van deze scholen herstelt deze wettelijke tekortkoming gedurende het onderzoek. Op deze scholen gaat het vooral om het verplicht moeten aanschaffen van een laptop of iPad om mee te kunnen doen aan het onderwijsprogramma. Wanneer deze aanschaf verplicht wordt gesteld, voldoen scholen niet aan de wet. Elke leerling moet het verplichte programma kunnen volgen zonder dat daar een bijdrage voor verplicht is. Scholen mogen voor verplichte onderdelen wel een vrijwillige bijdrage vragen, maar deelname aan het verplichte onderwijsprogramma mag niet afhankelijk zijn van het wel of niet bijdragen. Wanneer het gaat om een niet verplicht onderdeel van het onderwijsprogramma (zoals excursies), kan de school wel een verplichte bijdrage vragen. Niet betalen kan dan resulteren in het niet deelnemen aan de activiteit. Er is inmiddels een wetsvoorstel in voorbereiding om ook bij deze niet-verplichte onderdelen uitsluitel op basis van niet-bijdragen te verbieden. Voor de toegankelijkheid van het onderwijs is de vrijwilligheid van de ouderbijdrage een belangrijke factor. Het is van groot belang dat besturen en scholen voldoen aan de wettelijke eisen hieromtrent. Een ouderbijdrage kan ouders met lagere inkomens ervan weerhouden om hun kind op de betreffende school in te schrijven.

Nagenoeg alle scholen hebben meldcode • De inspectie kijkt ook bij scholen naar de naleving van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Bijna alle onderzochte scholen (93 procent) beschikken over een meldcode. Bij een klein deel van de scholen (7 procent, 49 scholen) bleek dit niet het geval en bij bijna al deze scholen is de tekortkoming gedurende het onderzoek hersteld. Uit onderzoek van het CBS (2019) blijkt dat er (internationaal gezien) weinig meldingen worden gedaan bij Veilig Thuis. Het onderzoek stelt dat voor docenten en schoolleiding de stap naar een melding vaak (te) groot is. Dit duidt erop dat de implementatie en uitvoer van de meldcode beter kan. Een aandachtsfunctionaris kindermishandeling kan helpen de stap voor leraren tot interventie te verkleinen, bij vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling. Een vertrouwenspersoon of coördinator anti-pestbeleid kan hierbij ook een belangrijke rol spelen. Een dergelijke functionaris kan, met voldoende expertise en deskundigheid, leraren helpen bij het uitvoeren van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.

CvTE voldoet aan wettelijke taken • Sinds 1 januari 2018 oefent de Inspectie van het Onderwijs het toezicht uit op het College voor Toetsen en Examens (CvTE). Het inspectietoezicht bestaat uit een jaarlijkse risicoanalyse en een driejaarlijks onderzoek naar de kwaliteitsborging. In 2019 heeft de inspectie zich beperkt tot de jaarlijkse risicoanalyse. Deze leidde tot de conclusie dat het CvTE heeft voldaan aan zijn wettelijke taken en dat er geen indicaties zijn dat de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken onvoldoende is. Ook zijn er geen aanwijzingen dat de kwaliteit van het functioneren van het CvTE onvoldoende is.

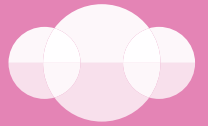
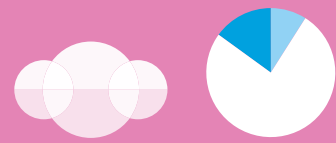
Literatuur

- Bisschop, P., Berg, E. van den, Ven, K. van der, Geus, W. de, Kooij, D. (2019). *Aanvullend en particulier onderwijs*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek; Utrecht: Oberon.
- Bronneman-Helmers, R., Herweijer, L., & Vogels, R. (2002). *Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- CBS (2019). *Beleidsinformatie Veilig Thuis. 1e halfjaar van 2019*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dienst Uitvoering Onderwijs (2020). *Examenmonitor VO 2019*. Geraadpleegd op 3-3-2020 van: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/01/bijlage-1-examenmonitor-2019
- Geus, W., de, & Bisschop, P. (2017). *Licht op schaduwonderwijs: Onderzoek naar deelname aan en uitgaven voor schaduwonderwijs*. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek; Utrecht: Oberon.
- Gubbels, J., Langen, A. van, Maassen, N., & Meelissen, M. (2019). *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.
- Guo, N. (2018). The Effect Of An Early Career Recession On Schooling And Lifetime Welfare. *International Economic Review*, 59(3), 1511-1545.
- Hoeven, M. van der, Schmidt, V., Sijbers, J., Silfhout, G. van, Woldhuis, E., & Leeuwen, B. van (2017). *Leerplankundige analyse PISA 2015*. Enschede: SLO.
- Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Oratie. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Hooge, E.H., Janssen, S., Look, K. van, Moolenaar, N., & Slegers, P. (2015). *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs. Mensen verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019a). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019b). *Motivatie om te leren: motiverende kenmerken van het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019c). *Sizzen is neat, maar dwaan is in ding: Fries in het primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020a). *Centraal schriftelijk en praktisch examen (cspe) in het vmbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020b, nog te verschijnen). *In- en doorstroommonitor 2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020c, nog te verschijnen). *Kwalitatief onderzoek naar verschillen in schoolprestaties*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020d). *Schoolexaminering in het voortgezet onderwijs: naar een zorgvuldig verloop en een betere kwaliteitsbewaking*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020e). *Technisch rapport (voortgezet) speciaal onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
- LAKS (2019). *LAKS-monitor 2018: hét tevredenheidsonderzoek onder scholieren*. Geraadpleegd op 27-01-2020 van: http://portal.laks-monitor.nl/LAKSrapport_2018.pdf
- Molen, P. van der, Schouwstra, S., Feskens, R., & Onna, M. van (2019). *Vaardigheidsontwikkelingen volgens PISA en examens*. Arnhem: Cito.
- OCW (2018). *Versterking verantwoording van en inzicht in onderwijsgeldten. Kamerbrief 8 oktober 2018*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OECD (2016a). *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016b). *PISA 2015 results (Volume I): Excellence and equity in education*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019). *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do*. Paris: OECD Publishing.

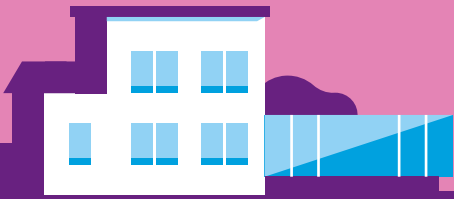
- Onderwijsraad (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijskosten*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oosterbeek, H., Ruijs, N.M., & de Wolf, I. (2020). *Using admission lotteries to estimate heterogeneous effects of elite schools*. Tinbergen Institute Discussion Paper 2020-018.
- Sapulete, S., Wester, M., Jelacic, N., & Vankan, A. (2019). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2018-2019. Jaarrapportage 2018-2019*. Rotterdam: Ecorys; Dialogic.
- Vloet, A., Uijl, M. den, & Fontein, P. (2019). *IPTO: vakken en bevoegdheden in het vo*. Tilburg: CentERdata.
- Warps, J., & Nooij, J. (2018). *Gap year, buitenlandse contacten en belangstelling voor buitenlandverblijf bij startende ho-studenten*. Nijmegen: ResearchNed.

4 (Voortgezet) speciaal onderwijs

4.1	De leerling	114
4.2	Sturing op kwaliteit	126
4.3	Passend onderwijs	130
	Literatuur	132



(Voortgezet) speciaal onderwijs



Kengetallen

Speciaal onderwijs

Aantal leerlingen

30.868

Aantal scholen

307

Oordelen so

Waardering goed

18

Onvoldoende/zwak

2

Zeer zwak

1

Voortgezet speciaal onderwijs

Aantal leerlingen

37.566

Aantal scholen

338

Oordelen vso

Waardering goed

11

Onvoldoende/zwak

8

Zeer zwak

3

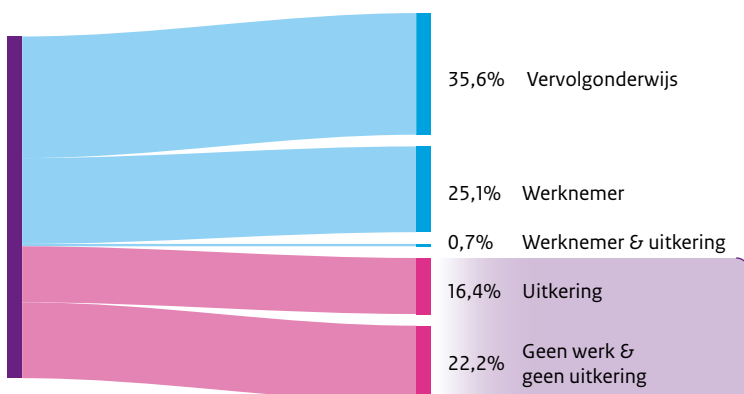


20 Excellente scholen in 2020

Aantal besturen

80

Geringe baankansen na uitstroom vso profiel arbeid



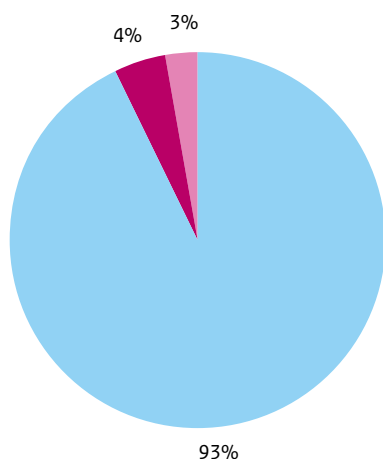
Het lukt schoolverlaters uit het arbeidsmarktgerichte profiel van het voortgezet speciaal onderwijs vaak niet om snel een baan te vinden. Een groot deel van hen volgt eerst nog een vervolgopleiding om met meer kennis en vaardigheden aan het werk te gaan.

Overgang van so naar regulier relatief succesvol

Een groot deel van de leerlingen die vanuit het speciaal onderwijs naar het regulier onderwijs doorstromen, weten zich daar succesvol te handhaven. Helaas zijn er ook leerlingen bij wie de overgang niet gelukt is. Zij staan enkele jaren later opnieuw in het (voortgezet) speciaal onderwijs ingeschreven.

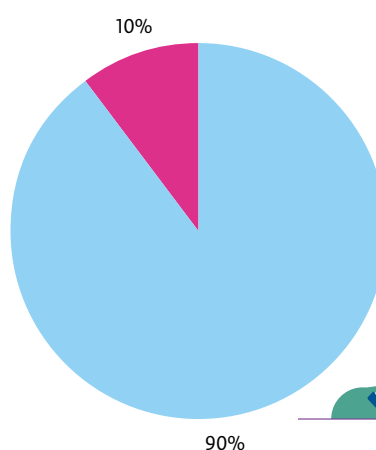
Bestending na 2 jaar van so uitstromers naar regulier basisonderwijs in 2015/2016

- Bestendig
- Terug naar so, of naar vso
- Naar sbo



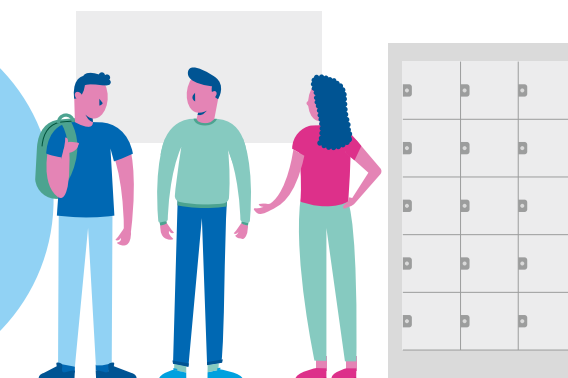
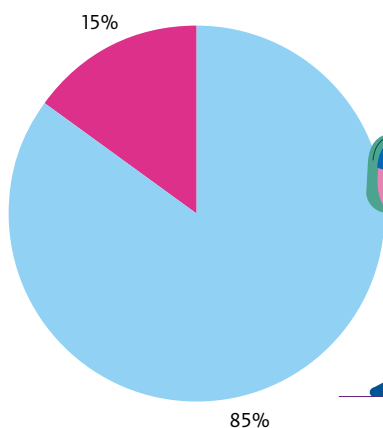
Bestending na 2 jaar van so uitstromers naar speciaal basisonderwijs in 2015/2016

- Bestendig
- Terug naar so, of naar vso



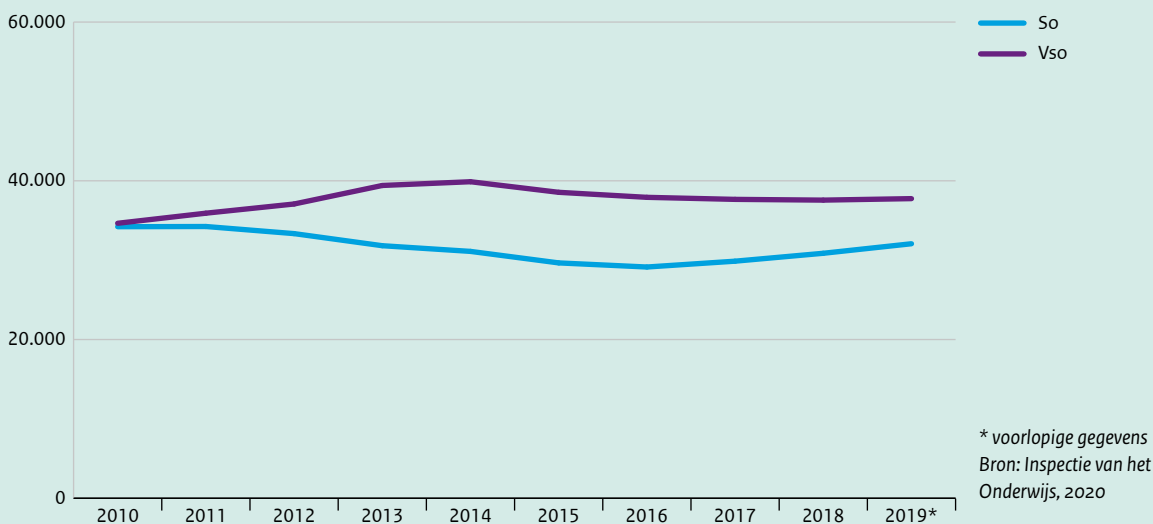
Bestending na 2 jaar van so uitstromers naar regulier voortgezet onderwijs in 2015/2016

- Bestendig
- Naar vso



Kengetallen (voortgezet) speciaal onderwijs

Aantal leerlingen

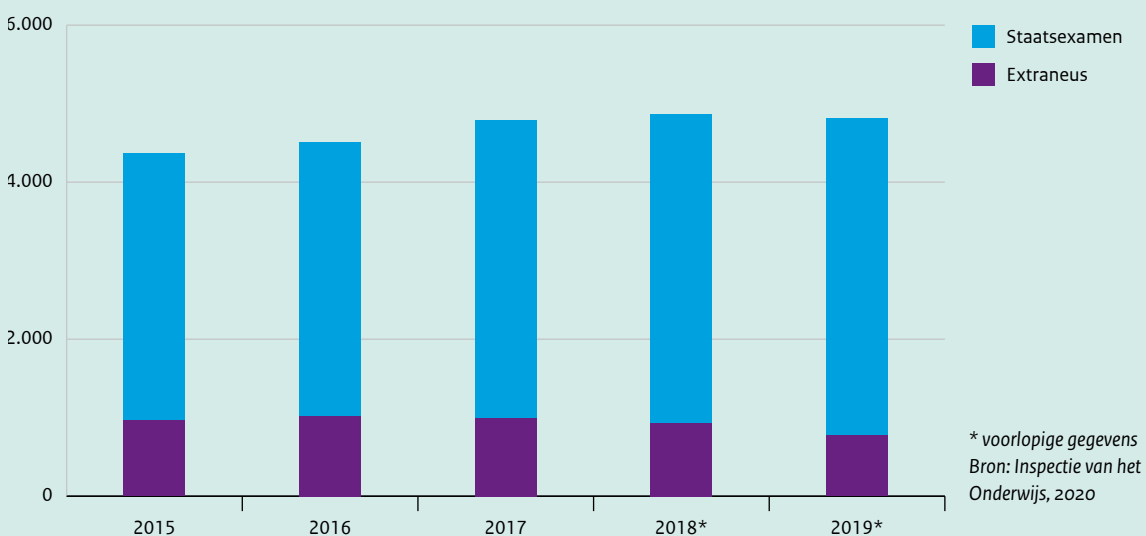


Deelnamepercentages speciaal en regulier onderwijs

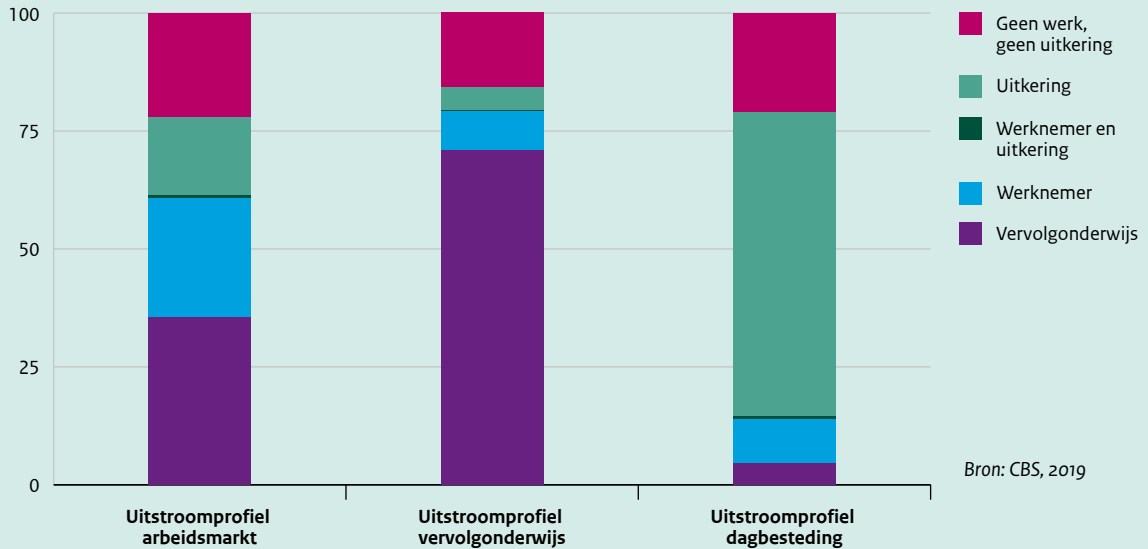
	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020*
Bao	95,5	95,5	95,7	95,8	95,7	95,5	95,4
Sbo	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4
So	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,2
Totaal	100	100	100	100	100	100	100
Vo	93,3	93,3	93,4	93,5	93,5	93,4	93,3
Pro	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Vso	3,9	3,9	3,7	3,6	3,7	3,7	3,8
Totaal		100	100	100	100	100	100

*voorlopige cijfers
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Aantal examenkandidaten



Vervolg na uitstroom



Oordelen kwaliteitszorg en ambitie bestuursniveau

	Onvoldoende	Voldoende	Goed	Totaal
Kwaliteitszorg	18	15	2	35
Kwaliteitscultuur	1	26	6	33
Verantwoording en dialoog	10	27	0	37

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Percentage onvoldoende en zeer zwakke scholen

	Sept. 2018	Jan. 2019	Sept. 2019	Jan. 2020
Overig	97,8	98,0	97,8	97,8
Onvoldoende/Zwak	1,7	1,6	1,7	1,6
Zeer zwak	0,5	0,5	0,5	0,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020



Samenvatting

Verdere groei van speciaal en voortgezet speciaal onderwijs • Het aantal leerlingen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs is in 2019 opnieuw gestegen, met bijna 1.400 leerlingen. Na de invoering van de Wet passend onderwijs daalde de instroom van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. Vanaf 2016 is de instroom in het speciaal onderwijs weer toegenomen. In 2019 neemt de instroom wel veel minder toe dan in de voorgaande jaren. Intussen is ook de instroom in het voortgezet speciaal onderwijs licht gestegen. Naast de toename van de instroom is vooral de uitstroom van leerlingen uit het speciaal onderwijs de afgelopen jaren gedaald. Dit leidt tot een toename van het totaal aantal leerlingen in het speciaal onderwijs. De afname van de uitstroom heeft verschillende oorzaken. Voor een deel is dit het effect van de daling van de instroom in eerdere jaren. Mogelijk hangt het ook samen met de signalen van besturen en scholen dat er meer leerlingen binnenkomen met zwaardere problematiek, die soms na vele schoolwisselingen gebaat zijn bij een langer traject in het (v)so. Ook de toename van leerlingen met ontheffing van de onderwijstijd kan vertragend werken op het (v)so-traject, omdat er meer tijd nodig is om weer volledig in te groeien. Kijken we naar de deelnamepercentages van het (voortgezet) speciaal onderwijs dan zijn die in de afgelopen jaren nagenoeg gelijk gebleven. Meer onderzoek is nodig om alle cijfers te duiden en conclusies te trekken.

Kwaliteitszorg speciaal onderwijsbesturen vaak onvoldoende • Bij veel besturen van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs is de kwaliteitszorg in ontwikkeling. Vaak is er nog onvoldoende sprake van een samenhangend cyclisch proces, met instrumenten en procedures om de belangrijkste kwaliteitsaspecten goed in beeld te brengen. Besturen die al wel in staat zijn relevante kwaliteitsdata te verzamelen, hebben vaak nog geen passende manier om deze data goed te kunnen duiden en er oordelen aan te kunnen verbinden. Die oordelen zijn nodig om doeltreffend op behoud of verbetering van de kwaliteit op de scholen te kunnen sturen en om zich over onderwijskwaliteit te kunnen verantwoorden. Kenmerkend voor besturen met (v)so-scholen die een onvoldoende voor kwaliteitszorg krijgen, is vooral het gebrek aan zicht op de onderwijsresultaten van de leerlingen. Anders dan bij de andere

sectoren van het funderend onderwijs, zijn er voor de besturen in het speciaal onderwijs geen landelijke inspectienormen voor eindresultaten van schoolverlaters. De besturen en scholen moeten zelf normen formuleren die passen bij de eindniveaus die de schoolverlaters van hun scholen naar verwachting kunnen bereiken. Veel speciaal onderwijsbesturen slagen er onvoldoende in om reële en tegelijkertijd ambitieuze resultaatsverwachtingen vast te stellen. Daardoor hebben deze besturen geen maatstaf om te beoordelen of de scholen de onderwijsresultaten behaald hebben die in overeenstemming zijn met een gestelde norm. Het wordt zo onvoldoende duidelijk of er noodzaak bestaat om op verbetering van de onderwijsresultaten te sturen.

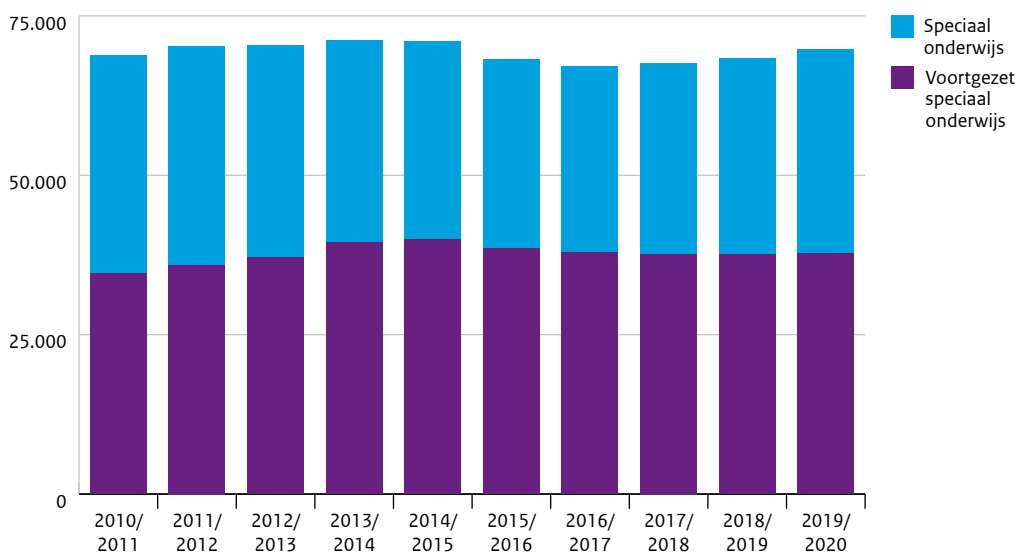
Samen bijdragen aan een betere arbeidsparticipatie • Een groot deel van de voortgezet speciaal onderwijsleerlingen begint direct na schoolverlaten, of enige tijd later aan een vervolgopleiding. Dit zijn vooral de leerlingen met een diploma uit het profiel vervolgonderwijs, maar ook leerlingen uit het arbeidsmarktgerichte profiel en enkele leerlingen uit het profiel dagbesteding blijven onderwijs volgen. Verder leren kan hun arbeidsperspectief verbeteren. Direct na uitstroom uit het voortgezet speciaal onderwijs zijn de baankansen voor leerlingen uit het arbeidsmarktgerichte profiel zeer beperkt. Bij vrijwel alle voortgezet speciaal onderwijs scholen voldoen de praktijkvorming en stagetrajecten aan de basiskwaliteit. Maar de uitstroom naar werk verloopt beter wanneer de arbeidsvoorbereiding van de school ook gepaard gaat met een intensieve samenwerking met reguliere praktijkscholen, werkgevers en de gemeente. Op verschillende plekken in het land zijn goede initiatieven op gang gekomen om zo'n samenwerking te realiseren. Deze succesvolle voorbeelden verdienen navolging. Voor een duurzame participatie moeten de jongeren met een beperking bovendien op een blijvende zorg en begeleiding van werkgevers en overheden kunnen rekenen.

4.1 De leerling

Leerlingenpopulatie

Groei in speciaal en voortgezet speciaal onderwijs • De eerste jaren na de invoering van de Wet passend onderwijs in 2014 daalde het leerlingenaantal, in zowel het speciaal als in het voortgezet speciaal onderwijs ((v)so). De afgelopen 3 jaar nam het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs elk jaar weer iets toe (figuur 4.1a). In 2019 betreft het een toename van 1.201 leerlingen. Ook in het voortgezet speciaal onderwijs groeit de populatie in 2019 weer enigszins, met 187 leerlingen. Op 1 oktober 2019 stonden er in het (v)so in totaal 69.822 leerlingen ingeschreven. Dat is nog altijd iets minder dan bij de invoering van de Wet passend onderwijs, toen het (v)so in totaal 70.989 leerlingen telde.

Figuur 4.1a Aantal leerlingen in speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs in de periode 2010/2011-2019/2020*

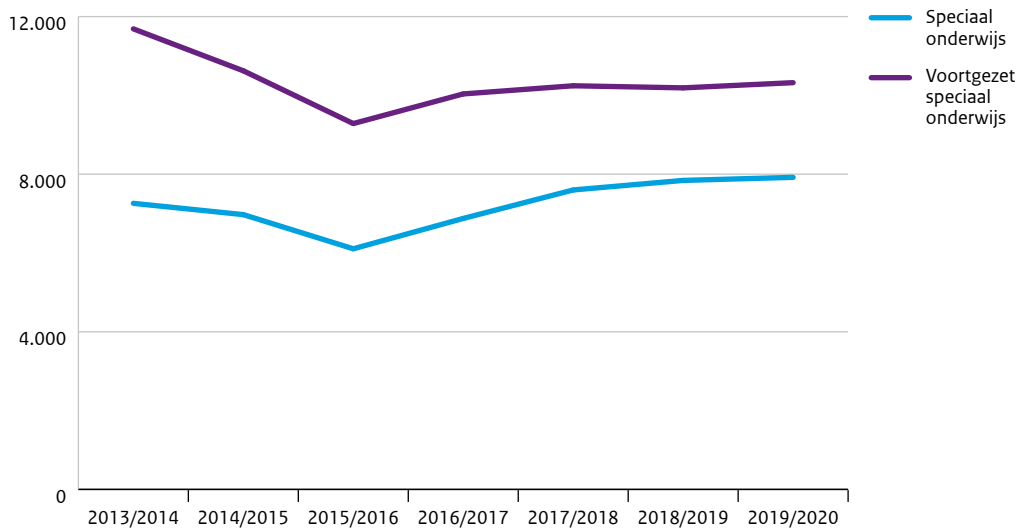


*voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Instroom speciaal onderwijs minder toegenomen • Ten opzichte van vorig jaar is de instroom in het speciaal onderwijs met enkele tientallen leerlingen toegenomen (figuur 4.1b). Dat is een toename van 1 procent. In voorgaande jaren nam de instroom sterker toe. In het voortgezet speciaal onderwijs nam de instroom in 2018 na jaren van toename weer iets af, maar in 2019 is de instroom in het voortgezet speciaal onderwijs ook weer verder toegenomen.

Figuur 4.1b Aantal instromende leerlingen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs in de periode 2013/2014-2019/2020*



*voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Kleine groep blinde en slechtziende leerlingen • De meeste leerlingen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs volgen onderwijs op scholen voor cluster 3 en/of cluster 4 (tabel 4.1a). Het zijn leerlingen met verstandelijke, lichamelijke en gedragsmatige beperkingen. De blinde en slechtziende leerlingen van cluster 1 komen met 0,9 procent in het speciaal onderwijs en 0,8 procent in het voortgezet speciaal onderwijs het minste voor.

Tabel 4.1a Aantal en percentage leerlingen naar cluster in 2018/2019 en 2019/2020*

		2018		2019*	
		%	N	%	N
Speciaal onderwijs	Cluster 1	0,9	270	0,9	291
	Cluster 2	20,9	6.465	20,4	6.527
	Cluster 3/4	78,2	24.133	78,7	25.251
Voortgezet speciaal onderwijs	Cluster 1	0,8	305	0,8	293
	Cluster 2	5,0	1.881	4,6	1.746
	Cluster 3/4	94,2	35.380	94,6	35.714

*voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Groei cluster 2 • Tussen 2013 en 2016 daalde het aantal leerlingen in de cluster 2-scholen voor speciaal onderwijs. In dit cluster zitten kinderen met een auditieve of communicatieve beperking. Vanaf 2017 zien we het leerlingenaantal weer toenemen. Vooral het aandeel leerlingen jonger dan acht jaar met een taalontwikkelingsstoornis is in 2019 ten opzichte van 2018 toegenomen. In het voortgezet speciaal onderwijs blijft het aantal cluster 2-leerlingen dalen. In 2019 is het aandeel cluster 2-leerlingen in het speciaal onderwijs ruim 20 procent en in het voortgezet speciaal onderwijs minder dan 5 procent. Sinds 2014 is dit aandeel in het speciaal onderwijs redelijk stabiel gebleven, maar in het voortgezet speciaal onderwijs is het afgenomen. Besturen en scholen in cluster 2 streven ernaar om de voortgezet speciaal onderwijsleerlingen, waar mogelijk, na de onderbouw naar het reguliere onderwijs te laten uitstromen.

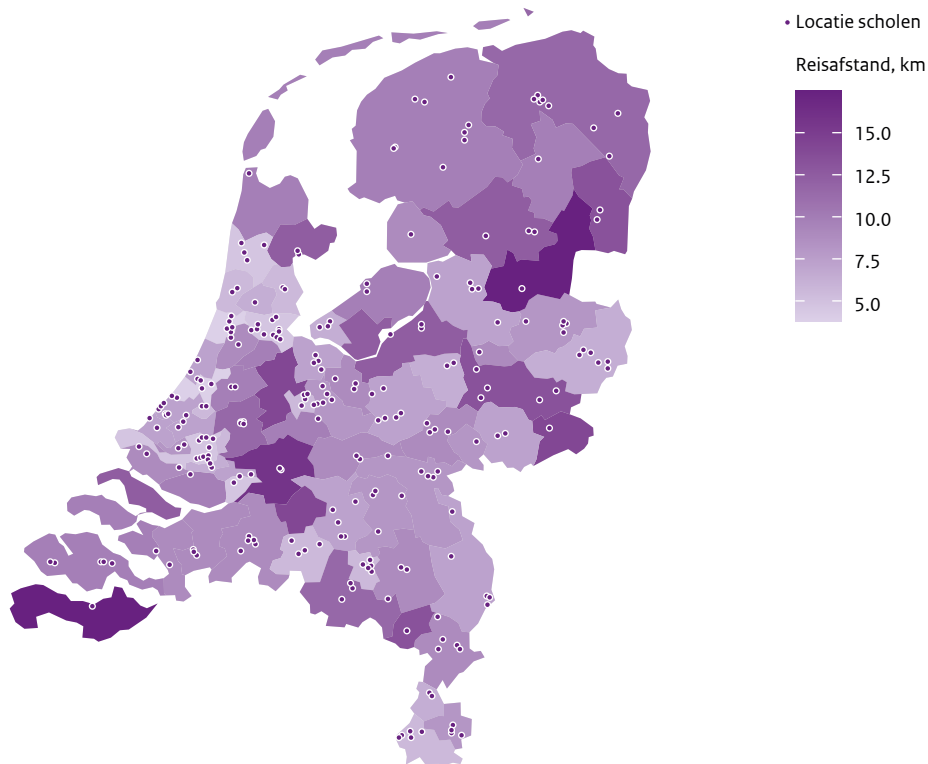
Een deel van hen krijgt in het reguliere onderwijs nog een minder intensief cluster-2-arrangement en ontvangt daar ambulante begeleiding.

Groei ambulante begeleiding cluster 2 • Het aantal leerlingen dat in het (speciaal) basisonderwijs vanuit cluster 2 ambulante begeleiding krijgt, is in de afgelopen 3 jaar sterk toegenomen (Siméa, 2019). In 2019 gaat het in het (speciaal) basisonderwijs in totaal om bijna 7.000 leerlingen, van wie 91 procent een taalontwikkelingsstoornis (tos) heeft. Deze doelgroep groeit het meest, onder andere door een betere diagnostisering van spraakproblemen.

Reisafstand en leerlingenvervoer

School op afstand • Leerlingen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs leggen gemiddeld een grotere reisafstand af dan hun leeftijdgenoten in het regulier onderwijs. Het valt op dat er in gebieden waar weinig (v)so-scholen zijn minder leerlingen naar een (v)so-school gaan. Dit zijn bijvoorbeeld gebieden waar van oudsher weinig (v)so-scholen zijn en waar een samenwerkingsverband de reguliere scholen meer mogelijkheden biedt om aan specifieke onderwijsbehoeften van leerlingen tegemoet te komen. Overigens zien onze inspecteurs dat de samenwerkingsverbanden er in het algemeen steeds beter in slagen om dichtbij huis onderwijsplekken te realiseren. Daarnaast zijn er altijd leerlingen die voor een passend aanbod op het speciaal onderwijs zijn aangewezen en daar grote afstanden voor moeten afleggen (zie ook figuur 4.1c).

Figuur 4.1c Gemiddelde reisafstand leerlingen in het speciaal onderwijs cluster 3 en 4 per samenwerkingsverband (n=24.735)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Verschillende manieren om naar school te gaan • Ouders kunnen bij de gemeente aanspraak maken op een vergoeding voor leerlingenvervoer. Ze krijgen dan een vergoeding voor het openbaar vervoer, voor de fiets of om hun kind zelf te brengen en te halen. Soms is groepsvervoer de enige optie, bijvoorbeeld omdat ouders vervoer en werk niet kunnen combineren, of omdat de beperkingen van het kind het reizen met de fiets of het openbaar vervoer onmogelijk maken. Ze reizen dan met een taxi, een taxibus of een rolstoelbus.

Regeling leerlingenvervoer • In schooljaar 2016/2017 ging 18 procent van de ongeveer 70.000 leerlingen die gebruik maakten van de regeling leerlingenvervoer naar het speciaal basisonderwijs, 39 procent naar het speciaal onderwijs en 31 procent naar het voortgezet speciaal onderwijs (Scholten, Van der Vegt & Jepma, 2018). In dat jaar maakte 94 procent van de leerlingen in het speciaal onderwijs en 48 procent van de leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs gebruik van de regeling leerlingenvervoer. Het merendeel van deze groep (v)so-leerlingen bestond uit leerlingen uit de doelgroepen van cluster 3 en 4. Veel voortgezet speciaal onderwijs scholen hebben zich er met de gemeentes succesvol voor ingezet, om leerlingen met de fiets of het openbaar vervoer naar school te leren gaan. De afstand moet dan wel haalbaar zijn en zelfstandig reizen moet passen bij de ontwikkelingsfase van het kind.

Knelpunten bij het vervoer • In wet- en regelgeving is vastgelegd hoe het leerlingenvervoer geregeld moet zijn. Toch ontstaan er in de praktijk diverse knelpunten, waar de kinderombudsman aandacht voor vraagt (De Kinderombudsman, 2019). Bij de ombudsman komen klachten binnen over het gemeentebestuur, de toekenning van de vergoeding en de aard van het vervoer. Regels, zoals de verordening vastgestelde kilometergrens, verhinderen soms dat kinderen naar een school vervoerd worden waar ze het best passende onderwijs krijgen. Ook kan het vervoer in een busje voor sommige kinderen te belastend zijn. Zo zijn er prikkelgevoelige kinderen die voor een enkele reis naar school, anderhalf uur lang met veel andere kinderen samen in een taxibusje zitten. Veel (v)so-scholen geven aan, dat kinderen na een rit naar school vermoeid en gespannen aankomen en daardoor niet meteen aan de les kunnen beginnen.

Instroomkenmerken

Schoolwisseling kleuters • De gemiddelde instroomleeftijd van de leerlingen in het speciaal onderwijs is over de jaren redelijk stabiel en ligt rond de zeven jaar. Toch zien sommige scholen een toename van het aantal kleuters. Dat kunnen bijvoorbeeld kinderen zijn die voorheen tijdens hun gehele kleuterperiode op een speciaal onderwijsschool zaten, verbonden aan een medisch kinderdagverblijf. Door verkorting van de behandelingsduur wisselt een deel van deze kinderen nu vaker al binnen hun kleuterperiode van school. Ze gaan dan naar een andere speciaal onderwijsschool, die dit type kinderen de jaren daarvoor pas in groep 3 zag binnenstromen. De jongere leerlingen met wie sommige scholen nu te maken krijgen, zijn volgens hen vaak onvoldoende schoolrijp. Daarnaast merkt een aantal speciaal onderwijsscholen dat er de laatste jaren steeds vaker nog een oudere leerling in de bovenbouw instroomt, of dat er op allerlei momenten gedurende het schooljaar nog leerlingen instromen. Het gaat dan meestal slechts om een enkele leerling, die de samenstelling en de sfeer in een kleine speciaal onderwijsgroep wel ingrijpend kan veranderen (Inspectie van het Onderwijs, 2019b).

Jonge instroom bij cluster 1 en 2 • In cluster 1 en 2 zitten relatief vaker kinderen die daar hun schoolloopbaan gestart zijn dan in cluster overig (3/4). Dit hangt samen met het voortraject van diagnose en behandeling dat deze kinderen vaak al op peuterleeftijd doorlopen hebben. Dit brengt de noodzaak voor speciaal onderwijs binnen cluster 1 of 2 al vroeg in beeld. Dove en slechthorende kinderen hebben er voor hun taalontwikkeling baat bij om al eerder dan andere kinderen naar school te gaan. De Wet op de expertisecentra staat het daarom toe dat kinderen met deze auditieve beperkingen al op driejarige leeftijd op een speciaal onderwijsschool worden toegelaten. Met ontheffing van de inspectie starten de kinderen in sommige gevallen zelfs al vanaf 2,5 jaar. In schooljaar 2018/2019 is voor vijftien kinderen ontheffing gevraagd en verkregen.

Uitstroomprofielen in het voortgezet speciaal onderwijs

Klein aandeel havo/vwo • Sinds de Wet kwaliteit (v)so van 2013 onderscheiden de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs drie uitstroomprofielen: het profiel dagbesteding, het arbeidsmarktgerichte profiel en het profiel vervolgonderwijs. Over de jaren zien we een stijging van het aandeel voortgezet speciaal onderwijsleerlingen in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs (tabel 4.1b). Binnen dit profiel betreft het vooral leerlingen die een vmbo-traject volgen. Het aantal leerlingen dat in het voortgezet speciaal onderwijs les krijgt op havo- of vwo-niveau, blijft over de jaren beperkt. De leerlingen met een beperking die op dit niveau kunnen presteren, zijn vaker in het reguliere onderwijs te vinden. Maar voor enkele van hen geldt dat ze gebaat zijn bij voortgezet speciaal onderwijs, gezien hun kwetsbare sociale en emotionele ontwikkeling. Ook zien we deze havo/vwo-doelgroep vaker bij leerlingen die voortgezet speciaal onderwijs krijgen in combinatie met een behandeling in de jeugd- of gezondheidszorg. Het gaat dan om een kortdurend verblijf in het voortgezet speciaal onderwijs met perspectief op terugkeer naar de school van herkomst.

Tabel 4.1b Percentage leerlingen naar uitstroomprofiel vso (n 2019=37.753)

	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020*
Dagbesteding	28,1	28,0	27,4	26,7	25,9	25,3
Arbeidsmarkt	27,1	26,2	26,2	26,1	26,0	25,2
Vervolgonderwijs	44,8	45,8	46,4	47,2	48,1	49,5

* voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Verblijfsduur profiel dagbesteding • De gemiddelde uitstroomleeftijd van voortgezet speciaal onderwijsleerlingen verschilt per uitstroomprofiel. Op grond van de Wet op de expertisecentra kunnen de voortgezet speciaal onderwijsleerlingen tot maximaal 20 jaar in het voortgezet speciaal onderwijs verblijven. Vooral de zeer moeilijk lerende kinderen en kinderen met (ernstig) meervoudige beperkingen die het profiel dagbesteding volgen, maken van dit wettelijk recht gebruik. Vaak geven de samenwerkingsverbanden toelaatbaarheidsverklaringen (tlv) af tot maximaal 18 jaar. Voor verlenging van een tlv moet een voortgezet speciaal onderwijsschool goed kunnen onderbouwen dat een langer verblijf voor de ontwikkeling van een leerling noodzakelijk is. Het kost de scholen soms moeite de samenwerkingsverbanden van die noodzaak te overtuigen. Daarnaast komt het ook voor dat ouders besluiten hun kind vanaf 18 jaar van school te halen, om voor een uitkering in aanmerking te komen.

20-plus in bijzondere omstandigheden • Voor leerlingen ouder dan 20 jaar die nog een traject volgen om een diploma te halen of hun kansen op werk te vergroten, kan de school bij de inspectie ontheffing aanvragen. In schooljaar 2018/2019 hebben 18 leerlingen deze ontheffing gekregen. De leeftijdsgrens geldt niet voor leerlingen die voortgezet speciaal onderwijs ontvangen in een justitiële jeugdinrichting (JJI). Sinds de invoering van de Wet adolescentenstrafrecht van 2014 is het aandeel JJI-jongeren ouder dan 18 jaar sterk toegenomen: van ongeveer 28 procent in 2014, tot ongeveer 48 procent in 2018 (DJI, 2019). Scholen in deze setting moeten op deze verandering inspelen en hun onderwijsaanbod leeftijdsadequaat en passend bij het opleidingsniveau van de jongere inrichten.

Eindresultaten speciaal onderwijs

Vrijwillige deelname eindtoets • In schooljaar 2018/2019 konden speciaal onderwijs scholen hun schoolverlaters voor de laatste keer vrijwillig aan een eindtoets laten deelnemen. Vanaf schooljaar 2019/2020 is deelname verplicht, behalve voor zeer moeilijk lerende en meervoudig gehandicapte leerlingen. Ook leerlingen die korter dan vier jaar in Nederland zijn, worden uitgezonderd. Sinds 2015 kunnen scholen kiezen voor een aantal goedgekeurde eindtoetsen. Inmiddels is er keuze uit zes toetsen, waaronder ook adaptieve toetsen.

Uitstroom conform ontwikkelingsperspectief • In het ontwikkelingsperspectief van een leerling legt de school het te verwachten uitstroomniveau van de leerling vast. Dit niveau moet passend zijn voor de uitstroombestemming van de leerling. Van alle leerlingen die aan het einde van schooljaar 2017/2018 het speciaal onderwijs verlieten, heeft volgens de informatie van de scholen zelf gemiddeld ruim 77 procent het te verwachten uitstroomniveau behaald (tabel 4.1c). Dit percentage ligt iets lager dan in de voorgaande jaren. Iets minder dan 7 procent presteerde in 2018 beter dan beoogd en 8 procent stroomde op een lager niveau uit. Van de overige leerlingen kunnen de scholen niet aangeven of ze hun perspectief waargemaakt hebben, omdat de leerlingen om diverse redenen voortijdig zijn uitgestroomd.

Tabel 4.1c Percentage leerlingen dat uitstroomt uit het speciaal onderwijs ten opzichte van het ontwikkelingsperspectief (n 2017/2018=7.229)

	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Onder ontwikkelingsperspectief	7,7	8,4	7,8	8,2
Op ontwikkelingsperspectief	78,1	78,4	81,6	77,4
Boven ontwikkelingsperspectief	6,5	6,0	5,6	6,9
Onbekend realisatie ontwikkelingsperspectief	7,7	7,1	5,1	7,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Referentieniveaus mondelinge taalvaardigheid niet altijd haalbaar • In schooljaar 2017/2018 namen 282 leerlingen uit het laatste leerjaar van een groep cluster-4 speciaal onderwijs scholen deel aan het peilingsonderzoek mondelinge taalvaardigheid. Gemiddeld behaalde 66, 79 en 49 procent van de leerlingen het referentieniveau 1F voor respectievelijk luisteren, spreken en gesprekken voeren (Inspectie van het Onderwijs, 2019a). Van de leerlingen beheerste 20 procent voor luisteren ook het 1S/2F-niveau. Speciaal onderwijsleerlingen in een leerroute met uitstroom naar vmbo-g/t, havo en vwo laten met 91 procent 1F voor luisteren en 86 procent 1F voor spreken beheersingsniveaus zien die dicht in de buurt komen van de beheersingsniveaus van leerlingen in het regulier basisonderwijs (luisteren: 95 procent 1F en spreken: 92 procent 1F). De ambitie van de referentieniveaus voor taal is dat 85 procent van alle leerlingen, exclusief leerlingen met een verstandelijke beperking, aan het einde van het primair onderwijs het fundamentele niveau 1F beheerst. Van de leerlingen die uitstromen naar het praktijkonderwijs, of naar het arbeidsmarktgerichte profiel in het voortgezet speciaal onderwijs, beheerst respectievelijk 30, 61 en 46 procent 1F voor luisteren, spreken en gesprekken voeren. Gezien hun leervermogen en hun beperkingen, blijkt een ambitie van 85 procent niet voor alle leerlingen in het so, en sbo, passend en realistisch te zijn.

Streefniveaus voor taal en rekenen • In schooljaar 2018/2019 voerde de inspectie bij dertig scholen voor speciaal onderwijs een monitoronderzoek uit. Daarbij werd onderzocht hoe de uitstroom op een passend uitstroomniveau samenhangt met beoogde streefniveaus voor taal en rekenen. In schooljaar 2019/2020 voeren we dit onderzoek uit bij dertig voortgezet speciaal onderwijs scholen. Vrijwel alle onderzochte speciaal onderwijs scholen hanteren streefniveaus voor taal en rekenen om voor de leerlingen het leerstofaanbod planmatig in te zetten. Bovendien zijn de streefniveaus van belang bij de evaluatie van het ontwikkelingsperspectief van de leerling, om vast te stellen of deze nog voldoende op koers ligt. Bij kinderen met een normale intelligentie gebruiken de scholen vooral de streefniveaus van landelijke genormeerde toetsen. Bij kinderen met een verstandelijke beperking gaat het meestal om te bereiken functioneringsniveaus, op doelen van leerlijnen voor taal en rekenen. Ook een combinatie van toetsen en het scoren van doelen op leerlijnen komt voor.

Minder zicht op resultaten schrijven en mondelinge taal • Bij taal valt het op dat slechts een deel van de dertig onderzochte speciaal onderwijs scholen streefniveaus voor schrijven formuleert. Bij een aantal scholen is dat begrijpelijk, omdat hun leerlingen motorische of andere beperkingen hebben die het schrijven onmogelijk maken. Ook heeft een groot deel van de onderzochte scholen geen streefniveaus voor mondelinge taal vastgesteld.

Eindresultaten taal en rekenen niet altijd doorslaggevend • De meeste scholen leggen de streefniveaus vast in het ontwikkelingsperspectief van de leerlingen. Aan het einde van de schoolloopbaan kunnen ze laten zien welke eindresultaten een individuele schoolverlater behaald heeft in relatie tot zijn ontwikkelingsperspectief. De scholen gebruiken deze resultaten voor het definitieve uitstroomadvies en voor de overdracht naar een vervolgbestemming. Wanneer een leerling de eindniveaus voor taal of rekenen niet behaald heeft, betekent dat niet automatisch dat de school de uitstroombestemming en het uitstroomniveau moet bijstellen. Zeer moeilijk lerende leerlingen stromen vaak door naar het profiel dagbesteding in het voortgezet speciaal onderwijs en werken daar verder aan dezelfde leerlijnen. Bij de overstap naar het regulier voortgezet onderwijs, of naar het arbeidsmarktgerichte profiel of het profiel vervolgonderwijs in het voortgezet speciaal onderwijs, overleggen de speciaal onderwijs scholen met de vervolgschool. Beide scholen maken dan samen de afweging of de leerling de overstap toch kan maken. Volgens de bezochte scholen zijn bij deze afweging de begeleidingsmogelijkheden van de school en de sociale en emotionele ontwikkeling van de leerling doorslaggevend.

Resultaten schoolverlaters onvoldoende in beeld • Van de dertig speciaal onderwijs scholen uit het monitoronderzoek brengt minder dan de helft de resultaten voor taal en rekenen van alle schoolverlaters samen in beeld. Van de bezochte scholen deden tien scholen vrijwillig mee aan een centrale eindtoets en kregen op die manier een beeld van de resultaten op schoolniveau. Vrijwel alle scholen die op schoolniveau naar eindopbrengsten kijken, zetten de resultaten af tegen een norm. Scholen die geen eindopbrengsten voor taal en rekenen kunnen laten zien, ondervinden belemmeringen om dat goed te kunnen doen. Ze vinden het aantal schoolverlaters bijvoorbeeld te klein, of de streefniveaus niet passend genoeg om zinvolle uitspraken op schoolniveau te doen. Deze belemmerende factoren vragen om een alternatieve werkwijze. De scholen kunnen bijvoorbeeld de onderwijsresultaten van enkele jaren samen in kaart brengen.

Examenresultaten profiel vervolgonderwijs

Verschillende manieren om een diploma te halen • Het uitstroomprofiel vervolgonderwijs bereidt de leerlingen voor op een vmbo-, havo- of vwo-diploma. Een deel van deze leerlingen stroomt tussentijds uit en gaat op een reguliere school verder. Voor de leerlingen die wel tot het einde van hun middelbare schooltijd in het voortgezet speciaal onderwijs blijven, zijn er verschillende manieren om eindexamen te doen en een diploma te halen. Drie voortgezet speciaal onderwijs scholen hebben een examenlicentie om zelf het eindexamen af te nemen. De overige scholen stellen hun leerlingen in de gelegenheid staatsexamens te doen, of als extraneus examen te doen bij een reguliere school voor voortgezet onderwijs. Ook zijn er leerlingen die via het voortgezet algemeen volwassenonderwijs (vavo) examen doen.

Risico op onvolledig diploma blijft bestaan • De meeste voortgezet speciaal onderwijs scholen met het profiel vervolgonderwijs bieden een traject van examinering. Voor diplomering op vmbo-basis- of kaderniveau legt de leerling het praktijkdeel van het examen af via een extraneusregeling. Niet alle scholen slagen erin zo'n regeling tot stand te brengen. Voor een diploma op vmbo-t, havo- of vwo-niveau is alleen een theoriedeel van toepassing, dat via staatsexamens behaald kan worden. Scholen geven vaak de voorkeur aan staatsexamens, omdat ze dan niet afhankelijk zijn van samenwerking met een reguliere school. Maar langs deze weg behalen niet alle leerlingen een volledig diploma. Sommige leerlingen behalen slechts enkele deelcertificaten. De voortgezet speciaal onderwijs scholen kunnen de leerlingen ook een entreeopleiding (mbo-1) laten volgen. Op basis van een samenwerkingsovereenkomst met een mbo kunnen de leerlingen dan als extranei examen doen.

Hoge slagingspercentages bij extranei • Het aantal examenkandidaten in het voortgezet speciaal onderwijs ligt de laatste jaren rond de 4.800, waarbij het aandeel staatsexamenkandidaten elk jaar iets is toegenomen. De slagingspercentages voor de leerwegen van het vmbo liggen bij de extranei al jaren rond of boven de 90 procent. Het hoogst scoren de leerlingen van de basisberoepsgerichte leerweg: in 2019 was hun slagingspercentage ruim 98 procent. Het slagingspercentage van de staatsexamenkandidaten die opgaan voor een volledig diploma ligt lager dan dat van de extranei. Het schommelt

over de jaren tussen de 75 en de 80 procent. In 2019 ging het om iets minder dan 1.300 staatsexamenkandidaten, met een slagingspercentage van 80 procent.

Sociale en maatschappelijke competenties

Weinig zicht op eindresultaten voor sociale en maatschappelijke competenties • Scholen weten vaak niet of de leerlingen in het (v)so aan het einde van hun schoolloopbaan voldoende sociale en maatschappelijke competenties ontwikkeld hebben. Ze kunnen zich daarover niet goed verantwoorden. Dit is de conclusie van een monitoronderzoek naar leergebied overstijgende opbrengsten dat de inspectie in schooljaar 2018/2019 uitvoerde bij 30 scholen voor speciaal onderwijs. Eenzelfde beeld krijgt de inspectie bij de onderzoeken in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, waarbij zij in de afgelopen 2 jaar de sociale en maatschappelijke eindopbrengsten beoordeeld heeft. Bij twee derde van de 99 onderzochte (v)so-scholen beoordeelde de inspectie dit type onderwijsresultaten als onvoldoende. Het Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs (LECSO) organiseert bijeenkomsten voor (v)so-scholen over de verantwoording van leergebied overstijgende onderwijsresultaten. Daar zijn ook inspecteurs bij aanwezig. Tijdens deze bijeenkomsten kunnen de scholen praktijkervaringen uitwisselen en eventuele behoefte aan ondersteuning bespreken.

Gebrek aan eindniveaus, normen en meetinstrumenten • De dertig bezochte speciaal onderwijs scholen hebben vooral moeite zich over de maatschappelijke competenties van hun schoolverlaters te verantwoorden. Ze moeten hiervoor zelf te behalen eindniveaus en schoolnormen formuleren die passend zijn voor hun leerlingenpopulatie. Bij vrijwel alle scholen ontbreken deze streefniveaus. Bovendien heeft nog geen enkele van de bezochte scholen een werkwijze of instrument in gebruik, om de maatschappelijke competenties van de leerlingen te meten. Er zijn wel enkele instrumenten beschikbaar, maar de scholen zijn nog niet zover dat ze deze hebben uitgetoetst. De meeste scholen zitten in een oriëntatiefase, waarin ze proberen het aanbod voor de ontwikkeling van de maatschappelijke competenties te bundelen en vast te stellen welke resultaten ze daarmee minimaal willen bereiken. Voor het zicht op de sociale en emotionele ontwikkeling van de leerlingen hebben de bezochte speciaal onderwijs scholen meestal wel te behalen eindniveaus geformuleerd. Daarnaast gebruiken ze hiervoor steeds vaker landelijke genormeerde toetsen, die ook reguliere scholen gebruiken. Maar de ervaringen met deze instrumenten zijn niet altijd positief. Veel scholen geven aan dat de resultaten op deze toetsen voor de leerlingen in het speciaal onderwijs lastig te duiden zijn.

Uitstroom uit speciaal onderwijs

Vooral doorstroom van speciaal onderwijs naar voortgezet speciaal onderwijs • Het aantal uitstromers aan het einde van het speciaal onderwijs daalt, naar 4.891 leerlingen in 2019. Van de leerlingen die in 2019 aan het einde van het speciaal onderwijs uitstroonden, zit het grootste deel in schooljaar 2019/2020 in het voortgezet speciaal onderwijs (tabel 4.1d). Voor een deel betreft het leerlingen die vanwege hun ernstige verstandelijke of meervoudige beperkingen voor hun gehele schoolloopbaan op een vorm van (v)so zijn aangewezen. Ruim 22 procent van de uitstromende leerlingen bevindt zich in 2019/2020 in een vorm van regulier voortgezet onderwijs: praktijkonderwijs, vmbo of havo/vwo. Dit aandeel lag voor de uitstromers in 2015 nog op 27 procent.

Tabel 4.1d Aantal leerlingen dat aan het eind van het speciaal onderwijs uitstroomt naar bestemming in het volgende schooljaar, in de periode 2014/2015-2018/2019

	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019*
Vso	4.003	3.987	4.004	3.870	3.792
Pro	334	336	282	280	291
Vo	1.123	1.038	972	879	808
Totaal	5.460	5.361	5.258	5.029	4.891

* voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020



Tussentijdse uitstroom van speciaal onderwijs naar (speciaal) basisonderwijs • Een deel van de leerlingen in het speciaal onderwijs stroomt tussentijds uit naar regulier of speciaal basisonderwijs. In 2019/2020 staan 1.369 leerlingen in het regulier (speciaal) basisonderwijs geregistreerd die een jaar eerder nog in het speciaal onderwijs zaten (tabel 4.1e). Dit aantal is ongeveer gelijk aan een jaar eerder. Opvallend is dat er ongeveer evenveel leerlingen naar speciaal basisonderwijs als naar regulier basisonderwijs zijn gegaan. In eerdere jaren gingen er relatief meer leerlingen naar het speciaal basisonderwijs.

Tabel 4.1e Aantal leerlingen dat tussentijds het speciaal onderwijs uitstroomt naar bestemming in het volgende schooljaar, in de periode 2014/2015-2018/2019

	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019*
Bao	780	774	530	595	684
Sbo	861	854	682	783	685
Totaal	1.641	1.628	1.212	1.378	1.369

* voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Soms toch weer terug naar het (v)so • De bestendinging van speciaal onderwijsleerlingen die naar het regulier basisonderwijs gaan, is in eerste instantie heel hoog. Ruim 90 procent van hen zit daar na 2 jaar nog steeds. Na 4 jaar is het percentage gedaald naar 82 procent. Ook in het speciaal basisonderwijs is de bestendinging van speciaal onderwijsleerlingen na 2 jaar ongeveer 90 procent. Na 4 jaar is het percentage in het speciaal basisonderwijs naar 77 procent gedaald. Leerlingen uit het speciaal onderwijs die dan niet meer in het speciaal basisonderwijs zitten, zijn naar het speciaal onderwijs of naar het voortgezet speciaal onderwijs uitgestroomd. De bestendinging van voormalig so-leerlingen in het basisonderwijs is dus hoger dan in het speciaal basisonderwijs.

Hoge bestendinging bij uitstroom van speciaal onderwijs naar voortgezet onderwijs • Voor speciaal onderwijsleerlingen die na het speciaal onderwijs naar regulier vmbo, havo of vwo gaan, is de bestendinging na 4 jaar 83 procent. Iets meer dan 15 procent is gedurende die 4 jaar naar het voortgezet speciaal onderwijs uitgestroomd. De overige 2 procent staat 4 jaar later niet meer in het bekostigd onderwijs ingeschreven, onder andere omdat ze niet-bekostigd onderwijs volgen, thuiszitten of geëmigreerd zijn. Het is positief dat het percentage bestendinging hoog is. Toch verdient ook het percentage leerlingen die in het regulier voortgezet onderwijs uitvallen, verdere aandacht. Het is voor de individuele leerling immers zeer ingrijpend wanneer er gedurende een schoolloopbaan vaak schoolwisselingen moeten plaatsvinden.

Uitstroom uit voortgezet speciaal onderwijs

Minder vervolgopleiding dan verwacht • Het deelnamepercentage in het profiel vervolgonderwijs ligt op ongeveer 50 procent. Het aantal voortgezet onderwijsleerlingen dat na schoolverlaten een vervolgopleiding doet, ligt lager dan verwacht. Een deel van de jongeren is vanwege een ernstige sociaal-emotionele of motorische beperking niet in staat om zich binnen een grote setting als een regionaal opleidingscentrum (roc) succesvol te handhaven. Ze stromen dan uit naar een vorm van dagbesteding. Daarnaast zijn er jongeren die na uitstroom willen gaan werken. Maar de baankansen zijn beperkt. Een deel van hen begint daarom later alsnog aan een vervolgopleiding. Wanneer leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs een vervolgopleiding doen, is dat vaak bij een mbo, vooral op mbo 1- (entree-opleiding), mbo 2- en mbo 4-niveau. Een enkeling gaat naar het hoger beroepsonderwijs of de universiteit.

Tussentijdse uitstroom vooral in de onderbouw • Ruim 3 procent van de voortgezet speciaal onderwijsleerlingen (exclusief einduitstromers) stroomde in 2019 tussentijds uit naar het regulier voortgezet onderwijs. De meesten gaan naar vmbo, havo of vwo, maar relatief steeds meer naar praktijkonderwijs (tabel 4.1f). Tussentijdse uitstroom vindt vooral aan het einde van de onderbouw plaats, onder

andere via schakeltrajecten die in samenwerking met een reguliere voortgezet onderwijschool tot stand gekomen zijn. In de bovenbouw ligt de overstap minder voor de hand, omdat de leerlingen dan vaak al een examenprogramma doorlopen en het niet wenselijk is dat te onderbreken.

Tabel 4.1f Aantal leerlingen dat tussentijds het voortgezet speciaal onderwijs uitstroomt naar bestemming in het volgende schooljaar, in de periode 2014/2015-2018/2019

	Vo	Pro	Totaal
2014/2015	1.028	257	1.285
2015/2016	899	221	1.120
2016/2017	943	229	1.172
2017/2018	728	202	930
2018/2019*	665	217	882

* voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Weinig terugkeer na uitstroom uit het voortgezet speciaal onderwijs • Van de voortgezet speciaal onderwijsleerlingen die tussentijds naar het regulier voortgezet onderwijs uitstromen, zit zo'n 82 procent 2 jaar later nog steeds in het regulier voortgezet onderwijs, of in een vorm van vervolgonderwijs. Van de overige 18 procent is 7 procent naar het voortgezet speciaal onderwijs teruggekeerd en heeft 11 procent het onderwijs, al dan niet gediplomeerd, verlaten. Onder die 11 procent vallen ook leerlingen uit het profiel dagbesteding en het arbeidsmarktgerichte profiel, die na een traject op een reguliere praktijkschool naar de arbeidsmarkt uitstromen.

Van voortgezet speciaal onderwijs naar het mbo

Meer voortgezet speciaal onderwijsleerlingen naar het mbo • De meeste leerlingen die na het voortgezet speciaal onderwijs uitstromen naar vervolgonderwijs, volgen een opleiding binnen het mbo. Er zijn maar weinig mbo-leerlingen met een voortgezet speciaal onderwijsachtergrond, maar hun aandeel is over de jaren licht gegroeid van 2,5 procent in 2014 naar 3,3 procent in 2018. Het ligt voor de hand dat de meeste voortgezet speciaal onderwijsleerlingen die naar het mbo gaan, afkomstig zijn uit het profiel vervolgonderwijs. Dit zijn er jaarlijks ongeveer 2.650. Toch zijn er jaarlijks ook zo'n 850 leerlingen uit het arbeidsmarktgerichte profiel die naar het mbo uitstromen. Het merendeel volgt daar een opleiding op niveau 1, maar bijna een kwart van de leerlingen uit het arbeidsmarktgerichte profiel wordt tot niveau 2 toegelaten. De mbo 2-leerlingen hebben al in het voortgezet speciaal onderwijs een mbo 1-traject afgesloten, of hebben succesvol een toelatingsonderzoek gedaan.

Wisselend succes van voortgezet speciaal onderwijsleerlingen in het mbo • In totaal hebben in 2017/2018 ongeveer 5.500 studenten met een voortgezet speciaal onderwijsachtergrond het mbo verlaten. Twee derde van hen is erin geslaagd een diploma te halen. Vanuit niveau 2 geldt dat voor 72 procent van de uitstromers, voor de niveaus 3 en 4 is dat respectievelijk 79 en 67 procent. Op niveau 2 is er vrijwel geen verschil tussen studenten die wel, of niet uit het voortgezet speciaal onderwijs afkomstig zijn. Op niveau 1 stromen voormalige voortgezet speciaal onderwijsleerlingen vaker zonder diploma uit. Op dat niveau stroomde in 2017/2018 slechts 36 procent van de studenten met een voortgezet speciaal onderwijsachtergrond met een diploma uit, terwijl van de studenten zonder voortgezet speciaal onderwijsachtergrond 55 procent een diploma behaald heeft. Het theoretisch deel van het mbo is voor de voortgezet speciaal onderwijsleerlingen vaak te hoog gegrepen. Wanneer alleen het praktijkdeel succesvol verloopt, kan deelname aan de entreeopleiding toch zinvol zijn, omdat de leerlingen daardoor met meer praktijkervaring naar de arbeidsmarkt uitstromen.

Entreeopleiding succesvol binnen het voortgezet speciaal onderwijs • Wanneer een leerling binnen het voortgezet speciaal onderwijs de kans krijgt om een entreeopleiding te volgen, is de kans op een diploma over het algemeen groter. Dat maken inspecteurs op aan de hand van resultaten die scholen met deze mbo 1-opleiding laten zien. Het voortgezet speciaal onderwijs kan door zijn kleinschaligheid

en intensievere begeleiding beter aan hun ondersteuningsbehoeften tegemoet komen. Sommige voortgezet speciaal onderwijs scholen hebben moeite een regionaal opleidingscentrum (roc) bereid te vinden om examinering en diplomering op mbo 1-niveau mogelijk te maken. In 2020 onderzoekt de inspectie hoeveel voortgezet speciaal onderwijs scholen een entreeopleiding aanbieden.

Van voortgezet speciaal onderwijs naar de arbeidsmarkt

Beperkte baankansen na uitstroom uit arbeidsmarktgericht profiel • In 2018 heeft ongeveer twee derde van de schoolverlaters uit het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel de arbeidsmarkt als beoogde uitstroombestemming (tabel 4.1g). De overige leerlingen stromen door naar een vervolgopleiding voor verdere praktijkvorming en in de hoop alsnog een diploma te halen. Van de leerlingen die een baan zoeken, vindt een kwart onmiddellijk na schoolverlaten werk. Daarnaast heeft 22,2 procent niet onmiddellijk werk en ook geen uitkering. Kijken we naar het perspectief van de leerlingen die in 2014/2015 het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel verlieten om aan het werk te gaan, dan is dat zorgwekkend. Ook 2 jaar later hebben de schoolverlaters uit 2014/2015 slechts in beperkte mate werk gevonden. Het betreft 19,1 procent, waarvan 8,2 procent in combinatie met een uitkering. Een deel van de jongeren is alsnog aan een vervolgopleiding begonnen. Verder leren kan hun kansen op de arbeidsmarkt vergroten.

Tabel 4.1g Positie op de arbeidsmarkt in oktober van het jaar van uitstroom, per uitstroomprofiel, uitstromers 2017/2018 (in percentages, n=10.150)

		Uitstroomprofiel arbeidsmarkt	Uitstroomprofiel vervolgonderwijs	Uitstroomprofiel dagbesteding
Doorstroom naar vervolgonderwijs		35,6	70,9	4,5
Uitstroom	Werknemer	25,1	8,4	9,5
	Werknemer en uitkering	0,7	0,2	0,5
	Uitkering	16,4	4,8	64,5
	Geen werk, geen uitkering	22,2	15,8	21,0

Bron: CBS, 2019

Meer hulp nodig bij werk vinden • Tussen 2017 en 2019 deden 4 rijksinspecties, samenwerkend in het Toezicht Sociaal Domein (TSD) onderzoek naar de deelname aan de maatschappij van jongvolwassenen van 18 tot 27 jaar afkomstig uit het praktijkonderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs (cluster 3 en 4), of de entreeopleiding (De Vries, 2019). Het onderzoek laat zien dat het nodig is om deze jongeren nog vaker en sneller aan het werk te helpen en hen bij de werkgever beter in beeld te houden. Een voorbeeld van een voorgestelde verbetering is intensievere samenwerking tussen het Werkgeversservicepunt en de scholen.

Te weinig duurzame arbeidsparticipatie • Uit het onderzoek van TSD komt ook naar voren, dat jongvolwassenen uit het voortgezet speciaal onderwijs vaak twee jaar na uitstroom niet meer bij dezelfde werkgever werkzaam zijn. Soms komt dit door persoonlijke omstandigheden, maar een oorzaak is ook dat de werkgevers hun vaak geen vast dienstverband willen geven. Voor kwetsbare jongeren is het lastiger om dan weer een nieuwe geschikte werkplek te vinden. Een aanbeveling is dat werkgevers en gemeentes meer bemiddelen in de overdracht van werk naar werk. Zelf geven de jongeren aan op het werk vaak geen maatwerk in de benadering en ondersteuning te ervaren. Gebrek aan deskundigheid bij leidinggevend en collega's belemmeren de kansen op succes. Ook voelen ze zich niet altijd voldoende serieus genomen. Bovendien missen ze in veel gevallen een vaste contactpersoon.

Van voortgezet speciaal onderwijs naar dagbesteding

Vaker werk in plaats van arbeidsmatige dagbesteding • Ruim 60 procent van de schoolverlaters uit het uitstroomprofiel dagbesteding heeft in het voortgezet speciaal onderwijs de leerroute

arbeidsmatige dagbesteding gevolgd. De overige leerlingen zaten in de leerroutes belevingsgerichte (10 procent) en activerende (27 procent) dagbesteding. Van de leerlingen die in 2015 uit het profiel dagbesteding uitstroomden, heeft in 2017 ruim 85 procent een uitkering. Zo'n 4 procent heeft onmiddellijk na uitstroom (beschut) werk gevonden, al of niet in combinatie met een uitkering. Dit percentage is 2 jaar later niet verder opgelopen. Kijken we naar de leerlingen die in 2018 uit het profiel dagbesteding zijn uitgestroomd, dan is 10 procent direct na uitstroom aan het werk gegaan. De uitstroom naar werk is duidelijk toegenomen. Als gevolg van de participatiewet komen leerlingen uit het profiel dagbesteding steeds vaker in aanmerking voor loonvormend werk, in plaats van arbeidsmatige dagbesteding. Daarnaast is het opmerkelijk dat van de jongeren die in 2015 uit het profiel dagbesteding uitstroomden, 7,5 procent in een vorm van vervolgonderwijs terechtgekomen is. Het is de vraag of deze leerlingen dan wel in het profiel dagbesteding op hun plaats waren. Het percentage zegt niet of het verblijf in het vervolgonderwijs succesvol geweest is.

4.2 Sturing op kwaliteit

Kwaliteitszorg en ambitie op bestuursniveau

Kwaliteitszorg vaak onvoldoende • In de schooljaren 2017/2018 en 2018/2019 onderzocht de inspectie bij 37 speciaal onderwijsbesturen met (voornamelijk) scholen voor (v)so, of het stelsel van kwaliteitszorg op bestuursniveau aan de wettelijke eisen voldoet. De helft van de besturen had hun kwaliteitszorg niet, of te weinig op orde. Vaak hebben de besturen die van de inspectie het oordeel onvoldoende kregen te weinig zicht op belangrijke tekortkomingen in de onderwijskwaliteit. Een adequate sturing op kwaliteitsverbetering blijft dan achterwege. Verder ziet een deel van de besturen er te weinig op toe dat de doelen in de school- en jaarplannen van de scholen concreet en meetbaar zijn. Ze kunnen daardoor niet goed vaststellen of beoogde verbeteringen succesvol tot stand komen. Daarnaast gebruiken niet alle besturen instrumenten, of een werkwijze om kwaliteitsgegevens te verzamelen. Doen ze dit wel, dan biedt dat hun niet altijd voldoende betekenisvolle informatie. Vooral de onderwijsresultaten van de leerlingen zijn vaak onderbelicht. Bovendien ontbreken er in veel gevallen normen om te kunnen concluderen dat iets goed (genoeg) is, of juist verbetering behoeft.

Dialoog en verantwoording aandachtspunt • Bij tien besturen die in de afgelopen twee jaren bezocht werden, vroegen de dialoog en verantwoording om verdere aandacht. Enkele besturen bieden het interne toezicht en de medezeggenschapsraad te weinig relevante informatie voor een goede advisering en besluitvorming. Ook zijn er ieder jaar besturen die de opdracht krijgen zich beter aan externe belanghebbenden te verantwoorden, door deze duidelijker te informeren over bereikte onderwijsresultaten en de effecten van verbeteractiviteiten.

Financieel beheer op orde • Bij de vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen kijkt de inspectie ook naar het financieel beheer van een bestuur. In de afgelopen twee schooljaren scoorden bijna alle bezochte speciaal onderwijsbesturen voldoende op continuïteit en rechtmatigheid. Voor het aspect doelmatigheid krijgen de besturen geen oordeel. Wel benoemen de inspecteurs waar nodig aandachtspunten, met het verzoek om deze in overweging te nemen. Het gaat dan bijvoorbeeld over het ontbreken van een inhoudelijke rapportage in het jaarverslag over de uitkomsten van het intern toezicht op de doelmatige besteding van rijksmiddelen.

Lerarentekort afgelopen jaar niet verder gestegen • Ook scholen in het (v)so kampen met een lerarentekort. Vooral het schooljaar 2017/2018 was opvallend. In dit schooljaar was de vacatureintensiteit in het (v)so en speciaal basisonderwijs samen veel hoger dan in het basisonderwijs en het mbo (Sapulete, van de Pol, Vankan, Kerkhof & Jellicic, 2018). In het schooljaar 2018/2019 is de vacatureintensiteit gedaald, maar nog steeds hoger dan in het basisonderwijs en het mbo (Sapulete, Wester, Jellicic & Vankan, 2019). In sommige regio's horen inspecteurs van besturen en scholen dat zich de laatste jaren minder stagiaires van de lerarenopleiding bij de (v)so-scholen aanmelden. Minder studenten nemen daardoor kennis van het (v)so, om te ontdekken of dit een passende werkplek voor hen kan zijn.

Wet- en regelgeving

Nieuwe vestigingen • In schooljaar 2018/2019 telde het (v)so in totaal 645 scholen, 308 scholen voor speciaal en 337 voor voortgezet speciaal onderwijs. Elk jaar doen besturen aanvragen voor nieuwe onderwijslocaties. In 2017 waren het er 24, in 2018 zijn het er 16. In een kwart van de gevallen ging het om nevenvestigingen die de inspectie als nieuwe onderwijskundige eenheden beschouwt. Onder andere vanwege hun grootte en zelfstandige aansturing krijgen deze scholen een eigen toezichtarrangement. Veel vaker ging het om kleinere nevenvestigingen die aan een onderwijskundige eenheid gekoppeld worden. Deze locaties ontstaan bijvoorbeeld om dichtbij huis onderwijs te realiseren. Bij 3 vestigingen was de overstap naar een school-in-schoolsituatie de reden om een nieuwe vestiging aan te vragen. Ook waren er twee aanvragen voor nieuwe vestigingen voor onderwijs aan leerlingen in de gesloten jeugdzorg. Dit hangt samen met de toegenomen kleinschaligheid in de jeugdzorg, die grote consequenties heeft voor de scholen. Besturen zijn er soms onvoldoende alert op dat zij bij DUO een aanvraag moeten doen voor registratie van een nevenvestiging. Zij krijgen dan van de inspectie een herstelopdracht. Soms kost het een bestuur moeite om van een gemeente, of van het samenwerkingsverband toestemming te krijgen zich met een school in hun gebied te vestigen.

Onderwijs op maat • Soms kunnen kinderen en jongeren vanwege psychische en/of lichamelijke beperkingen tijdelijk niet naar school. Op grond van de Leerplichtwet 1969, kunnen de ouders van deze leerlingen bij de gemeente aangeven dat hun kind door deze beperkingen geen onderwijs kan volgen. Kinderen en jongeren worden dan volledig vrijgesteld van onderwijs, terwijl ze vaak wel gebaat zijn bij onderwijs, maar dan voor minder uren. De Variawet passend onderwijs, die met ingang van schooljaar 2018/2019 van kracht is, voorziet in die behoefte aan deeltijdonderwijs. Het is nu mogelijk om ook op reguliere primair en voortgezet onderwijs scholen meer maatwerk in onderwijstijd aan te bieden, met als uitgangspunt om de leerlingen naar een volledig onderwijsprogramma te laten uitgroeien.

Toename aanvragen vermindering onderwijstijd • Op scholen voor (v)so bestond al de mogelijkheid om ontheffing van de onderwijstijd voor een leerling aan te vragen. Naar aanleiding van de Variawet heeft de inspectie de procedure vereenvoudigd om instemming met afwijking van de onderwijstijd aan te vragen. De nieuwe beleidsregel is duidelijk bij de scholen onder de aandacht gebracht. Als gevolg daarvan is het aantal aanvragen voor instemming met vermindering van de onderwijstijd in het (v)so aanzienlijk gestegen. In schooljaar 2017/2018 kwamen er bij de inspectie 167 aanvragen binnen, waarvan er 128 zijn toegekend. In schooljaar 2018/2019 waren het er 577, waarvan er 529 zijn toegekend. In de eerste helft van 2019/2020 zijn er opnieuw 285 aanvragen binnengekomen. Ondanks dit hoge aantal heeft de inspectie in het afgelopen jaar bij enkele scholen vastgesteld dat zij verzuimen ontheffing van de onderwijstijd aan te vragen. Deze scholen krijgen de opdracht alsnog de vereiste procedure te volgen.

Ontbrekende VOG-verklaringen • In 2018 kregen 3 besturen met (v)so-scholen een opdracht tot onmiddellijk herstel, omdat de accountant had aangegeven dat één of meerdere verklaringen over het gedrag ontbraken. In totaal ging het om 22 ontbrekende verklaringen. Er bleken 10 medewerkers al uit dienst te zijn. Van de overige 12 werden de verklaringen alsnog ontvangen.

Kwaliteit scholen

14 scholen onder de maat • Elk schooljaar voert de inspectie op basis van een risicoanalyse onderzoeken uit op scholen waar mogelijk sprake is van onvoldoende onderwijskwaliteit. Op 1 september 2019 telde het (v)so 11 onvoldoende en 3 zeer zwakke scholen. Op deze scholen volgden in totaal ruim 2.000 leerlingen onderwijs. Op 3 na zijn het scholen voor voortgezet speciaal onderwijs. Op 1 na zijn het scholen met leerlingen van cluster 3 of 4. Door tekortkomingen in vooral de opbrengsten, de leerlingenzorg, het lesgeven, het aanbod en/of de kwaliteitszorg zorgen deze 14 scholen er onvoldoende voor dat hun leerlingen zich ononderbroken kunnen ontwikkelen. Een jaar eerder waren er ook 3 zeer zwakke scholen, maar dat waren weer andere scholen. In de meeste gevallen hebben zeer zwakke scholen een traject van 2 jaar nodig om de onderwijskwaliteit weer op orde te krijgen. De inspectie monitort de verbetertrajecten.

Groei van het aantal goede scholen • Vanaf augustus 2017 gebruikt de inspectie een nieuw onderzoekskader om te beoordelen of scholen zeer zwak, onvoldoende of voldoende zijn. Dit nieuwe kader biedt nu ook de mogelijkheid om scholen als goed te waarderen. Sinds 2 jaar kunnen besturen hun scholen, onder bepaalde voorwaarden, aanmelden voor een onderzoek voor de waardering goed. In september 2018 hadden 12 scholen de waardering goed. In januari 2020 zijn er in het (v)so 29 goede scholen. In veel gevallen melden zich scholen aan die het predicaat goed willen verwerven om daarna aan een excellentietraject te kunnen deelnemen. Een klein aantal scholen meldt zich aan om alleen goed bevonden te worden. Goede scholen blinken vooral uit in hun onderwijsaanbod en op het gebied van samenwerking. Ook ervaren de inspecteurs op die scholen vaak een bijzonder sterk pedagogisch klimaat. Verder valt het hun op dat de kwaliteit van het didactisch handelen op goede scholen gemiddeld vaak ruim voldoende is, maar niet in alle gevallen goed. Ook bij goede scholen is er op dit gebied vaak nog ontwikkelruimte.

Twintig Excellente (v)so-scholen • In 2019 hebben zes scholen deelgenomen aan het traject Excellente Scholen. Voor twee scholen, een speciaal onderwijs- en een voortgezet speciaal onderwijs school, was het een eerste aanmelding. De overige vier scholen hadden al eerder aan het traject meegedaan, twee in 2015 en twee in 2016. Zij wilden hun predicaat, dat drie jaar geldig is, verlengen. Al deze zes scholen hebben het predicaat Excellente School in januari 2020 toegekend gekregen. In totaal zijn er nu 20 excellente (v)so-scholen.

Zicht op mondelinge taalvaardigheid

Soms geen schooldoelen voor mondelinge taalvaardigheid • Vijftien cluster 4-scholen namen in schooljaar 2017/2018 met hun leerlingen uit het laatste leerjaar deel aan het peilingsonderzoek mondelinge taalvaardigheid. Op twaalf van deze scholen werden interviews gehouden, om het onderwijsproces op het gebied van mondelinge taalvaardigheid in kaart te brengen. Van de twaalf scholen uit het onderzoek hebben er acht op schoolniveau doelen voor mondelinge taalvaardigheid geformuleerd. De helft van hen heeft deze opgenomen in een taalbeleids- of schoolplan. Meer dan de helft van de twaalf scholen geeft aan de referentieniveaus uit het Referentiekader Taal en Rekenen te gebruiken. Alle twaalf scholen gebruiken een taalmethode voor het onderwijs in mondelinge taalvaardigheid, maar ruim de helft gebruikt die methode niet volledig. Wel volgen de meeste scholen de leerlijn van de methode.

Verschillende leerlijnen in gebruik • Bij het monitoronderzoek naar eindresultaten voor taal, dat de inspectie in 2018/2019 uitvoerde bij 30 scholen voor speciaal onderwijs, waren ook scholen uit cluster 1, 2 en 3 betrokken. Het valt op dat de scholen met leerlingen met een verstandelijke beperking vaak de leerlijnen voor mondelinge taalvaardigheid gebruiken van het Centrum voor Educatieve Dienstverlening (CED). De scholen uit cluster 2 gebruiken eigen leerlijnen voor communicatieve redzaamheid, die aansluiten bij hun doelgroepen van kinderen met auditieve en communicatieve beperkingen.

Meer aandacht nodig voor systematisch volgen en vakdidactiek • Van de twaalf speciaal onderwijs scholen uit het peilingsonderzoek houden er zeven leervorderingen bij over mondelinge taalvaardigheid, waarvan vijf systematisch. Van de dertig scholen uit het monitoronderzoek volgen er vijftien systematisch de vorderingen voor mondelinge taal. Tien scholen doen dat met behulp van de CED-leerlijn voor mondelinge taalvaardigheid. Daarnaast gebruiken vier cluster 2- en één cluster 1-scholen een zelf ontwikkelde leerlijn voor mondelinge taalvaardigheid. Naast het systematisch volgen van de vorderingen, is het even zo belangrijk dat scholen kijken naar leerkrachtgedrag en het effect daarvan op de vorderingen van de leerlingen. Maar het komt bij de twaalf cluster 4-scholen van het peilingsonderzoek zelden voor dat vakdidactiek voor mondelinge taal in een teambijeenkomst aan bod komt. Dit beeld heeft de inspectie niet van cluster 2-scholen, die hier gezien hun populatie juist heel veel aandacht voor hebben.

Goede voorbeelden taallessen in cluster 2 • Van de twaalf cluster 4-scholen die deelnamen aan het peilingsonderzoek, zeggen de meeste in de lessen vaak te differentiëren in instructie, maar veel minder

in leerstof en naar (streef)doelen. Differentiatie gebeurt voornamelijk intuïtief op basis van de kennis die de leraren van hun leerlingen hebben. Bij inspectieonderzoeken op scholen van cluster 2 zien inspecteurs vaak goede mondelinge taallessen, waarbij een leraar en een logopedist er samen in slagen om de leerlingen taakgericht en betrokken aan de les te laten deelnemen.

Leerlingenzorg

Verantwoording in ontwikkelingsperspectief kan vaak beter • In de afgelopen 2 schooljaren beoordeelde de inspectie bij 113 (v)so-scholen de leerlingenzorg. Zij controleert dan altijd een aantal ontwikkelingsperspectieven. Meestal voldoen die aan de wettelijk gestelde eisen. Maar soms schiet het ontwikkelingsperspectief tekort, bijvoorbeeld bij leerlingen die vermindering van onderwijstijd krijgen. Ook bij de dossieranalyses in het kader van onderzoeken naar verzuim kwam dit beeld naar voren. De school heeft dan de noodzaak van die vermindering onvoldoende in het ontwikkelingsperspectief onderbouwd. Bovendien ontbreekt in het handelingsdeel vaak informatie over de ondersteuning die de school de leerling biedt, om geplande onderwijsdoelen te behalen en waar mogelijk ingroeit naar het volledig aantal uren onderwijs te realiseren.

Te weinig één kind, één plan • Scholen die met zorginstellingen samenwerken, proberen in het ontwikkelingsperspectief te laten zien hoe de onderwijsdoelen op die van de behandeling aansluiten om daarmee één kind, één plan te realiseren. Veel scholen geven aan dat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) hen in de weg staat. Om privacyredenen willen ouders geen toestemming geven om informatie met anderen te laten delen. Maar de inspectie ziet ook scholen en zorgpartners die voor dit AVG-probleem een oplossing hebben. Samen met ouders bepalen ze welke informatie echt van belang is voor een integrale aanpak van hun kind. Niet alles is relevant om van elkaar te weten.

Praktijkvorming en stage

Praktijkvorming en stage van voldoende kwaliteit • In de afgelopen 2 jaar kreeg het merendeel van de voortgezet speciaal onderwijs scholen het oordeel voldoende voor de standaard praktijkvorming/stage. Van de 54 scholen bij wie de inspectie in die 2 jaar deze standaard beoordeelde, kregen 45 scholen een voldoende, 1 school een onvoldoende en 8 scholen de waardering goed. Bij het oordeel voldoende is er sprake van basiskwaliteit. De beperkte baankansen van voortgezet speciaal onderwijsleerlingen uit het arbeidsmarktgerichte profiel roepen de vraag op, of er niet meer nodig is dan basiskwaliteit om de leerlingen goed op participatie op de arbeidsmarkt voor te bereiden. Naast versterking van het praktijk aanbod en van de stagetrajecten, verdient het aanbeveling om ouders en andere relevante partners al in een eerder stadium aan het toekomstperspectief van de leerlingen te laten bijdragen.

Effectieve vormen van samenwerking • De acht scholen met de waardering goed op praktijkvorming en stage ontplooiën bijzondere initiatieven om een duurzame arbeidsparticipatie van hun leerlingen te bevorderen. Met relevante externe partijen weten ze effectieve vormen van samenwerking te realiseren. Zo is er een project waarbij voortgezet speciaal onderwijs scholen er samen met ouders, de gemeente en ondernemers voor zorgen dat de leerlingen dichtbij huis onderwijs krijgen en vaardigheden aanleren om binnen de eigen gemeente op de arbeidsmarkt te kunnen participeren. Een ander goed voorbeeld betreft een voortgezet speciaal onderwijs school die binnen een praktijkschool gevestigd is, waardoor de voortgezet speciaal onderwijsleerlingen van een breed praktijk aanbod en een uitgebreid stagenetwerk kunnen profiteren.

Goed overgangsdokument van belang • In sommige gebieden onderhouden de voortgezet speciaal onderwijs scholen intensieve contacten met externe instanties om de transitie naar werk, de besteding en de nazorg van de leerlingen in goede banen te leiden. De vso-scholen zijn wettelijk verplicht om een leerling en zijn ouders bij schoolverlaten een overgangsdokument mee te geven. Soms helpen de externe instanties hen om een goed overgangsdokument te maken. Door hun medewerking bevat het document de juiste informatie die vervolgvoorzieningen nodig hebben om goed op het onderwijs te kunnen aansluiten.

Signalen en schorsingen

Aparte categorie voor signalen lerarentekort • In schooljaar 2018/2019 kreeg de inspectie via het onderwijsloket 296 signalen over scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Voornamelijk ouders dienen de signalen in. De meeste gaan over schoolveiligheid, gevolgd door schoolbeleid, thuiszitters en schorsingen en verwijderingen. Het afgelopen jaar kwamen er ook 34 signalen binnen over het lerarentekort. Sinds vorig jaar is daarvoor een aparte categorie gemaakt. Alle signalen worden onder de aandacht gebracht van de contactinspecteurs die ze bij hun toezicht op bestuur en scholen betrekken. Naast signalen ontvangt de inspectie ook elk jaar veel vragen over een breed scala aan onderwerpen. Die vragen komen vooral van ouders, scholen/besturen en gemeenten.

Toename schorsingen in het speciaal onderwijs • Scholen zijn wettelijk verplicht om schorsingen van langer dan een dag aan de inspectie melden. In schooljaar 2018/2019 hebben 67 besturen bij de inspectie schorsingen gemeld. In totaal ging het in dit schooljaar om 1.070 meldingen. Dat zijn ongeveer evenveel meldingen als in het jaar ervoor. In schooljaar 2018/2019 zijn in totaal 38 leerlingen langer geschorst dan de wettelijke termijn van 5 dagen. De inspectie neemt daarover dan contact op met het bestuur.

4.3 Passend onderwijs

Deelnamepercentage speciaal onderwijs redelijk stabiel • Landelijk is de spreiding van leerlingen over het regulier en speciaal onderwijs vrij stabiel. In het primair onderwijs ligt het aandeel leerlingen dat regulier basisonderwijs volgt al jaren rond de 95 procent, en in het voortgezet onderwijs rond de 93 procent (tabel 4.3a). Het aandeel leerlingen in het speciaal onderwijs is licht gestegen van 2,0 procent in 2017/2018 naar 2,2 procent in 2019/2020. Voor de leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs ligt het percentage op 3,8 procent. De deelnamepercentages verschillen tussen de samenwerkingsverbanden. De komende jaren moet blijken of de opgaande lijn in het speciaal onderwijs zich voortzet, of dat het percentage zich op een nieuw niveau stabiliseert. Verder onderzoek is nodig om de cijfers te duiden.

Tabel 4.3a Deelnamepercentages speciaal en regulier onderwijs in de periode 2013/2014-2019/2020 (n 2019/2020 primair onderwijs totaal=1464.370, n 2019/2020 voortgezet onderwijs totaal=994.451)

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020*
Bao	95,5	95,5	95,7	95,8	95,7	95,5	95,4
Sbo	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4	2,4
So	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,1	2,2
Totaal	100	100	100	100	100	100	100
Vo	93,3	93,3	93,4	93,5	93,5	93,4	93,3
Pro	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Vso	3,9	3,9	3,7	3,6	3,7	3,7	3,8
Totaal		100	100	100	100	100	100

*voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020

Wachlijstproblematiek • Uit een inventarisatie onder een groot aantal (v)so-scholen van cluster 3 en 4 blijkt, dat een deel van hen met wachlijstproblematiek te maken heeft, of verwacht er binnenkort mee te maken te krijgen (LECSO/SBO-werkverband, 2019). Een deel van de kinderen die op een wachlijst staan, zit thuis. Een thuiszitter is een leerling die langer dan drie maanden niet ingeschreven staat op een school (absoluut verzuim) of niet naar school gaat zonder geldige reden (langdurig relatief verzuim). In het (v)so is in 2018/2019 zowel het aantal absoluut verzuimers als het aantal relatief verzuimers gestegen, naar in totaal 1.021 leerlingen.

Onderzoek samenstelling speciaal onderwijs-leerlingenpopulatie • De inspectie krijgt veel signalen van besturen en scholen dat zij sinds passend onderwijs veranderingen in hun leerlingenpopulatie ervaren, die het volgens hen zwaarder maken om goed onderwijs te geven. Dit beeld kan de inspectie niet bevestigen vanuit de landelijke registratiecijfers waarover zij beschikt. Op basis van die cijfers hebben zich geen grote veranderingen in de samenstelling van de doelgroepen voorgedaan. Maar er valt bijvoorbeeld niet uit op te maken of het aantal leerlingen met een externaliserende problematiek is toegenomen. In schooljaar 2018/2019 heeft de inspectie bij dertig besturen en vijftien scholen voor speciaal onderwijs onderzoek gedaan, om hun ervaringen in beeld te brengen en af te zetten tegen de landelijke cijfers (Inspectie van het Onderwijs, 2019b). In schooljaar 2019/2020 doet de inspectie een vergelijkbaar onderzoek bij het voortgezet speciaal onderwijs.

Nieuwe typen instromers in speciaal onderwijs • De voor het onderzoek bezochte scholen spreken van nieuwe typen leerlingen, zoals leerlingen die voorheen vrijstelling van de leerplicht kregen. Enkele scholen hebben met een specifieke groei te maken, bijvoorbeeld van nieuwkomers of van asielzoekerskinderen met een lichamelijke beperking. Binnen cluster 2 valt een toename op van het aantal kinderen jonger dan acht jaar met een taalontwikkelingsstoornis.

Vijf veelgenoemde veranderingen • De veranderingen die besturen en speciaal onderwijs scholen ervaren, kunnen verschillen, mede afhankelijk van het beleid van een samenwerkingsverband. Er zijn vijf veranderingen die besturen en scholen bij het stelselonderzoek het vaakst benoemen. Aan de ene kant veranderen volgens hen de kenmerken van de leerlingen. Er stromen meer leerlingen in met een complexere (meervoudige) problematiek, bijvoorbeeld een psychiatrische problematiek of een gedragsproblematiek in combinatie met een licht verstandelijke beperking. Ook merken ze dat de instroom van leerlingen met externaliserende gedragsproblematiek is toegenomen. Verder wordt benoemd dat er meer kleuters instromen. Aan de andere kant beschrijven de besturen en scholen veranderingen in het instroomproces. Ze zeggen dat leerlingen vaak te lang, met te beperkte ondersteuning in het regulier onderwijs verblijven en daardoor te laat naar het speciaal onderwijs worden doorverwezen. Bovendien komt het vaker voor dat leerlingen gedurende het schooljaar instromen. De meeste besturen en scholen vinden het lastig om de omvang van de veranderingen te onderbouwen en de mate waarin deze tot verzwaring leiden.

Decentralisatie jeugdzorg en andere factoren • Naast factoren die samenhangen met passend onderwijs, benoemen de speciaal onderwijs scholen ook andere oorzaken voor veranderingen in de populatie die bijdragen aan de ervaring van verzwaring. Een veelgenoemde oorzaak is de decentralisatie van de jeugdzorg, waardoor de organisatie van extra ondersteuning volgens de scholen complexer geworden is. Andere factoren zijn de inzet van tijdelijk personeel als gevolg van personeelstekort, de afname van financiële middelen en de hogere verwachtingen van ouders.

Goede initiatieven om met veranderingen om te gaan • De bezochte speciaal onderwijs scholen reageren op verschillende manieren op de veranderingen. Er zijn bijvoorbeeld goede initiatieven om de samenwerking met (keten)partners te versterken en het overleg met ouders te verbeteren. Ook spannen sommige scholen zich in om maatwerktrajecten, zoals een onderwijszorgklas of individuele begeleiding te kunnen realiseren. Bovendien geven de veranderingen vaak een impuls om de kwaliteitscultuur op de school te versterken, bijvoorbeeld door met het team de visie op onderwijs en gedrag te herijken. Daarnaast wordt er sterk ingezet op professionalisering van het team, om ook aan nieuwe doelgroepen goed onderwijs te kunnen blijven bieden.

Literatuur

- CBS (2019). *Arbeidsmarktkenmerken van uitstromers uit het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs na schooljaar 2013/'14 tot en met 2017/'18*. Den Haag: CBS. Geraadpleegd op 9 oktober 2019 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/38/arbeidsmarktkenm-uitstromers-vso-pro-2013-14-2017-18>
- De Kinderombudsman (2019). *Als de weg naar passend onderwijs niet passend is: Beleid, besluit en uitvoering leerlingenvervoer conform het Kinderrechtenverdrag*. Den Haag: De Kinderombudsman.
- DJI (2019). *JJI in getal 2014-2018*. April 2019. Den Haag: Dienst justitiële Inrichtingen (DJI).
- Inspectie van het Onderwijs (2019a). *Peil. Mondelinge taalvaardigheid Einde speciaal (basis)onderwijs 2017-2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019b). *Veranderingen in de samenstelling van de leerlingpopulatie in het speciaal onderwijs tussen 2014 en 2018: Een beeld van de landelijke cijfers en de ervaringen van besturen en scholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020). *Technisch rapport (voortgezet) speciaal onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
- LECSO/SBOwerkverband (2019). *Factsheet wachtlijsten sbo en (v)so*. Geraadpleegd op 23 februari 2020 van: <https://www.lecso.nl/file/60615>
- Sapulete, S., van de Pol, G., Vankan, A., Kerkhof, D., & Jellicic, N. (2018). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2017-2018. Jaarrapportage 2017-2018*. Rotterdam: Ecorys; Dialogic.
- Sapulete, S., Wester, M., Jellicic, N., & Vankan, A. (2019). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2018-2019. Jaarrapportage 2018-2019*. Rotterdam: Ecorys; Dialogic.
- Scholten, F., Vegt, A.L. van der, & Jepma, IJ. (2018). *Leerlingenvervoer in Nederland. Rapportage eindmeting 2017*. Utrecht: Oberon & Sardes.
- Siméa (2019). *Kengetallen 2019 cluster 2*. Utrecht: Siméa.
- Vries, J.F de (2019). *Uitkomsten TSD onderzoek Participatie zonder startkwalificatie jongvolwassenen [Kamerbrief]*. Geraadpleegd op 3-2-2020 van <https://www.toezichtsociaaldomein.nl/documenten/rapporten/2019/10/07/uitkomsten-tds-onderzoek-participatie-zonder-startkwalificatie-jongvolwassenen>

5 Middelbaar beroepsonderwijs

5.1	De student	142
5.2	Het bestuur	150
5.3	De opleiding	155
5.4	Niet-bekostigde instellingen	160
5.5	Toelatingsrecht	161
5.6	Leven lang ontwikkelen en flexibilisering	162
	Literatuur	164

Middelbaar beroeps- onderwijs

Kengetallen

Bekostigde instellingen

Aantal studenten

506.571

Aantal instellingen

65

niveau 1 **16.592**

Aantal opleidingen*

niveau 2 **85.735**

4.114

niveau 3 **126.014**

niveau 4 **278.230**

* Per beroepscode/niveau

Niet-bekostigde instellingen

Aantal studenten

39.375

Aantal instellingen

105

niveau 1 **134**

Aantal opleidingen**

niveau 2 **7.537**

2.792

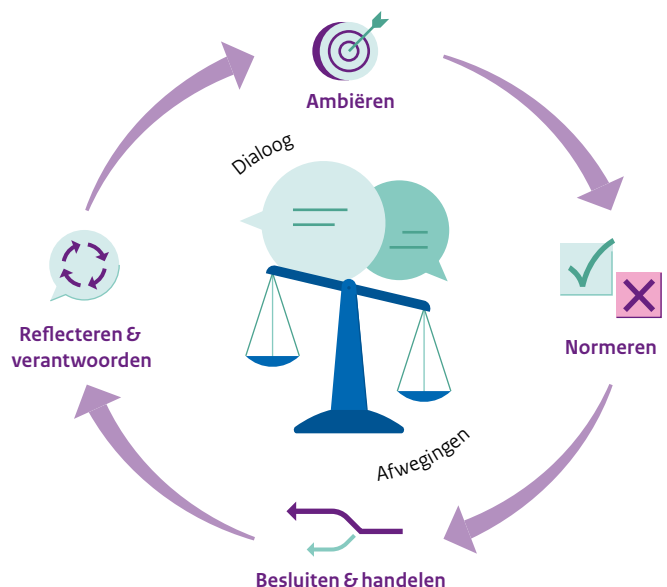
niveau 3 **10.511**

niveau 4 **21.193**

** Per crebo

Dialogoel als basis voor leren en sturen

In het mbo zien we de ambitie om een lerende organisatie te zijn. Dat vraagt om een interne en externe dialoog waarin de beoogde effecten centraal staan en waarbij in de reflectie en verantwoording de afwegingen een belangrijke rol spelen.



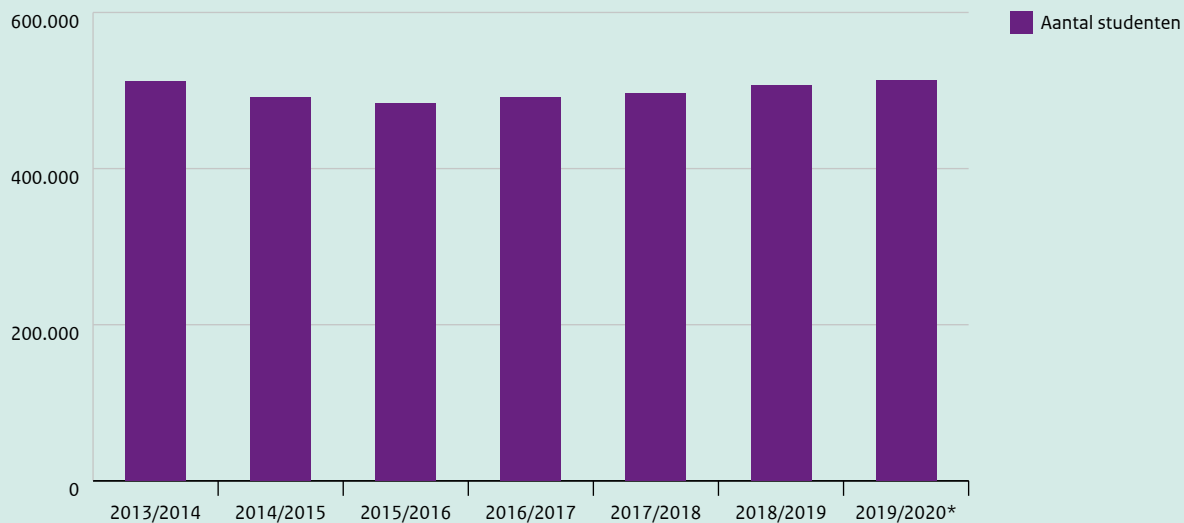
Flexibele leerroutes en leven lang leren

Mbo-instellingen bieden flexibele onderwijstrajecten die zijn afgestemd op de diverse studentenpopulatie en de vraag van de arbeidsmarkt. Hiermee maken zij een leven lang ontwikkelen mogelijk. De keuzes die ze hierbij maken vragen om een goede dialoog met het werkveld en om transparante verantwoording.



Kengetallen Middelbaar beroepsonderwijs

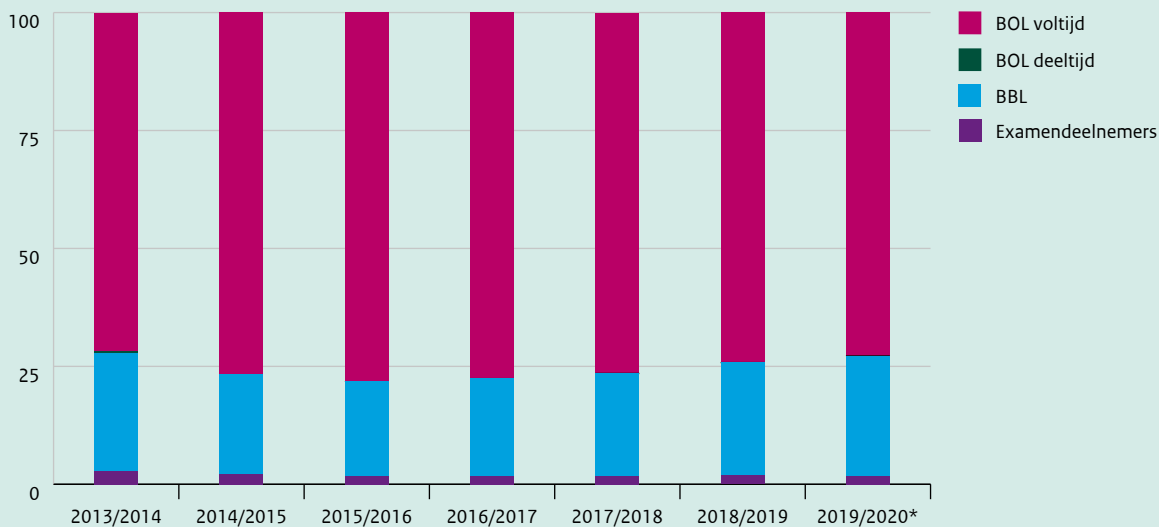
Aantal mbo-studenten aan bekostigde instellingen



*voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

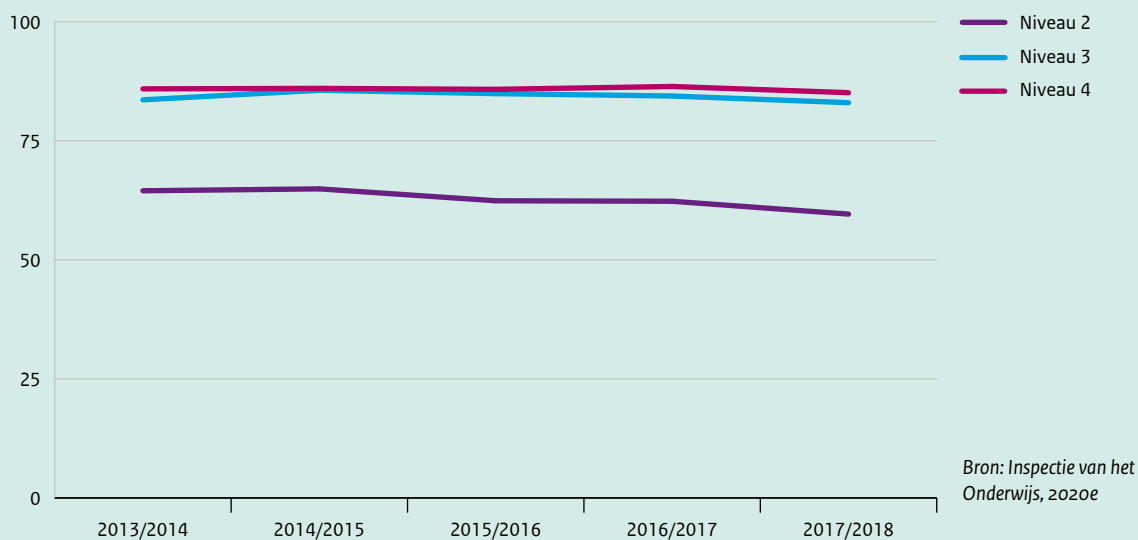
Percentage mbo-studenten naar leerweg



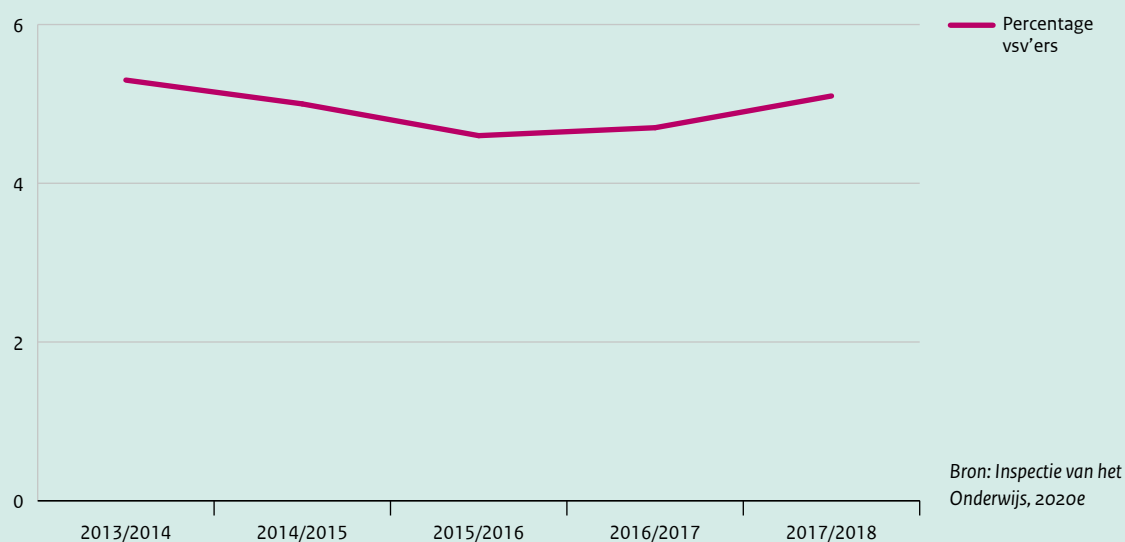
*voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

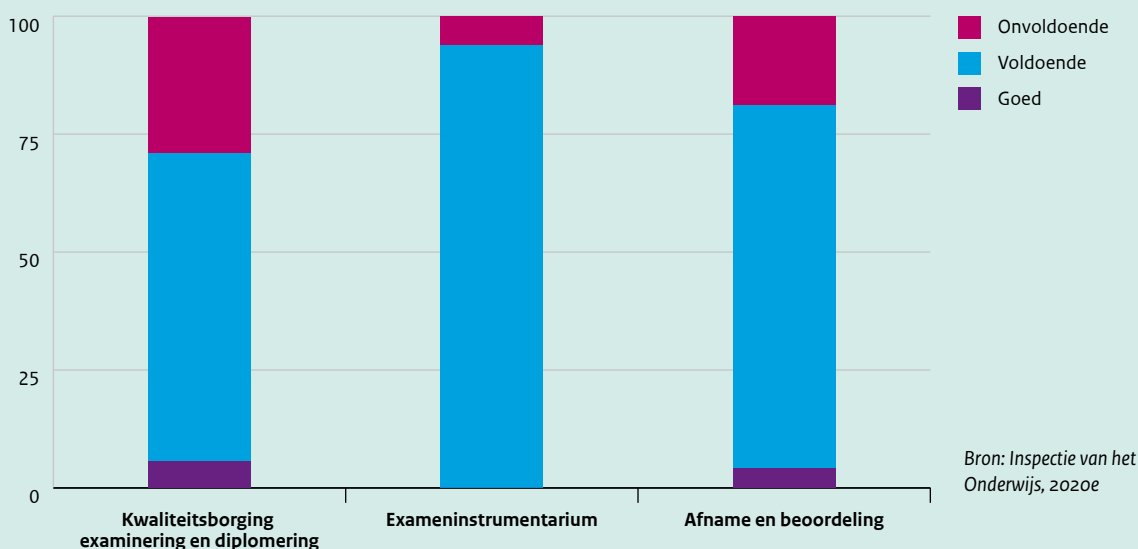
Gediplomeerde uitstromers naar inschrijfniveau

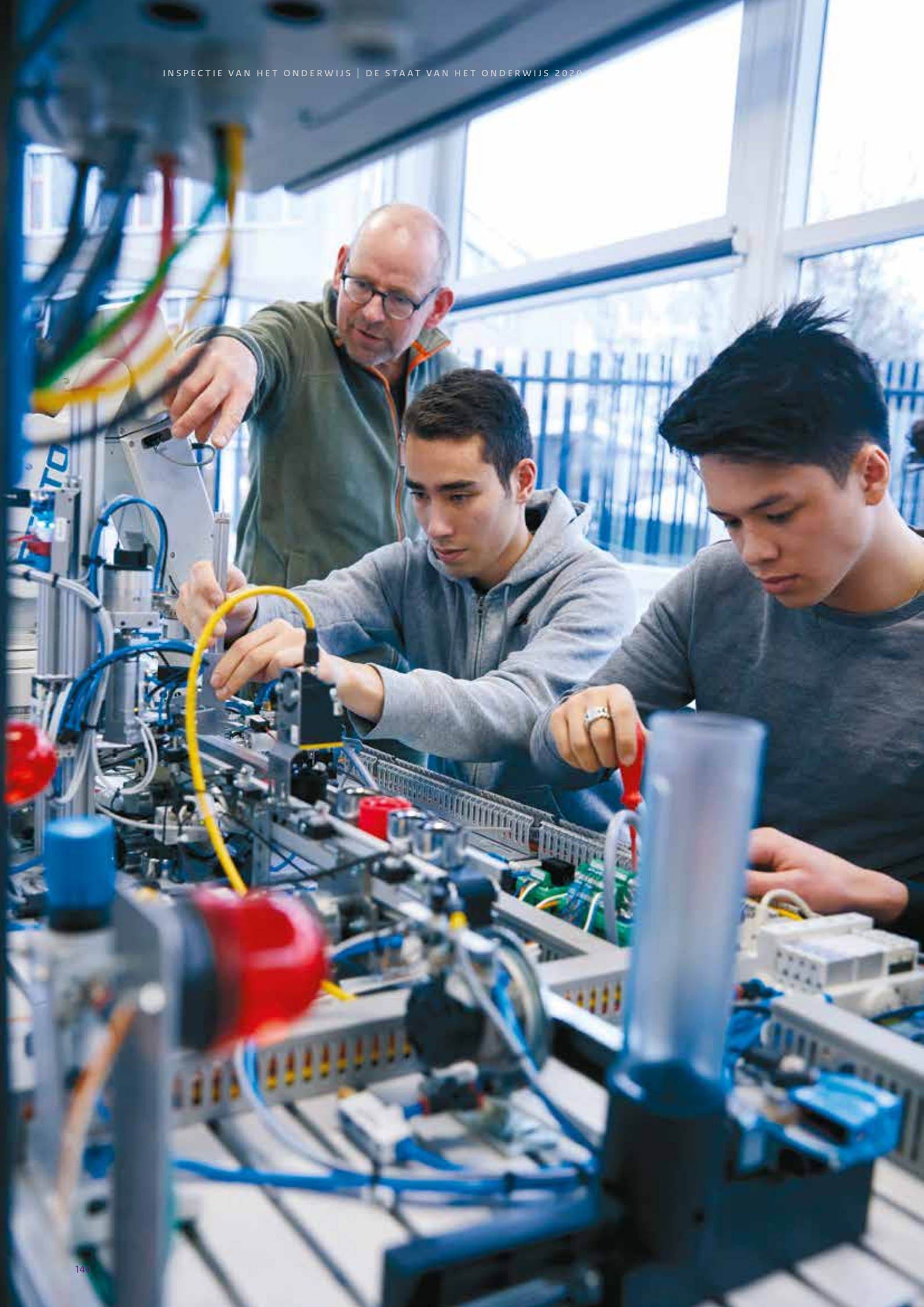


Percentage voortijdig schoolverlaters



Kwaliteit examinering en diplomering opleidingen





Samenvatting

Lichte daling resultaten • Afgelopen jaren was er sprake van een stijgende lijn in de resultaten binnen het mbo, maar deze lijn zet zich niet voort. Een lager percentage mbo-studenten behaalt een diploma en het behaalde diploma is vaker onder het verwachte niveau. Daarnaast stijgt het percentage voortijdig schoolverlaters.

Verschillen in kansen • De kans om het mbo te verlaten met een diploma is niet voor iedereen even groot en is afhankelijk van geslacht, achtergrond en leeftijd. Opvallend zijn de verschillen tussen de prestaties van mannelijke en vrouwelijke studenten. De prestaties van mannelijke studenten blijven achter bij die van vrouwen. De arbeidsmarktkansen voor mbo-gediplomeerden zijn over het algemeen goed, maar ook daarin zijn er verschillen. Daar zijn de kansen voor mannen juist groter. Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond hebben lagere kansen dan studenten zonder migratieachtergrond, zowel in het onderwijs als op de arbeidsmarkt. Bovendien moeten zij vaker solliciteren voordat zij een stageplek hebben gevonden.

Versterking eigen beoordeling en interne verantwoording • De bestuurskracht is de afgelopen jaren toegenomen. De meeste besturen hebben hun stelsel van kwaliteitszorg zo ingericht dat ze daarmee zicht krijgen op de onderwijskwaliteit. Maar de interne verantwoording kan worden versterkt. Een goede verantwoording over de kwaliteit en onderwijsresultaten is ook in het kader van flexibilisering noodzakelijk. Bij veel instellingen ontbreekt een expliciete beoordeling van de onderwijskwaliteit

en/of een onderbouwing van het oordeel. Wanneer deze wel aanwezig zijn, kan het bestuur zich beter verantwoorden over de betrouwbaarheid van de beoordeling en de resultaten ervan. Daarnaast is versterking mogelijk als het bestuur meer in dialoog met interne en externe belanghebbenden reflecteert op de kwaliteit (szorg). Bij de raden van toezicht is meer externe dialoog nodig om de afwegingen van het bestuur op waarde te kunnen schatten en eventueel tegenwicht te bieden. Ook de verantwoording van raden van toezicht en van examencommissies kan beter.

Visie op differentiatie is nodig • Hoewel wij zien dat er oog is voor de verschillende doelgroepen in het mbo, is er nog niet altijd sprake van succesvolle differentiatie. Docenten en mbo-instellingen kunnen met hun aanpak meer en beter aansluiten bij de onderwijs- en leerbehoeften van de studenten. Vaak ontbreekt een duidelijke visie op wat men met het onderwijs in relatie tot de doelgroep wil bereiken. Dit kan helpen om differentiatie succesvol toe te passen.

Vak Nederlands inbedden • De taalvaardigheid van studenten wordt het meest bevorderd bij opleidingen die een visie op taal of taalbeleid hebben. Het werkt stimulerend als opleidingen het vak Nederlands geïntegreerd in het programma aanbieden. Ook de inbedding van docenten Nederlands in het team draagt bij aan taalbevordering. Dan is Nederlands niet alleen een zaak van de docent Nederlands, maar voelt het hele team zich verantwoordelijk.

5.1 De student

Deelname

Aandeel studenten in bbl en niveau 4 stijgt • In het schooljaar 2018/2019 is het aantal mbo-studenten licht toegenomen naar ruim 500.000 studenten. Het aandeel studenten dat een opleiding volgt op niveau 4 groeide. Op entreeniveau was er een lichte groei. Het aandeel studenten dat een opleiding volgt op niveau 2 of 3 is afgenomen. Het aandeel studenten dat een opleiding volgt in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) neemt de laatste jaren toe, van 20,2 procent in 2015/2016 naar 23,9 procent in 2018/2019.

Instroom en plaatsing

Iets meer oudere studenten • De omvang van de instroom nam in schooljaar 2018/2019 voor het derde jaar op rij licht toe. Het aandeel studenten ouder dan 23 jaar neemt hierbij toe. Ruim 20 procent van de nieuwe studenten is nu ouder dan 23 jaar (tabel 5.1a). Dit is een indicatie dat het stimuleren van Leven Lang Ontwikkelen zijn vruchten begint af te werpen. Ook komen er meer nieuwkomers binnen, die vaak wat ouder zijn.

Tabel 5.1a Percentage instromende studenten naar leeftijdscategorie in de periode 2014/2015 t/m 2018/2019 (2018/2019=165.888)

	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
<20 jaar	72,2	73,5	73,6	73,4	71,3
20 tot 23 jaar	10,5	9,5	9,1	8,4	8,4
23 tot 30 jaar	9,0	8,8	8,7	8,9	9,7
30 jaar of ouder	8,3	8,2	8,7	9,3	10,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Toename bbl • De instroom in de bbl steeg van 24 procent in schooljaar 2017/2018 naar 27 procent in 2018/2019. Dit heeft te maken met de gunstige ontwikkeling van de economie de afgelopen jaren. Oudere deelnemers stromen vaker een bbl-opleiding in: in de leeftijdscategorie 23 tot 30 jaar kiest twee derde voor de bbl, boven de 30 jaar is dat 94 procent.

Oudere instromers laten zich vaker leiden door arbeidsmarktperspectief • Instromers op niveau 4 zijn gemiddeld het jongst (ruim 19 jaar) en op niveau 3 iets ouder (ruim 23 jaar). In sectoren met een krappe arbeidsmarkt is de leeftijd van studenten gemiddeld hoger. Zo ligt de gemiddelde leeftijd in de installatie-, proces- en gezondheidstechniek, de verpleging en verzorging, de maatschappelijke zorg en de schoonmaak en glazenwassen boven de 25 jaar. In sectoren als sport en bewegen, mediavormgeving, schoonheidsverzorging, toerisme en vliegtuigtechniek ligt de gemiddelde leeftijd rond de 17 jaar.

Entree en niveau 4 blijven groeien • Naar verhouding stromen steeds meer studenten entree-opleidingen in en op niveau 4 (tabel 5.1b). Het aandeel studenten dat instroomt op niveau 2 en 3 neemt verder af. De groei van niveau 4 die is ingezet in schooljaar 2010/2011 heeft meerdere oorzaken. Zo halen leerlingen in het vmbo steeds hogere diploma's. Voor sommige instellingen stimuleerde de cascadebepoortering (die per 2019 afgeschaft is) de plaatsing van studenten op een zo hoog mogelijk niveau (Consortium 2B MBO, 2019). Sinds 2018/2019 speelt ook het toelatingsrecht een rol. De groeiende instroom in entreeopleidingen komt door het toenemende aandeel nieuwkomers dat instroomt in het mbo en in de entreeopleidingen geplaatst wordt. Bij de entreeopleidingen bestaat een groot deel van de instroom (36 procent) uit studenten die niet in Nederland zijn geboren, korter dan vier jaar in Nederland zijn en van wie de ouders ook niet in Nederland zijn geboren. Doorgaans plaatsen instellingen nieuwkomers op dit niveau, omdat zij de taal nog niet goed beheersen en/of omdat een eerder in het buitenland behaald diploma niet erkend wordt in Nederland.

Tabel 5.1b Percentage instromende studenten naar niveau in de periode 2014/2015 t/m 2018/2019 (n 2018/2019=165.888)

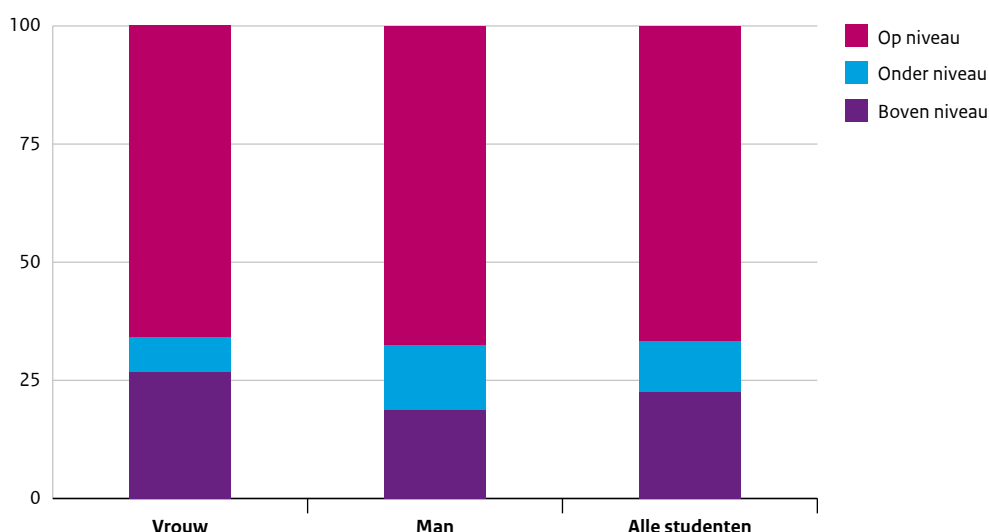
	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Entree	7,3	7,1	7,1	7,8	8,4
Niveau 2	25,8	24,4	23,3	22,4	21,6
Niveau 3	21,5	22,6	22,5	21,7	20,4
Niveau 4	45,3	45,9	47,2	48,0	49,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Vaker plaatsing boven niveau • In schooljaar 2018/2019 plaatsten instellingen 66,8 procent van de instromers op het niveau dat op basis van hun vooropleiding mag worden verwacht. Dit percentage is lager dan in schooljaar 2017/2018 (69,1 procent), omdat meer studenten boven niveau werden geplaatst (22,5 procent ten opzichte van 20,2 procent in het voorgaande jaar). Het percentage studenten dat onder niveau geplaatst wordt, blijft stabiel op ongeveer 10 procent.

Mannen en nieuwkomers lager geplaatst • Instellingen plaatsen iets meer dan een kwart van de vrouwen boven het niveau dat op grond van hun vooropleiding mag worden verwacht, tegenover minder dan een vijfde van de mannen. Mannen worden juist vaker onder niveau geplaatst (13,7 procent) dan vrouwen (7,5 procent) (figuur 5.1a). Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie worden relatief vaak op niveau geplaatst, terwijl studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de eerste generatie (waaronder nieuwkomers) relatief vaak onder het verwachte niveau instromen. Nieuwkomers worden minder vaak passend geplaatst dan niet-nieuwkomers. Studenten met een migratieachtergrond (eerste en tweede generatie, westers en niet-westers) worden juist iets vaker boven niveau geplaatst dan studenten zonder migratieachtergrond.

Figuur 5.1a Percentage instromers dat op, onder of boven niveau geplaatst is in 2018/2019 (n=165.888)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Niveau uitstroom

Minder vaak passend diploma • In schooljaar 2017/2018 is het percentage studenten gedaald dat een diploma behaalt dat past bij hun vooropleiding (figuur 5.1b). In voorgaande jaren was er juist een toename van het percentage studenten met een passend diploma. Studenten behalen in schooljaar 2017/2018 ten opzichte van 2016/2017 vaker een diploma onder het niveau dat past bij

hun vooropleiding. Studenten zonder migratieachtergrond behalen vaker een passend diploma dan studenten met een migratieachtergrond. Vrouwen behalen vaker dan mannen een passend diploma of een diploma boven het niveau dat past bij hun vooropleiding. Dat verschil neemt iets toe ten opzichte van voorgaande jaren.

Tabel 5.1b Percentage studenten dat een passend diploma behaalt in de periode 2013/2014 t/m 2017/2018 (n 2017/2018=155.576)

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Onder niveau	37,4	34,7	34,7	33,2	34,1
Op niveau	46,2	49,1	50,4	51,2	50,2
Boven niveau	16,4	16,3	14,9	15,6	15,7
Totaal	100	100	100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Minder opstroom vanuit niveau 2 en 3 • Het percentage studenten dat doorstroomt vanuit niveau 2 en 3 naar een hoger niveau neemt sinds schooljaar 2016/2017 af. Een verklaring is dat instellingen studenten de afgelopen jaren vaker boven het verwachte niveau plaatsen, waardoor studenten al op een hoger niveau instromen. Vrouwen stromen vaker dan mannen op vanuit niveau 2 en 3. Vrouwen volgen vaker een opleiding in de sector zorg en welzijn, waar de baankansen vanuit een niveau 3 en 4 opleiding hoger liggen. Waarschijnlijk kiezen zij daarom eerder voor opstroom. Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie stromen vaker op vanuit niveau 2 en 3 dan studenten met een andere achtergrond. De opstroom vanuit niveau 2 en 3 is het hoogst in de sectoren zorg en welzijn en economie.

Studiesucces

Meeste diploma's op niveau 4 • In schooljaar 2017/2018 hebben ruim 150.000 studenten een mbo-diploma behaald bij een bekostigde instelling. Bijna 45 procent van deze diploma's is behaald op niveau 4. Ruim 30 procent van alle diploma's is behaald in de sector economie. Dit percentage daalt, maar het blijft de grootste sector. Ongeveer 30 procent van alle diploma's is behaald in de sector zorg en welzijn en 25 procent in de sector techniek.

Lichte daling diplomarendement • Het percentage studenten dat het mbo verlaat met een diploma is afgenomen van 83,6 procent in schooljaar 2016/2017 naar 82,3 procent in schooljaar 2017/2018. De afname doet zich voor op alle niveaus en in alle sectoren. Dat betekent niet dat alle instellingen een lager diplomarendement laten zien. Daarin zijn er verschillen. Anders dan in het verleden laten we de entreeopleiding buiten beschouwing bij het diplomarendement, evenals diploma's die langer dan zes jaar voor uitstroom gehaald zijn. Entreeopleidingen zijn ook succesvol als iemand zonder diploma aan het werk komt.

Risico op ongediplomeerde uitstroom • De kans om een diploma te behalen is niet voor iedereen even groot. Mannelijke studenten verlaten het mbo vaker zonder diploma dan vrouwelijke studenten. Dit verschil neemt in 2017/2018 licht toe. Ook is het risico op het verlaten van het mbo zonder diploma groter onder studenten met een migratieachtergrond en uit een armoedeprobleemcumulatiegebied. Bij opleidingen in de beroepsopleidende leerweg (bol) ligt het percentage studenten dat een diploma behaalt lager dan bij opleidingen in de bbl. Opvallend is dat het diplomarendement van studenten met een havo/vwo-vooropleiding (gediplomeerd en ongediplomeerd) lager is dan dat van studenten met een vmbo-diploma van de kaderberoepsgerichte, gemengde of theoretische leerweg.

Stijging percentage voortijdig schoolverlaters • Het percentage studenten jonger dan 23 jaar dat zonder startkwalificatie (zonder diploma op minimaal mbo niveau 2, op havo- of vwo-niveau) het mbo verlaat is in schooljaar 2017/2018 verder toegenomen van 4,7 naar 5,1 procent. Jongeren met een diploma op entreeniveau die het onderwijs verlaten en een baan hebben, zijn geen voortijdig schoolverlaters (vsv'ers). Bij opleidingen op niveau 2, 3 en 4 is het percentage vsv'ers de afgelopen jaren toegenomen. Bij entreeopleidingen is het juist gedaald (tabel 5.1c). Het percentage vsv'ers onder bbl-studenten is hoger dan onder bol-studenten.

Tabel 5.1c Percentage voortijdig schoolverlaters naar niveau in de periode 2013/2014 t/m 2017/2018 (n 2017/2018 alle deelnemers=398.170)

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Entree	32,6	31,8	28,9	26,7	23,3
Niveau 2	9,6	9,3	8,7	8,9	9,5
Niveau 3	3,4	3,3	3,3	3,4	3,9
Niveau 4	2,8	2,8	2,7	2,9	3,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Vsv'ers profiteren van gunstige economie • Niet alleen gediplomeerde mbo'ers, maar ook vsv'ers profiteren van de gunstige arbeidsmarkt. Onder beide groepen is het aandeel dat binnen een maand na het verlaten van het mbo een baan heeft toegenomen. Het gaat dan om minimaal een halve aanstelling voor langer dan zes maanden. Dit is een indicatie voor groenpluk in tekortsectoren. Hoewel het gunstig is dat vsv'ers vaker werk vinden, zijn zij kwetsbaar op de arbeidsmarkt, vooral wanneer de economie in een recessie belandt.

Doorstroom naar vervolgonderwijs

Daling doorstroom naar hbo • Van de niveau 4-studenten die in 2017/2018 examen deden, stroomde iets minder dan een derde rechtstreeks door naar de hbo-bachelor. Het percentage directe doorstromers is de afgelopen jaren iets gedaald (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Er stromen wel meer studenten door naar de Associate degree, al gaat het om een relatief klein aantal (tabel 5.1d). Er bestaan verschillen tussen domeinen in de mate waarin gediplomeerde mbo'ers verdergaan in het hbo. Studenten in het domein economie en administratie stromen het vaakst door (54 procent), waarschijnlijk omdat de baankansen in deze sector lager liggen. Studenten mobiliteit en voertuigen stromen het minst door (16 procent). Dit heeft te maken met de praktische insteek van de opleidingen in de betreffende sector en de beperkte beschikbaarheid van verwante opleidingen in het hbo. Associate degree-opleidingen zijn vooral te vinden in de sectoren economie, zorg en welzijn en maatschappij, taal en kunst (Allen, Belfi, Bijlsma, Fouarge & Peeters, 2019).

Tabel 5.1d Percentage gediplomeerde mbo-4 studenten dat direct doorstroomt naar hoger onderwijs in de periode 2013/2014 t/m 2017/2018 (n 2017/2018=68.347).

Diploma in studiejaar:	Directe doorstroom naar Associate degree	Directe doorstroom naar hbo bachelor
2013/2014	1,2	38,1
2014/2015	1,3	33
2015/2016	1,6	34,1
2016/2017	2,1	33,5
2017/2018	2,6	32,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Uitval mbo'ers uit eerste jaar hbo-bachelor iets toegenomen • De uitval van mbo'ers in de hbo-bachelor is in 2017 licht gestegen (21,5 procent) ten opzichte van de twee jaar daarvoor (20,4 procent). De uitval uit de Associate degree is 23 procent. Mbo-instellingen bereiden studenten wel voor op doorstroom, met studie en loopbaanbegeleiding en keuzedelen gericht op de doorstroom naar vervolgonderwijs. Momenteel is 15 procent van de geregistreerde keuzedelen op niveau 4 gericht op doorstroom (SBB, 2019).

Aansluiting op de arbeidsmarkt

Mbo'ers onmisbaar op de arbeidsmarkt • Studenten die een mbo-opleiding volgen zijn in trek op de arbeidsmarkt. In 2019 werd in meer dan de helft van de online vacatures gevraagd naar vakmensen met een diploma op mbo-niveau. Dit is 16 procent hoger dan in 2013. Bedrijven en studenten zien steeds meer de waarde van het mbo-diploma. Met name de vraag naar it'ers en mensen in de gezondheidszorg is hard gestegen (Jobdigger, 2020). De krapte op de arbeidsmarkt draagt bij aan de populariteit, maar ook het aanzien van mbo'ers. Werkgevers zien hoe goed mbo'ers hun werk doen. Mbo-instellingen zijn trots dat hun studenten het zo goed doen, maar vinden het zorgelijk dat de studenten worden verleid met mooie salarissen en auto's om aan het werk te gaan zonder diploma. De MBO-raad maakt afspraken met bedrijven om studenten wel het diploma te laten behalen. Ook zijn er instellingen die tegemoet komen aan de wensen van het bedrijfsleven door meer bbl-opleidingen aan te bieden, of door de overstap van bol naar bbl te vergemakkelijken.

Hoger diploma loont • De kans op een baan voor tenminste 1 uur per week een jaar na uitstroom varieert voor mbo-gediplomeerden van 50 tot 92 procent, afhankelijk van uitstroomniveau (tabel 5.1e). Er is een sterk verband tussen het behaalde mbo-diploma en de baankans: hoe hoger het niveau, hoe hoger de baankans. Ook het uurloon neemt toe naarmate studenten uitstromen met een diploma op een hoger niveau. De route naar het mbo beïnvloedt de baankans: mbo-gediplomeerden met een afgeronde vooropleiding in het voortgezet onderwijs hebben de meeste kans. De vooropleiding is ook sterk bepalend voor de baankans van ongediplomeerde mbo'ers. Een mbo 4-vooropleiding is gunstig voor studenten die afstuderen aan de hbo-bacheloropleiding. Zij hebben iets vaker werk dan hbo-bachelor-gediplomeerden met een havo/vwo-vooropleiding.

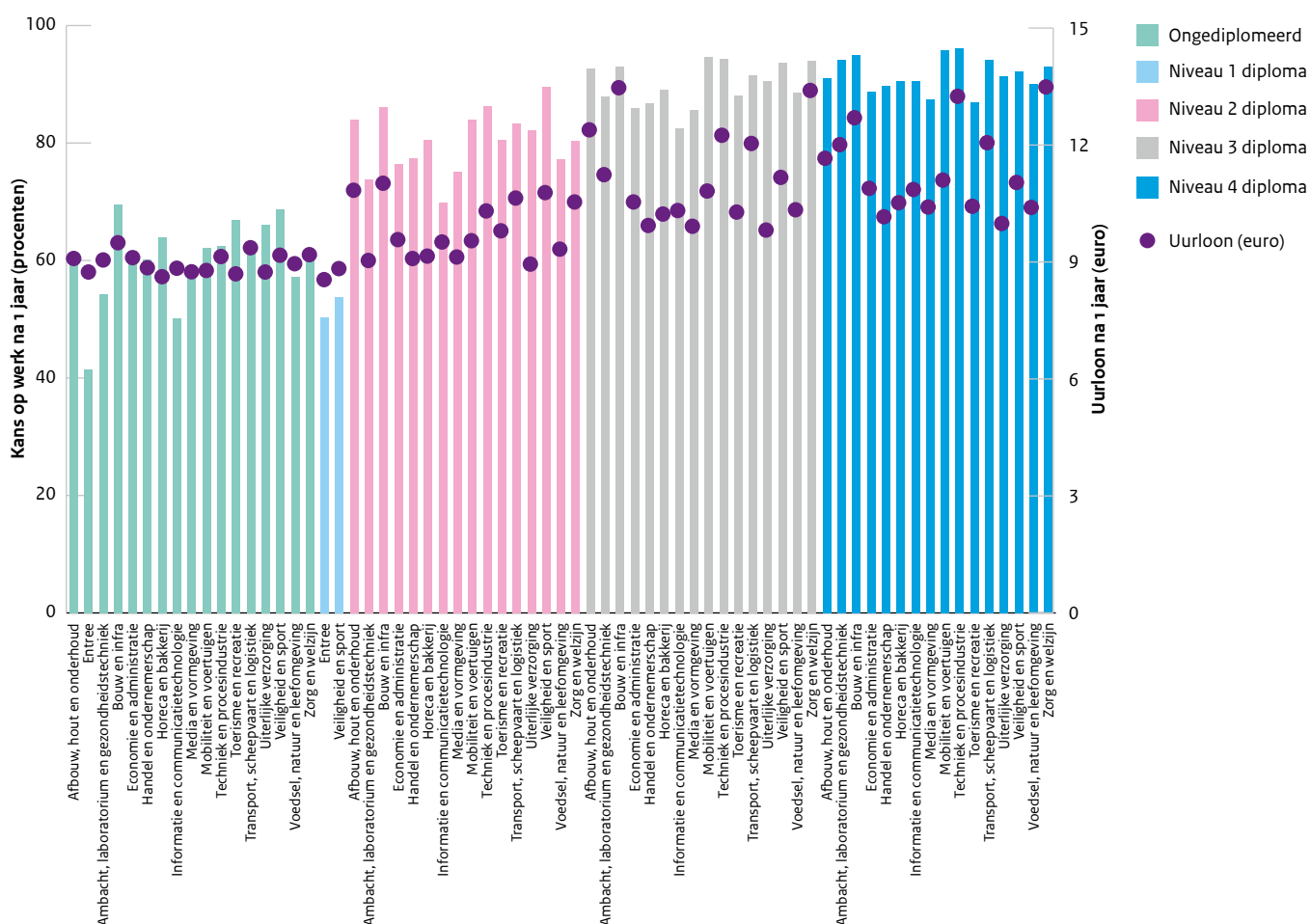
Tabel 5.1e Kans op werk* 1 jaar na uitstroom, naar uitstroomniveau in 2017 (n=410.031)

	Percentage werk
Diploma Entree	50,3
Diploma niveau 2	82,6
Diploma niveau 3	91,9
Diploma niveau 4	92,3
Ongediplomeerd	59,5

*kans die voor individuele kenmerken als migratieachtergrond, opleidingsniveau ouders en geslacht gecorrigeerd is
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Grote verschillen tussen sectoren in baankans en uurloon • Net als tussen de opleidingsniveaus variëren baankans en uurloon sterk tussen sectoren. Tussen de verschillende sectoren binnen de opleidingen op niveau 3 en 4 bestaat grote spreiding. Sectoren als zorg en welzijn, bouw en infra, en techniek en procesindustrie hebben hoge uurlonen en grote baankansen, terwijl binnen de sectoren toerisme en recreatie, uiterlijke verzorging, media en vormgeving, en economie en administratie dit beduidend lager is (figuur 5.1c). Ook tussen instellingen verschillen de baankansen van gediplomeerde schoolverlaters. De kans op werk is grotendeels afhankelijk van de regionale arbeidsmarkt. Besturen hebben de verantwoordelijkheid om studenten hierover helder voor te lichten en met de lokale partners het gesprek te voeren over de inrichting van het programma en het onderwijs.

Figuur 5.1c Kans op werk een jaar na uitstroom, naar uitstroomniveau en sector in 2017*



*kans die voor individuele kenmerken als migratieachtergrond, opleidingsniveau ouders en geslacht gecorrigeerd is

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Mannen vaker werk dan vrouwen • Mannen hebben een jaar na uitstroom uit het onderwijs vaker werk dan vrouwen. Hun kans op een baan is 1 of 2 procentpunten hoger op niveau 3 en 4 en op entreeniveau zelfs 12 procentpunten hoger. Het verschil tussen mannen en vrouwen is 5 jaar na uitstroom bij alle uitstroomniveaus toegenomen. Dan is ook de invloed van het opleidingsniveau op het verschil in baankans minder. Hoewel vrouwen het tijdens hun loopbaan in het mbo op bijna alle fronten beter doen dan mannen (instroom op hoger niveau, vaker opstroom, vaker passend diploma, minder vsv en dus een hoger diplomarendement), behouden ze die voorsprong niet wanneer zij de arbeidsmarkt betreden.

(Stage)discriminatie • Studenten met een migratieachtergrond die het onderwijs voor de eerste keer verlaten, hebben na 1 jaar vaker geen werk dan studenten zonder migratieachtergrond. Ook tijdens hun opleiding, voor de start van hun loopbaan, ervaren studenten met een niet-westerse migratieachtergrond moeilijkheden. Uit onderzoek (SER, 2019) blijkt dat 33 procent van de mbo-studenten met een niet-westerse migratieachtergrond minimaal 4 keer of vaker, solliciteren voordat zij een stageplek hebben gevonden. Voor studenten zonder migratieachtergrond geldt dat minder vaak (14 procent). Vooral meisjes met een hoofddoek en jongens met een Marokkaanse achtergrond worden vaker afgewezen (SER, 2019). Het Meldpunt Stagediscriminatie van Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) kreeg 62 meldingen in 2018/2019 tegenover 24 het jaar ervoor. SBB heeft in 2018/2019 voor het eerst sinds de oprichting van het meldpunt in 2017 de erkenning van 1 leerbedrijf ingetrokken, omdat stagediscriminatie was aangetoond (OCW, 2019).

Instellingen omzeilen soms probleem • Deel van het probleem is dat studenten, stagebegeleiders en instellingen discriminatie vaak niet melden, maar liever omzeilen. Zo meldt de Sociaal Economische Raad (2019) dat eerder een plaatsvervangend bedrijf wordt gezocht dan dat de mogelijke discriminatie wordt aangekaart. Ook mijden studenten en beroepspraktijkvorming (bpv)-begeleiders (bewust of onbewust) bedrijven waar stagiairs uit bepaalde etnische groepen minder gewenst zijn. Ook kiezen opleidingen ervoor studenten met een niet-westerse migratieachtergrond te koppelen aan ondernemers met eenzelfde achtergrond. Maar deze ondernemingen zijn veelal kleiner en kennen minder ontwikkelmogelijkheden voor stagiairs. Het risico hiervan is het ontstaan van een parallelle stagemarkt langs etnische lijnen, die invloed heeft op de arbeidsmarktpositie van afgestudeerde mbo-studenten met een niet-westerse migratieachtergrond.

Studenten op niveau 2

Dalende prestaties niveau 2 • Het percentage studenten op niveau 2 dat uitstroomt met een diploma (59,6 procent in 2017/2018, nieuwe definitie) is gedaald. Een groot deel (56,4 procent) behaalt een diploma onder het verwachte niveau. Verder zien we een toename van het percentage vsv'ers (9,5 procent in 2017/2018). Dit is zorgelijk, omdat deze studenten zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten en minder kans hebben om een baan te vinden. Ondanks de landelijke daling van onderwijsprestaties bij niveau 2-opleidingen, zijn er ook opleidingen die er juist wel in slagen om studenten succesvol te begeleiden naar een niveau 2-diploma. De inspectie heeft 30 van deze opleidingen onderzocht (Inspectie van het Onderwijs, 2020a).

Succesvolle opleidingen hanteren persoonlijke aanpak • Tijdens het onderzoek naar succesvolle niveau 2-opleidingen, gaven zowel studenten als functionarissen (docenten, begeleiders en teammanagers) aan dat studenten in niveau 2-opleidingen behoefte hebben aan een positieve benadering, een goede band met docenten/begeleiders en aan onderwijs op maat. De functionarissen hebben een intensieve pedagogische en didactische aanpak om in te spelen op deze onderwijsbehoefte. Kleine klassen en veel structuur zijn belangrijke organisatorische voorwaarden voor hun aanpak. De pedagogische aanpak is gericht op positieve persoonsvorming, zodat studenten zelfvertrouwen krijgen en trots zijn op wat ze kunnen. Docenten en begeleiders bereiken dit doordat ze een band opbouwen met de studenten, waarbij ze veel persoonlijke aandacht geven en studenten stimuleren in wat ze goed doen. Dit gebeurt ook op de bpv-plek. Daar krijgen ze bovendien de gelegenheid om volwaardig en als een volwassene te presteren. Voor de onderwijsinhoud is de praktijk de basis van het leren. Docenten stemmen zowel de uitleg als het tempo af op behoeften van individuele studenten. De (bpv-)bedrijven hebben een actieve rol in de persoonsvorming en het stimuleren van de beroepshouding. Zij tonen zich zeer gemotiveerd om de studenten ruimte te geven en te begeleiden in hun persoonlijke groei en in hun ontwikkeling naar (beginnende) beroepsbeoefenaar. Opleiding en bpv-bedrijf stemmen regelmatig af over het functioneren van de studenten en de praktijkinhoud. Maar gezamenlijk beleid gericht op het eenduidig stimuleren van beroepshouding bij de student kan aan kracht winnen.

Effecten van aanpak op studenten • De studenten zijn tevreden met de aanpak van deze succesvolle opleidingen. Ze hebben vertrouwen in de relatie met hun docenten. Studenten zijn het meest tevreden

over de rol van de mentor, de stage en het maatwerk. Opleidingen noemen als voorbeelden van succes bij de studenten: een groei in hun persoonlijkheid (zoals zelfvertrouwen en trots), dat studenten waarde hechten aan het diploma en ook aan het leren zelf. Het overgrote deel van de studenten in deze goed presterende niveau 2-opleidingen is gemotiveerd om na het behalen van het diploma (nu of later) door te leren. Studenten zijn zich bewust geworden van het belang van kennis en vaardigheden in hun beroep. Daarnaast noemen de opleidingen als succes van de aanpak een hoge diplomering, nauwelijks uitval en een baan of baangarantie.

Laaggeletterden

Kwaliteit opleidingen educatie Nederlandse taal op orde • Volwassenen die moeite hebben met taal, rekenen of digitale vaardigheden kunnen daarvoor een opleiding overige educatie volgen aan een regionaal opleidingscentrum (roc), of via een particuliere aanbieder (tabel 5.1f). Dit geldt zowel voor Nederlandstaligen als anderstaligen die niet inburgeringsplichtig zijn. Doorgaans gaat het om cursussen van drie maanden tot een jaar, met een belasting van twee tot drie dagdelen per week. Sinds 2013 is de mogelijkheid om eindtermen voor overige educatie vast te leggen verankerd in de Wet Educatie en beroepsonderwijs (WEB) en kunnen instellingen aan hun deelnemers diploma's uitgeven. Vanaf 2017 voert de inspectie bij de opleidingen overige educatie onderzoeken uit om de kwaliteit in beeld te brengen. Tot nu toe hebben we alleen onderzoek gedaan bij opleidingen educatie Nederlandse taal. Daaruit blijkt dat instellingen over het algemeen voldoende tot goede kwaliteit bieden.

Tabel 5.1f Aantal instellingen met een diploma-erkenning voor opleidingen overige educatie (december 2019)

	Roc	Particuliere aanbieder	Totaal
Nederlandse taal (NT1 en NT2)	12	11	23
Rekenen	9	8	17
Digitale vaardigheden	2	2	4
Totaal	23	21	44

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Belemmeringen voor instroom en succesvolle uitstroom • Het doel van de verankering van de eindtermen opleidingen educatie in de WEB en van het plan van aanpak laaggeletterdheid, is het bevorderen van de zelfredzaamheid van volwassenen (WEB art. 1.2.1), met het vergroten van de taal-, reken- en digitale vaardigheden als middel. Dit moet ervoor zorgen dat mensen met lage basisvaardigheden en niet-inburgeringsplichtige anderstaligen beter kunnen participeren in de samenleving en op de arbeidsmarkt, en uiteindelijk (na doorstroom) meer kans maken op een startkwalificatie. De gemeente bepaalt of en welk traject de laaggeletterden krijgen. Er zijn hierin een aantal belemmeringen. Laaggeletterden krijgen niet altijd een traject aangeboden dat past bij hun wensen en capaciteiten. Ook kunnen cursisten hun opleiding soms niet afronden en examen doen vanwege tussentijds aangeboden werk of vanwege een te korte looptijd van hun traject. In beide gevallen behalen laaggeletterden het door hen gewenste niveau van taalvaardigheid niet. Instellingen kunnen, meer dan nu gebeurt, afspraken maken met gemeentelijke instanties en ketenpartners binnen de gemeente om studenten wél met een diploma op het door hen gewenste niveau te laten uitstromen.

Doorstroom afhankelijk van afspraken • Deelnemers zijn voor een succesvolle doorstroom naar beroepsonderwijs na diplomering afhankelijk van eventuele afspraken die de instelling daarover heeft gemaakt. Een diploma van een educatie-opleiding geeft geen toelatingsrecht tot een niveau 2 opleiding. Dit staat het behalen van een startkwalificatie in de weg. Toch zijn de opleidingen inhoudelijk wel zo ingericht dat zij aansluiten op het ingangsniveau van beroepsopleidingen. Slechts een enkele instelling heeft afspraken gemaakt over doorstroom naar beroepsopleidingen. Een voorbeeld dat navolging verdient.

Studenten die meer kunnen en willen

Meer aandacht voor studenten die uitdaging nodig hebben • Instellingen zijn zich steeds meer bewust dat studenten die meer uitdaging nodig hebben, net als studenten met een extra ondersteuningsbehoefte, maatwerk verdienen. Dit is een goede zaak. Niet alleen in het licht van de motivatie van studenten, maar ook vanwege de eisen van de arbeidsmarkt. Instellingen komen hieraan tegemoet met excellentietrajecten, internationale stages en tweetalige opleidingen. Een netwerk van dertig instellingen deelt kennis en ervaringen en werkt samen aan excellentieonderwijs in verschillende vormen. Bijvoorbeeld met nadruk op excellent vakmanschap, of op 21st century skills, of door verzwaring van een bestaand programma, of door het ontginnen van onbekend terrein. Met of zonder samenwerking met het beroepenveld of hoger onderwijs, binnen de eigen opleiding of juist integraal en overstijgend.

Trajecten bieden ruimte om te innoveren • In sommige gevallen grijpen docenten de excellentietrajecten aan om dingen te doen waarvoor in het reguliere onderwijs te weinig tijd en ruimte is. De programma's zijn vaak adaptief aan de wensen van studenten en soms geven studenten ook actief vorm aan hun eigen onderwijs. De studenten in deze trajecten worden gekenmerkt door hun gedrevenheid, zelfstandigheid, vermogen tot samenwerken, vakmanschap en innovatief vermogen (Ketelaar, Smulders & Wagemakers, 2019). Om vernieuwing optimaal ruimte te geven, zijn de excellentietrajecten vaak extra bovenop het reguliere programma. Soms vinden opgedane werkwijzen, kennis en inzichten uit deze 'broedplaatsen' later een weg naar het reguliere programma.

Meer tweetalige opleidingen en studenten met buitenlandervaring • Sommige instellingen vullen een excellentietraject in met een internationale stage, maar ook buiten excellentieprogramma's neemt de internationale oriëntatie van het mbo iets toe. Zo is het aantal tweetalige opleidingen toegenomen van 20 opleidingen in 2004, naar circa 36 opleidingen aan 21 instellingen in 2017 (Nuffic, 2018). In totaal bieden deze opleidingen aan ongeveer 3.000 studenten ten minste 50 procent van het aanbod in een andere taal. Dat is vaak Engels, maar ook is er een aantal opleidingen met Duits als tweede taal. Het percentage mbo-studenten met een stage in het buitenland steeg van ongeveer 6 procent in 2011 naar 8 procent in 2018 (Nuffic, 2018). Tijdens onze onderzoeken horen we dat studenten dergelijke buitenlandse ervaringen erg waardevol vinden. Wel vraagt het extra inspanning van de opleidingen om de beroepspraktijkvorming in het buitenland goed te begeleiden.

5.2 Het bestuur

Kwaliteitszorg op instellingsniveau

Kwaliteitszorg en ambitie op orde • In schooljaar 2018/2019 hebben we bij 12 bekostigde besturen de kwaliteitszorg en ambitie onderzocht. Bij 11 besturen is de kwaliteitszorg en ambitie op orde. Van de 35 besturen die in de afgelopen 3 jaar zijn onderzocht, zijn 28 als voldoende of goed beoordeeld (tabel 5.2a). Vaak komt het beeld dat besturen hebben van de gerealiseerde kwaliteit van de opleidingen overeen met onze bevindingen en werkt het beleid door tot op de werkvloer.

Tabel 5.2a Oordelen kwaliteitszorg en ambitie bestuursniveau in de periode 2016/2017 t/m 2018/2019

		Aantal besturen
Oordeel kwaliteitszorg en ambitie	onvoldoende	7
	voldoende	24
	goed	4
Kwaliteitszorg	onvoldoende	7
	voldoende	25
	goed	3
Kwaliteitscultuur	onvoldoende	4
	voldoende	27
	goed	4
Verantwoording en dialoog	onvoldoende	2
	voldoende	28
	goed	5

Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2020e*

Oorzaken onvoldoende kwaliteitszorg en ambitie • Zeven onderzochte besturen hebben kwaliteitszorg en ambitie onvoldoende op orde. De meeste tekortkomingen zien we bij kwaliteitszorg. Deze besturen beschikken onvoldoende over betrouwbare beoordelingen van de onderwijs- en examenkwaliteit van hun opleidingen. Dit komt onder andere doordat zij niet systematisch naar de kwaliteit van het onderwijs kijken, de zelfbeoordelingen niet actueel of onvoldoende kritisch zijn en zij vooral kijken naar kwantitatieve data. Daarnaast ontbreken vaak concrete en meetbare doelen. Dit maakt het lastig om te zien of ze zijn behaald. Er mist regelmatig een link tussen opleidingsdoelen en instellingsbrede doelen. Tot slot is er onvoldoende sturing op, en evaluatie van, verbetermaatregelen. Bij besturen met een onvoldoende op kwaliteitscultuur speelt vooral het gebrek aan eigenaarschap in de teams en beperkt reflectief vermogen. De tekortkomingen op verantwoording en dialoog zitten in de beperkte tegenspraak en onvoldoende dialoog met externe belanghebbenden.

Kwaliteitszorg bereikt nieuwe fase • Uit onze onderzoeken blijkt dat de kwaliteitszorg zich steeds verder ontwikkelt. Toen we net startten met bestuursgericht toezicht, hadden besturen vooral oog voor de inrichting van kwaliteitszorgsystemen. Zodra die eenmaal stonden, kwam er meer aandacht voor de werking van de systemen. De besturen zijn steeds meer in control en hebben vaker zicht op de kwaliteit van de opleidingen.

Versterking interne verantwoording • De bestuurskracht is de afgelopen jaren toegenomen, maar er is nog relatief weinig aandacht voor interne verantwoording. In de WEB staat in artikel 1.3.6 dat de kwaliteit van het onderwijs beoordeeld moet worden en openbaar gemaakt. Het bestuursverslag is niet zozeer een verantwoordingsdocument, als wel een document waarin het bestuur laat zien wat er allemaal is gedaan en gebeurd. Het verslag is dikwijls een feitelijke beschrijving in plaats van een reflectie op de kwaliteit (szorg). Hierdoor mist een belangrijke stap in de verantwoording, namelijk die van de beoordeling. Wat vinden de besturen van de cijfers die zij presenteren? En hoe beoordelen zij hun eigen acties in het licht van de doelen die ze hebben gesteld?

Beoordeling in dialoog • De beoordeling van de rendementen en het ingezette beleid kan alleen zinvol plaatsvinden in gesprek met interne en externe belanghebbenden. Het gaat immers niet alleen om de mening van de besturen, maar ook om hoe de studenten het ervaren, of wat het bedrijfsleven ervan vindt. Pas nadat zij ook hebben gezegd wat ze ervan vinden, kunnen de besturen een gewogen oordeel geven. Op het moment dat je gewogen oordelen toekent aan de kennis die je uit de data hebt gehaald, is gedegen verantwoording mogelijk. Bovendien kun je met de verkregen inzichten en oordelen tot weldoordachte besluitvorming komen en wanneer nodig verbeteracties inzetten. Ook op teamniveau zien we tijdens onze onderzoeken naar kwaliteitszorg dat veel teams wel de data analyseren, maar dat



het gesprek over de gewenste en geconstateerde onderwijs- en examenkwaliteit uitblijft. Hierdoor is er minder grond voor eigenaarschap in de teams.

Signalen • Het afgelopen schooljaar kreeg de inspectie de meeste signalen over het beleid van de school, waarbij het om veel verschillende onderwerpen gaat, en over de examinering en diplomering. De meeste signalen hebben betrekking op de bekostigde instellingen. Afhankelijk van de ernst van het signaal, wordt dit direct of tijdens het eerstvolgende instellingsonderzoek besproken met het bestuur. Bij ernstige signalen voeren wij ook zelf onderzoek uit.

Versterking beoordeling eigen kwaliteit

Besturen vergaren inzicht in kwaliteit • Instellingen zijn continu bezig met het in kaart brengen, bewaken en bevorderen van kwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2020f). Dat doen ze vanuit een waarderende, op leren gerichte benadering (vaker op initiatief van een opleiding zelf) of met het doel om te oordelen en risico's op te sporen (vaker op initiatief van directie of bestuur). Daarbij zetten ze een grote variëteit aan instrumenten in om harde en zachte informatie te verzamelen en bevragen ze verschillende groepen belanghebbenden. Soms zetten ze een externe deskundige in bij zelfbeoordelingen. Dat is waardevol, omdat het blinde vlekken voorkomt en de objectiviteit verhoogt. Ook op andere manieren zetten besturen erop in de betrouwbaarheid van de beoordelingen te vergroten, bijvoorbeeld door expertise in te kopen en beoordelaars te trainen. Maar de keuze voor welke respondenten, methode en instrumenten blijkt niet altijd even afgewogen. Uit ons onderzoek blijkt dat beredeneerd komen tot deze keuzes leidt tot verhoging van betrouwbaarheid. Het is daarom wenselijk dat instellingen die afwegingen in dialoog met betrokkenen maken en dat ze inzicht geven in die afwegingen. Waarom wordt bij het ene onderdeel een enquête ingezet en bij het andere een gesprek? Wat willen de besturen bereiken met die instrumenten of die vragen?

Uitkomsten zijn startpunt voor gesprek • Als de resultaten van de zelfbeoordelingen bekend zijn, gaan de teams met hun leidinggevende, en soms met het auditteam, hierover in gesprek. Ze verklaren en interpreteren de bevindingen met elkaar. Dit leidt tot meer draagvlak en eigenaarschap en vergroot het leerproces van het team. Een eerste stap is dat ze de resultaten verdiepen, accepteren en erop reflecteren. Daarna kunnen mogelijke verbeteractiviteiten worden bedacht. Met name het reflectief vermogen van het team bepaalt het succes van de verbeteringen.

Eigen normen nodig voor conclusies • Besturen laten zich vrijwel altijd informeren over de uitkomsten van zelfbeoordelingen, in integrale vorm of via een analyse van de rode draden. De meeste besturen hanteren normen om hun praktijk tegen af te zetten. Deze normen zijn nu vooral gebaseerd op algemeen geldende standaarden en minder op de eigen (regionale) ambities. Dit bemoeilijkt het verbinden van conclusies aan al deze data en het komen tot een beoordeling of de eigen kwaliteit (of onderdelen daarvan) voldoet. Het gesprek dat besturen met betrokkenen voeren om conclusies te verbinden aan de data staat hierbij centraal.

Verantwoording helpt bij overnemen oordelen • De inspectie kan aansluiten bij de oordelen van de besturen als ze erop kan vertrouwen dat besturen de kwaliteit van hun onderwijs op adequate manier hebben beoordeeld. Stelselbreed zien we dat de oordelen beter onderbouwd zouden moeten worden. De betrouwbaarheid blijkt namelijk uit de verantwoording van het bestuur over het proces van beoordelen. Dat betekent dat ze laten zien wat zij verstaan onder kwaliteit van onderwijs en zichtbaar maken hoe ze de kwaliteit hebben onderzocht en waarom op die manier. En daar een conclusie aan verbinden.

Raden van toezicht en het samenspel met bestuurders

Intern toezicht professioneler, actiever en kritischer • In 2019 deed de inspectie onderzoek naar het samenspel tussen raden van toezicht en colleges van bestuur. Daaruit blijkt dat het interne toezicht in de laatste jaren professioneler is geworden en dat het samenspel tussen raden van toezicht en bestuurders zich heeft ontwikkeld. Er is sprake van toenemend vertrouwen, een positief klimaat en een veranderde opstelling van de raden van toezicht: van reactief en afwachtend naar actief en kritischer.

Maar de verdere professionalisering van de raden van toezicht, vooral op het gebied van rolbewustzijn en rolzuiverheid, blijft nog wel aandacht vragen. Scholing en intervisie, maar ook voortdurende reflectie en dialoog binnen de raad en met het bestuur kunnen daarbij helpen (Inspectie van het Onderwijs, 2019b).

Dialoog met externe belanghebbenden verdient aandacht • In de taakvervulling van de raden ligt de nadruk op de rollen van toezichthouder en werkgever. Ook de adviesrol vervullen de raden, elk op hun eigen manier. De dialoog met interne belanghebbenden wordt afdoende gevoerd, maar met het invullen van de dialoog met externe belanghebbenden hebben bestuurders en raden van toezicht moeite. Leden hebben vaak wortels in de regio, maar de meeste bestuurders en raden van toezicht vinden het niet passend dat de raad van toezicht in gesprek gaat met bijvoorbeeld de nieuwe wethouder onderwijs. Dat hoort volgens hen bij de rol van bestuurder. Toch is het voeren van de dialoog met externe belanghebbenden van belang, ook om de adviesrol, de werkgeversrol en de rol van toezichthouder goed te vervullen.

Meer focus nodig op publiek belang door raden van toezicht • Wanneer instellingsbelang en publiek belang met elkaar op gespannen voet staan, zoals rond macrodoelmatigheid, zien we verschillen in standpunten ontstaan tussen raad en bestuur. Bij een derde van de instellingen weegt het bestuur het publiek belang zwaarder dan de raad van toezicht. Dat komt ook doordat de raad meer zicht heeft op het instellingsbelang. Voor het inzicht in de visie en wensen bij externe betrokkenen en belanghebbenden in het sociaal domein en de politiek, leunen raden van toezicht vaak op bestuurders. Maar vanuit hun onafhankelijke rol moeten raden van toezicht daar ook zelf informatie ophalen, om de afwegingen van het bestuur goed te kunnen beoordelen en eventueel tegenwicht te bieden. Bovendien is dat nodig om met het bestuur te evalueren of de strategie past, de ambities worden gerealiseerd en de sturing op financiën en onderwijskwaliteit voldoende samenhang heeft.

Verantwoording kan inhoudelijker • Alle raden van toezicht verantwoorden zich jaarlijks in het bestuursverslag. Maar in het verantwoorden over het effect van het eigen handelen - zoals de wet voorschrijft - kiezen veel raden in de bestuursverslagen nog voor vaag taalgebruik en procesbeschrijvingen. Dat past niet bij het belang dat de raden zeggen te hechten aan transparantie. In dit verband viel ook op dat diverse besturen en raden van toezicht vaker afwijken van de Branchecode goed bestuur dan zij zelf aangeven in het jaarverslag, vooral wanneer het gaat over hun eigen transparantie.

Krimp

Verwachte krimp • Volgens de referentieraming van het ministerie (OCW, 2019b) daalt het aantal studenten in het mbo tot 2032 met ongeveer 14 procent. Besturen anticiperen al jaren op deze voorziene krimp (Inspectie van het Onderwijs, 2017). Maar veel besturen hebben onverwacht te maken met een groei van het aantal studenten. Dit komt door een toename van het aantal bbl-studenten dankzij de goede conjunctuur. Aan de ene kant bereiden besturen zich dus voor op krimp, aan de andere kant moeten ze inspelen op een groeiend aantal studenten. Een dalend aantal studenten maakt het lastig om een breed palet van opleidingen te blijven verzorgen. Besturen zoeken elkaar op om samen oplossingen te vinden voor de maatschappelijke opgaven die spelen. Door samenwerking willen ze verschraving van het onderwijsaanbod in de regio tegengaan en tegemoetkomen aan de behoeften van de arbeidsmarkt. Er zijn al verschillende initiatieven om de samenwerking verder vorm te geven.

Effecten krimp • In 2019 onderzocht de inspectie 15 kleinere roc's en 10 vakinstellingen. De financiële positie van deze kleine instellingen is momenteel gezond (Inspectie van het Onderwijs, 2020b). Ook is de onderwijskwaliteit bij de kleinere instellingen niet wezenlijk anders dan bij de grotere instellingen. Er spelen op dit moment geen problemen die het voortbestaan van de instellingen bedreigen. Kengetallen als liquiditeit en solvabiliteit liggen zelfs iets boven het niveau van de sector mbo als geheel, waarbij de vakinstellingen gemiddeld iets beter scoren dan de kleinere roc's. Wel komt de financiële positie van vooral de kleinere roc's onder druk te staan als de studentaantallen daadwerkelijk gaan dalen. Het zal voor de roc's moeilijk worden om het omvangrijke onderwijsaanbod met goede kwaliteit te blijven continueren wanneer de studentaantallen gaan dalen.

Meer samenwerking nodig • De ontwikkelingen rond krimp zullen de onderzochte instellingen dwingen tot meer samenwerking. Uit de gesprekken met de instellingen blijkt dat het merendeel daar ook al van overtuigd is en op termijn verdere samenwerking verwacht. Vooral voor de vakinstellingen geldt dat het voor hen zeer belangrijk is het eigen karakter te kunnen handhaven. Vakinstellingen kunnen meer onderling samenwerken, zodat ze hun zelfstandige positie kunnen behouden. Ook kunnen ze meer samenwerken met roc's, om daarbij gebruik te maken van functionaliteiten die de kleine vakinstellingen zelf niet in huis hebben.

5.3 De opleiding

Onderwijsproces

Toezicht op kwaliteit • Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs richt zich naast het toezicht op besturen, ook op het stelsel als geheel. Om de kwaliteit en ontwikkelingen in het stelsel in kaart te brengen, voeren wij naast themaonderzoeken stelselonderzoeken uit op opleidingsniveau. In het schooljaar 2018/2019 is bij bekostigde instellingen in een kleine, niet representatieve, steekproef onder 51 opleidingen de kwaliteit van het didactisch handelen en de beroepspraktijkvorming onderzocht. De examinering en diplomering is de afgelopen 2 schooljaren onderzocht.

Intentie beïnvloedt leereffect • Bij de meeste onderzochte opleidingen zijn het didactisch handelen en de beroepspraktijkvorming op orde (tabel 5.3a). De kwaliteit van de lessen is al jaren redelijk stabiel. Net als voorgaande jaren was een kleine 10 procent van de lesobservaties onvoldoende. Opleidingen maken keuzes in de inrichting van het onderwijs op school en de beroepspraktijkvorming. Soms gebeurt dat vanuit een visie, soms vanuit praktische overwegingen. Al die keuzes hebben invloed op de leerresultaten van de studenten. Inspecteurs zien dat de effecten het grootst zijn als van tevoren is bedacht waar ze toe moeten leiden.

Tabel 5.3a Aantal opleidingen waar het didactisch handelen en de beroepspraktijkvorming onvoldoende, voldoende of goed zijn in 2018/2019

		2018/2019
Didactisch handelen	Onvoldoende	3
	Voldoende	45
	Goed	3
Beroepspraktijkvorming	Onvoldoende	4
	Voldoende	43
	Goed	4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Didactisch handelen

Leerdoelen als uitgangspunt • Uit lesobservaties en gesprekken met docenten en studenten blijkt dat de meeste docenten een duidelijke structuur hanteren. De leerdoelen worden echter niet altijd vooraf en achteraf doorgenomen. Bij docenten die de leerdoelen als uitgangspunt nemen, zeggen studenten te weten wat er van hen wordt verwacht en wat het nut is van de les. Ook weten ze wat ze hebben geleerd, waar ze dat voor nodig hebben en hoe ze het toe kunnen passen. Wanneer een heel team kiest voor een eenduidige structuur, zien we dat dit bijdraagt aan rust in de klas.

Docenten benutten hun ervaring in de beroepspraktijk • Opleidingen vinden de verbinding met de beroepspraktijk heel belangrijk. Ze vullen dat op diverse manieren in. Om te beginnen hebben veel docenten werkervaring in de beroepspraktijk. Als zij vertellen over de beroepspraktijk spreekt de lesstof meer aan. Ook kunnen ze een rolmodel zijn waar studenten zich mee identificeren. Sommige docenten laten studenten ervaren hoe het leren op school en het leren in de praktijk samenhangen. Een van de manieren waarop we zien dat ze dat doen, is door studenten tijdens de les te laten reflecteren op hun ervaringen in de beroepspraktijkvorming (bpv).

Differentiatie is een aandachtspunt • Ook bij opleidingen waar het didactisch handelen op orde is, komen we aandachtspunten tegen: studenten zijn niet betrokken bij vooral generieke lessen en er is te weinig differentiatie. Generieke lessen worden vaak frontaal-klassikaal gegeven, met als uitgangspunt het gemiddelde van de groep. Dit leidt ertoe dat niet alle studenten actief meedoen met de lessen. Docenten erkennen het belang van betrokkenheid en proberen dit op diverse manieren te vergroten. Ze proberen aan te sluiten bij de belevingswereld van de studenten en passen hun taalgebruik aan, zodat ze de inhoud begrijpelijk overbrengen. Daarnaast maken ze het nut van de generieke vakken op meerdere manieren duidelijk, bijvoorbeeld door verbanden te leggen met de bpv of met projecten waarin de beroepsgerichte en generieke inhoud samenkomen.

Beroepspraktijkvorming

Opleidingen dragen zorg voor een geschikte praktijkplaats • Veel opleidingen ondersteunen studenten actief bij het vinden van een praktijkplaats. We zien opleidingen die bij de begeleiding expliciet hebben bedacht dat ze een zo goed mogelijke match tussen student en praktijkplaats willen bereiken. Om dit te bereiken, brengen ze vooraf de wensen, mogelijkheden en leerdoelen van de studenten in kaart en nemen deze in overweging bij de plaatsing. Andere opleidingen hebben als doel om studenten een realistisch beroepsbeeld te geven en passen daar hun aanpak op aan. Zij geven voorafgaand aan de bpv veel informatie over de verschillende bpv-plekken. Dit doen ze in de lessen, maar ook met bijvoorbeeld stagemarkten. Teams die afspraken hebben gemaakt over wat ze belangrijk vinden bij de beroepspraktijkvorming, hebben een effectievere begeleiding. De inrichting van de bpv past dan bij het doel dat ze voor ogen hebben.

Voortgang studenten wordt gevolgd • Vrijwel alle opleidingen volgen de voortgang van studenten tijdens de bpv. Ze voeren hiervoor gesprekken met studenten en praktijkbegeleiders en bekijken de opdrachten die studenten inleveren. Er zijn verschillen in de mate waarin deze gesprekken en opdrachten bijdragen aan het leren van de studenten. De verschillen hangen samen met de inhoud en de intentie erachter. Als docenten vooraf hebben bedacht wat ze willen bereiken met het gesprek of de opdracht, dan is het gesprek doelgerichter en heeft het meer effect op het leren van de studenten.

Aandachtspunten • Toch zijn er ook enkele aandachtspunten. We krijgen nog steeds signalen dat studenten geen praktijkplaats kunnen vinden. We onderzoeken nu of dat ook te maken heeft met stagediscriminatie. Verder komen we opleidingen tegen die onvoldoende bewaken dat de stageplekken studenten inzetten voor activiteiten die passen bij het kwalificatiedossier. Tot slot kan de communicatie vanuit de opleiding met studenten en leerbedrijven verbeterd worden. Niet altijd worden zij volledig en tijdig geïnformeerd over alle aspecten van de bpv.

Examinering en diplomering

Examinering en diplomering bij merendeel voldoende • In de schooljaren 2017/2018 en 2018/2019 is in een steekproef onder 98 opleidingen bij bekostigde instellingen de kwaliteit van de examinering en diplomering onderzocht. Bij bijna 70 procent van de opleidingen was het kwaliteitsgebied examinering en diplomering voldoende of goed. De oorzaak van de onvoldoende was meestal onvoldoende kwaliteitsborging, of afname en beoordeling. Slechts enkele keren had het te maken met de kwaliteit van het exameninstrumentarium; deze was bij de meeste onderzochte opleidingen in orde (tabel 5.3b). Het beeld dat we vorig jaar schetsten blijft hiermee gelden.

Tabel 5.3b Aantal en percentage opleidingen waar de examinering en diplomering onvoldoende, voldoende of goed zijn in 2017/2018 en 2018/2019 (n=98)

		Percentage opleidingen	Aantal opleidingen
Kwaliteitsborging examinering en diplomering	Onvoldoende	28,8	32
	Voldoende	65,5	62
	Goed	5,6	4
Exameninstrumentarium	Onvoldoende	6,3	6
	Voldoende	93,7	92
	Goed	0,0	0
Afname en beoordeling	Onvoldoende	19,0	20
	Voldoende	76,8	75
	Goed	4,2	3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Examencommissies meer bewust van rol en verantwoordelijkheid • Ruim 70 procent van de examencommissies bij de onderzochte opleidingen borgt zowel voor, tijdens als na de examinering de kwaliteit voldoende. Ook stellen deze examencommissies op een objectieve en deskundige wijze vast of diploma's verstrekt mogen worden aan studenten. In augustus 2017 is een nieuwe wet ingevoerd over de examinering in het mbo. De wet stelt verdere eisen aan de samenstelling van de examencommissie, verduidelijkt haar taken en schrijft het bevoegd gezag een aantal taken toe. Wij zien dat instellingen sinds de invoering van de nieuwe wet veel tijd en aandacht schonken aan het herinrichten van de examencommissies en het professionaliseren van de leden. Inspecteurs hebben in de gesprekken met de examencommissieleden ervaren dat zij zich over het algemeen meer bewust zijn van hun rol en verantwoordelijkheid. Zij weten beter wat nodig is om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de exameninstrumenten, de afname en beoordeling en de diplomering voldoende geborgd is. Een volgende stap in de professionalisering van de examencommissie is om ook in de jaarverslagen te laten zien dat examencommissies reflecteren op hun rol, acties en het effect van hun handelen. Door de verslagen minder algemeen beschrijvend en feitelijk te laten zijn, kunnen ze bijdragen aan het verbeteren van de verantwoording en de kwaliteit van de examinering.

Onvoldoende borging door te veel focus op administratieve proces • Bij bijna 30 procent van de onderzochte opleidingen heeft de examencommissie de borging van de examinering en diplomering onvoldoende op orde. Deze examencommissies pakken hun borgende rol nog onvoldoende op. Veel van deze examencommissies richten zich te eenzijdig op het administratieve proces van diplomeren en hebben te weinig aandacht voor de inhoud. Hierdoor ligt een te groot accent op cijfercontrole en de controle op de compleetheid van examendossiers. Deze aandacht voor het administratieve proces betekent overigens niet dat wij overal zien dat examencommissies het administratieve proces voldoende borgen. Een andere indicatie dat examencommissies niet voldoende in positie zijn is als zij niet op een objectieve en deskundige manier vaststellen of een student voldoet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een diploma. Daarnaast worden fouten gemaakt, doordat examencommissies de wet- en regelgeving onvoldoende kennen of hanteren. Tenslotte zien we dat de kwaliteit van de afname en beoordeling niet altijd voldoende geborgd wordt en dat er sprake is van te weinig borging van de deskundigheid van de praktijkassessoren.

Signalen vooral over randvoorwaarden examinering en diplomering • De meeste signalen over examinering en diplomering die in schooljaar 2018/2019 bij de inspectie zijn binnengekomen betreffen de randvoorwaarden van examinering en diplomering. Zo gaat het merendeel van de signalen over de administratie, de examenplanning en de communicatie door de school. Signalen over de administratie van de school gaan over resultaten of cijfers, gemaakt werk en examenproducten die zijn kwijtgeraakt. Er is dan sprake van onzorgvuldige administratieve processen. Bij signalen over de planning van de examens door de school gaat het over het ontbreken van volgordelijkheid waardoor studenten niet op

tijd kunnen herkansen en mogelijk studievertraging oplopen of vertragen met de diplomering. Signalen over de communicatie van de school gaan over traagheid of onduidelijkheid, zodat signalen laat of helemaal niet worden opgepakt. Op basis van de binnengekomen signalen concluderen wij dat in het administratieve proces nog kansen liggen voor de examencommissies.

Niet beroepsgerichte vakken

Taal verdient meer aandacht • Binnen het mbo staat het taalonderwijs al enige tijd onder druk. De kwaliteit van de lessen blijft achter (Inspectie van het Onderwijs, 2019a) en studenten zijn minder tevreden over de lessen Nederlandse taal en rekenen, dan over Engels en beroepsgerichte vakken (JOB, 2018). Uit onderzoek blijkt dat er in het onderwijs weinig aandacht is voor leesmotivatie (Broekhof, Vaessen, Maarse, Aarssen & van Velzen, 2019). In het mbo lezen studenten weinig en ze doen het niet graag. Docenten hebben daar niet altijd een effectief antwoord op. Bovendien is in het mbo de aandacht voor leesbevordering minder dan op havo en vwo (Broekhof et al., 2019). Het onderwijs richt zich vooral op instrumenteel lezen. Jongeren worden weinig gestimuleerd om langere teksten of boeken te lezen.

Risico bij continuïteit docenten Nederlands • In onze onderzoeken bij instellingen merken we dat de continuïteit van de leraren Nederlands een knelpunt is. Dit blijkt ook uit de signalen die bij de inspectie binnenkomen. Meer dan bij andere vakken horen we dat studenten soms maandenlang geen Nederlandse les hebben gehad, of geen les van een bevoegde docent voor dat vak. In het mbo is het aantal vacatures het hoogste voor docenten Nederlands (Sapulete, Wester, Jellic & Vankan, 2019). We zien ook dat Nederlands vaak wordt aangeboden tijdens zelfstudie-uren of op leerpleinen. In de derde leerweg bestaat het vak Nederlands soms geheel uit zelfstudie. Dit komt de taalvaardigheid van de studenten niet ten goede.

Taal inbedden werkt positief • De taalvaardigheid van studenten wordt het meest bevorderd bij opleidingen die een visie op taal, of taalbeleid hebben. Uit onderzoek blijkt dat opleidingsprogramma's waarin taal- en vakonderwijs op elkaar afgestemd worden, succesvol zijn en voor betere resultaten zorgen dan wanneer het vak Nederlands losstaat van de beroepsvorming (Elbers, 2012; Meng, van der Meijden, Levels, Van Schooten, & van der Velden, 2017). Ook zien inspecteurs dat de inbedding van docenten Nederlands in het team bijdraagt aan taalbevordering. Bij die opleidingen is Nederlands niet alleen een zaak van de docent Nederlands, maar voelt het hele team zich verantwoordelijk. Zij laten Nederlands ook in de beroepsgerichte vakken aan bod komen. Zodra het terugkomt in alle lessen of deel uitmaakt van een project, is er bij studenten minder weerstand tegen Nederlands.

Socialiserende functie van het onderwijs

Kwalificeren voor de maatschappij is meer dan burgerschap • De socialiserende functie van het onderwijs reikt verder dan alleen burgerschapsonderwijs. Het is niet alleen belangrijk dat jongeren leren wat nodig is om deel uit te maken van de maatschappij (democratisch burgerschap en persoonlijke ontwikkeling), ook persoonlijkheidsontwikkeling hoort erbij. Nu er naast reguliere opleidingen steeds meer verkorte opleidingstrajecten worden aangeboden, komt de socialiserende functie meer onder druk. Als een student van school afkomt, is de burgerschaps- en persoonlijkheidsontwikkeling nog niet voltooid. Studenten die kunnen reflecteren op eigen denken en handelen, informatie(bronnen) op waarde kunnen schatten en het perspectief van anderen kunnen innemen, zijn in staat deze ontwikkeling ook na hun opleiding voort te zetten.

Bevorderen klassikale discussie • Het onderwijs heeft een belangrijke rol in de burgerschaps- en persoonlijkheidsontwikkeling van de student. Het onderwijs kan studenten leren omgaan met tegenstrijdige waarheden en de eigenheid van (elkaars) verbanden te accepteren. Gesprekken waarin open van gedachten wordt gewisseld en waarin studenten hun waarden kunnen uitwisselen, zijn een manier om dat te bereiken. Dit vraagt van docenten dat zij voor een veilige sociale omgeving zorgen en zelf voldoende kennis hebben van onderwerpen als vrijheid van meningsuiting, discriminatie en racisme. Zij moeten hun eigen opvattingen opzij kunnen zetten, om het gesprek aan te gaan met de

studenten over hun opvattingen en ideeën over de wereld om hen heen (Baay & Onstenk, 2018). Veel burgerschapsdocenten vinden het lastig om de actieve participatie van studenten in een klassikale discussie te bevorderen. Zij vermijden daarom klassikale discussies over actuele controversiële maatschappelijke onderwerpen (Kleijwegt, 2016; Voskuil, 2018).

Basiswaarden niet in het geding • Uit onderzoek in 2019 door de inspectie naar burgerschap bij vier bekostigde mbo-instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2020d), blijkt dat scholen de waarden respect, verdraagzaamheid, inlevingsvermogen en jezelf mogen zijn, uitdragen en bewaken. Studenten kennen over het algemeen de basiswaarden. We zien geen strijdigheden met deze basiswaarden. Er is bewust en programmatisch aandacht voor andersdenkenden. Wel maken docenten zich zorgen over het grote aantal studenten dat stress ervaart over zaken als geld, studiedruk en sociale druk. Docenten zien het als hun taak om studenten hierbij te begeleiden. Door ze te helpen bij het omgaan met levensvragen en verwachtingen van zichzelf en hun omgeving, krijgt het aspect persoonlijkheidsvorming een steeds wezenlijkere vorm binnen het burgerschapsonderwijs.

De rol van de docent

Achtergrond docenten • Een groot deel van de mbo-docenten komt uit het werkveld en/of heeft een beroepsgerichte opleiding gevolgd. Hierdoor zijn zij op de hoogte van het vakgebied en kunnen zij een goede relatie leggen tussen het onderwijs en het beroepenveld. 26 procent van de aangestelde docenten in het mbo in schooljaar 2018/2019 is een zij-instromer (Sapulete et al., 2019). Dit betekent meestal dat zij via een verkort traject hun lesbevoegdheid behaald hebben.

Visie en sturing op professionalisering van de docent • De huidige en toekomstige ontwikkelingen in het onderwijs, het beroepenveld en de maatschappij vragen om een duidelijke visie en sturing op de rol van de docent. Professionalisering kan, meer dan nu gebeurt, gekoppeld worden aan het bereiken van onderwijskundige doelen die aansluiten bij een visie op onderwijs. Ook het ministerie zet maatregelen in om ervoor te zorgen dat instellingen met hun strategisch personeelsbeleid de ontwikkeling van eigentijds en toekomstbestendig onderwijs stimuleren. Daar hoort ook sturing op meer eigenaarschap van het onderwijs bij. Eigenaarschap bij docenten is nodig zodat zij het onderwijs en hun professionele ontwikkeling (mede) kunnen vormgeven. De inspectie beoordeelt de kwaliteitsborging vaker voldoende wanneer een team zich verantwoordelijk voelt voor de invulling en uitvoering van de onderwijskwaliteit en er een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden is.

Belang van differentiatie neemt toe • Uit de stelselonderzoeken komt naar voren dat er nog weinig sprake is van succesvolle differentiatie. Dat komt ook omdat er niet altijd een duidelijke visie is op wat men met het onderwijs in relatie tot de doelgroep wil bereiken. Een leven lang ontwikkelen vraagt om onderwijs dat goed is afgestemd op de diverse groepen studenten: docenten die rekening houden met de individuele kenmerken van studenten en meer flexibilisering van het onderwijs als geheel. Hiermee neemt ook het belang van differentiëren toe. De inspectie voert momenteel een onderzoek uit naar de oorzaken van de achterblijvende kwaliteit van het inspelen op de leerbehoeften van studenten. Uit een eerste enquête onder docenten komen diverse oorzaken naar voren. Ten eerste spelen praktische en organisatorische zaken, zoals opstelling van het meubilair en groeps grootte een rol. Ten tweede ontbreekt de tijd om differentiatie goed voor te bereiden en gezamenlijk als team uit te voeren. Ten derde geven meerdere docenten aan, dat het binnen de opleiding of sector ontbreekt aan een onderwijsvisie op gedifferentieerd onderwijs.

Lerarenopleidingen: versterking van differentiëren • Naast meer aandacht voor differentiatie vanuit het mbo zelf, kan ook de lerarenopleiding meer aandacht aan differentiatie besteden. De helft van de pas afgestudeerde docenten is niet tevreden over differentiatievaardigheden die zij tijdens de opleiding heeft geleerd (Vrieling, 2018). Complexe differentiatievaardigheden vergen meer oefening en training en ook meer begeleiding daarbij. Bovendien kunnen deze pas worden geleerd na de beheersing van meer elementaire leraarvaardigheden (van der Grift, van der Wal & Torenbeek, 2011). Dat betekent dat de complexe differentiatievaardigheden ook tijdens de beroepsbeoefening verder moeten worden ontwikkeld. Dat geldt zeker ook voor docenten die een verkort opleidingstraject volgen.

5.4 Niet-bekostigde instellingen

Naast de instellingen voor bekostigd onderwijs, zijn er in Nederland iets meer dan 100 instellingen voor niet-bekostigd onderwijs. In 2017/2018 volgden bijna 40.000 studenten een opleiding aan een instelling voor niet-bekostigd onderwijs.

Veel vrouwen en oudere studenten • De populatie verschilt van die in het bekostigde onderwijs. Zo is ruim de helft van de studenten in het niet-bekostigd onderwijs dertig jaar of ouder. Bijna twee derde is vrouw. Dat laatste hangt waarschijnlijk samen met het grote aandeel studenten in het domein zorg en welzijn. Meer dan de helft van de studenten aan niet-bekostigde instellingen volgt een opleiding in het domein zorg en welzijn. Ruim een derde volgt een opleiding in de derde leerweg. Het aandeel studenten in de derde leerweg is vooral hoog bij de opleidingen in particuliere veiligheid, gezondheids- ondersteuning, pedagogisch werk en verpleging en verzorging.

Lage diplomaresultaten, vooral in de derde leerweg • In het niet-bekostigd onderwijs behaalt ongeveer 40 procent van de studenten een diploma binnen de gestelde tijd. Dat percentage verschilt per leeftijdsgroep. Het percentage studenten ouder dan 23 jaar dat binnen de gestelde tijd een diploma haalt, is gestegen ten opzichte van vorig jaar, maar het is nog steeds laag (tabel 5.4a). Mogelijk is de combinatie werk, gezin en opleiding zwaar. Slechts een beperkt percentage van de studenten die een opleiding in de derde leerweg volgt, behaalt binnen de gestelde tijd een diploma. Daar behaalt ongeveer een kwart van de studenten in 2017/2018 een diploma ten opzichte van ongeveer een derde in 2016/2017. Het succesvol doorlopen van de vaak sterk verkorte onderwijsprogramma's blijkt daarmee vaak niet haalbaar voor een groot deel van studenten. In combinatie met de grote omvang van het aantal opleidingen dat aangeboden wordt in de derde leerweg, vormt het voor de instellingen een belangrijke uitdaging om het rendement te verhogen en de uitval te verkleinen.

Tabel 5.4a Aandeel gediplomeerden per startgroep dat binnen de gestelde tijd een diploma haalt naar leeftijdscategorie in 2016/2017 en 2017/2018

	Jonger dan 23		Ouder dan 23	
	2016/2017	2017/2018	2016/2017	2017/2018
Entree*	-	-	-	-
Niveau 2	50,8	53,5	32,8	43,7
Niveau 3	56,0	55,2	33,1	42,6
Niveau 4	52,7	58,8	47,4	49,0
Totaal	53,5	57,3	39,8	46,2

*minder dan 100 deelnemers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020e

Kwaliteitszorg niet-bekostigd onderwijs vaak op orde • We hebben in schooljaar 2018/2019 22 niet-bekostigde instellingen onderzocht, een niet-representatieve steekproef. Bij het merendeel van de 22 bezochte besturen is de kwaliteitszorg en ambitie voldoende en bij 2 besturen is de kwaliteitszorg en ambitie als goed beoordeeld. Daarentegen zijn er ook 4 besturen waar de kwaliteitszorg en ambitie niet op orde is. De tekortkomingen zitten bij het gebrek aan zicht en sturing op de onderwijs- en examenkwaliteit. De verantwoording en dialoog is bij alle besturen voldoende en bij 2 instellingen goed. Op 1 instelling na, werkt bij alle besturen het beleid door tot op de werkvloer. Bij 19 van de 22 besturen komt het beeld dat zij hebben van hun opleiding(en) overeen met het beeld van de inspectie. Bij 11 instellingen is dat zelfs ruim voldoende of goed.

Stelselonderzoek niet-bekostigde instellingen: zorg en welzijn

Opleidingen zorg en welzijn • In schooljaar 2018/2019 onderzochten inspecteurs veertien nbi's die opleidingen in het domein zorg en welzijn aanbieden. Het ging om verschillende opleidingen op niveau 2 tot en met 4. Het beeld van de kwaliteitszorg bij deze nbi's komt overeen met het hierboven beschreven beeld van de kwaliteitszorg bij alle onderzochte nbi's.

Lessen en bpv op orde • Bij alle onderzochte opleidingen in het domein zorg en welzijn, zagen we lessen van voldoende kwaliteit. Ook de bpv was, op één opleiding na, overal voldoende. Eén opleiding kreeg de waardering goed voor de bpv.

Meeste knelpunten bij de kwaliteitsborging van examinering en diplomering • De examinering en diplomering is bij dertien van de zeventien onderzochte zorg en welzijn-opleidingen voldoende. Dat betekent dat bij een kwart van de opleidingen de examinering en diplomering niet op orde is. De problemen liggen vooral op het gebied van de kwaliteitsborging van examinering en diplomering. Er is ook een enkele tekortkoming bij het exameninstrumentarium en de afname en beoordeling van de examens. De examencommissies die nog niet voldoen aan de Regeling standaarden examenkwaliteit mbo 2017, kunnen niet goed beoordelen wat de kwaliteit is van de (externe) praktijkexamens. Er is niet voldoende zicht op de gelijkwaardigheid van de afname en beoordeling, net als op de deskundigheid van de assessoren. Bij de afname en beoordeling zijn studenten niet goed op de hoogte van alle zaken rondom het examen. Daarnaast lopen leren en examineren soms door elkaar.

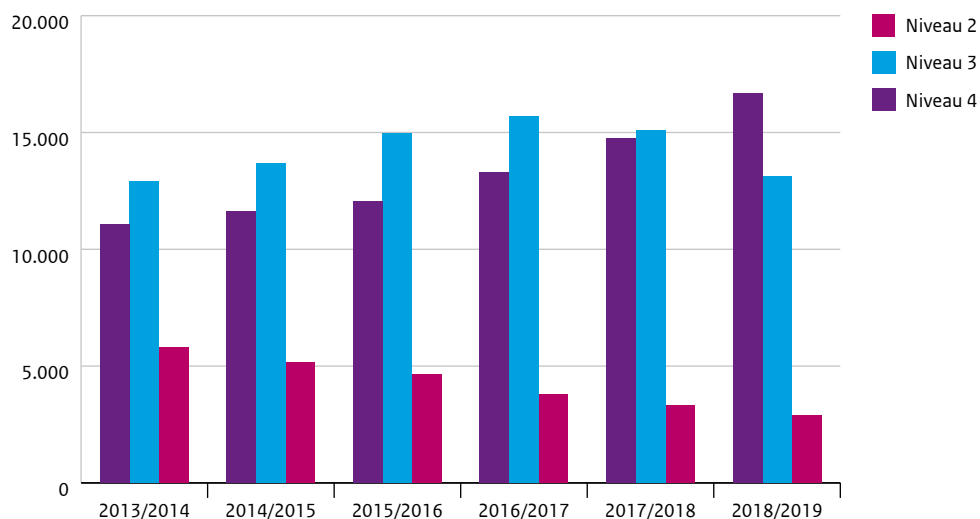
5.5 Toelatingsrecht

Toelatingsrecht ingevoerd per 2018/2019 • De eerstejaars studenten van 2018/2019 hadden als eerste cohort te maken met de Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht in het mbo. Deze wet beoogt de overgang van vmbo naar mbo te versoepelen, de positie van de student daarbij te versterken en de uitval bij, of vlak na de overstap te beperken. Om deze reden is onder meer 1 april ingevoerd als landelijke aanmelddatum voor alle studenten die naar het mbo willen gaan. Aanmelders die aan de wettelijke toelatingseisen voldoen, hebben het recht op toelating tot de opleiding van hun keuze en op een studiekeuzeadvies van de instelling waar ze zich hebben ingeschreven. Verder is het bindend studieadvies (bsa) voor eerstejaars ingevoerd. We hebben de eerste ervaringen met het toelatingsrecht het afgelopen jaar gevolgd.

Overstap soepeler • We zien dat de overstap voor studenten op sommige vlakken versoepeld is. Ook is de uitval bij de overstap van vmbo naar mbo nog iets verder teruggedrongen. Wel kunnen instellingen transparanter zijn over het recht op studiekeuzeadvies dat studenten hebben (Consortium zB MBO, 2019). En doordat instellingen intake-activiteiten vaker groepsgewijs vormgeven en studenten minder vaak aan diagnostische tests onderwerpen, is de aanmeldingsprocedure weliswaar minder belastend voor studenten, maar bestaat het risico dat opleidingen de ondersteuningsbehoefte van hun populatie bij de intake minder goed in beeld krijgen. Belangrijk is dat zij dit beeld op een ander moment verwerven, om de begeleiding goed vorm te kunnen geven.

Positie student versterkt • De positie van de student bij toelating in het toch al toegankelijke mbo is door het toelatingsrecht verder versterkt. De toenemende instroom van studenten op een hoog niveau is een indicatie van de verbetering van de positie van de student. Het percentage vmbo-kader-gediplomeerden dat op niveau 4 instroomt neemt toe, naar 51 procent in 2018/2019 (figuur 5.5a). Hoewel deze ontwikkeling al langer aan de gang is, is deze versterkt. In het voorgaande jaar stroomden ongeveer evenveel kadergediplomeerden in op niveau 3 als op niveau 4. In 2018/2019 was de instroom op niveau 4 ruim 10 procentpunten hoger dan op niveau 3. De bekendheid van het toelatingsrecht onder aankomende studenten moet nog wel omhoog, zodat studenten hun recht wanneer nodig ook kunnen opeisen.

Figuur 5.5a Aantal studenten met vmbo-kader-diploma naar instroomniveau in de periode 2013/14 – 2018/19



Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2020e*

Hogere plaatsing stelt eisen aan hele onderwijsproces • Instellingen geven aan dat zij vanwege het toelatingsrecht studenten toelaten die zij voorheen niet toegelaten zouden hebben vanwege een te laag niveau van de vooropleiding, onvoldoende capaciteiten, gebrek aan motivatie, een onrealistisch beroepsbeeld of meer persoonlijke omstandigheden (Consortium zB MBO, 2019). Hier kleeft een risico aan. Opleidingen moeten in staat blijven kwaliteit te bieden voor alle studenten. Veranderingen in de populatie brengen een nieuwe dynamiek in het onderwijs. Studenten moeten soms meer op hun tenen lopen en onder docenten is soms sprake van handelingsverlegenheid. De grotere differentiatie in niveau vraagt heroriëntatie op de groepsindeling, het programma en de begeleiding en meer differentiatie in de pedagogisch didactische aanpak. Het gevaar bestaat dat de hogere plaatsing leidt tot toename van de vsv of afstroom in de komende jaren.

Aandachtspunten • Wanneer bedrijven betrokken zijn bij de selectie van studenten voor bedrijfsgerichte trajecten binnen het bekostigd onderwijs is er een aandachtspunt. Deze opleidingen moeten namelijk toegankelijk blijven voor alle studenten die aan de toelatingseisen voldoen. Dat wil zeggen dat de opleidingen de inschrijving niet mogen beperken tot studenten die via de betreffende bedrijven worden aangemeld. Ook de inspanningsplicht van instellingen om kwalificatieplichtige studenten na een negatief bsa te begeleiden naar een nieuwe opleiding, verdient aandacht. Hoewel we nog geen beeld hebben van de omgang van opleidingen met het bsa, zien we wel dat een al te beperkte invulling van deze inspanningsplicht op gespannen voet staat met de kwalificatieplicht van de student.

5.6 Leven lang ontwikkelen en flexibilisering

Flexibilisering biedt kansen • De overheid en het onderwijsveld willen studenten, werknemers en werklozen de kans geven zich breed en een leven lang te ontwikkelen. Een van de manieren waarop ze dat stimuleren is de flexibilisering van het onderwijs. Het doel is om onderwijs toegankelijker en aantrekkelijker te maken, overgangen te versoepelen en onderwijs beter af te stemmen op individuele kenmerken (niveau, werksituatie, levensfase). Flexibilisering van het onderwijs helpt ook om adequater in te spelen op de veranderende vraag van (tekortsectoren op) de arbeidsmarkt. Er zijn stimulerende maatregelen in de vorm van subsidies en er wordt ruimte geboden in de vorm van experimenten.

Toename flexibele trajecten • Er is sprake van een toename van het aantal flexibele trajecten. Flexibilisering van het onderwijs is er in verschillende soorten en maten: flexibilisering in tijd (in instroommoment, duur en tempo van de opleiding), flexibilisering in plaats (binnen en buiten school, thuis, in de beroepspraktijk) en flexibilisering in programmering (verdieping, verbreding binnen en buiten de opleiding of sector). Al deze vormen hebben met elkaar gemeen dat er meer variatie ontstaat in de organisatie van het onderwijs en in wat studenten kennen en kunnen bij afronding van hun opleiding.

Flexibilisering vraagt goede verantwoording • Niet alle vormen van flexibel onderwijs staan onder dezelfde mate van toezicht. Het toezicht van de inspectie en de wetgeving is nog niet in alle opzichten passend. Zo is bijvoorbeeld ons toezicht op de derde leerweg beperkt. Wij richten ons op diplomagerichte opleidingen binnen het onderwijs en kijken vooral naar reguliere trajecten. Dit vraagt van instellingen dat zij ook de kwaliteitszorg van hun flexibel onderwijs goed op orde hebben en zich hierover kunnen verantwoorden.

Literatuur

- Allen, J., Belfi, B., Bijlsma, I., Fouarge, D., & Peeters, T. (2019). *Ad-opleidingen: omvang en rendement*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Baay, P., & Onstenk, J. (2018). *Beroepsvorming is ook burgerschapsvorming*. Geraadpleegd op 24 februari 2020 van: <https://www.scienceguide.nl/2018/02/beroepsvorming-is-ook-burgerschapsvorming>
- Broekhof, K., Vaessen, K., Maarse, J., Aarssen, J., & Velzen, T. van (2019). *Cijfers en meningen over lezen in Nederland: Kinderen, jongeren, leraren en ouders*. Utrecht: Sardes.
- Consortium 2B MBO (2019). *Evaluatie wet doelmatige leerwegen: Meting 2019*. Nijmegen: KBA Nijmegen; Research Ned.
- Elbers, E. (2012). *Iedere les een taalles? Taalvaardigheid en vakonderwijs in het (v)mbo. De stand van zaken in theorie en onderzoek*. Utrecht/Den Haag: Universiteit Utrecht/PROO.
- Grift, W van der, Wal, M. van der, & Torenbeek, M. (2011) Ontwikkeling in de pedagogisch didactische vaardigheid van leraren in het basisonderwijs. *Pedagogische Studiën*, 88(6) 416-432.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2015-2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019a). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019b). *Governance in het mbo: Een onderzoek naar raden van toezicht en het samenspel met bestuurders*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020a, nog te verschijnen). *Effectief mbo-2*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020b, nog te verschijnen). *Financiële ontwikkelingen bij kleinere roc's en vakinstellingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020c, nog te verschijnen). *In- en doorstroommonitor 2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020d). *Burgerschapsonderwijs en het omgaan met verschil in morele opvattingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020e). *Technisch rapport mbo. De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
- Inspectie van het Onderwijs (2020f, nog te verschijnen). *Versterking kwaliteitsborging: zelfbeoordeling en verbetering*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- JOB (2018). *JOB-monitor 2018*. Nijmegen: ResearchNed.
- Jobdigger (2020). *Marktaandeel mbo sinds 2014*. Arnhem: Jobdigger.
- Ketelaar E., Smulders, H., & Wagemakers, S. Excellence in creative-technical upper secondary VET: Characteristics of excelling students. In: B. E. Stalder & C. Nägele (Eds.), *Trends in vocational education and training research, Vol. II. Proceedings of the European Conference on Educational Research (ECER), Vocational Education and Training Network (VETNET)* [pp. 215-223]. Geraadpleegd op 24 februari 2020 van: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3371498>
- Kleijwegt, M. (2016). *Twee werelden, twee werkelijkheden: Hoe ga je daar als docent mee om?* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Meng, C., Van der Meijden, A., Levels, M., Van Schooten, E., & Van der Velden, R. (2017). *Competency-oriented secondary VET-Effects on competencies, further education and labor market*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut; Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Nuffic (2018). *Internationalisering in beeld 2018*. Den Haag: Nuffic.
- OCW (2019a). *Aanpak stagediscriminatie mbo. Kamerbrief 25 oktober 2019*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2019b). *Referentieraming 2019*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

- Sapulete, S., Wester, M., Jelicic, N., & Vankan, A. (2019). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2018-2019. Jaarrapportage 2018-2019*. Rotterdam: Ecorys; Dialogic.
- SBB (2019). *Rapportage Monitor Keuzedelen: Meting 5 – oktober 2019*. Zoetermeer: Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB).
- SER (2019). *Hoge verwachtingen. Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad (SER).
- Voskuil, B. (2018). *Door participatie in de klas, participatie in de maatschappij. Klassikale discussies over actuele controversiële maatschappelijke onderwerpen in het Middelbaar beroepsonderwijs* (Masterthesis, Universiteit Utrecht). Geraadpleegd op 24 februari 2020 van: <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/368204/Masterthesis%20Voskuil%2C%20B-5753759.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Vrielink, S. (2018) *Startende docenten in het mbo. Uitkomsten van de Loopbaanmonitor*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

6 Hoger onderwijs

6.1	De student	174
6.2	Verschillen tussen instellingen	182
6.3	Studentenwelzijn	193
6.4	Kwaliteit en kwaliteitszorg	194
6.5	Wetgeving en de praktijk van het hoger onderwijs	198
	Literatuur	204

Hoger onderwijs

Kengetallen 2019

Hoger beroepsonderwijs

Associate degree

Aantal studenten

13.907

bekostigd

Aantal opleidingen*

234

bekostigd

66

niet-bekostigd

Bachelor

Aantal studenten

435.717

bekostigd

Aantal opleidingen*

1.508

bekostigd

291

niet-bekostigd

Master

Aantal studenten

13.198

bekostigd

Aantal opleidingen*

236

bekostigd

121

niet-bekostigd

Aantal instellingen

Bekostigd

36

Niet-bekostigd

67

Wetenschappelijk onderwijs

Bachelor

Aantal studenten

192.982

bekostigd

Aantal opleidingen*

495

bekostigd

2

niet-bekostigd

Master

Aantal studenten

111.470

bekostigd

Aantal opleidingen*

1.139

bekostigd

12

niet-bekostigd

Aantal instellingen

Bekostigd

18

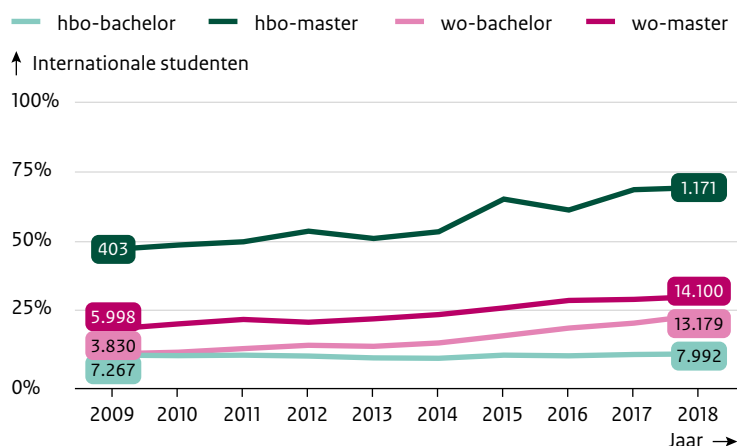
Niet-bekostigd

2

* Exclusief bekostigde opleidingen aan niet-bekostigde instellingen en niet-bekostigde opleidingen aan bekostigde instellingen

Toename instroom internationale studenten

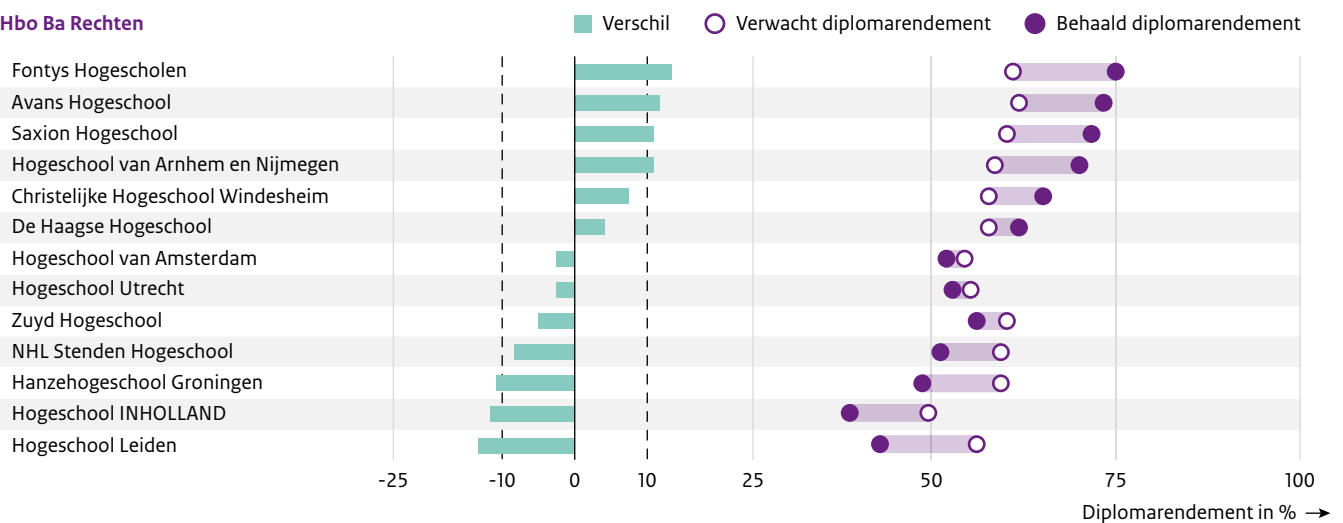
In de afgelopen tien jaar is de instroom van internationale studenten toegenomen. Zowel in aandeel als in aantal zijn er grote verschillen tussen onderwijssoorten.



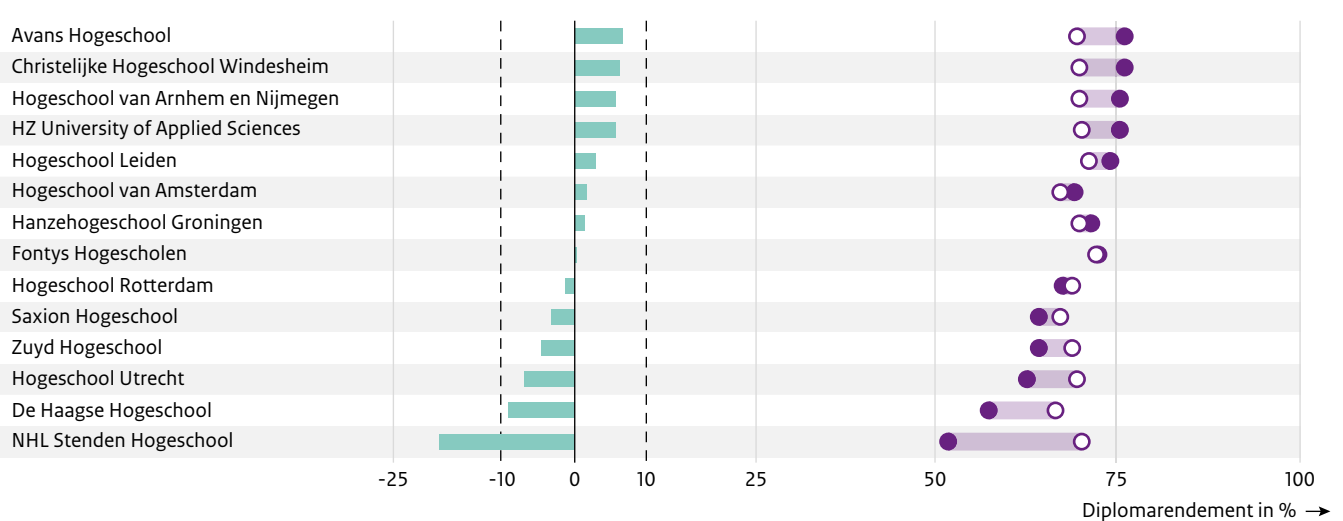
Instellingsverschillen hoger onderwijs

Er zijn rendementsverschillen tussen onderwijsinstellingen. Per opleiding kan voor verschillende instellingen het behaalde* en verwachte studierendement worden vergeleken. Kwaliteit kan een deel van de verschillen verklaren, maar niet alles.

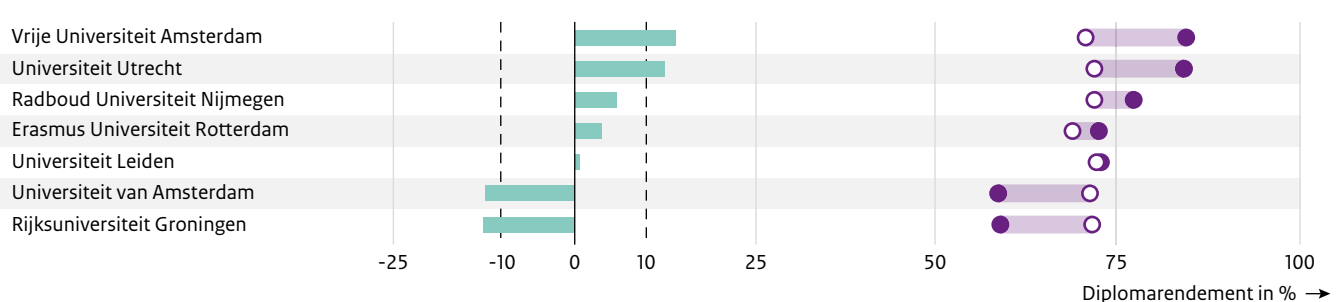
Hbo Ba Rechten



Hbo Ba Commerciële economie



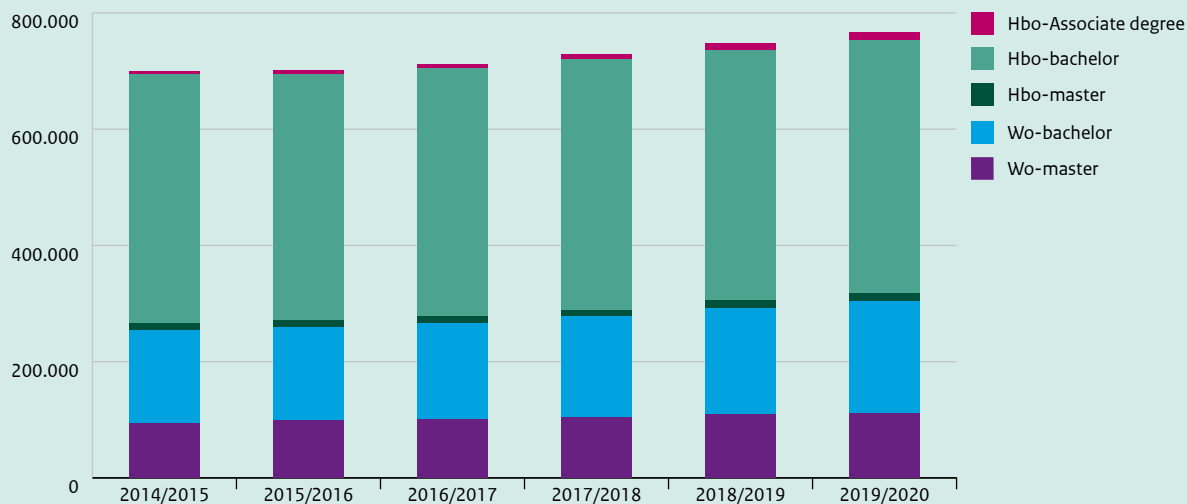
Wo Ba Geschiedenis



* rendement herinschrijvers na de nominale studieduur plus twee jaar

Kengetallen Hoger onderwijs

Steeds meer studenten ingeschreven in het bekostigd hoger onderwijs



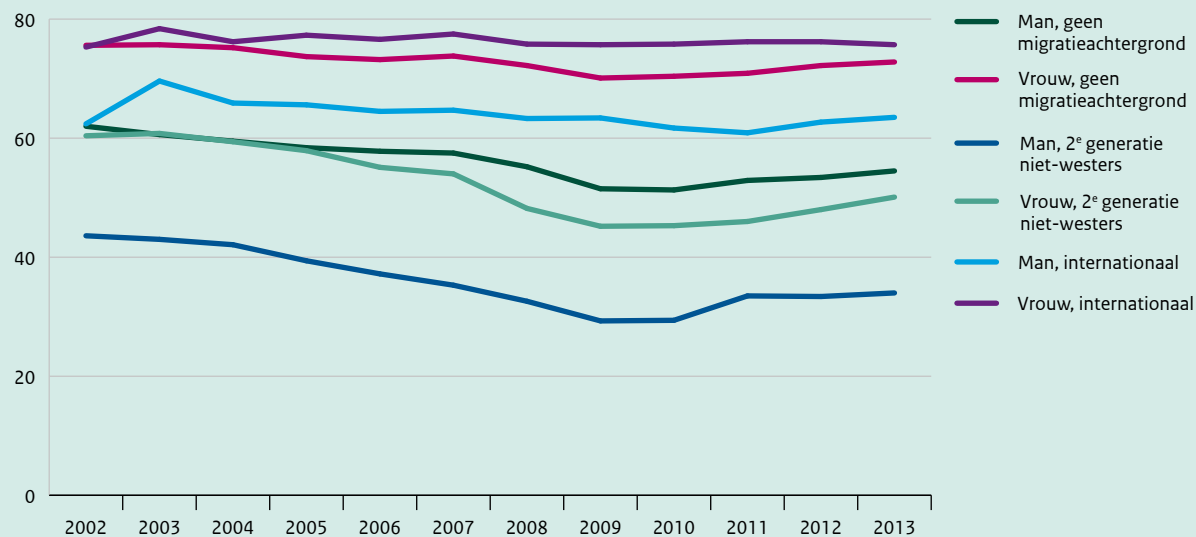
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

Veel verandering in opleidingsaanbod; groei aantal Ad's en afname bachelors

			2009	2019
Niet-bekostigde instelling	Niet-bekostigde opleiding	Associate degree	3	66
		Hbo-bachelor	276	291
		Wo-bachelor	1	2
		Hbo-master	59	121
		Wo-master	11	12
	Bekostigde opleiding	Associate degree	-	4
		Hbo-bachelor	-	31
Bekostigde instelling	Niet-bekostigde opleiding	Hbo-bachelor	12	1
		Hbo-master	92	73
		Wo-master	84	112
	Opleiding bekostigd	Associate degree	136	234
		Hbo-bachelor	1.974	1.508
		Wo-bachelor	563	495
		Hbo-master	170	236
		Wo-master	1.433	1.139

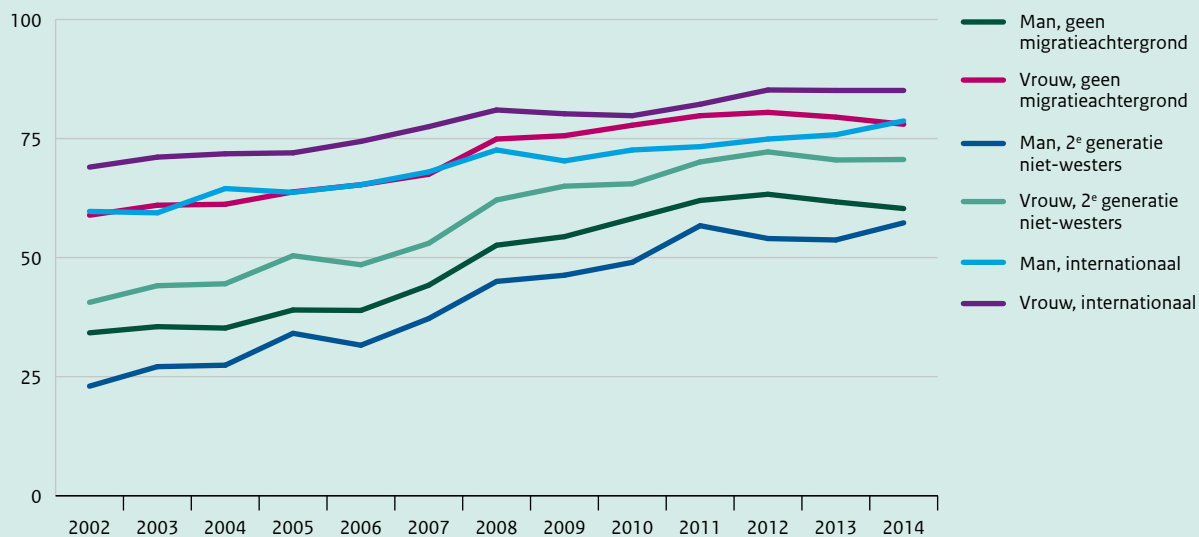
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

Vershil in studiesucces hbo-bachelor na 5 jaar tussen mannen en vrouwen wordt groter



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

Vershil in studiesucces wo-bachelor na 4 jaar tussen mannen en vrouwen wordt kleiner



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c



Samenvatting

Toename instroom • De instroom van studenten in het bekostigd hoger onderwijs neemt toe, in het wetenschappelijk onderwijs veel sterker dan in het hoger beroepsonderwijs. De groei in het wetenschappelijk onderwijs komt vooral doordat er meer internationale studenten instromen. De groei in het hoger beroeps-onderwijs hangt samen met de toename van studenten in de Associate degree. De hbo-bachelor zal naar verwachting de komende jaren krimpen.

Toegankelijkheid niet onder druk • De brede toegankelijkheid van het hoger onderwijs staat niet onder druk. Maar, bij opleidingen met een beperkt aantal plaatsen, komen minder Nederlandse studenten binnen met een niet-westerse migratieachtergrond, minder Nederlandse vrouwen en minder studenten waarvan de ouders een lager inkomen hebben.

Verschillen in studiesucces • Ongeveer zes van de tien studenten van de hbo-bachelor hebben drie jaar na de nominale studieduur een hoger onderwijsdiploma. Datzelfde geldt voor acht op de tien studenten van de wo-bachelor. Mannelijke studenten doen het minder goed dan vrouwelijke studenten en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond minder goed dan studenten zonder die achtergrond. In het hbo zijn de verschillen tussen mannen en vrouwen de laatste tien jaar wat groter geworden. Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond beginnen, zeker in het wo, hun achterstand in te halen.

Instellingsverschillen in rendement • Opleidingen aan diverse instellingen verschillen in de verhouding tussen het gerealiseerde rendement en het rendement dat verwacht mag worden op basis van de studentenpopulatie. Ook verschillen zij in de diplomakans voor verschillende groepen studenten. Deze verschillen hangen deels samen met de kwaliteit van het onderwijs, en kunnen ook verband houden met verschillen in niveau, toegankelijkheid of profilering. Het is wenselijk dat alle instellingen en opleidingen over rendementsverschillen in gesprek gaan, intern, met elkaar en met stakeholders. Zo kunnen opleidingen van elkaar leren.

Aansluiting arbeidsmarkt goed • Het arbeidsmarkt-perspectief van afgestudeerden is over het algemeen goed. Velen hebben direct een baan en meestal ook op niveau. Studenten met een wo-bachelor of wo-master-diploma hebben een relatief hoger uurloon na 5 jaar dan hbo-bachelor-gediplomeerden. Studenten met twee hbo-diploma's en wo-studenten met twee afgeronde masters hebben een hoger salaris dan studenten die één opleiding hebben afgerond.

Kennisdeling rond studentenwelzijn nodig • Het is moeilijk vast te stellen hoe het gaat met het welzijn van studenten, laat staan welke aanpak het studentenwelzijn verbetert. In de praktijk is niet altijd sprake van een structurele en integrale aanpak van studentenwelzijn. Intensivering van kennisuitwisseling is nodig. Expliciete aandacht voor studentbegeleiding bij de visitatie en accreditatie van bestaande opleidingen kan een impuls zijn voor kennisdeling.

Kwaliteit en kwaliteitszorg • Het percentage opleidingen in het Nederlandse hoger onderwijs dat voldoet aan de basiskwaliteit is 97,5 procent. Het hoger onderwijs is van goede kwaliteit. Wel zijn er mogelijkheden tot verdere verbetering van het hoger onderwijs en doorontwikkeling van het accreditatiestelsel. Ten eerste is het wenselijk aspecten als rendement, sociale veiligheid, welzijn en begeleiding van studenten beter in beeld te brengen. Ten tweede kunnen de verbetermogelijkheden met betrekking tot toetsing, vooral in het wo, meer worden gedeeld.

Wetgeving • De afgelopen jaren is het hoger onderwijs complexer geworden. In steeds meer gevallen sluit de organisatie en invulling van het hoger onderwijs minder goed aan bij kernbegrippen in de wet- en regelgeving. Daardoor zien we problemen voor het zicht op kwaliteit, governance, doelmatigheid, rechtmatigheid, transparantie en de ervaren betrouwbaarheid van de overheid. Een actualisatie van de wetgeving zou hierop een passend antwoord moeten zijn.

6.1 De student

Instroom bekostigd onderwijs

Instroom met een kwart gegroeid • Zowel in het hoger beroepsonderwijs (hbo) als in het wetenschappelijk onderwijs (wo) groeit de instroom in het bekostigd onderwijs. In 2018 begonnen 271.123 studenten aan een Associate degree-, bachelor- of masteropleiding in het hoger onderwijs. Dit is een toename van bijna een kwart (23,2 procent) ten opzichte van 2008. Vooral de wo-bachelor groeit, met bijna 38 procent sinds 2008. In totaal staan in studiejaar 2018/2019 747.651 studenten ingeschreven aan een bekostigde opleiding. Daarvan volgen 455.237 studenten een hbo- en 292.414 studenten een wo-opleiding. Het aantal internationale studenten dat een volledige opleiding in Nederland volgt, is in het hbo 29.501 en in het wo 56.052.

Instroom Associate degrees groeit fors • Het bekostigd hbo groeit vooral doordat relatief meer studenten instromen in Associate degrees (Ad's): van 1.868 studenten in de Ad-programma's in 2008, naar 6.578 studenten in Ad-opleidingen in 2018. Dit is een toename van 4.710 studenten. Zij komen steeds vaker van het mbo (84 procent). Ongeveer twee derde van alle bekostigde hogescholen bieden Ad's aan. Maar er is een concentratie van Ad-studenten bij een beperkt aantal instellingen. Ongeveer 6 van de 10 Ad-studenten begint aan een Ad bij een viertal hogescholen, namelijk de Christelijke Hogeschool Windesheim, Avans Hogeschool, Hogeschool Rotterdam en NHL Stenden. Deze instellingen hebben de ontwikkeling van Ad's tot een speerpunt in hun beleid gemaakt. De direct instromende voltijdstudenten volgen meestal een opleiding in de sectoren economie en techniek.

Groei instroom in hbo-bachelor vlakt af • Ook in 2018 nam de instroom in de hbo-bachelor toe, tot 134.923 studenten, maar de groei gaat steeds minder hard. Naar verwachting zal de instroom in de voltijd bachelor de komende jaren afnemen als gevolg van demografische ontwikkelingen (CBS/DUO/OCW, 2020). De sectorkeuze van studenten in de hbo-bachelor is sinds 2008 veranderd. In deze periode nam de instroom in de sector techniek met meer dan 6.000 studenten toe (45 procent). In dezelfde periode nam de instroom in de sector onderwijs met 17 procent af. De groei in de sector techniek komt deels door de groeiende aandacht voor deze sector. De daling in de sector onderwijs komt voor een belangrijk deel door de hogere kwaliteitseisen van de lerarenopleidingen basisonderwijs voor de mbo-instromers.

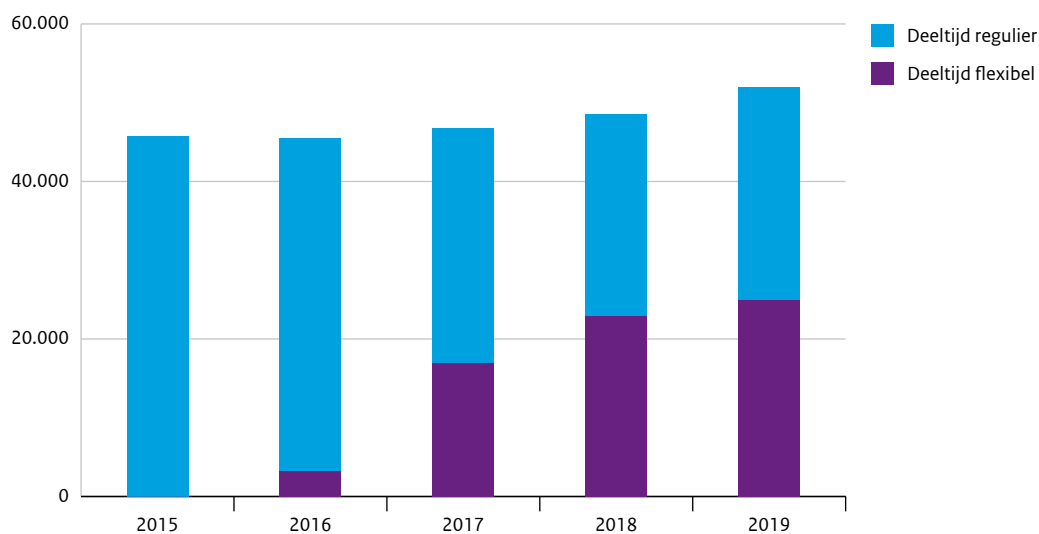
Doorstroom vanuit mbo en vwo naar hbo bachelor stagneert • De groei van het aantal mbo 4-gediplomeerden vertaalt zich niet in een groei van de instroom van deze studenten in de hbo-bachelor. Het percentage mbo 4-gediplomeerden dat direct doorstroomt naar het hoger onderwijs is sinds examenjaar 2014/2015 gedaald (Inspectie van het Onderwijs, 2020a). Dit komt door de gunstige arbeidsmarkt voor mbo 4-afgestudeerden (zie ook hoofdstuk 5). De doorstroom vanuit het vwo neemt al jaren af. Het aantal vwo-diploma's is de laatste 10 jaar zo goed als stabiel. Van de gediplomeerde vwo'ers neemt de doorstroom naar de hbo-bachelor langzaam, maar gestaag af. Tien jaar geleden was de direct aansluitende doorstroom nog ruim 13 procent, dit is nu ruim 9 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2020a).

Instroom in de hbo-master stabiel • In de hbo-master stromen de afgelopen 10 jaar steeds rond de 5.600 studenten per jaar in. Tussen 2008 en 2018 is wel sprake van grote percentuele verschillen in de instroom tussen voltijd, deeltijd en duaal. De instroom in de master voltijd is met 77,6 procent gestegen, de instroom in de master deeltijd is met 24,9 procent gedaald en de instroom in de master duaal is bijna verdubbeld.

Instroom internationale studenten kunstenhogescholen stijgt • In de hbo-masterfase zijn het vooral de hogescholen voor de kunsten die grote aantrekkingskracht hebben op internationale studenten. Bij de hbo masters is in 10 jaar de internationale instroom toegenomen van 47 procent tot 69 procent. In de hbo-bachelor is het percentage internationale studenten stabiel en ligt rond de 6 à 7 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2019b).

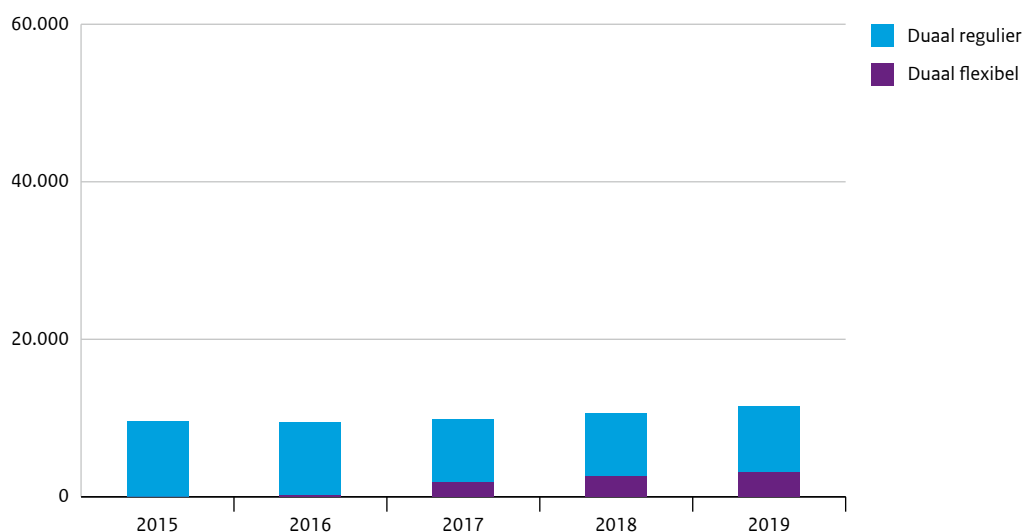
Flexibele trajecten groeien verder • In 2019 is het aantal studenten in deeltijd en duale hbo-opleidingen 63.482. Dit is in vergelijking met 2018 een toename van 4.361 studenten. 48 procent van de studenten binnen een deeltijdopleiding volgt een flexibel traject. Het aantal studenten binnen een dergelijk traject is in 2019 met 2.085 toegenomen (figuur 6.1a). Binnen duale opleidingen volgt 27 procent een flexibel traject. Dit is een toename van 534 studenten ten opzichte van 2018 (figuur 6.1b). We concluderen dat de flexibele trajecten in een duidelijke behoefte van studenten voorzien.

Figuur 6.1a Aantal ingeschreven studenten in deeltijd hbo-opleidingen naar regulier of flexibel traject in de periode 2015-2019 (n 2019=51.908)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

Figuur 6.1b Aantal ingeschreven studenten in duale hbo-opleidingen naar regulier of flexibel traject in de periode 2015-2019, (n 2019=11.574)

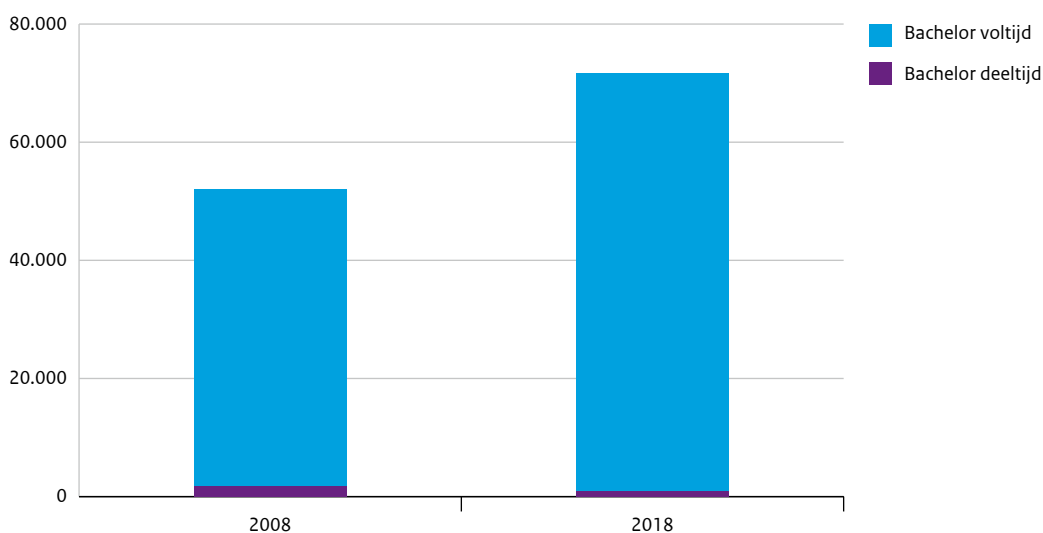


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

Instroom in de wo-bachelor neemt toe • Het aantal studenten dat aan een wo-bachelor begint neemt toe. In 2018 startten 71.601 studenten een wo-bacheloropleiding. Dit is een stijging van bijna 38 procent ten opzichte van 2008, toen 52.001 studenten startten (figuur 6.1c). De verwachting is dat de komende jaren de instroom in de wo bachelor en master verder toeneemt (CBS/DUO/OCW, 2020). De instroom stijgt in bijna alle sectoren, vooral in de sectoren techniek (met 58 procent) en sectoroverstijgend (overwegend University Colleges).

Geringe omvang deeltijd wo • De instroomontwikkeling in de deeltijd bachelor staat in schril contrast tot die in de voltijd bachelor: de instroom in de deeltijd bachelor is in de afgelopen 10 jaar teruggelopen naar 939 studenten, bijna een halvering. Bij de deeltijd master staan in totaal in 2018 3.169 studenten ingeschreven en bij de duale master 551 studenten. Dit is exclusief studenten van de Open Universiteit. In het hbo is het aandeel deeltijd studenten hoger dan in het wo. Blijkbaar spelen bacheloropleidingen in het wo, uitgezonderd de Open Universiteit, een minder belangrijke rol in de voorzieningen voor werkenden in het kader van leven lang leren dan opleidingen in het hbo.

Figuur 6.1c Aantal studenten dat instroomt in een wo-bacheloropleiding voltijd of deeltijd in de periode 2008 t/m 2018 (n 2018 =71.601)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

Groei wo-bachelor door internationalisering • De groeiende instroom in de wo-bachelor komt vooral doordat meer internationale studenten instromen. In 2008 had 9 procent van de studenten die begonnen aan een wo-bachelor een internationale achtergrond. In 2018 is dat toegenomen tot 23 procent (13.179 studenten). Het betreft voor driekwart EER-studenten, dit zijn studenten uit landen die horen bij de Europese Economische Ruimte. Door de toenemende internationalisering wordt de studentenpopulatie meer divers en dat stelt andere eisen aan het onderwijs. Ongeveer een derde van de wo-bacheloropleidingen heeft een internationale instroom van meer dan 20 procent. Dit betreft vooral opleidingen in de sector taal en cultuur, maar ook de sectoren gedrag en maatschappij, techniek, economie en natuur (Inspectie van het Onderwijs, 2019b).

Veel internationale studenten in de master • De instroom van Nederlandse en internationale studenten in de wo-master is de afgelopen 10 jaar gestegen met 55,3 procent, van 33.735 studenten in 2008 naar 52.376 in 2018. Ook hier komt de groei voornamelijk door de toenemende internationale instroom. Bijna twee derde van de wo-masteropleidingen heeft een internationale instroom van meer dan 20 procent. Uitgedrukt in percentages studenten: in 2008 had 17 procent van de studenten die begonnen aan een wo-master een internationale achtergrond. In 2018 is dat toegenomen tot bijna 30 procent. Deze vinden we vooral in de sectoren techniek, gedrag en maatschappij, economie en taal en cultuur (Inspectie van het Onderwijs, 2019b).

Niet-bekostigd onderwijs

Gegevens over niet-bekostigde studenten onvolledig • De kwaliteit en volledigheid van de registerdata in het niet-bekostigd hoger onderwijs is niet voldoende om de prestaties van het totale niet-bekostigde onderwijs, in termen van aantal studenten en studentsucces, in beeld te brengen (OCW, 2019). DUO heeft, op ons verzoek, voor de niet-bekostigde instellingen het aantal ingeschreven studenten geleverd. Op basis van deze voorlopige gegevens, ontstaat het volgende beeld. In december 2019 staan er 41.240 studenten aan een geaccrediteerde opleiding ingeschreven. Daarnaast volgen 5.860 studenten onderdelen van een opleiding via het traject vraagfinanciering en 6.268 studenten één of meer modules van een geaccrediteerde opleiding. Deze gegevens hebben betrekking op 64 van de 67 niet-bekostigde instellingen. Omdat deze voorlopige gegevens nog niet voldoende betrouwbaar zijn, moeten we het niet-bekostigd hoger onderwijs verder buiten beschouwing laten, als het gaat om studentgegevens en studentsucces. Zo komt de rol van het niet-bekostigd onderwijs als aanbieder van flexibel onderwijs voor werkenden niet in beeld. Het is wenselijk dat de instellingen, de Nederlandse Raad voor training en Opleiding (NRTO) en het ministerie (inclusief DUO) zich met verhoogde inspanning, samen inzetten om betrouwbare cijfers beschikbaar te krijgen.

Aantal niet-bekostigde instellingen neemt af • Het aantal niet-bekostigde instellingen (nbi's) neemt al jaren af. Sommige kleine nbi's bouwen het geaccrediteerde opleidingsaanbod af, waardoor een aantal kleine instellingen uiteindelijk zal ophouden te bestaan. Uit bestuursgesprekken en de verslagen van werkzaamheden van de nbi's blijkt dat minder studenten zich inschrijven voor het geaccrediteerde onderwijs. Dit is een veelvoorkomende reden voor deze afbouw. Sommige studenten willen slechts enkele modules volgen en hebben niet de intentie de gehele geaccrediteerde opleiding af te ronden. Voor een tweetal niet-bekostigde instellingen is de afgelopen jaren door ingrijpen van de minister de accreditatie ingetrokken.

Toegankelijkheid van het hoger onderwijs

Hoger onderwijs in het algemeen toegankelijk • Evenals in voorgaande jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2017; 2018b) zijn er geen aanwijzingen dat de brede toegankelijkheid van het hoger onderwijs in het geding is. De deelname van Nederlandse aspirant-studenten die voldoen aan de geldige vooropleidingseisen blijft groeien (Inspectie van het Onderwijs, 2019b). Ten opzichte van vorig jaar zijn er geen substantiële wijzigingen in de doorstroom naar het hoger onderwijs. Dit is een indicatie dat de toegankelijkheid op peil is gebleven (Van den Broek et al., 2019). De instroom van Nederlandse studenten met een niet-westerse migratieachtergrond is in de afgelopen tien jaar in het hbo met ruim een vijfde gestegen en in het wo bijna verdubbeld.

Kleine verschillen tussen groepen blijven zichtbaar • In recent onderzoek (Inspectie van het Onderwijs, 2019b) is geen duidelijke samenhang gevonden tussen de omvang van de internationale instroom en de samenstelling van de Nederlandse studentenpopulatie. Maar bij hbo- en wo-opleidingen met een beperkt aantal plaatsen, neemt bij een grote internationale instroom het aandeel Nederlandse studenten met een niet-westerse migratieachtergrond, Nederlandse vrouwen en studenten van ouders uit de lagere inkomensgroepen af. Mogelijk dat, naast de selectiemethoden van instellingen, zelfselectie hier een rol speelt. In 2020 doet de inspectie verder onderzoek naar zelfselectie.

Selectie bij hbo-bachelors neemt af, bij wo-bachelors toe • Het aantal hbo-bacheloropleidingen met een numerus fixus is afgenomen van 48 in 2018, naar 36 in 2019. Deze daling komt grotendeels voor rekening van de sector gezondheidszorg. De opleidingen Verpleegkunde die in 2018 een fixus kenden, hebben deze in 2019 niet meer. Het aantal wo-bacheloropleidingen met een numerus fixus is net als in 2018 toegenomen. Waren er in 2018 nog 47 bacheloropleidingen met een fixus, in 2019 is dit toegenomen tot 56. De stijging betreft vooral de sectoren techniek en gedrag en maatschappij (Inspectie van het Onderwijs, 2020a).

Selectie bij wo-masters neemt licht af • Het aandeel masteropleidingen dat selectie-eisen stelt aan studenten is afgenomen. In 2018 stelde bijna 38 procent van de masteropleidingen selectie-eisen. Het jaar daarvoor was dit nog 41 procent. Deze afname zien we vooral bij de reguliere masteropleidingen (uitgezonderd de researchmasters). De researchmasters laten over 3 jaar een stabiel beeld zien. Bijna alle researchmasters stellen selectie-eisen. Afgelopen jaar is er echter wel een beperkte toename van het aantal wo-masters met selectie-eisen en een capaciteitsbeperking. (Inspectie van het Onderwijs, 2020a).

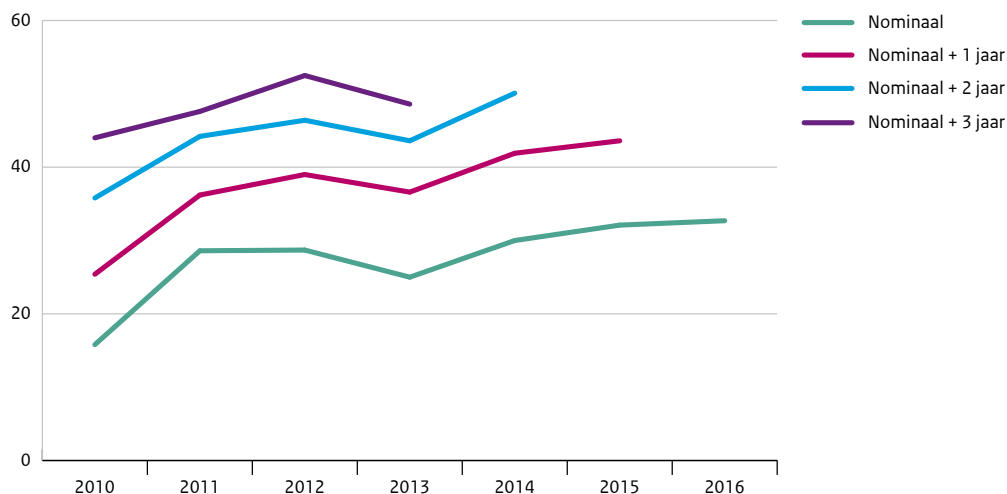
Doorstroom hbo naar wo niet overal mogelijk • Het percentage hbo-bachelorgediplomeerden dat voor een wo-master kiest, is al jaren stabiel: 11 procent. Niet alle wo-masters staan open voor hbo-bachelorgediplomeerden. Bijna 3 op de 10 voltijdmasteropleidingen in het wo zijn niet toegankelijk voor gediplomeerden van een hbo-bacheloropleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2019a). De researchmasters buiten beschouwing gelaten, geldt dat voor bijna 1 op de 5 reguliere voltijdmasters. Wo-masters die niet openstaan voor hbo-bachelorgediplomeerden voeren inhoudelijke argumenten aan: hbo-afgestudeerden zouden niet over de juiste voorkennis beschikken. In een aantal gevallen is daar weinig aan te doen, omdat er voor het beroep waartoe de wo-master opleidt, strikte beroepsvereisten zijn geformuleerd. Dit betreft onder andere masters in de sectoren gezondheidszorg en recht. Waar beroepsvereisten geen belemmering vormen, bieden wo-instellingen soms een premaster aan om de vereiste voorkennis op te doen. Maar in een aantal gevallen ontbreken passende premasters voor hbo-afgestudeerden. Dat kan deels verklaard worden doordat in de huidige bekostigingssystematiek premasters niet apart worden bekostigd maar uit de lump sum van de wo instelling moeten komen.

Studiesucces

Ad's volop in ontwikkeling • De prestaties van de Ad's zijn nu nog moeilijk te duiden. De groei van het aantal Ad'ers en de inrichting en inbedding zijn sterk in ontwikkeling. Deze opleidingen zijn sinds 2018 eigenstandige opleidingen met een erkend getuigenschrift. De opleidingen zijn (deels) nieuw ontwikkeld en kennen een flinke groei in studentenaantallen. Het studiesucces is nu nog alleen te beschouwen op basis van de Ad-programma's, nog niet van de opleidingen.

Studiesucces Ad's laag • Studiesucces, vanuit het perspectief van de student, is het behalen van een diploma. Ook als de student een diploma haalt aan een andere opleiding, instelling of onderwijssoort (hbo/wo) is dit een succesvol einde van een carrière in het hoger onderwijs. Studenten die het bekostigd hoger onderwijs zonder diploma verlaten, blijven bij de berekening van het studiesucces buiten beschouwing. Zo gezien, is het percentage studenten dat start aan een Ad-programma en uiteindelijk een diploma haalt laag. Over de jaren neemt het studiesucces wel toe (figuur 6.1d). Van de groep studenten die in 2015 aan een Ad is gestart, heeft bijna een derde na de nominale studieduur een diploma gehaald. Een jaar na de nominale studieduur is dat toegenomen tot bijna 44 procent. In eerdere jaren lagen deze percentages lager. Van de gediplomeerde Ad-studenten stroomde de afgelopen jaren zo'n 30 procent door naar een hbo bachelor.

Figuur 6.1d Percentage Ad-studenten dat een diploma haalt in het hoger onderwijs na 2 jaar of meer, cohorten 2010-2016 (n 2016=1.037)

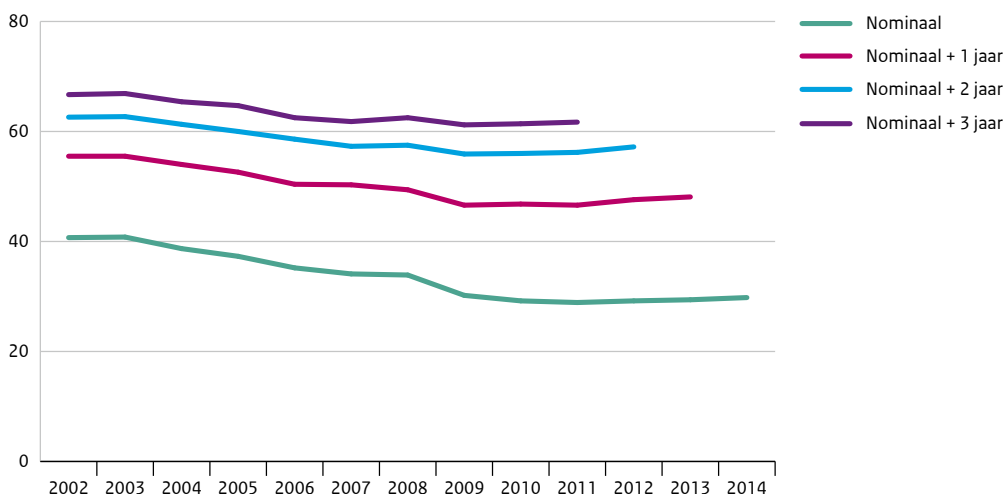


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

Deeltijd en duaal Ad succesvoller • Studenten aan een deeltijd of duale Ad-opleidingsvariant maken vaker hun studie af dan voltijd Ad-studenten. Van de deeltijd en duale Ad'ers die in 2011 instroomden, behaalde namelijk iets meer dan de helft een diploma. (Allen, Belfi, Bijlsma, Fouarge & Peeters, 2019).

Van de hbo-studenten haalt 6 op de 10 een diploma • Van de studenten die in 2014 aan een hbo-bacheloropleiding zijn gestart, haalde ongeveer 30 procent binnen de nominale studietijd van 4 jaar een diploma (figuur 6.1e). Voor de studenten die in 2011 startten, kunnen we een langere periode van 7 jaar in beeld brengen. Na de nominale studieduur plus 3 jaar, heeft 62 procent een diploma behaald aan een hogeschool of universiteit. Ongeveer driekwart daarvan haalde een diploma aan de opleiding waaraan ze oorspronkelijk begonnen; een kwart een diploma aan een andere opleiding. Het percentage studiesucces stijgt met meer inschrijvingsjaren nauwelijks verder. Dat betekent dat iets minder dan 38 procent van degenen die in 2011 aan een hbo-bachelor zijn begonnen, geen diploma haalt. Ruim 16 procent daarvan is na het eerste jaar uitgevallen. De ongeveer 38 procent die het bekostigd hoger onderwijs heeft verlaten, is vertrokken naar het mbo, of het niet-bekostigd (hoger) onderwijs, of in geval van internationale studenten terug naar het land van herkomst, of ze zijn gaan werken. Een klein deel is nog bezig met een opleiding in het hoger onderwijs. Van den Broek et al. (2019) geeft aan dat van studenten die uitvallen uit het hbo weinig bekend is wat zij gaan doen. Van de uitvallers na het eerste jaar van het instroomcohort 2017/2018 is 11 procent overgestapt naar het mbo. Van de rest is de bestemming onbekend.

Figuur 6.1e Percentage hbo bachelorstudenten dat dat een diploma haalt in het hoger onderwijs na 4 jaar of meer, cohorten 2002-2014 (n 2014=86.420)



Bron: *Inspectie van het Onderwijs, 2020c*

Verschil man vrouw in hbo bachelor groter • Er zijn verschillen in studiesucces tussen groepen studenten (zie ook Kengetallen). Het diplomarendement van de groep studenten met ouders uit de lagere inkomensgroepen blijft duidelijk achter bij dat van studenten uit de midden en hogere inkomensgroepen. Internationale studenten hebben in het hbo een hoger diplomarendement (71 procent) dan Nederlandse studenten (61 procent). Dit verschil is de afgelopen jaren wel kleiner geworden. De verschillen tussen mannen en vrouwen groeien. In cohort 2008 was de uitval bij vrouwen ruim 13 procent en bijna 16 procent bij de mannen. In cohort 2017 was de uitval bij vrouwen bijna 14 procent en bij de mannen bijna 19 procent. Mannen halen ook na de nominale studieduur plus een jaar deze achterstand niet in. Na 5 jaar heeft 52 procent van de mannen een hbo-bachelor-diploma, tegenover 69 procent van de vrouwen.

Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond lopen langzaam in • Wat betreft de kans op het halen van een diploma, hebben studenten met een niet-westerse migratieachtergrond nog steeds een achterstand. Van de studenten zonder migratieachtergrond en een westerse migratieachtergrond heeft 65 procent een diploma na 5 jaar. Bij studenten van de tweede generatie met een niet-westerse migratieachtergrond is dat 43 procent. Het rendement van de laatstgenoemde groep verbetert zich de laatste jaren, waardoor het verschil met de groepen studenten zonder of een westerse migratieachtergrond langzaam kleiner wordt.

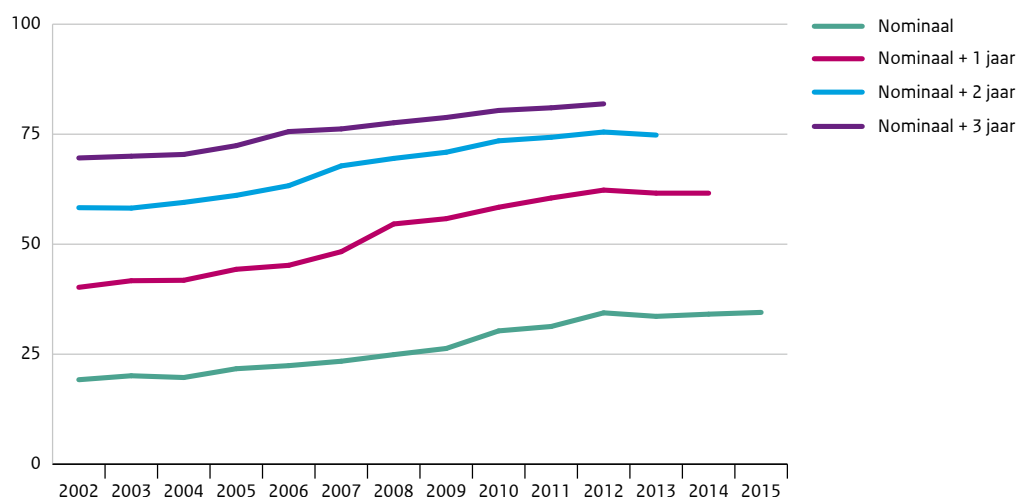
Weinig zicht op havisten die uitvallen • Veranderen van opleiding hoort tot op zekere hoogte bij de oriënterende functie van een eerste studiejaar in het hoger onderwijs. Maar uitval is wat anders. Het is wenselijk om meer zicht te krijgen op de havisten die uitvallen uit het hbo. Het gaat om een groep van bijna 13 procent, die niet kan terugvallen op een beroepsdiploma (zie hoofdstuk 1). Een deel van deze groep vindt een baan in de horeca en detailhandel. Maar van een deel van deze groep is niet duidelijk waar ze terechtkomen. Het kan zijn dat ze gaan studeren in het buitenland. Of ze gaan studeren aan een niet-bekostigde instelling of in het mbo. Het is een groep uitvallers en mogelijk een groot probleem dat we niet goed in beeld hebben.

8 op de 10 wo-studenten haalt een diploma • Van de studenten die in 2015 aan een wo-bachelor-opleiding zijn gestart, heeft ongeveer 35 procent binnen de nominale studietijd van 3 jaar een diploma behaald (figuur 6.1f). Voor de studenten die in 2012 startten, kunnen we een langere periode van 6 jaar in beeld brengen. Na de nominale studieduur plus 3 jaar, heeft 82 procent een diploma aan een universiteit of hogeschool behaald. Dat percentage van 82 procent stijgt nauwelijks verder, wat betekent dat ongeveer 18 procent van degenen die in 2012 aan een wo-bachelor beginnen na enige tijd zonder

diploma het hoger onderwijs verlaten. Ruim 5 procent van de groep gestart in 2012 valt al na het eerste jaar uit. Net als in het hbo is de resterende groep pas na het eerste jaar vertrokken, of studeert binnen het niet-bekostigd onderwijs, of is in het geval van internationale studenten terug naar het land van herkomst gegaan, of gaan werken. Een kleine groep studeert nog.

Uitval na eerste jaar neemt toe • In het wo is de uitval na het eerste jaar toegenomen van 5 procent in 2013 tot 7 procent in 2017. De uitval is hoger bij de sector taal en cultuur dan bij andere sectoren. Het aandeel uitvallers uit het wo is veel lager dan het aandeel uitvallers uit het hbo. Dat komt deels doordat studenten die met een wo-bachelor beginnen en met een hbo-diploma eindigen, niet vallen onder de definitie van uitvallers. Terwijl studenten die met een hbo-bachelor beginnen en met een mbo-diploma eindigen, wel als uitvallers gelden. Om een compleet beeld rond uitvallers te krijgen, is het nodig dat inschrijfgegevens in het niet-bekostigd onderwijs beschikbaar komen.

Figuur 6.1f Percentage wo bachelorstudenten dat een diploma haalt in het hoger onderwijs na 3 jaar of meer, cohorten 2002-2015 (n 2015=36.563)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

Studenten met niet-westerse migratieachtergrond lopen achterstand in • Ook in het wo zijn er verschillen tussen groepen studenten (zie ook Kengetallen). Het gaat beter met vrouwen dan met mannen, studenten met ouders uit de lagere inkomensgroepen doen het minder goed dan studenten uit de hogere inkomensgroepen en internationale studenten (82 procent) hebben een hoger diplomarendement dan Nederlandse studenten (69 procent). In tegenstelling tot in het hbo groeit het verschil tussen de Nederlandse en internationale studenten. Echter, studenten met een niet-westerse migratieachtergrond lopen hun achterstand in. Het verschil in wo-bachelordiplomarendement tussen studenten zonder migratieachtergrond en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie wordt kleiner. In 2004 was het diplomarendement van studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie nog 11,8 procent lager. In 2018 (cohort 2014) is het verschil teruggelopen tot 5 procent.

Studiesucces in internationaal perspectief • Het percentage studenten dat uitvalt na het eerste jaar uit het hoger onderwijs is vergeleken met andere landen gemiddeld. Wel doen studenten in Nederland er gemiddeld langer over om hun bachelor af te ronden. Maar uiteindelijk ronden wel meer studenten hun bachelor af. Na nominaal plus drie jaar heeft 70 procent van de Nederlandse studenten een bachelordiploma in het hoger onderwijs behaald. Internationaal gezien is dit 67 procent (OECD, 2019).

6.2 Verschillen tussen instellingen

Verschillen in rendement naar instelling en opleiding

Rendementen verschillen per instelling • Het gemiddeld diplomarendement 2 jaar na de nominale studieduur van studenten die in 2012 zijn gestart, is voor het hbo bijna 69 procent en voor het wo bijna 83 procent. Per instelling verschilt dit diplomarendement. In het hbo varieert dit van ruim 60 tot ruim 92 procent per instelling en in het wo van ruim 71 tot 88 procent. Het gaat hier over het rendement van herinschrijvers die na een eerste studiejaar doorgaan in de gekozen instelling en daar door de instelling geschikt voor worden geacht.

Verklaringen voor rendementsverschillen • Tal van factoren kunnen de verschillen in diplomarendement tussen instellingen verklaren. Zo is het opleidingsaanbod van invloed. Het maakt uit of een instelling opleidingen heeft die als moeilijk bekend staan en historisch een laag rendement hebben, of bijvoorbeeld opleidingen waarvoor zij streng kunnen selecteren. Ook kunnen studentkenmerken het diplomarendement beïnvloeden: bijvoorbeeld sekse, migratieachtergrond, het aandeel internationale studenten, of het aandeel studenten met een mbo-vooropleiding. Ook de kwaliteit van het gegeven onderwijs en de profilering van de opleiding hebben invloed op het rendement. Rendement, kwaliteit en toegankelijkheid beïnvloeden elkaar. Tot slot: ook de student heeft een eigen verantwoordelijkheid voor zijn studie-inzet.

Deze rendementsverschillen staan niet gelijk aan kwaliteitsverschillen. Een hoog rendement kan duiden op goede, maar ook op matige kwaliteit. Een hoog rendement kan immers betekenen dat de opleiding een effectieve, inclusieve didactische benadering heeft met goede feedback aan studenten en goede toetsing. Maar het kan ook betekenen dat de opleiding het hoge rendement bereikt door minder toegankelijk te zijn, of de lat relatief laag legt en weinig eisen stelt aan studenten.

Rendementsverschillen bieden mogelijkheden van elkaar te leren • Voor beleidsmakers en voor de wetgever is het van belang om te weten in hoeverre er verschillen bestaan in opleidingsrendementen binnen het stelsel. Daarnaast biedt goede informatie instellingen de mogelijkheid van elkaar te leren en beter te communiceren met stakeholders. Dat is een belangrijke reden dat de inspectie deze gegevens met de namen van instellingen in de Staat van het Onderwijs opneemt, ondanks het risico dat gegevens uit hun context worden getrokken en tot ééndimensionale ranglijsten worden gereduceerd. We willen stimuleren dat opleidingen reflecteren over hun eigen rendement, erover spreken met stakeholders, van elkaar leren en transparant zijn over de resultaten. We stimuleren dit door data beschikbaar te stellen, waar niet alle instellingen over beschikken, namelijk data gecorrigeerd voor studentkenmerken. Indien we hiermee inderdaad een impuls geven aan de reflectie over rendementen, kunnen we die gegevens ook voor andere opleidingen beschikbaar maken.

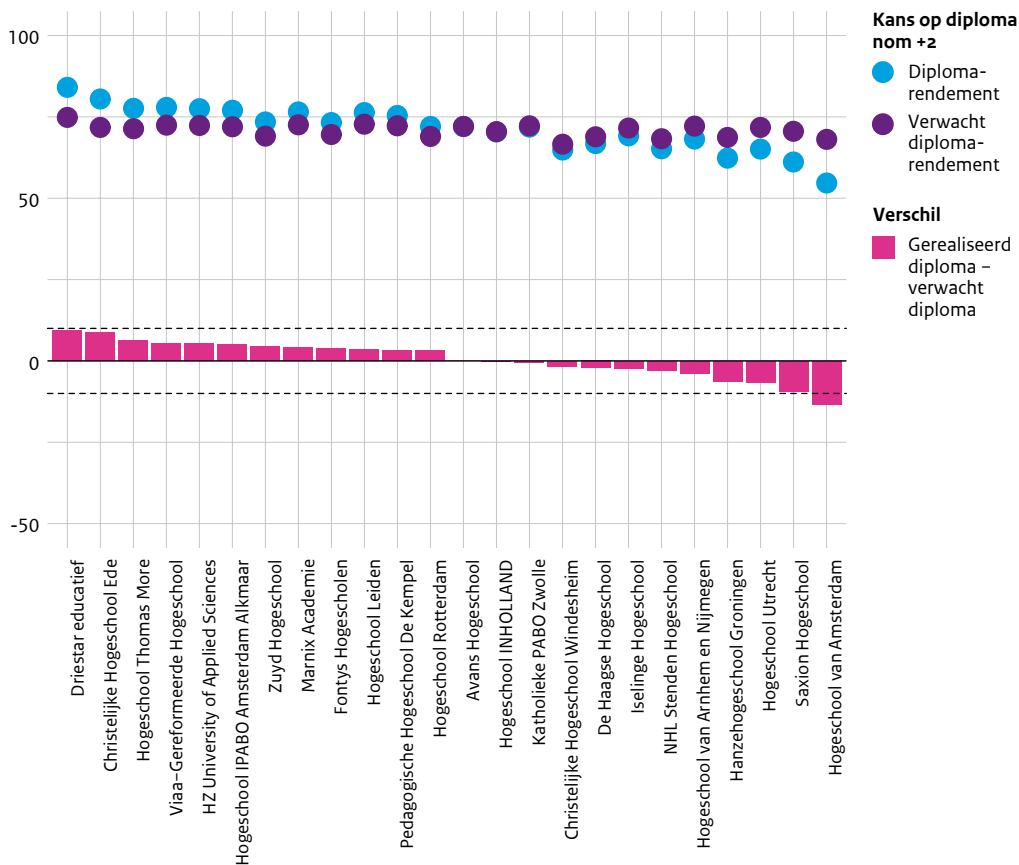
Correctie voor enkele studentkenmerken • We presenteren hier de gegevens van enkele opleidingen die bij veel instellingen voorkomen, voldoende groot zijn en over drie cohorten gaan. Om de rendementen voor instellingen en studenten meer betekenis te geven, hebben we ze per opleiding (in plaats van per instelling) bekeken en gecorrigeerd voor een aantal factoren die de rendementen beïnvloeden. Dit zijn de vooropleiding, de migratieachtergrond, het geslacht en de leeftijd van de student. Voor de analyses hebben we enkele hbo-en wo-opleidingen gekozen die door meerdere instellingen worden aangeboden. Voor elke instelling vergelijken we het gerealiseerde rendement van herinschrijvers twee jaar na de nominale studieduur met het rendement dat van opleidingen verwacht mag worden, na correctie voor de genoemde kenmerken van de studentenpopulatie. In deze Staat presenteren we analyses van lerarenopleidingen basisonderwijs, hbo-bachelor Rechten, hbo-bachelor Commerciële Economie, hbo-bachelor Social Work, wo-bachelor Rechtsgeleerdheid, wo-bachelor Economie en Bedrijfseconomie, wo-bachelor Psychologie en wo-bachelor Sociologie.

Het reflecteren op rendementen en het leren van elkaar • Met deze informatie over gecorrigeerd opleidingsrendement kunnen instellingen, opleidingen, koepels en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) nadenken over de verklaringen. Vervolgens zijn er mogelijkheden met elkaar ervaringen te delen over de effectiviteit van maatregelen om het diplomarendement te vergroten, dan wel rendementsverschillen tussen groepen te verkleinen, met behoud van niveau en toegankelijkheid. Instellingen en opleidingen moeten deze informatie met elkaar delen, om van elkaar te leren en om inzichtelijk te maken welke keuzes zij maken. Denk aan het uitwisselen van goede voorbeelden, bijvoorbeeld via de koepelorganisaties. Uiteraard voeren sommige opleidingen ook nu al het gesprek hierover. Maar de mate waarin dat gesprek wordt gevoerd en ook de resultaten ervan zijn weinig zichtbaar. Bovendien moeten opleidingen dat dan doen zonder data gecorrigeerd voor de studentenpopulatie. Dat maakt dat het lastiger is van elkaar te leren. Daarnaast kunnen de gecorrigeerde rendementsgegevens ook onderwerp van gesprek zijn bij accreditatie. Dat is nu meestal niet het geval (zie ook 6.4). Tot slot is goede communicatie over beleid en maatregelen met stakeholders, zoals studenten en de politiek, onontbeerlijk.

Diplomarendement van de pabo's loopt uiteen • Er zijn 24 bekostigde instellingen die een of meer voltijd lerarenopleidingen basisonderwijs (pabo) aanbieden. Het percentage studenten dat de opleiding na de nominale cursusduur plus 2 jaar met een diploma verlaat, verschilt tussen deze opleidingen. Dat is het gerealiseerde diplomarendement, in figuur 6.2a met blauwe stippen aangegeven. In de analyses, waar rekening is gehouden met de samenstelling van de studentenpopulatie, is ook gekeken naar het verwachte diplomarendement van de opleidingen. Dit zijn de paarse stippen in de figuur. Het verschil tussen het gerealiseerde en verwachte diplomarendement varieert tussen de opleidingen van de verschillende instellingen. De stippellijnen bij de roze kolommen markeren de 10 procentgrens, daarboven of daaronder mag men spreken van een betekenisvolle afwijking. Links staan opleidingen van instellingen die een hoger diplomarendement realiseren dan op basis van de samenstelling van de studentenpopulatie mag worden verwacht. Rechts staan de opleidingen die een lager rendement hebben dan verwacht. Bij slechts enkele pabo-opleidingen komt het gerealiseerde en verwachte rendement overeen. Deze gegevens kunnen nuttig zijn voor zelfreflectie en een gesprek tussen opleidingen.

Enkele pabo's hebben een hoger rendement dan verwacht • Sommige pabo-opleidingen hebben een diplomarendement dat hoger is dan op basis van de studentenpopulatie verwacht mag worden. Maar er zijn ook enkele pabo-opleidingen die een lager diplomarendement kennen dan op basis van de studentenpopulatie verwacht mag worden. Bij enkele opleidingen is het verschil tussen gerealiseerd en verwacht groot. Bij Driestar Educatief is dit bijna 10 procentpunten hoger dan verwacht; bij anderen daarentegen tot meer dan 10 procentpunten lager dan verwacht.

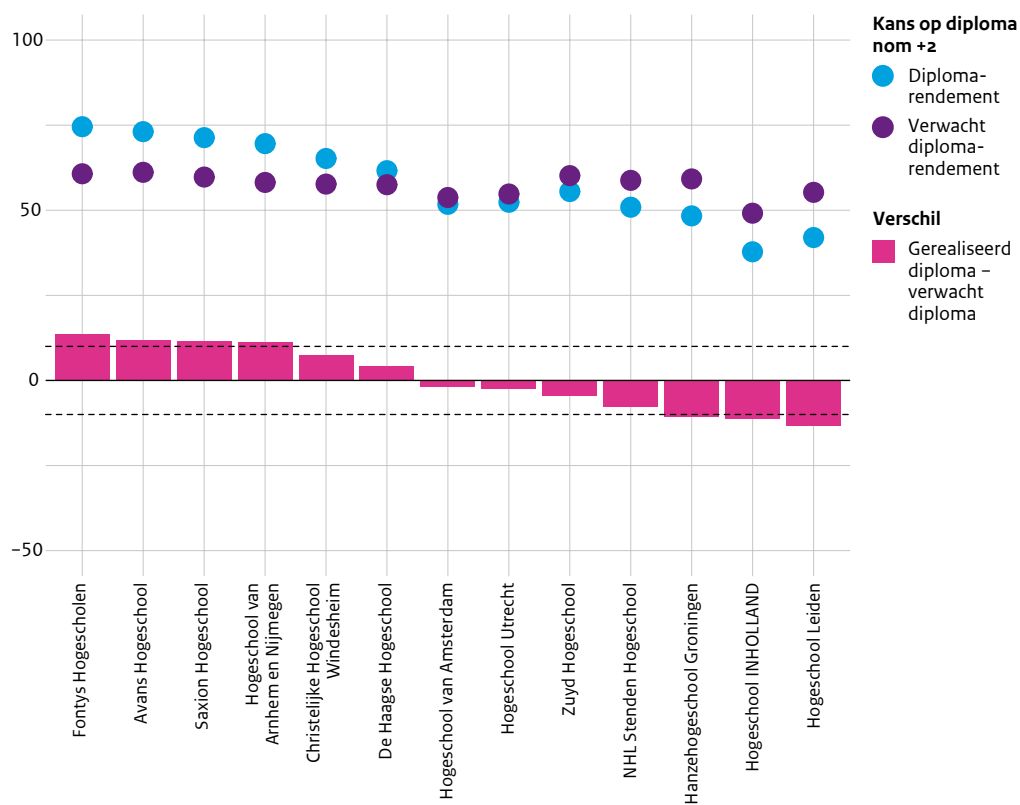
Figuur 6.2a Verskil tussen behaald en verwacht diplomarendement pabo's na nominaal + 2 jaar, cohorten 2010-2012 (n=13.297)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

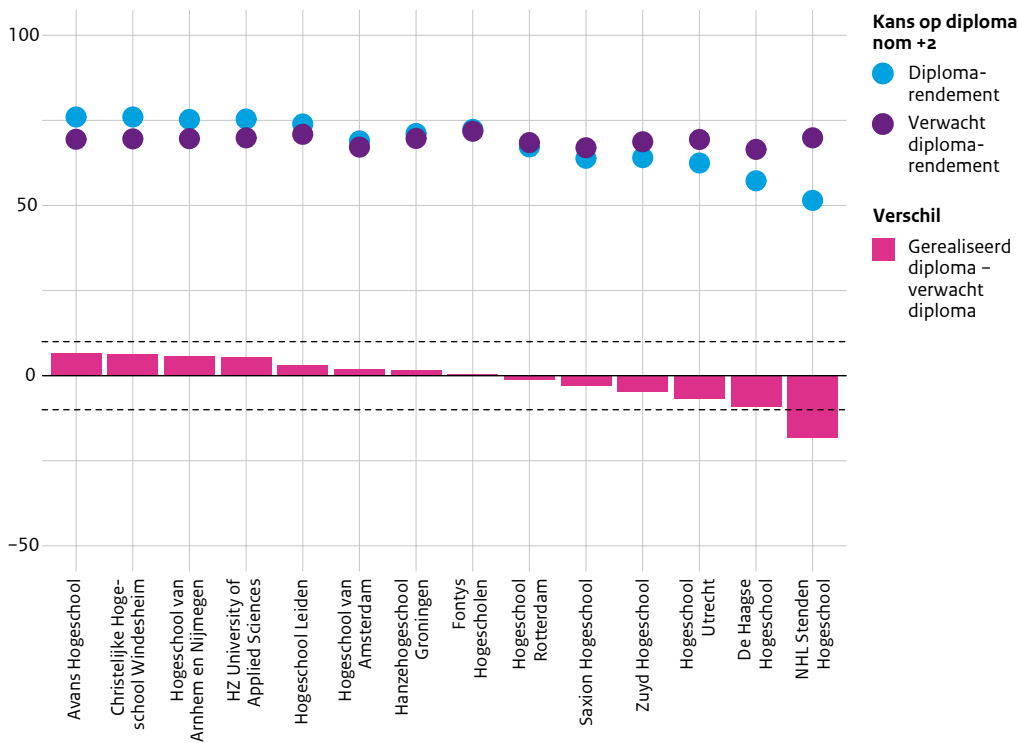
Bij andere opleidingen hetzelfde beeld • Ook bij andere hbo- en wo-bacheloropleidingen bestaan verschillen tussen verwacht en behaald diplomarendement. Het beeld dat hieruit voortkomt geldt ook voor sommige andere, hier niet aangehaalde, opleidingen. Bij hbo Rechten presteren sommige opleidingen beter dan verwacht op basis van de samenstelling van de studentenpopulatie (figuur 6.2b). Bij andere opleidingen is het gerealiseerde rendement meer dan 10 procentpunten lager dan dat wat op basis van de studentenpopulatie verwacht mag worden. De verschillen bij hbo Rechten zijn groter dan bij de pabo's. Bij de wo-opleidingen Economie en Bedrijfseconomie is een soortgelijk beeld zichtbaar (figuur 6.2e). Bij hbo Commerciële Economie valt een opleiding op (figuur 6.2).

Figuur 6.2b Verskil tussen behaald en verwacht diplomarendement hbo-bachelor Rechten na nominaal + 2 jaar, cohorten 2010-2012 (n=5.206)



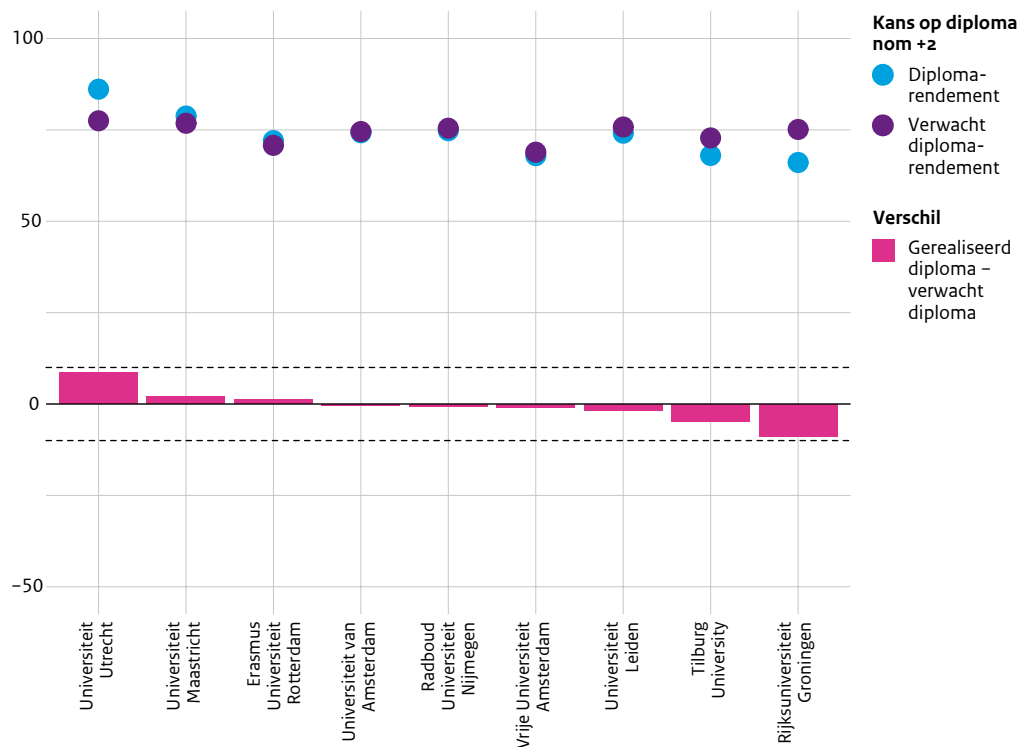
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

Figuur 6.2c Verskil tussen behaald en verwacht diplomarendement hbo-bachelor Commerciële Economie na nominaal + 2 jaar, cohorten 2010-2012 (n=11.218)



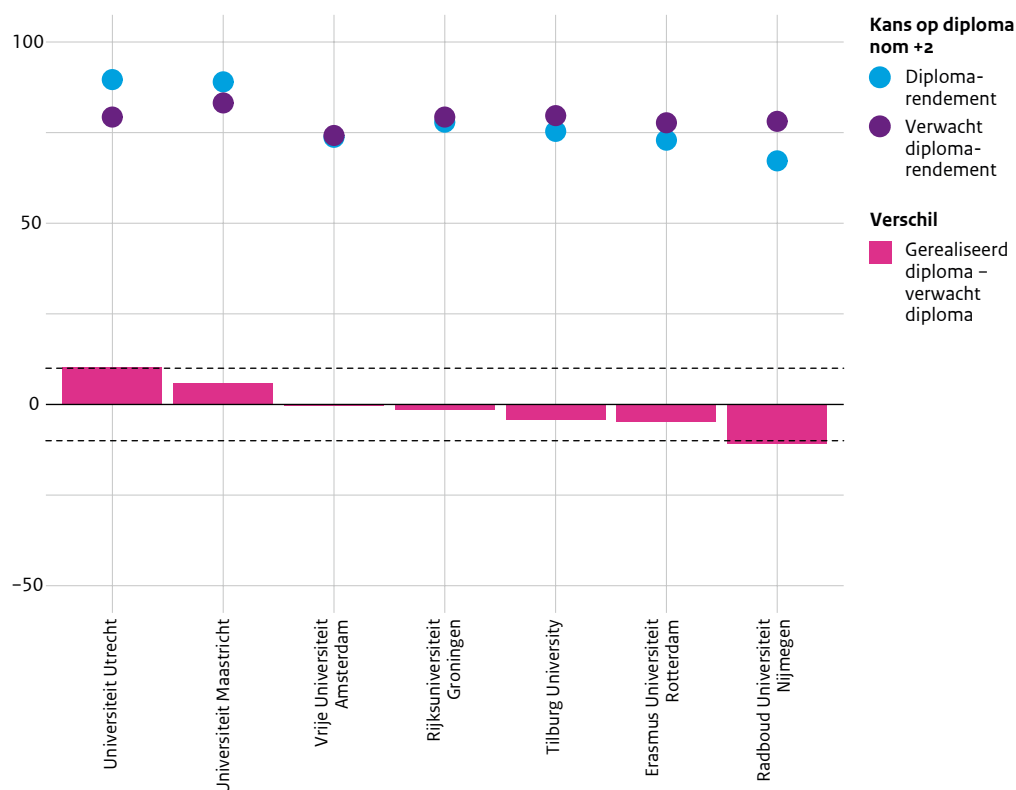
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

Figuur 6.2d Verskil tussen behaald en verwacht wo-bachelor Rechtsgeleerdheid na nominaal + 2 jaar, cohorten 2010-2012 (n=8.596)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

Figuur 6.2e Verschil tussen behaald en verwacht diplomarendement wo-bachelor Economie en Bedrijfseconomie na nominaal + 2 jaar, cohorten 2010-2012 (n=4.141)



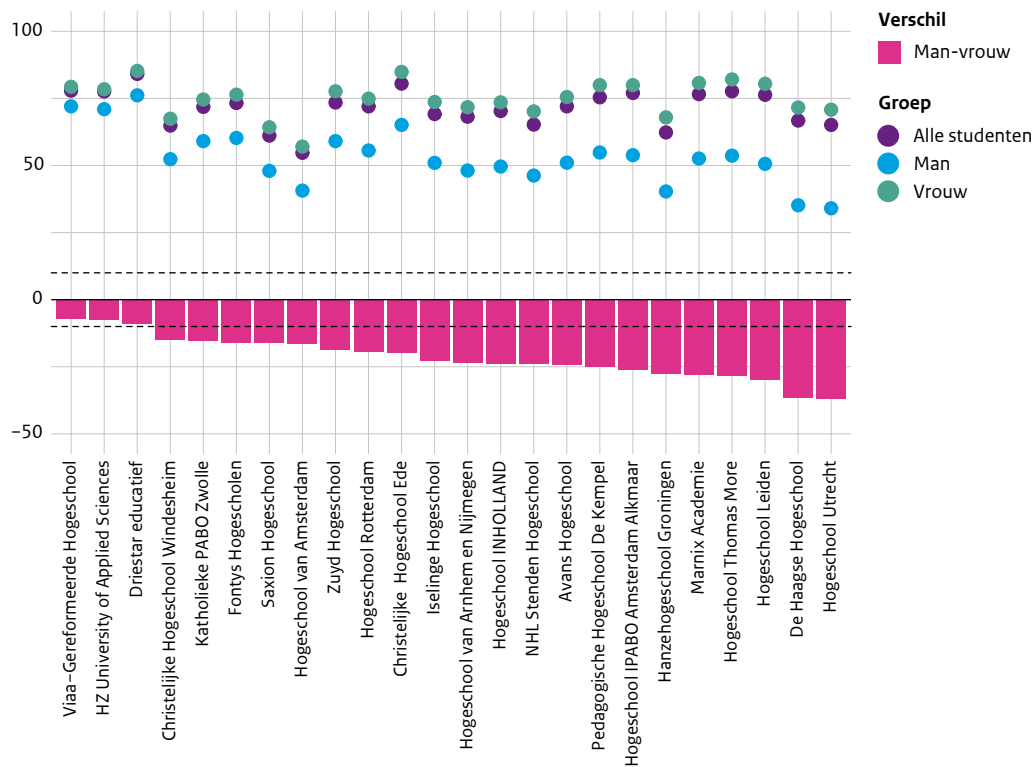
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

Input voor gesprek over rendementsverschillen • Bovenstaande informatie is een bron voor reflectie van instellingen en opleidingen op het eigen rendement. Welke verklaring heeft de opleiding voor het eigen rendement? Heeft de studentpopulatie andere relevante kenmerken waarvoor niet gecorrigeerd is, bijvoorbeeld meer eerstegeneratiestudenten, of een bepaald type student dat wordt aangetrokken door de Randstad? Zo ja, heeft de instelling gericht beleid om, rekening houdend met die specifieke context, het diplomarendement te verhogen dan wel rendementsverschillen te verkleinen, met behoud van niveau en toegankelijkheid? Evalueert de opleiding dat beleid? Zijn er bepaalde goede voorbeelden die de opleiding met anderen zou kunnen delen?

Verschillen in rendement voor studentengroepen

Verschil tussen mannen en vrouwen bij pabo's groot • Binnen opleidingen bestaan verschillen in het studiesucces van groepen studenten. Zo is de kans op het succesvol afronden van de opleiding bij alle pabo-opleidingen voor vrouwen groter dan mannen. Bij bijna alle opleidingen is dit verschil groter dan 10 procentpunten. Bij bijna een derde van de opleidingen is de diplomakans voor mannen meer dan 25 procentpunten lager. Dit zijn de instellingen ter rechterzijde van Avans Hogeschool in figuur 6.2f. Bij twee derde van de opleidingen ligt de kans op een diploma voor mannen rond of onder de 50 procentpunten. Dat betekent dat minimaal de helft van de mannen die na de propedeuse zijn doorgestroomd naar de hoofdfase, 6 jaar na aanvang van de opleiding geen diploma heeft behaald aan die opleiding.

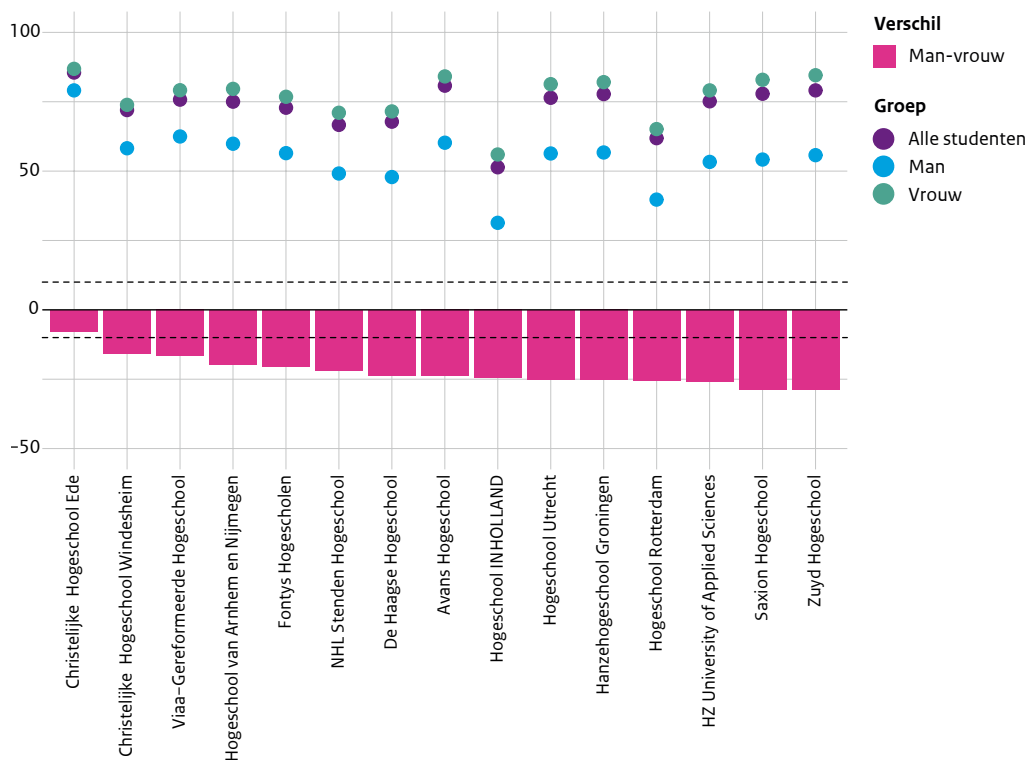
Figuur 6.2f Percentage diploma behaald naar geslacht pabo na nominaal + 2 jaar, cohorten 2010-2012 (n=13.927)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

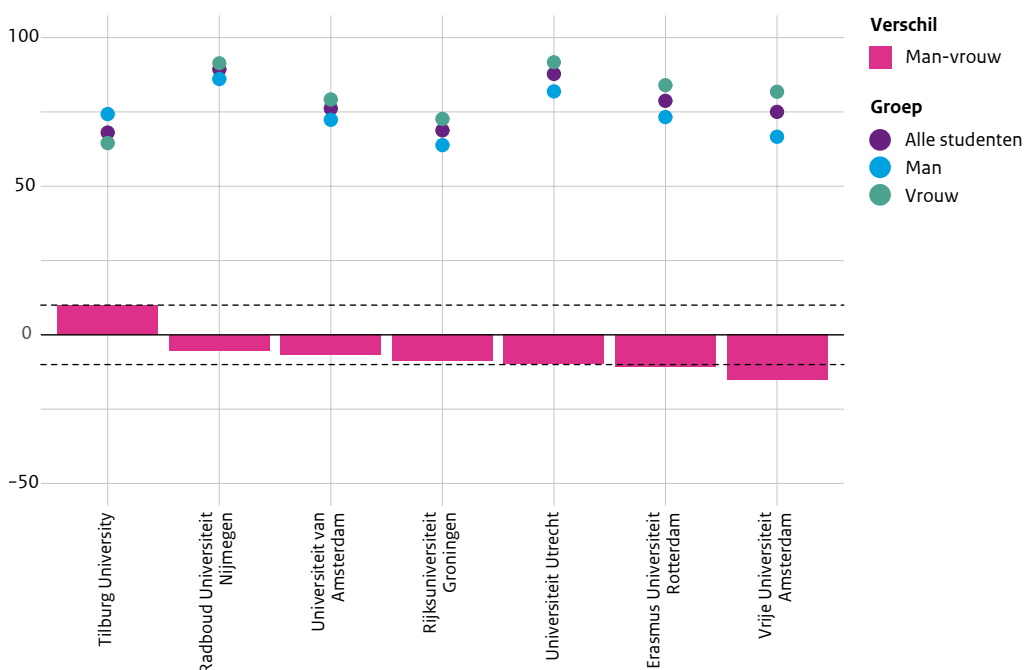
Vrouwen doen het bijna overal beter • Zowel in het hbo als in het wo verschilt de diplomakans van mannen en vrouwen bij soortgelijke opleidingen. Bij de opleiding aan de ene instelling, is het verschil tussen mannelijke en vrouwelijke studenten veel kleiner dan bij diezelfde opleiding aan een andere instelling. Er zijn ook uitzonderingen: mannen bij de wo-opleiding Sociologie hebben in Tilburg een 10 procentpunten hogere diplomakans dan vrouwen. Overigens doen bij deze opleiding vrouwen het minder goed dan gemiddeld bij de andere opleidingen Sociologie. Er zijn ook opleidingen waar het verschil in diplomakans van mannen meer dan 10 procentpunten lager is dan van vrouwen (figuren 6.2g en 6.2h).

Figuur 6.2g Percentage diploma behaald naar geslacht hbo-bachelor Social Work na nominaal + 2 jaar, cohorten 2010-2012 (n=16.555)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

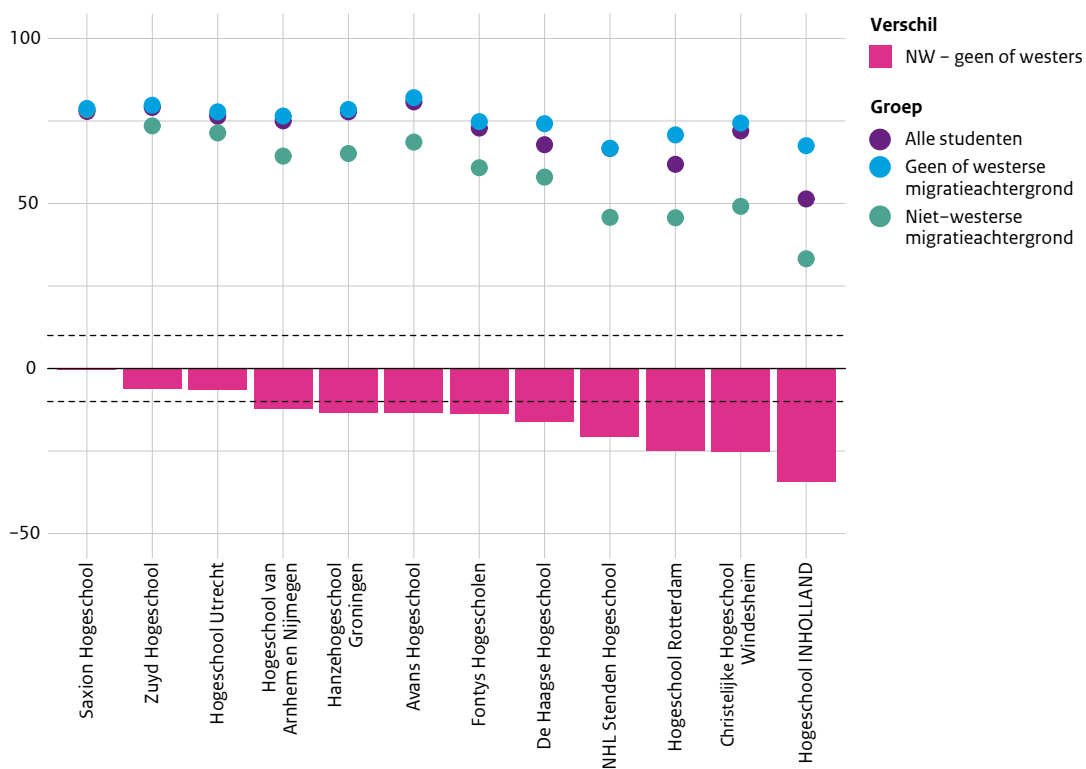
Figuur 6.2h Percentage diploma behaald naar geslacht wo-bachelor Sociologie na nominaal + 2 jaar, cohorten 2010-2012 (n=1.024)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

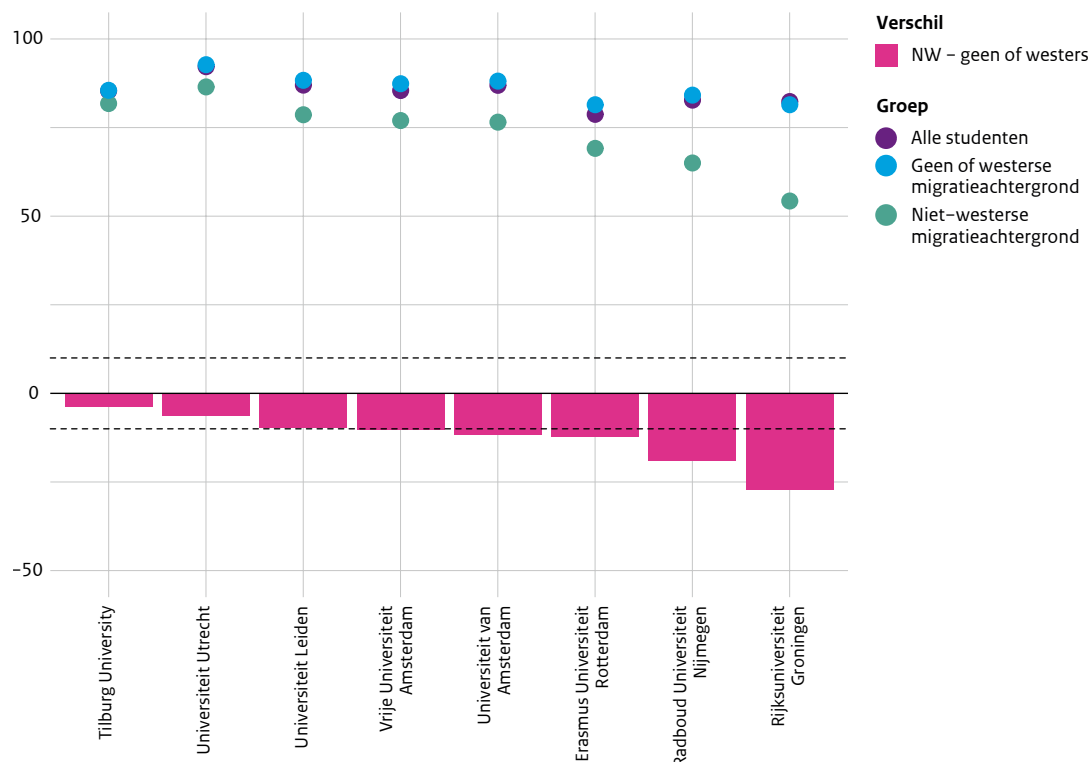
Kleine verschillen goed nieuws? • Bij een aantal clusters van soortgelijke opleidingen, waar de groep studenten met een niet-westerse migratieachtergrond voldoende groot is, is het verschil in diplomakans bij een enkele opleiding klein tussen de studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en die zonder of met een westerse migratieachtergrond. Bij een beperkt aantal opleidingen, zoals de hbo-opleiding Social Work van Saxion Hogeschool, is de diplomakans van studenten met een niet-westerse migratieachtergrond bijna gelijk aan die van de studenten zonder migratieachtergrond of met een westerse migratieachtergrond (figuren 6.2i en 6.2j). In het wo is het beeld vergelijkbaar bij de opleiding Psychologie.

Figuur 6.2i Percentage diploma behaald naar migratieachtergrond hbo-bachelor nominaal + 2 jaar, cohorten 2010-2012 (n=16.555)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

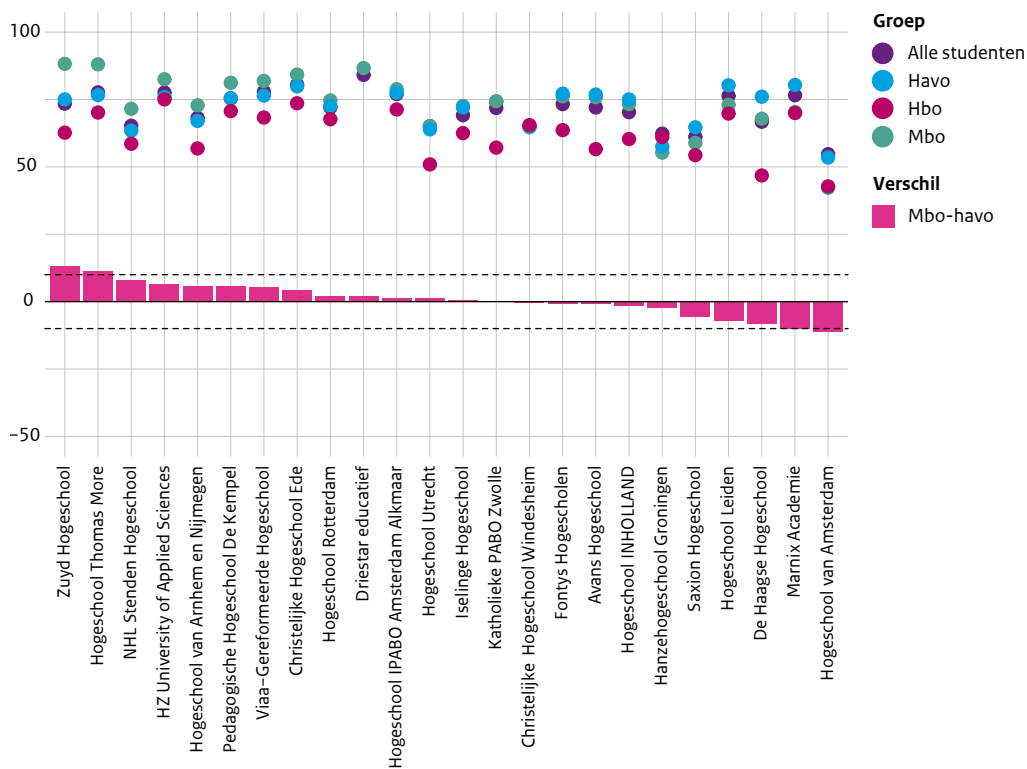
Figuur 6.2j Percentage diploma behaald naar migratieachtergrond wo-bachelor Psychologie na nominaal + 2 jaar, cohorten 2010-2012 (n=9.966)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

Mbo'ers doen het overwegend goed • Verschillen in rendement tussen opleidingen van verschillende instellingen zijn er ook naargelang de vooropleiding van de student. Bij de pabo is de kans op het halen van een diploma in de nominale cursusduur plus 2 jaar voor mbo'ers over het algemeen hoger dan voor havisten (figuur 6.2k). Toch is op sommige pabo's de kans om een diploma te halen ongeveer gelijk voor havisten en mbo'ers, zoals bij de Katholieke Pabo Zwolle. Bij andere pabo's lopen de succesansen sterk uit elkaar. Aan de ene kant ten gunste van de mbo'ers, bijvoorbeeld bij Zuyd Hogeschool. Aan de andere kant, bij de Marnix Academie bijvoorbeeld, ligt de kans op een diploma juist hoger voor havisten.

Figuur 6.2k Percentage diploma behaald naar vooropleiding pabo na nominaal + 2 jaar, cohorten 2010-2012 (n=13.927)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2020c

Input voor gesprek over rendementsverschillen • Een gering rendementsverschil tussen studenten met en zonder niet-westerse migratieachtergrond kan erop wijzen dat de opleiding een inclusieve didactische en onderwijskundige benadering voor alle studenten heeft gevonden. Dat is een goed voorbeeld om te delen met andere opleidingen binnen dezelfde instelling en met soortgelijke opleidingen van andere instellingen. Maar het kan ook zijn dat deze opleiding voor alle studenten een laag diplomarendement heeft, of relatief lagere eisen stelt aan studenten. Ook kan van invloed zijn dat de opleiding een specifieke groep studenten met een niet-westerse migratieachtergrond heeft, zoals een Chinese of een Marokkaanse achtergrond. De vraag is of de opleiding zijn eigen studenten goed kent en daarop in beleid en didactiek goed aansluit.

Een opgave voor de opleidingen • Alle studenten die toegelaten worden in het hoger onderwijs hebben in principe de bagage die nodig is om de opleiding succesvol af te ronden. Als opleidingen verschillen in rendementen, ook voor een gecorrigeerde studentenpopulatie, is dat extra aanleiding voor zelfreflectie. Dat geldt voor alle opleidingen, en er is een bijzondere urgentie voor opleidingen in tekortsectoren. Zij hebben de maatschappelijke opdracht om bij te dragen aan voldoende gekwalificeerde afgestudeerden (die een afspiegeling vormen van de samenleving), bijvoorbeeld voor de zorg en het onderwijs.

Opleidingen kunnen de informatie over opleidingsrendementen benutten om te reflecteren op hun eigen rendement. Zij kunnen de conclusies in de eigen instelling delen, onder andere met docenten en opleidingscommissie én met dezelfde opleidingen van de andere instellingen bespreken, zodat oplossingsrichtingen transparant met elkaar gedeeld kunnen worden. Alle instellingen en opleidingen zouden intern, met elkaar, en in het accreditatieproces over deze onderwerpen in gesprek moeten gaan, vanuit de wens om het hoger onderwijs nog beter te maken dan het al is.

Arbeidsmarkt

Arbeidsmarktperspectief hbo goed • Van de hbo-gediplomeerden uit 2015/2016 heeft 88 procent direct na afstuderen een baan of werk. Na een jaar is dat 93 procent en vaak ook op niveau: 81 procent in 2018, terwijl dit in 2013 nog 72 procent was (Vereniging Hogescholen, 2018). Hoewel het aantal vaste banen de laatste 2 jaar wat toeneemt, zijn de meeste afgestudeerden zzp'er of hebben een flexbaan. Ongeveer 27 procent heeft een vaste baan. Studenten die een tweede hbo-opleiding hebben afgerond, hebben een hoger uurloon en ook een iets grotere kans op een baan na een jaar. In het hbo hebben studenten met een opleiding in de sectoren onderwijs (onderwijsgevend), techniek (bijvoorbeeld hbo-elektrotechnici) en gezondheidszorg (bijvoorbeeld mondzorg, verpleegkunde) een goed arbeidsmarktperspectief. Degenen met een opleiding in de sector taal en cultuur doen het duidelijk minder goed.

Afgestudeerden wo hoger salaris • Van de wo-mastergediplomeerden uit 2015/2016, heeft 77 procent direct na afstuderen een baan of werk. Na een jaar is dat 90 procent (CBS, 2020). Het overgrote gedeelte, namelijk 83 procent werkt op niveau (VSNU, 2019). Net als de hbo-afgestudeerden hebben de meesten een flexbaan of zijn zzp'er. Studenten met een wo-bachelor of wo-masterdiploma hebben een relatief hoger uurloon na 5 jaar dan hbo-bachelor-gediplomeerden. Het onderwijsniveau maakt dus uit voor de waardering van de arbeidsmarkt. Dat geldt ook voor het behalen van een tweede wo-master. Studenten met 2 afgeronde masters hebben een hoger salaris dan studenten met een masterdiploma; voor de kans op een baan maakt het niet uit. Wo-studenten met een opleiding in de sectoren onderwijs, techniek en gezondheidszorg (bijvoorbeeld artsen) en econometrie hebben een goed arbeidsmarktperspectief. Afgestudeerden met een opleiding in de sector taal en cultuur doen het duidelijk minder goed.

Arbeidsmarkt voor uitvallers • Het aandeel studenten dat voortijdig het hoger onderwijs verlaat met alleen een havo- of vwo-diploma ligt rond de 13 procent. Het arbeidsmarktperspectief van deze groep is duidelijk minder goed vergeleken met studenten die het hoger onderwijs gediplomeerd verlaten. Het uurloon van uitvallers na 5 jaar blijft achter op studenten die wel een diploma hebben behaald (zie hoofdstuk 1). Voor studenten die uitvallen maar al een mbo 4-diploma hadden, is het perspectief beter, waarschijnlijk omdat zij kunnen terugvallen op een beroepsgericht diploma.

6.3 Studentenwelzijn

Eenduidige bevindingen over studentenwelzijn ontbreken • Het is moeilijk vast te stellen hoe het gesteld is met het welzijn van studenten in Nederland. Enerzijds tonen onderzoeken aan dat studenten grote prestatie- en mentale druk ervaren. In toenemende mate ervaren studenten psychische klachten (Schoemaker et al., 2019; SER, 2019; Wennekers, Boelhouwer, Van Campen, & Kullberg, 2019). In onderzoeken van instellingen onder hun eigen studenten wordt geconstateerd dat een groot percentage studenten stress-, depressie- en/of angstklachten ervaart (Gubbels & Kappe, 2019; Van Huisseling et al., 2018; Universiteit Twente, 2019; Windesheim, 2017). Het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) rapporteert, op basis van een meta-analyse, dat een derde van de ondervraagde studenten last heeft van psychisch gerelateerde klachten (Litjens & Ruijrok, 2019). Maar ander onderzoek toont aan dat psychische problemen onder studenten niet toenemen en dat psychische problemen bij studenten even vaak voorkomen als bij niet-studerende leeftijdsgenoten (Van der Velden, Das, & Muffels, 2019).

Aanpak van studentenwelzijn verschilt tussen instellingen • Studenten die studievertraging oplopen door bijzondere omstandigheden, kunnen financiële ondersteuning krijgen uit het profileringsfonds van de instelling waaraan ze studeren. Dit fonds is er ook voor studenten met een functiebeperking. Bekostigde instellingen zijn wettelijk verplicht een profileringsfonds te hebben. De instelling bepaalt de procedure, aard en omvang van de uitkering uit het profileringsfonds (Inspectie van het Onderwijs, 2018d). De effectiviteit van het profileringsfonds is moeilijk vast te stellen. Slechts vijf procent van de studenten is bekend met het profileringsfonds van zijn of haar instelling. Instellingen moeten daarom

de voorlichting aan de studenten over het profileringsfonds verbeteren (Inspectie van het Onderwijs, 2018d; van den Broek et al., 2019).

Daarnaast investeren veel instellingen de studievoorschotgelden in studentenwelzijn. In negen van de tien kwaliteitsafspraken die beschikbaar waren op 17 januari 2020 staan plannen om de studievoorschotgelden te investeren in ondersteuning, begeleiding en informatievoorziening om het studentenwelzijn te verbeteren. Pas tussen 2023 en 2026 worden de daadwerkelijke investeringen en resultaten inzichtelijk. Dan evalueert de NVAO de kwaliteitsafspraken (NVAO, 2018a).

Instellingen nemen verschillende initiatieven • Instellingen zetten verschillende activiteiten op om het welzijn van studenten te bevorderen. Voorbeelden zijn het aanbieden van gratis online psychologische hulp en het aanstellen van extra studentpsychologen. Ook proberen zij de handelingsverlegenheid te doorbreken door extra voorzieningen aan te bieden, het docentteam te professionaliseren en een goede samenwerking met externe partijen op gang te brengen, zoals de geestelijke gezondheidszorg. Studentorganisaties en deskundigen onderstrepen daarbij het belang dat docenten en instellingen hun eigen grenzen kennen.

Structurele en integrale aanpak van belang • Het is nog niet vast te stellen hoe structureel en integraal de aanpak van instellingen is om studentenwelzijn te bevorderen. Studentorganisaties geven aan dat instellingen aan de slag zijn met studentenwelzijn, maar dat er nog veel diversiteit heerst. Zo zijn er volgens de studentorganisaties instellingen die nog te veel ad hoc actie ondernemen. Een gerichte integrale aanpak vraagt een realistische inzet van instellingen en studenten. We mogen verwachten van studenten en instellingen dat zij manieren vinden om problemen hanteerbaar te houden en er goed mee om te gaan. Docenten en instellingen moeten structuren bieden en kunnen doorverwijzen naar ketenpartners, studenten moeten vroegtijdig hun ondersteuningsvraag articuleren. Kennisdeling tussen instellingen, onderzoekers en relevante netwerken kan helpen om ervaringen uit te wisselen en een gerichte aanpak te realiseren. Er zijn instellingen die deelnemen aan het Landelijk Netwerk Studentenwelzijn, geïnitieerd door Expertise Centrum Inclusief Onderwijs (ECIO, voorheen Stichting Handicap en Studie). Dit netwerk is bedoeld om te faciliteren dat instellingen kennis en ervaringen delen die het welzijn van de studerende generatie bevorderen.

De inspectie adviseert om studentenbegeleiding explicieter op te nemen in de rapportages van opleidingsbeoordelingen. De NVAO dient dan eisen te stellen aan de deskundigheid van visitatiepanelen aanzien van studentbegeleiding. Dat maakt studentbegeleiding zichtbaar en geeft een impuls om studentenwelzijn te adresseren. Studiebegeleiding wordt beoordeeld in opleidingsaccreditaties of bij de instellingstoets kwaliteitszorg (itk), maar er wordt niet diepgaand over gerapporteerd (NVAO, 2018b). Een tijdelijke focus op studentenbegeleiding, ruimer dan alleen studiebegeleiding, is wenselijk en daarbij kan ingegaan worden op de begeleiding bij studie en loopbaan, psychisch welzijn van studenten en studenten met een functiebeperking. Het profileringsfonds kan betrokken worden bij de beoordeling van studentbegeleiding, omdat het extra financiële ondersteuning kan bieden voor studenten die hier aanspraak op kunnen maken. Instellingen kunnen de gesignaleerde problemen bij begeleiding gebruiken om de opleiding voor de student te verbeteren.

6.4 Kwaliteit en kwaliteitszorg

Accreditatie-oordelen

Basiskwaliteit in orde • De NVAO beoordeelt eens in de 6 jaar de kwaliteit van iedere geaccrediteerde opleiding in het bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs. In het studiejaar 2018/2019 heeft de NVAO 579 bestaande opleidingen beoordeeld. Slechts 14 van deze opleidingen, ongeveer 2,4 procent, voldeden niet volledig aan de basiskwaliteit en kregen een accreditatie onder voorwaarden. Dit percentage schommelt al jaren rond de 4 à 5 procent. Als opleidingen niet aan de basiskwaliteit voldeden, had dit vaak met de standaard toetsing of eindniveau te maken.

De basiskwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs is hiermee voor het overgrote deel van de opleidingen in orde. Dit positieve beeld wordt bevestigd in internationaal onderzoek (OECD, 2019).

Ook komt het tot uitdrukking in de waardering van studenten; in het hbo is 73 procent van de studenten (zeer) tevreden, in het wo 84 procent (NSE, 2020).

Itk verloopt positief • De instellingstoets kwaliteitszorg (itk) is een onafhankelijke beoordeling van de interne kwaliteitszorg van de instelling. De itk schenkt aandacht aan zowel het systeem van kwaliteitszorg als aan de kwaliteitscultuur. In het studiejaar 2018/2019 hebben elf instellingen, vijf universiteiten en zes bekostigde hogescholen een besluit over hun itk gekregen: tien waren positief, een positief onder voorwaarden. De voorwaarden betroffen de evaluatie en monitoring. Over het algemeen is de tweede ronde van de itk in 2018/2019 dus positief verlopen.

Ruim een kwart van de tno's niet positief • De NVAO heeft in studiejaar 2018/2019 63 keer een toets nieuwe opleiding (tno) uitgevoerd op verzoek van een hoger onderwijsinstelling. 46 aanvragen voldeden aan de basiskwaliteit en kregen groen licht om te starten. Voor 17 aanvragen – en dat zijn er naar onze mening erg veel – gold dat niet: 12 opleidingen kregen voorwaarden en 5 aanvragen werden teruggetrokken. Bij een analyse van de voorwaarden bleek dat de standaard onderwijsleeromgeving relatief vaak als onvoldoende wordt beoordeeld. Met de onderwijsleeromgeving wordt een omgeving bedoeld, die bevordert dat studenten op een actieve wijze deelnemen aan de vormgeving van het eigen leerproces. In 2018/2019 heeft de NVAO ook 2 verzwaarde tno-aanvragen behandeld. Deze toets is voor organisaties die op dat moment nog geen hoger onderwijsinstelling (rpho, rechtspersoon voor hoger onderwijs) zijn. Van deze aanvragen is er 1 van de 2 teruggetrokken, een andere heeft een negatief tno-besluit gekregen. Er zijn in het studiejaar 2018/2019 geen nieuwe rpho's bijgekomen.

Onderwerpen die impliciet bij accreditatie aan de orde komen

Studentbegeleiding explicieter onderdeel van accreditaties • In opleidingsaccreditaties of bij de itk, wordt de begeleiding van studenten en de informatievoorziening aan studenten beoordeeld. Deze begeleiding en voorzieningen moeten studievoortgang bevorderen en aansluiten bij de behoeften van de studenten, waaronder die van de studenten met een functiebeperking. Uit de itk's in 2018/2019 blijkt dat instellingen verschillende voorzieningen hebben om ondersteuning te bieden aan studenten met een functiebeperking. Soms worden daarnaast ook internationale studenten en langstudeerders als specifieke doelgroepen genoemd. Verscheidene malen vermelden de rapporten als verbeterpunt de communicatie/informatievoorziening over de voorzieningen voor studenten met een functiebeperking. Bij opleidingsaccreditaties wordt aandacht besteed aan de studeerbaarheid van opleidingen. De inspectie geeft ter overweging om gedurende enkele jaren van de visitatiepanels te vragen dat zij, binnen het bestaande beoordelingskader van de NVAO, meer expliciet rapporteren over studentenwelzijn. Panels die hun oordelen expliciet onderbouwen en goede voorbeelden beschrijven zouden het voor instellingen mogelijk maken om van elkaar te leren. Dit zou de NVAO ook kunnen benutten om een meta-analyse van dit thema te maken. Als deze thema's, die bij het maatschappelijk debat horen over de kwaliteit van het hoger onderwijs, in de rapportages meer zichtbaar worden, kan dat het maatschappelijke vertrouwen in het accreditatiestelsel verder versterken. Daarbij past het, naast studie- en loopbaanbegeleiding, aandacht te besteden aan begeleiding van het psychisch welzijn van studenten.

Aandacht voor sociale veiligheid als impuls voor kwaliteitscultuur • Begin 2019 verschenen twee rapporten over (seksuele) intimidatie in de universitaire wereld. Vakbonden FNV en VAWO stelden dat vier op de tien universiteitsmedewerkers last heeft van pesten, roddelen, uitsluiting of machtsmisbruik. Het rapport van het Landelijk Netwerk Vrouwelijke Hoogleraren (Naezer, van den Brink & Benschop, 2019) bevatte getuigenissen van ruim vijftig vrouwelijke academici over hun ervaringen met zaken als obstructie van de wetenschapspraktijk, seksuele intimidatie, fysieke en verbale bedreiging, belediging en uitsluiting. Van verschillende kanten wordt nu gepleit voor en gewerkt aan een cultuurverandering. Er is een intensief maatschappelijk debat gaande over omgangsvormen op de werkvloer, over werkdruk en de traditioneel lagere waardering van onderwijs naast onderzoek. Het is opmerkelijk dat dit alles in de accreditatiebesluiten en de onderliggende beoordelingsrapporten behoorlijk beperkt en abstract aan de orde komt. Bij instellingen zonder itk komen zaken als personeelsbeleid, leiderschap, aanspreekbaarheid en studentenbetrokkenheid bij de uitgebreide



opleidingsbeoordeling aan bod. Bij instellingen die een itk hebben, komen werkdruk en professionalisering in de itk aan bod als het instellingsbreed beleid en voorzieningen betreft. In bijna alle elf itk-rapporten uit 2018/2019 is sprake van hoge werkdruk onder werknemers. Er staan vrij abstracte passages over de initiatieven die besturen ondernemen om de werkdruk te verlagen, of hanteerbaar te maken. Het abstractieniveau in de rapporten en besluiten maakt het niet goed mogelijk om te herleiden wat goede voorbeelden zijn waarbij instellingen van elkaar kunnen leren. Problemen met sociale veiligheid worden in geen enkel visitatierapport of accreditatiebesluit genoemd. Te overwegen valt om van de visitatiepanels te vragen dat zij tijdelijk, binnen het bestaande beoordelingskader van de NVAO, meer expliciet rapporteren over sociale veiligheid en werkdruk. Meer diepgaande aandacht - binnen de bestaande beoordelingskaders van de NVAO - voor en/of expliciete rapportage over sociale veiligheid bij beoordelingen, zou een impuls betekenen voor de kwaliteitscultuur van instellingen.

Informatie die niet bij accreditaties wordt gebruikt

Beleid rond studiesucces geen onderdeel beoordeling • Instellingen zijn niet verplicht kwantitatieve gegevens over studiesucces aan de NVAO te sturen, ter voorbereiding van een visitatie. Vaak kijken de visitatiepanels en de NVAO dan ook niet meer naar rendement, uitval en switch van studenten. Als een opleiding wel gegevens aanlevert, kunnen de visitatiepanels niet beschikken over referentiegegevens van vergelijkbare opleidingen die gecorrigeerd zijn voor studentenpopulatie. Dit is opvallend omdat studiesucces, en daar is uitval, switch en rendement onderdeel van - nog steeds een zorgpunt is, zeker voor bepaalde groepen van studenten.

De verschillende definities die hoger onderwijsinstellingen gebruiken om studiesucces te kwantificeren bemoeilijken een gesprek over switch, uitval en rendement. Ook bestaat bij vele betrokkenen de vrees dat er veel energie gaat zitten in het corrigeren van verkeerde beeldvorming, die kan ontstaan als er ongenueanceerde benchmarks worden gemaakt. Daarnaast kan een eenzijdige focus op studenten-aantallen en rendement veel negatieve neveneffecten hebben. Desondanks vindt de inspectie dat cijfers over switch, rendement en uitval bij opleidingen als een relevant aspect van studentsucces en van kwaliteit gezien moeten worden. Gegevens over ongediplomeerde uitval, rendement en switch moeten aan de orde komen in gesprekken tussen opleidingen en visitatiepanels. Daarbij ligt het voor de hand uit te gaan van landelijke definities van DUO en referentiegegevens beschikbaar te stellen. Deze data kunnen een basis vormen voor een oordeel over de maatregelen van de opleiding rond studiesucces. Het voedt een gesprek over verklaringen, over kwetsbare groepen en verbeteringen. Deze data en verklaringen verdienen een plek in visitatierapporten.

Klachten geen informatiebron voor visitatiepanels • Tijdens visitatiebezoeken in 2018-2019 planden vele panels een spreekuur in voor studenten en medewerkers. Dan kunnen studenten en medewerkers hun ervaringen met de onderwijskwaliteit en de kwaliteitscultuur aan het panel kenbaar maken. Maar de panels konden niet beschikken over klachten van studenten en eventuele signalen van docenten die de inspectie de jaren voor de visitatie had ontvangen. In een samenwerkingsovereenkomst hebben de inspectie, de NVAO en de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) vastgelegd elkaar te informeren over signalen die voor de onderlinge samenwerking relevant zijn. Zowel de NVAO als de inspectie vinden dat dergelijke informatie, naast andere gegevens als mediaberichten, een zinvolle informatiebron kunnen zijn voor visitatiepanels en streven ernaar deze beschikbaar te stellen. In sommige landen, zoals Noorwegen en Vlaanderen, krijgen visitatiepanels al een informatiedossier over de instelling of opleiding die ze bezoeken.

Lerend vermogen versterken • Het opnemen van (tijdelijke) aandachtspunten bij visitaties en accreditaties, zoals studentenwelzijn, sociale veiligheid en rendementen, kan verfrissend werken als tegenwicht tegen de routine die instellingen geleidelijk bij accreditaties zijn gaan ervaren. Kennisdeling over deze aandachtspunten is mogelijk als er expliciet over wordt gerapporteerd en er een overkoepelende analyse van rapporten en besluiten volgt. De inspectie heeft regelmatig aangedrongen op meer kennisdeling naar aanleiding van visitaties en accreditaties van bestaande opleidingen en tno's (Inspectie van het Onderwijs, 2018a en 2013). We adviseerden om (kritische) opmerkingen in rapporten over bestaande en nieuwe opleidingen te analyseren. Instellingen kunnen deze analyses gebruiken om van te leren (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). De NVAO en de overheid kunnen deze informatie

gebruiken om het stelsel verder te ontwikkelen. Toch zijn er aan het eind van het studiejaar 2018/2019 weer geen analyses. Uiteraard delen sommige instellingen informeel informatie in verschillende netwerken zoals opleiding-, cluster- of directeurenoverleg, of in een netwerk van kwaliteitszorgmedewerkers. Een meer structurele, clusteroverstijgende kennisdeling gefaciliteerd door de NVAO die de data beheert en direct contact heeft met de voorzitters van de visitatiepanels, zou nuttig kunnen zijn.

Kennisdeling over toetsing

Toetsing een kwetsbaar onderdeel van de basiskwaliteit • In deze paragraaf geven we een aanzet voor een dergelijke analyse. We beschrijven wat er in de visitatierapporten over toetsing is geschreven. Opleidingen worden bij een beperkte opleidingsbeoordeling (bob) beoordeeld op vier standaarden: de beoogde leerresultaten, de onderwijsleeromgeving, de toetsing en de gerealiseerde leerresultaten. Bij opleidingen die geen instellingstoets kwaliteitszorg (itk) hebben, zijn deze standaarden nog onderverdeeld en aangevuld met standaarden die bijvoorbeeld de kwaliteitszorg en personeelsbeleid betreffen. Een voldoende op de standaard toetsing betekent dat de opleiding over een adequaat systeem van toetsing beschikt (NVAO, Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland, 2018).

Als opleidingen in studiejaar 2018/2019 niet geheel aan de basiskwaliteit voldeden, kwam dat in de helft van de gevallen doordat de standaard toetsing onvoldoende was. Van alle 14 onvoldoendes op standaarden in de beperkte en uitgebreide opleidingsbeoordeling samen, waren er 7 voor toetsing. Dat betrof 6 opleidingen in het wo en 1 in het hbo. Dit is geen nieuw beeld: ook bij de beoordelingen in het studiejaar 2016/2017 met het beoordelingskader 2016, was de helft van de onvoldoendes voor toetsing en allemaal betroffen ze opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs. Het gaat bij de onvoldoendes om kleine aantallen, maar de visitatiepanels plaatsen ook bij de opleidingen die wel aan de basiskwaliteit voldoen relatief vaak opmerkingen over de kwaliteit van de toetsing.

Alignement en zorgvuldige implementatie toetsprocedures nodig • Om te achterhalen waar de problemen zitten heeft de inspectie de NVAO-besluiten en de onderliggende visitatierapporten geanalyseerd van opleidingen die een onvoldoende kregen op de standaard toetsing in het studiejaar 2018/2019. Vaak werden opmerkingen en aanbevelingen van onderstaande strekking geformuleerd.

- De cursusdoelen moeten strikter en directer geformuleerd worden, om de afstemming van cursusdoelen en examens te vereenvoudigen (alignement).
- De perceptie van de regels en voorschriften van de examencommissie, het opleidingsmanagement en de examinatoren komen niet geheel overeen.
- De regels en voorschriften voor het examen en de beoordeling van het programma zijn niet allemaal correct geïmplementeerd, en/of worden niet consequent nageleefd.
- De examencommissie kan actiever en steekproefsgewijs de kwaliteit van de beoordeling van scripties monitoren.
- Toetsprocedures voor verschillende (master)opleidingen worden niet beargumenteerd of verschillend geformuleerd, gebruikte termen moeten helderder gedefinieerd en gerelateerd worden aan beoordelingscriteria.

Vergelijkbare opmerkingen zijn ook te lezen in visitatierapporten van opleidingen die wel een voldoende kregen voor toetsing. Adequate formulering van leerdoelen en goede inbedding van heldere procedures in de opleiding zijn een belangrijk aandachtspunt.

6.5 Wetgeving en de praktijk van het hoger onderwijs

Het begrip opleiding

Verschil opleiding-track diffuus • De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) biedt al decennia het wettelijk kader waarbinnen instellingen hun onderwijs moeten vormgeven. Het begrip opleiding is een belangrijk aangrijpingspunt voor de regulering. De wet bepaalt dat een instelling het onderwijs aanbiedt in de vorm van opleidingen. Een opleiding wordt gedefinieerd als een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op welomschreven doelstellingen

(WHW, artikel 7.3). Opleidingen in het hoger onderwijs zijn geregistreerd in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO). In de praktijk wordt de definitie van een opleiding breed opgevat. Instellingen geven aan dat ze veel tracks aanbieden, afstudeerrichtingen of specialisaties binnen opleidingen. Ook is er een verscheidenheid aan routes tot het leraarschap. Een track (traject) is nu niet gedefinieerd in de WHW. Instellingen gebruiken de term vaak zonder eigen heldere definitie. Het onderscheid tussen een opleiding en een track wordt nog onduidelijker, doordat instellingen in de voorlichting aan studenten vaak een andere benaming (soms de benaming van de track) gebruiken dan de formele CROHO-benaming van een opleiding. In het wetsvoorstel Taal en toegankelijkheid wordt aangeduid dat een track een programma binnen een opleiding is leidend tot dezelfde eindcompetenties, een omschrijving die zo ruim is dat het zowel kan gaan om een totaal ander curriculum als om een beperkt pakket keuzevakken.

Samenhangend geheel van onderwijseenheden verschuift naar student • De flexibele routes binnen het experiment leeruitkomsten, bevatten geen vast onderwijsprogramma, maar alleen een vast geheel van leeruitkomsten. Iedere student heeft een eigen programma dat wordt vastgelegd in een onderwijs-overeenkomst. De individuele programma's zijn ieder op zich een samenhangend programma. Maar, de ene flexibele opleiding onderscheidt zich niet van de ander, doordat er sprake is van verschillende samenhangende gehelen van onderwijseenheden. Die verschillen zijn er al op het niveau van de student. Voor deze flexibele routes is gebruik gemaakt van een experimenteerbepaling. Als flexibilisering meer dan voorheen de norm wordt, dan moet, zoals ook voorzien, de WHW aangepast worden.

Leraarschap niet alleen via WHW-opleidingen • Er zijn vele routes naar het leraarschap. Dit zijn lang niet allemaal opleidingen in termen van de WHW. Zo zijn er routes die resulteren in een onderwijsbevoegdheid, maar niet in een bachelor- of mastergraad. Voor het mogelijk maken van deze routes heeft de overheid verschillende regelingen gemaakt die aansluiten bij de wetten van de sector, waarvoor de afgestudeerde een bevoegdheid verwerft. Als dergelijke maatwerktrajecten de toekomst zijn, en niet de uitzondering, is aanpassing van de WHW gewenst.

De begrippen opleidingsvariant en studielast

Fluide onderscheid tussen voltijd, deeltijd en duaal • Ook de begrippen opleidingsvariant en studielast zijn belangrijke aangrijpingspunten voor sturing. In de huidige praktijk van het hoger onderwijs is geen helder onderscheid meer te maken tussen voltijd en deeltijd en tussen deeltijd en duaal. Voltijd betekent niet per se dat er meer contacturen zijn, of dat de opleiding korter duurt dan de deeltijdvariant. Ook het onderscheid tussen duaal en deeltijd is fluide geworden. De WHW biedt in veel gevallen onvoldoende houvast om in het huidige hoger onderwijs een helder onderscheid tussen de varianten te maken. De formele CROHO-registratie van voltijd, deeltijd of duaal heeft daarmee veel van haar informatieve waarde voor de inrichting van de opleiding verloren. En dit terwijl het onderscheid wel van groot belang is, bijvoorbeeld voor de rechten op studiefinanciering.

Studielast minder goed te definiëren • Door steeds meer te redeneren vanuit leeruitkomsten in plaats van een onderwijsaanbod, verliezen de begrippen deeltijd en studielast nog meer hun betekenis. Flexibele routes kenmerken zich immers door beoordeling van grotere eenheden van verworven leeruitkomsten. De manier waarop de student die leeruitkomsten onder de knie heeft gekregen en hoeveel tijd hij daaraan heeft besteed, is niet af te leiden uit een geprogrammeerd aanbod. Dit kan ook sterk verschillen per student. De WHW bepaalt echter dat de studielast van een onderwijseenheid wordt uitgedrukt in studiepunten.

Onderwijsaanbod door één instelling

Samenwerkingsverbanden tussen instellingen • De wet veronderstelt dat hoger onderwijs wordt verzorgd door één instelling, met als uitgangspunt een vestigingsplaats. In de praktijk zijn er veel samenwerkingsverbanden in het hoger onderwijs, waarbij zowel de uitvoering als de verantwoordelijkheid voor het onderwijsaanbod is verdeeld over verschillende partners. Bijna 40 procent van de niet-bekostigde instellingen vermeldt in het verslag van werkzaamheden een samenwerking met een

onderwijsaanbieder binnen, of buiten Europa. De samenwerking kan gaan om het uitwisselen van studenten, samenwerken op het gebied van onderzoek, uitwisselen van expertise en soms door samen (onderdelen van) opleidingen te verzorgen. Ook bekostigde instellingen hebben veel samenwerkingsverbanden. Samenwerking tussen mbo en hbo vindt bijvoorbeeld plaats bij de Associate degrees. Samenwerking tussen lerarenopleidingen in het hbo en universiteiten krijgt vorm in de academische lerarenopleidingen primair onderwijs. Ook zien we soms samenwerking tussen hbo en wo, waarbij een hogeschool een universitaire bachelorgraad uitreikt, of een universiteit juist een hbo-bachelorgraad. Bekostigde hogescholen en universiteiten bieden contractonderwijs aan in de vorm van cursussen of geaccrediteerde post-initiële masters, soms in aparte bv's. Ook zijn er bekostigde instellingen die een deel van het onderwijs uitbesteden aan niet-bekostigde instellingen. Bij sommige samenwerkingsverbanden is niet meer duidelijk waar de verantwoordelijkheid precies ligt en onder welke wetgeving het onderwijs valt. De regels voor rechtspersonen en het zelf verzorgen van onderwijs, geven onvoldoende duidelijke kaders.

Wet en praktijk

Instellingen kennen de wet niet altijd • Veel begrippen in de WHW zijn open geformuleerd, met als voordeel dat instellingen ruimte krijgen voor maatwerk bij de implementatie. De wetgever gaat ervan uit dat de instelling bekend is met de WHW, en dat de interne 'checks and balances' tussen bestuur en medezeggenschap leiden tot een passende implementatie van de wetsartikelen. Maar de inspectie merkt dat instellingen soms niet goed op de hoogte zijn van de wetgeving en dat de medezeggenschap niet altijd corrigeert. Een voorbeeld is de bepaling inzake de Gedragscodes voor onderwijs in een andere taal, zoals bedoeld in artikel 7.2c van de WHW. In 2018 bleek dat veel instellingen onbekend waren met dit artikel (Inspectie van het Onderwijs, 2018c). De inspectie heeft de instellingen zonder gedragscode daarop aangesproken. In 2019 bleek dat alle instellingen die daartoe verplicht zijn, inmiddels wel beschikken over een gedragscode voor onderwijs in een andere taal. Ook bij het toezicht op de naleving van de Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs, blijkt dat instellingen de wet niet altijd goed kennen.

Weinig houvast bij interpretatie van open geformuleerde wetsartikelen • Sommige instellingen brengen naar voren dat de interpretatie van open geformuleerde wetsartikelen lastig is; de Memorie van Toelichting is weinig behulpzaam om te komen tot een interpretatie 'in de geest van de wet'. De toelichting is daarvoor te zeer verouderd en sluit matig aan bij de huidige samenwerking, digitalisering en internationalisering. Instellingen moeten dan voor een goede interpretatie terugvallen op tal van brieven die het departement in de loop der jaren heeft geschreven, zoals bijvoorbeeld de notitie Helderheid.

Problemen die samenhangen met sturing • De gebrekkige aansluiting tussen het statische begrippenkader uit de WHW en de nieuwe, meer fluïde onderwijsvormen die vaak vanuit samenwerkingsverbanden worden vormgegeven, leidt in de praktijk tot problemen in de sturing op hoger onderwijs. Dit blijkt uit signalen en diverse onderzoeken van de inspectie in het kader van het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. De problemen doen zich vooral voor als het gaat om het zicht op de kwaliteit van opleidingen, governance, rechtmatigheid, doelmatigheid, transparantie en ervaren betrouwbaarheid van de overheid. In 2019 heeft de inspectie 270 meldingen gekregen over het hoger onderwijs. De meeste meldingen gingen over een situatie bij een bekostigde hogeschool (38 procent), bekostigde universiteit (14 procent), of niet-bekostigde instelling (15 procent). Een derde van de meldingen betrof onderwerpen die niet gerelateerd waren aan een specifieke instelling, maar bredere vraagstukken betroffen.

Beperkt zicht op de kwaliteit van onderwijs • De NVAO beoordeelt de kwaliteit van opleidingen eens in de zes jaar. Doordat steeds meer onderwijs niet goed past in de wettelijke definitie van opleiding, ontstaat het probleem dat opleidingsvormen buiten de reikwijdte van het accreditatiestelsel vallen. De NVAO heeft (nog) geen zicht op de kwaliteit van tracks binnen opleidingen. In het beoordelingskader 2018 is opgenomen dat instellingen de NVAO moeten informeren over alle routes of tracks binnen de opleiding, maar zolang het begrip track diffuus is, blijft dit lastig. De NVAO heeft de indruk dat

masterprogramma's vaak (meerdere) tracks hebben, de wo-bacheloropleidingen weinig en de hbo-bacheloropleidingen weer wat meer. Er is geen concreet overzicht van de tracks. Door het ontbreken van definities lijkt het niet waarschijnlijk dat zo'n overzicht er komt. De NVAO beoordeelt evenmin de kwaliteit van de routes buiten officiële opleidingen, zoals de routes tot het leraarschap voor specifieke doelgroepen en die niet leiden tot een bachelor- of mastergraad. Maar deze leiden wel tot een onderwijsbevoegdheid. We concluderen dat er geen volledig zicht is op de kwaliteit van het onderwijs omdat tracks en bepaalde routes tot het leraarschap niet onder de reikwijdte van accreditatie vallen. Enkele van deze routes vallen ook niet onder inspectietoezicht. Zo ontbreekt daar ieder extern toezicht, hetgeen we als risico beschouwen.

Sommige geaccrediteerde post-initiële opleidingen worden verzorgd door aparte organisatorische eenheden van bekostigde instellingen, de zogenaamde contractpoot. Als deze instelling de itk heeft behaald, hanteert de NVAO bij een beoordeling van de post-initiële opleidingen de bob. Wij betwijfelen of dit terecht is, aangezien de itk niet is verleend aan het contractdeel van de instelling. Mogelijk volstaat de bob dan niet. Hier zien we dat de veronderstelling in de WHW dat de instelling, in dit geval de bekostigde hoger onderwijsinstelling, verantwoordelijk is voor al het onderwijs niet meer volledig aansluit op de praktijk.

Governance en interne checks and balances bemoeilijkt • In de WHW staat hoe instellingen hun interne checks and balances moeten regelen. Het instellingsbestuur is de eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van het onderwijs. Opleidingscommissies in het bekostigd hoger onderwijs hebben de wettelijke taak te adviseren over het bevorderen en waarborgen van de kwaliteit van de opleiding. Ook hebben ze instemmingsrecht op delen van de onderwijs- en examenregeling (OER). Over andere delen van de OER heeft de medezeggenschapsraad instemmingsrecht. Niet altijd functioneren deze checks and balances goed; de belangstelling voor de opleidingscommissies en medezeggenschapsraad is bij veel instellingen nog steeds gering. Bovendien is het risico groter dat onduidelijk is welke organisatie de verantwoordelijkheid heeft over het onderwijsaanbod, als meerdere instellingen een opleiding samen verzorgen. Opleidingscommissies missen dan vaak het directe contact met de gehele opleiding om goed te kunnen adviseren. Dit geldt ook voor onderwijs dat studenten volgen bij een samenwerkingspartner in het buitenland. De fysieke afstand en culturele verschillen kunnen de kwaliteitsborging van vakken in het buitenland bemoeilijken, evenals de beoordeling of vakken die in het buitenland gevolgd zijn, in Nederland tot vrijstellingen mogen leiden.

Soms bestaan voor diverse opleidingen en cursussen binnen een instelling diverse rechtspersonen waarbij het voor de student, en soms ook voor de inspectie, weinig transparant is wie de verantwoordelijkheid draagt. Het is de student dan niet altijd duidelijk waar hij met een klacht terecht kan. Ook voor de inspectie bemoeilijken complexe structuren van rechtspersonen het toezicht, zoals bijvoorbeeld bij het toezicht op de naleving van de Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs.

Naleving wordt bemoeilijkt • Volgens de WHW mag alleen een graad worden verleend door een bekostigde hoger onderwijsinstelling, of door een rechtspersoon met een graadverlenende bevoegdheid (rpho). Bij samenwerkingsconstructies is vaak minder inzichtelijk of dit inderdaad het geval is. Dit kan tot spanning met de WHW leiden en mogelijk tot gebreken in de naleving. Uitgangspunt van de WHW is dat een instelling zelf de opleiding verzorgt. Soms besteedt een bekostigde instelling grote delen van het curriculum uit aan een, al dan niet erkende niet-bekostigde samenwerkingspartner. De WHW bepaalt dat een instelling het onderwijs verzorgt, maar geeft onvoldoende duidelijkheid in hoeverre de verzorging mag worden uitbesteed. In de Notitie Helderheid – een ministeriële brief met financiële spelregels over de bekostiging van het hoger onderwijs waarover instellingen veel vragen hebben – en in de Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs (artikel 3) voor de rpho's, staan grotendeels vergelijkbare passages, die aangeven dat de erkende of bekostigde hoger onderwijsinstelling ten minste zelf de kern van het curriculum moet verzorgen. De kern van het curriculum wordt omschreven met ten minste de propedeutische fase en de afstudeerfase van het curriculum. Ook is bepaald dat niet meer dan een derde van het totale curriculum, inclusief stages en afstudeerprojecten, aan derden wordt uitbesteed. Maar deze terminologie is voor een deel van het hoger onderwijs achterhaald. Zo kennen Associate degrees geen propedeutische fase. Ook bij flexibele trajecten vinden instellingen het vaak lastig om er vorm aan te geven. De huidige kaders passen minder goed bij de huidige praktijk en beoogde ontwikkelingen. Instellingen vragen

om helderder kaders, die goed in de WHW zijn verankerd. Handhaving is, zoals ook al in de Staat van 2019 vermeld, voor de inspectie lastig, gezien de interpretatieruimte in de wetgeving, de ingewikkelde organisatiestructuren in het hoger onderwijs en de verwevenheid van publiek en private activiteiten van hogescholen en universiteiten.

Minder effectieve doelmatigheidsbeoordeling van opleidingen • De CDHO beoordeelt de doelmatigheid van opleidingen. De effectiviteit daarvan neemt af als onderwijs meer aangeboden gaat worden in onderwijsvormen die niet binnen de WHW-definitie van een (nieuwe) opleiding valt. Als een instelling een nieuwe bekostigde opleiding wil starten, moet zij een macrodoelmatigheidstoets ondergaan bij de CDHO. Ongeveer een kwart van de aanvragen wordt afgewezen. Een instelling die toch zelf perspectief ziet in het afgewezen ontwikkelde aanbod, kan de opleiding als track aanbieden binnen een bestaande opleiding. Aangezien het onderscheid tussen een nieuwe opleiding en een track vervaagt, is de sturing op doelmatigheid beperkt. Soms signaleren instellingen bij de inspectie dat via de tracks een ondoelmatig (concurrerend) aanbod ontstaat. De huidige WHW biedt nauwelijks mogelijkheden voor corrigerend optreden via toezicht.

Onduidelijkheid voor studenten en werkveld • Als begrippen in de WHW niet meer helder zijn, levert dat voor studenten en het afnemend werkveld onduidelijkheden op. Een voorbeeld betreft de benaming voltijd en deeltijd. De definitie in de WHW van deeltijd is niet helder en instellingen geven de term regelmatig een eigen invulling. Soms benutten ze de term deeltijd voor avondonderwijs, of onderwijs geconcentreerd op een dag. Deeltijd betekent bij die instelling dan niet, dat de student minder uur per week voor de opleiding nodig heeft dan voor een voltijd opleiding. Zo ontstaat verwarring bij instellingen en studenten wat onder voltijd, deeltijd en dual wordt verstaan. In 2019 hebben de inspectie en NVAO alle instellingen gevraagd om in hun communicatie naar (potentiële) studenten een reëel beeld te geven van de totale studielast, hoe de studiebelasting over de jaren heen is geprogrammeerd en wat daarmee de te verwachten studieduur is. De onduidelijkheid over het onderscheid tussen voltijd en deeltijd geldt ook voor dat tussen deeltijd en dual. Soms stellen deeltijdopleidingen de eis dat de student een werkkring heeft waarin leerdoelen gerealiseerd kunnen worden. Dan lijkt het of een duale opleiding in voltijd en deeltijd kan worden gevolgd. Maar de WHW kent alleen het onderscheid tussen voltijd, deeltijd en dual. De huidige wetgeving past zo niet meer altijd bij de praktijk van instellingen en levert een intransparante situatie op voor werkveld en studenten. Duidelijke voorbeelden van de problemen voor het werkveld kwamen we tegen bij een onderzoek naar de verschillende routes voor het leraarschap. Scholen en belangstellenden hadden onvoldoende overzicht van de scholingsmogelijkheden voor potentiële leraren en konden daarom geen doordachte keuze maken (Inspectie van het onderwijs, 2020b).

Ervaren betrouwbaarheid van de overheid onder druk • Regelgeving die niet goed aansluit bij de praktijk leidt ertoe dat instellingen regeldruk ervaren en onzeker worden over welke onderwijsvernieuwingen doorgevoerd kunnen worden. Van der Vegt, Ehrisman & van der Burg (2019) vroegen instellingen welke artikelen in de WHW tot onnodige regeldruk leiden en beter geschrapt kunnen worden. Ondanks herhaalde oproepen hebben instellingen niet, of nauwelijks problematische wetsartikelen aangedragen. Het is niet zozeer een probleem van te veel regels, maar eerder van onduidelijke regels die tot onzekerheid leiden. Zo is voor veel instellingen het onderscheid tussen een initiële en post-initiële master onduidelijk. De inspectie heeft gemerkt dat de ene instelling dit als een inhoudelijk en de ander als een financieel verschil ervaart. Als wetgeving onduidelijk is, is het voor instellingen onzeker hoe betrokkenen bij accreditaties en toezicht de wetgeving interpreteren. De onzekerheid remt de innovatiekracht en leidt tot meer ervaren administratieve lasten. Onduidelijke wet- en regelgeving brengt ook het risico met zich mee dat instellingen willekeur ervaren bij de interpretatie en handhaving. Dat kan leiden tot een verzwakking van het gezag van de wetgever, actoren bij accreditatie en de inspectie.

Actualisatie WHW • Het huidige hoger onderwijs kenmerkt zich door samenwerking tussen instellingen, maatwerk, keuzevrijheid voor studenten, internationalisering en digitalisering. Flexibilisering en samenwerking worden gestimuleerd, om het hoger onderwijs nog beter toegankelijk te maken. Het is belangrijk dat ook op alle huidige en toekomstige onderwijsvormen en samenwer-

kingsverbanden adequate overheidssturing plaatsvindt en toezicht mogelijk is. De huidige wetgeving is daarvoor niet in alle opzichten passend. De statische begrippen die de traditionele situatie in het hoger onderwijs beschrijven passen niet altijd meer bij de veranderende concepten in de huidige praktijk. Dat levert nu al problemen op, die naar verwachting in de toekomst niet kleiner zullen worden. Een actualisatie van de wetgeving zou hierop een passend antwoord moeten zijn.

Literatuur

- Allen, J. Belfi, B., Bijlsma, I., Fouarge, D. & Peeters, T. (2019). *Ad-opleidingen: omvang en rendement*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Broek, A. van den, Cuppen, J., Warps, J., Termorshuizen, T., Lodewick, J., Brukx, D., Korte, K. de, Ramakers, C., & Mulder, J. (2019). *Monitor beleidsmaatregelen Hoger Onderwijs 2018-2019. Studenten in het hoger onderwijs: stand van zaken studiejaar 2018-2019: doorstroom, instroom, studiekeuze, studievoortgang, studieuitval en studiefinanciering*. Nijmegen: ResearchNed.
- CBS (2020). *Uitstromers ho; arbeidskenmerken na verlaten onderwijs*. Geraadpleegd op 22 februari 2020 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83812NED/table?ts=1582375185615>
- CBS/DUO/OCW (2020). *Ontwikkeling van het aantal deelnemers*. Geraadpleegd op 21 februari 2020 van: <https://www.onderwijsincijfers.nl/https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/hbo/studenten-hbo/prognose-aantal-studenten-hbo>
- CBS/DUO/OCW (2020). *Ontwikkeling van het aantal deelnemers*. Geraadpleegd op 21 februari 2020 van: <https://www.onderwijsincijfers.nl/https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/wo/studenten-wo/prognose-aantal-studenten-wo>
- FNV en VAWO (2019). *Sociale veiligheid van medewerkers op universiteiten*. Geraadpleegd op 4 maart 2020 van: <https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/sectornieuws/fnv-overheid/2019/05/helft-universiteitspersoneel-ervaart-sociaal-onvei>
- Gubbels, N. & Kappe, F.R. (2019). *Studentenwelzijn 2017-2018. Resultaten kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar het welzijn van studenten van Hogeschool Inholland*. Lectoraat Studiesucces, Hogeschool Inholland.
- Huisseling, A. van, Keiman, D., Liere, N. van, Mourisse, L., Ohlenforst, T., Pleijers, D. & Vennes, A. (2018). *Welzijn onder studenten: Radboud Cares*. Nijmegen: Radboud University.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *Selectie: Meer dan cijfers alleen. Decentrale selectie bij bachelor- en masteropleidingen in het bekostigd hoger onderwijs*. Monitor Selectie en Toegankelijkheid. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018a). *De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *De master van jouw keuze? Selectie in bekostigde wo-masteropleidingen. Meerjarig onderzoek Selectie en Toegankelijkheid*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018c). *Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018d). *Studeren met een functiebeperking in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019a). *Doorstromen van hbo naar wo. In hoeverre is de wo-master toegankelijk voor hbo-gediplomeerden?* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2019b). *Internationalisering en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor Nederlandse studenten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020a, nog te verschijnen). *In- en doorstroommonitor 2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020b, nog te verschijnen). *Routes naar het leraarschap*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020c). *Technisch rapport hoger onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

- Litjens, B. & Ruijffrok, N. (2019). *Analyse Studentenwelzijn: Een analyse van bestaande databronnen over studentenwelzijn in het hoger onderwijs*. Utrecht: Interstedelijk Studenten Overleg.
- Naezer, M., Brink, M. van den & Benschop, Y. (2019). *Harassment in Dutch academia Exploring manifestations, facilitating factors, effects and solutions*. Utrecht: Landelijk Netwerk Vrouwelijke Hoogleraren.
- NSE (2019). *Nationale Studenten Enquête 2019*. Geraadpleegd op 14 februari 2020 van: www.studiekeuze123.nl/nse
- NVAO (2018a). *Beoordeling kwaliteitsafspraken hoger onderwijs 2019-2024. Protocol*. Den Haag: NVAO.
- NVAO (2018b). *Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland*. Den Haag: NVAO.
- OCW (2019). *Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek. Houdbaar voor de toekomst*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OECD (2019). *Benchmarking Higher Education System Performance: The Netherlands*. Parijs: OECD Publishing.
- Schoemaker, C., Kleinjan, M., Borg, W. van der, Busch, B., Muntinga, M., Nuijen, J. & Dedding, C. (2019). *Mentale gezondheid van jongeren: enkele cijfers en ervaringen*. Bilthoven: RIVM, Trimbos-instituut en Amsterdam UMC.
- Vegt, J. van der, Ehrismann, M. & Burg, D. van der (2019). *Ervaren regeldruk rond kwaliteitszorg in het hoger onderwijs*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Wennekers, A., Boelhouwer, J., Campen, C. van & Kullberg, J. (2019). *De sociale staat van Nederland 2019*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2019). *Hoge verwachtingen: Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019*. Den Haag: SER.
- Universiteit Twente (2019). Eigen onderzoek Universiteit Twente naar welzijn onder studenten. Geraadpleegd op 22 februari 2020 van: <https://www.utwente.nl/nieuws/2019/10/198073/eigen-onderzoek-universiteit-twente-naar-welzijn-onder-studenten>
- Velden, P.G. van der, Das, M., & Muffels, R. (2019). The stability and latent profiles of mental health problems among Dutch young adults in the past decade: A comparison of three cohorts from a national sample. *Psychiatry research*, 282, 112622. Elsevier Ltd.
- Vereniging Hogescholen (2018). *Factsheet HBO-Monitor 2018*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.
- VSNU (2019). *Nationale alumni enquête*. Geraadpleegd op 14 februari 2020 van: https://vsnu.nl/nl_NL/nae.html
- Windesheim (2017). *Factsheet Onderzoek Studieklimaat, gezondheid en studiesucces 2017*. Zwolle: Windesheim.

Afkortingen

A

Ad	Associate Degree
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
azc	asielzoekerscentrum

B

bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bob	bepaalde opleidingsbeoordeling
bol	beroepsopleidende leerweg
bpv	beroepspraktijkvorming
BRON	Basisregister Onderwijs
bsa	bindend studieadvies

C

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDHO	Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs
CE	centraal examen
CED	Centrum voor Educatieve Dienstverlening
CET	Centrale Eindtoets
CROHO	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
cspe	centraal schriftelijk en praktisch examen
CVTE	College voor Toetsen en Examens

D

DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
-----	-----------------------------

E

EER	Europese Economische Ruimte
-----	-----------------------------

F

fte	fulltime-equivalent
-----	---------------------

H

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

I

ICT	informatie- en communicatietechnologie
itk	instellingstoets kwaliteitszorg
Ivho	Inspectie van het Onderwijs

J

JJI	Justitiële Jeugdinrichting
-----	----------------------------

L

lgf	leerlinggebonden financiering
LOB	loopbaanoriëntatie en -begeleiding

M

mbo	middelbaar beroepsonderwijs
nbi	niet-bekostigde instelling
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie

O

OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OER	onderwijs- en examenregeling

P

pabo	pedagogische academie voor het basisonderwijs
PISA	Programme for International Student Assessment
po	primair onderwijs
PTA	programma van toetsing en afsluiting

R

roc	regionaal opleidingscentrum
rpho	rechtspersoon voor hoger onderwijs

S

sbo	speciaal basisonderwijs
so	speciaal onderwijs

T

tno	toets nieuwe opleiding
tos	taalontwikkelingsstoornis
TSD	Toezicht Sociaal Domein

V

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

W

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

Colofon

Publicatie

Inspectie van het Onderwijs

Eindredactie en organisatie

Monique Vogelzang

Esther Deursen

Dorien Zevenbergen

Bert Bulder

Maureen Channoo

Marlies Kraaij-Krijgsman

Natacha Malick-Penninga

Machteld Swanborn

Gerard de Vries

Mayeline Wiel

Auteurs & onderzoekers

Miriam Baltussen

Maarten Balvers

Rianne van den Berg

Willem Boterman (UvA)

Leonie van Breeschoten

Tijana Breuer

Jet Burgert

Eric Dignum (UvA)

Saskia Durville

Sophie Duijser

Anne Bert Dijkstra

Daan Fettelaar

Myrthe Frenk

Steffen Greup

Robin Gruijters

Maarten Hartog

Ingrid Kloosterman

Boy Koning

Roxanne Korthals

Karen Krol

Martine Pol-Neefs

Ruth van de Pol

Jade van Rossen

Nienke Ruijs

Ghislaine Schmidt

Jos Verkroost

Stan Vermeulen (UM)

Trudie Wick-Campman

Inge de Wolf

Externe (wetenschappelijke) referenten

Dr. Thijs Bol

Dr. J.A. Bolhaar

Dr. A.A. de Boer

Dr. M. Dobbelaer

Prof. dr. M. Ehren

Dr. F. Geijssel

Dr. M. Hickendorff

Prof. dr. S. Karsten

Mr. P. Kwikkers

Dr. G. Reezigt

Dr. A. Ros

Prof. Dr. R. van Schoonhoven

Dr. E. Smeets

Prof. dr. J. Tartwijk

Dr. A. Vosse

Prof. Dr. S. Waslander

Prof. Dr. M. Wolbers

Prof. dr. H.D. Webbink

Dr. I. Zweers

Leden Raad van Advies

Drukwerk en vormgeving

Xerox/OSAGE

Fotografie

Marieke Duijsters

Gefotografeerde scholen/instellingen

Jenaplanschool Wittevrouwen in Utrecht

Werkplaats Kindergemeenschap in Bilthoven

Clusius College in Castricum

Daniël de Brouwerschool in Wilp

ROC Midden Nederland Tech Campus in

Nieuwegein

Hogeschool voor de Kunsten in Utrecht

Universiteit Utrecht Faculteit Geneeskunde in

Utrecht

Visualisaties

In60seconds

Extra informatie

Op de website 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.

Bestellen

Mocht u een papieren exemplaar willen ontvangen, neem dan contact op via www.onderwijsinspectie.nl/contact.

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 © 2020, Inspectie van het Onderwijs, Nederland
www.onderwijsinspectie.nl

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730
3500 GS Utrecht

