De Staat van het Onderwijs

2019

De Staat van het Onderwijs

2025

Voorwoord

Met een tablet waakt een zorgmedewerker in een verpleeghuis over de nachtrust van de bewoners. Dagelijkse boodschappen rekenen we steeds vaker af bij de zelfscankassa. Een nieuwe smartphone of sporthorloge bestellen we bij onze favoriete webshop - waar ook ter wereld. Wat heeft dat met ons onderwijs te maken? Ontwikkelingen als globalisering, digitalisering, technologisering en flexibilisering veranderen onze wereld, onze samenleving en onze arbeidsmarkt. Ook van scholen en opleidingen worden daarom veranderingen gevraagd. Leerlingen en studenten willen zekerheid over de waarde van hun diploma en over hun toekomst. Ouders verwachten meer onderwijs op maat voor hun kind. Werkgevers verwachten van gediplomeerden meer vaardigheden dan ze soms van hun opleiding hebben meegekregen. En in het onderwijs zelf zijn er grote zorgen over het tekort aan leraren en schoolleiders.
Hoe goed is ons onderwijs voorbereid op de veranderende toekomst? Dit is de vraag die wij ons dit jaar stellen in de Staat van het Onderwijs.

Nederlands onderwijs gemiddeld nog op niveau

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moeten we beginnen met de belangrijkste doelen van het onderwijs. Allereerst moet het jongeren begeleiden naar werk als werknemer of ondernemer. Ten tweede is het onderwijs erop gericht jongeren als burger volwaardig deel te laten uitmaken van de samenleving. En om elke jongere daadwerkelijk in staat te stellen te werken en mee te doen, moet het onderwijs de benodigde kennis en vaardigheden meegeven. Ten slotte is het de opdracht van het onderwijs om de talenten van álle leerlingen en studenten tot bloei te laten komen. Anders gezegd: allocatie, socialisatie, kwalificatie en selectie met gelijke kansen, dat zijn de kerntaken van het Nederlandse onderwijs.
Als we door de oogharen naar de ontwikkeling van deze kerntaken kijken, is het Nederlandse onderwijs gemiddeld nog op niveau. Het is positief dat leerlingen en studenten na hun opleiding vlotter een baan krijgen dan in de meeste ons omringende landen. Ook krijgen burgerschapsonderwijs en persoonsvorming steeds meer aandacht en we zien dat scholen en overheid werken aan de noodzakelijke aanscherping en verbetering ervan. Daarnaast halen vooral in het mbo meer jongeren een diploma op het niveau dat past bij hun vooropleiding. Positief is ook dat de oplopende kansenongelijkheid in het onderwijs voorzichtig lijkt te stabiliseren. En al is het verschil in kansen tussen leerlingen met gelijke talenten nog altijd fors groter dan tien jaar geleden, de eerste stap is gezet. Dat is niet zomaar gelukt: er is een gevoel voor urgentie en consensus ontstaan. Hierdoor werken partijen beter samen om de kansenongelijkheid te bestrijden.

Haarscheuren dreigen zich te verdiepen

De afgelopen jaren maakten we een film van de staat van het onderwijs. We maakten niet alleen een momentopname, maar we keken scherp naar de ontwikkelingen door de jaren heen. Daardoor werden onmiskenbaar verschillende haarscheuren zichtbaar. Zo presteren minder leerlingen goed op de kernvakken taal en rekenen, neemt de laaggeletterdheid toe en zien we grote verschillen in prestaties tussen scholen. Daarnaast krijgen sommige groepen leerlingen en

studenten niet de kans die ze verdienen, in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. We zien ook dat groepen leerlingen elkaar steeds minder tegenkomen doordat de (sociaal-economische) segregatie in het onderwijs groeit. En als er niets aan deze haarscheuren wordt gedaan, verdiepen deze zich.
Intussen loopt het tekort aan leraren en schoolleiders in delen van ons land sterk op. Dat vormt een risico voor de onderwijskwaliteit. Het tekort is bovendien ongelijk verdeeld: scholen met een meer uitdagende leerlingpopulatie hebben veel meer moeite leraren te vinden dan andere scholen.

Mooie initiatieven, maar vaak ongericht

Hoe gaan leraren, schoolleiders en bestuurders met deze maatschappelijke vragen om? Ze reageren heel verschillend. Iedere school en opleiding maakt hierbij z'n eigen keuzes. We zien veel vernieuwing en soms ook verbetering van het onderwijs. Het aantal scholen met een specifiek pedagogisch-didactisch concept groeit de laatste jaren sterk, evenals het aantal scholen met extra aanbod voor bepaalde vakken - zoals technasia en cultuurprofielscholen. Ook bieden meer scholen en opleidingen maatwerktrajecten en maatwerkdiploma's aan.
Dit alles levert regelmatig mooi en vernieuwend onderwijs op. Wel is niet altijd duidelijk waarom een school of opleiding kiest voor een bepaalde vorm van maatwerk, flexibilisering of profilering. Leidt het tot meer gemotiveerde of beter presterende leerlingen? Verbetert het de aansluiting op de arbeidsmarkt? Of versterkt het vooral de concurrentiepositie van de opleiding of school? Daarbij evalueren scholen en opleidingen de resultaten en effecten van hun keuzes slechts in zeer beperkte mate. Hierdoor leren ze maar matig van wat wel en niet werkt en wordt deze kennis meestal niet gedeeld met andere scholen en opleidingen. Het lerend vermogen van het onderwijs is – paradoxaal genoeg – geringer dan bijvoorbeeld dat van sectoren als zorg, design, techniek en tuinbouw. En daardoor zijn onderwijsvernieuwingen vaak weinig duurzaam en het is onduidelijk of ze beter onderwijs leveren voor toekomstige generaties leerlingen en studenten.

Minder zicht op onderwijskwaliteit

Door de variatie in het aanbod en de toename van maatwerk wordt het daarnaast lastiger om goed zicht te krijgen op de verschillende uitkomsten en op de kwaliteit van het onderwijs op scholen en opleidingen. Dit maakt het voor schoolleiders, bestuurders en de overheid moeilijker om scholen te vergelijken en om bij te sturen. En leerlingen en ouders weten niet goed wat de consequenties zijn van hun keuze voor een bepaalde school of opleiding.
Samengevat, een gevarieerd aanbod is mooi, maar leidt dus ook tot versnippering en slecht zicht op het aanbod en wat het oplevert. Beide lijken voort te komen uit gebrek aan consensus over wat het onderwijs nu echt moet bieden. Dat is ongewenst. Ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) onderstreept dat: onvoldoende consensus over wat geleerd moet worden kan leiden tot versnippering in het onderwijs en daarmee tot verzwakking van het stelsel.

Is ons onderwijs klaar voor de toekomst?

De komende generaties leerlingen en studenten verdienen de garantie dat hun opleiding in ieder geval aan belangrijke basiseisen voldoet. Ik vraag me echter af of het onderwijs deze garanties kan blijven bieden. Hoewel ons onderwijs gemiddeld nog op niveau is, hebben we de afgelopen jaren zorgelijke ontwikkelingen laten zien. Nu zien we dat scholen en opleidingen hiermee aan de slag gaan, maar allemaal eigen oplossingen kiezen. Dit leidt onvoldoende tot duurzame verbeteringen en het bereidt het onderwijs onvoldoende voor op de toekomst.
Waar ik tegelijkertijd van overtuigd ben, is dat het wel kan. Want er zijn krachtige initiatieven, de betrokkenheid is hoog en het stelsel biedt volop ruimte. Het ontbreekt alleen aan een duidelijk fundament van gezamenlijke doelen, met ijkpunten. Dit fundament vraagt om iets minder vrijheid en vrijblijvendheid, hier zijn richting en keuzes belangrijk. En het is zaak dat iedereen, van leraren tot overheid en inspectie, de bijbehorende ijkpunten helpt bewaken. En dat leraren, schoolleiders en bestuurders niet alleen vernieuwen en verbeteren, maar de vernieuwing ook aan die ijkpunten toetsen. IJkpunten helpen om de vele initiatieven te richten en in het onderwijs een volgende stap te zetten. Het klinkt wellicht abstract, maar de opgave is voor iedere partij heel concreet.

Regie op gezamenlijke doelen en ijkpunten

Van de overheid mag bijvoorbeeld worden verlangd dat ze de regie neemt, en vaststelt wat er in de toekomst echt nodig is voor de leerlingen en studenten. Wat zijn de gezamenlijke doelen en wat zijn daarbij de ijkpunten? Welke ambitie mag van het onderwijs worden verwacht? Denk aan laaggeletterdheid en laaggecijferdheid voorkomen, aan leerlingen voorbereiden op de deelname in de samenleving, aan zorgen dat studenten een plek kunnen vinden op de arbeidsmarkt. Waar de ijkpunten helder zijn, is het ook gemakkelijker om de druk te weerstaan van wisselende wensen en andere

verlangens die dagelijks op leraren, schoolleiders en bestuurders afkomen.
Het curriculumdebat biedt een unieke kans om tot een zowel duidelijke als beperkte set aan ijkpunten te komen, zolang hier keuzes gemaakt worden. Zo mag van alle onderwijssectoren worden gevraagd om de vastgestelde referentiesniveaus taal en rekenen per leerling of student te volgen en deficiënties waar nodig weg te werken. Maar de basis zou niet beperkt moeten blijven tot de makkelijk meetbare cognitieve vaardigheden. Ook op het terrein van burgerschapsonderwijs en persoonsvorming moet de ontwikkeling beter worden gevolgd.
Daarbij zullen de overheid, besturen en bijvoorbeeld sectorraden ook ijkpunten voor strategisch personeelsbeleid moeten ontwikkelen. Want hoe wordt de kwaliteit van leraren, schoolleiders en bestuurders gewaarborgd, wie stuurt op het onderwijs van de toekomst, ook in tijden van krimp of tekorten? Daarvoor moeten de verantwoordelijken een visie voor de lange termijn hebben en transparant maken hoe hier aan wordt gewerkt.
Het is de overheid die de taak en de middelen heeft om uiteindelijk te interveniëren als besturen niet bij machte blijken om de basiseisen te realiseren. Dan moet de overheid de voorwaarden creëren of actief het stuur overpakken en het verschil durven maken. Regionale samenwerking tussen besturen en overheden is daarbij een voorwaarde.

Bewaak, evalueer en leer

Leraren, schoolleiders en schoolbesturen hebben de taak ervoor te zorgen dat de leerling en studenten hun opleiding afronden met voldoende kennis en vaardigheden en hun onderwijs op z'n minst aan de ijkpunten voldoet. En als u als leraar, schoolleider of bestuurder vernieuwingen voorneemt, maak dan tevoren inzichtelijk hoe dat bijdraagt aan de kern van het onderwijs, evalueer daarna, en stel waar nodig bij. Want alleen op die manier kunt u de inspanningen verantwoorden, naar leerlingen, studenten en ouders, naar uzelf en naar uw collega's. Het klinkt zo vanzelfsprekend, maar het gebeurt te weinig.
En een andere opgave aan scholen en besturen is: deel uw ervaringen en kennis. Durf te vragen, en durf successen én mislukkingen te delen. Want van elkaar leren en goed evalueren helpt leraren, schoolleiders en schoolbestuurders om hun energie te steken in oplossingen die zich al bewezen hebben, in plaats van zelf het wiel uit te moeten vinden en tot tal van wisselende oplossingen te komen. Dat kan ook de werkdruk verlichten. Daarbij zijn de sectorraden, wetenschappers, lerarenopleidingen, lectoraten en kennisinstituten bij uitstek partijen die de bredere uitwisseling van kennis en ervaring zouden moeten organiseren en stimuleren.

Werkwijze inspectie klaar voor de toekomst?

Als inspectie hebben wij ook concrete opgaven.
Zo moeten wij ervoor zorgen dat we voldoende zicht houden op de kwaliteit van het onderwijs voor leerlingen en studenten. Kijken wij naar de juiste dingen, spreken wij scholen en besturen erop aan als ze niet aan de ijkpunten voldoen? En wat doen wij als we zien dat scholen en opleidingen niet evalueren, of voor innovaties kiezen die op andere scholen niet succesvol bleken te zijn? Anders gezegd, biedt ons toezicht wel voldoende garanties voor toekomstige leerlingen en studenten? Ook voor ons zullen de ijkpunten een belangrijker rol moeten spelen in ons toezicht.

Nu keuzes maken voor de toekomst

Kortom, het is mooi als leerlingen ook in de toekomst kunnen terugkijken op een goede schooltijd en een feestelijke diploma-uitreiking. Maar belangrijker is dat leerlingen met vertrouwen kunnen vooruitkijken naar hun eigen toekomst. Omdat ze de kansen kregen die bij hun mogelijkheden hoorden, omdat het Nederlandse onderwijs ze goed voorbereidde op hun plek in de maatschappij en op hun eerste baan. En omdat ze weten dat ze later met plezier kunnen terugkeren naar het onderwijs voor hun nieuwe baan of carrière-switch. Bijvoorbeeld omdat ze alsnog zelf leraar willen worden. Of omdat tegen die tijd tablets in de zorg hopeloos ouderwets zijn geworden. De leerlingen van de toekomst en alle verantwoordelijken van vandaag: als wij nu focus aanbrengen en de juiste keuzes maken, kan het onderwijs de toekomst met vertrouwen tegemoet treden.



drs. Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

10 april 2019





1 Hoofdlijnen

Pagina | 11

2 Primair onderwijs

Pagina | 49

3 Voortgezet onderwijs

Pagina | 83

4 (Voortgezet) speciaal onderwijs

Pagina | 115

5 Middelbaar beroepsonderwijs

Pagina | 141

6 Hoger onderwijs

Pagina | 175

1 Hoofdlijnen

1.1	De staat van het Nederlands onderwijs	13
1.2	Variëteit en vernieuwing	23
1.3	Leraren en lerarentekort	31
1.4	Kwetsbare leerlingen en studenten	39



1.1 De staat van het Nederlands onderwijs

Gunstige arbeidsmarktperspectieven, maar niet voor iedereen • Voor Nederlandse jongeren is de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt goed, zeker vergeleken met die in andere landen. Dit is positief. Wel zijn er grote verschillen in uitstroomperspectieven tussen opleidingen. Bij sommige opleidingen heeft een kwart of meer van de gediplomeerden na een jaar nog geen werk. Daarnaast profiteert niet iedereen mee van de gunstige arbeidsmarktperspectieven. Jongeren die minder meeprofiteren zijn vooral ongediplomeerden, leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs (vso), leerlingen van het praktijkonderwijs (pro) en studenten van de entreeopleidingen en sommige mbo 2-opleidingen.

Weinig kennis over socialisatie en burgerschap • Onderwijs is meer dan de voorbereiding op de arbeidsmarkt. Het is ook belangrijk voor de betrokkenheid bij de samenleving. Niemand weet goed hoe het hiermee bij jongeren staat, wat onwenselijk is omdat het om een van de kerntaken van onderwijs gaat. Schoolleiders en bestuurders weten dit ook niet en kunnen hier dus slecht op prioriteren of sturen. Wel is bekend dat onze 14-jarigen minder burgerschapskennis en –vaardigheden hebben dan leerlingen in vergelijkbare landen. Ook zijn er grote verschillen tussen groepen leerlingen. Scholen die extra in burgerschap investeren, lijken over de tijd betere uitkomsten te behalen.

Snel passende diploma's, ongelijkheid loopt niet verder op • Leerlingen en studenten haalden de laatste jaren steeds vaker een diploma op een hoger niveau. Dit geldt in het bijzonder voor het mbo. Ook deden zij dit sneller dan eerdere cohorten leerlingen. Het goede nieuws is ook dat de kansenongelijkheid niet verder oploopt. Ook al is deze nog hoog, dit is een belangrijke, eerste stap. Op scholen en opleidingen wordt ook steeds meer gedaan aan gelijke kansen. Vooral leerlingen met een migratieachtergrond verkleinen hun achterstand.

Referentieniveaus in basisonderwijs in 2018 onbekend • Voor wat betreft de prestaties van leerlingen hebben we vorig jaar gemeld dat we zorg hebben over de daling van hoogpresteerders. Deze daling is goed zichtbaar in lange termijn trends in internationale studies, voor het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo). Helaas zijn er in 2018 geen goede gegevens over de referentieniveaus in het basisonderwijs beschikbaar, omdat eindtoetsen niet met elkaar te vergelijken zijn. Hiermee is het zicht kwijt op een belangrijk ijkpunt in het onderwijs.

Gebrek aan consensus over ijkpunten in het onderwijs • Al deze ontwikkelingen laten zien dat het op onderdelen goed gaat met het onderwijs en op andere onderdelen aanvullende aandacht nodig is. Zorgwekkend is dat op een aantal belangrijke onderdelen niet bekend is hoe het gaat. Dit maakt het voor leraren, schoolleiders, bestuurders, overheid en politiek moeilijk om hier beleid op te maken en hierop te sturen. Er is daarbij ook weinig consensus over wat belangrijke ijkpunten zijn.

1.1.1 Brede blik op onderwijs

Onderwijs heeft verschillende kerntaken •
Het onderwijs heeft verschillende kerntaken. In deze Staat van het Onderwijs beschrijven we er vier:

- het opleiden van studenten met een goede positie op de arbeidsmarkt (allocatie);
- het bevorderen van betrokkenheid bij de samenleving (socialisatie);
- het selecteren en plaatsen van leerlingen en studenten in een passende onderwijsomgeving, met certificering en diplomering in een passende schoolsoort, opleiding en onderwijsomgeving (selectie en gelijke kansen);
- het bijbrengen van kennis en vaardigheden (kwalificatie).

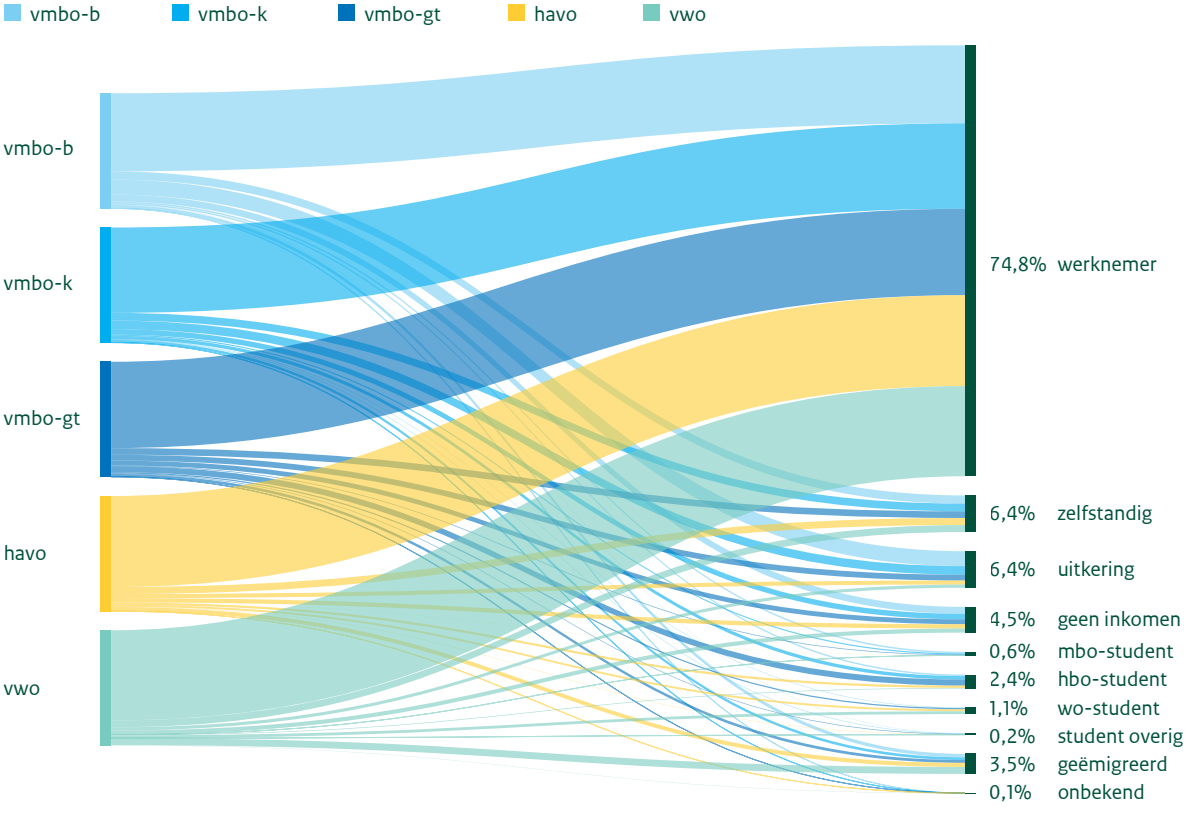
Overigens zijn er verschillende indelingen over functies en kerntaken van onderwijs in gebruik (zie ook Onderwijsraad, 2016; Van de Werfhorst, Elffers en Karsten, 2016).

1.1.2 Aansluiting op de arbeidsmarkt (allocatie)

Lage jeugdwerkloosheid, hoge startsalarissen •
Gediplomeerde jongeren zijn meestal succesvol op de arbeidsmarkt. Zo behoort de jeugdwerkloosheid op dit moment tot een van de laagste van de Europese landen (CBS, 2018a). Op onderdelen zijn er zelfs tekorten. De gunstige arbeidsmarkt maakt dat jongeren na hun opleiding, gemiddeld genomen, snel een baan vinden, een gunstig salaris hebben en jongeren snel een vast contract krijgen (zie ook Bisschop, Zwetsloot en Van der Werff, 2018; Bles en Meng, 2018). Wat betreft deze factoren hoort Nederland tot de meest gunstige landen in Europa.

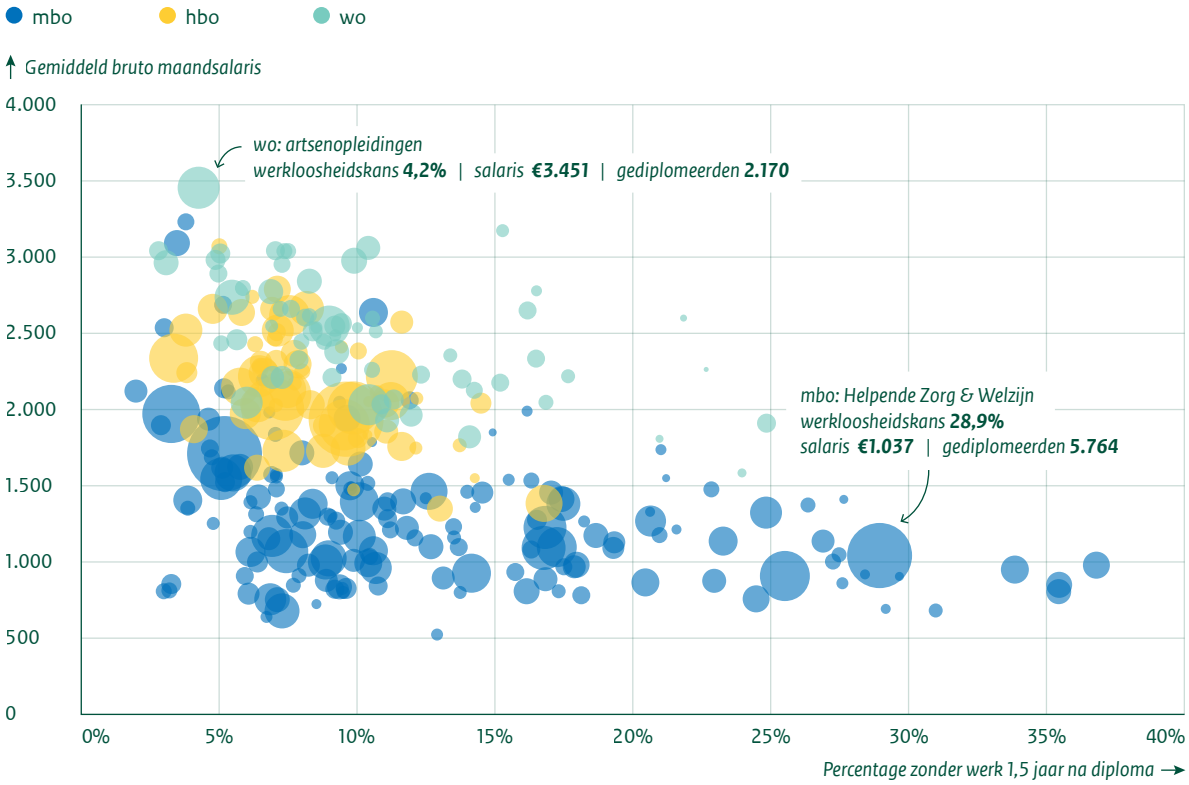
Meeste jongeren werkzaam • Van de jongeren die elf jaar geleden van de middelbare school kwamen, werkt ongeveer 85 procent (figuur 1.1a). De andere 15 procent ontvangt een uitkering, heeft geen inkomen (4 procent), is geëmigreerd (4 procent) of volgt nog een opleiding (2 procent). Dit (toekomst)beeld verschilt weinig tussen vmbo-, havo- en vwo-gediplomeerden.

Figuur 1.1a Vervolgsucces leerlingen na voortgezet onderwijs
Loopbanen leerlingen ruim 10,5 jaar na behalen vo-diploma



Bron: berekeningen op basis van microdata CBS

Figuur 1.1b Arbeidsmarktsucces opleidingen mbo, hbo en wo
Percentage zonder werk en gemiddeld salaris 1,5 jaar na diploma



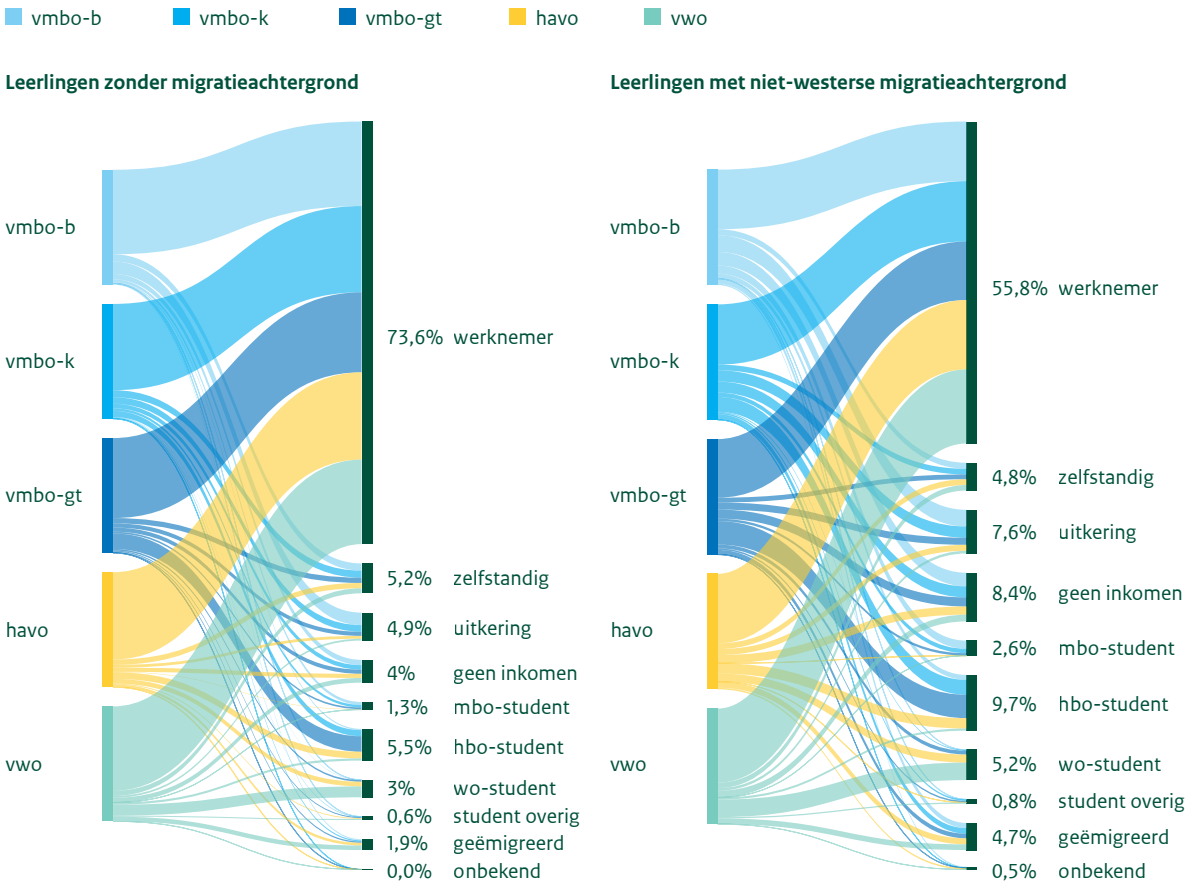
Bron: berekeningen op basis van microdata CBS

Alleen gediplomeerden van de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo hebben vaker een uitkering (13 procent in plaats van 4 procent).

Grote opleidingsverschillen in aansluiting op arbeidsmarkt • In aansluiting op de arbeidsmarkt zijn er tussen opleidingen grote verschillen. Het maakt sterk uit welke mbo-, hbo- of wo-opleiding je gevolgd hebt. Dit is te zien in figuur 1.1b, waar per opleiding het percentage afgestudeerden zonder werk (x-as) en het gemiddelde startsalaris (y-as) is weergegeven. Ieder bolletje is een opleiding, de grootte van de bollen geeft het aantal studenten weer. De figuur laat zien dat opleidingen sterk verschillen in de kans op een baan een jaar na afstuderen en in het salaris een jaar na afstuderen. Voor een deel van de opleidingen is het perspectief ongunstig, daar heeft een kwart van de gediplomeerden na een jaar (nog) geen baan. Van andere opleidingen hebben vrijwel alle afgestudeerden een baan en een relatief hoog salaris. Verder valt op dat de opleiding, als het gaat om baankans en salaris, belangrijker is dan het niveau. Zo biedt een deel van de mbo-opleidingen, zoals sommige techniekopleidingen, een betere kans op een baan dan een deel van de hbo-opleidingen of wo-opleidingen. Ook kunnen gediplomeerden van diverse mbo-opleidingen zich qua startsalaris meten met afgestudeerden aan de hbo- en wo-opleidingen. Dat geldt in het bijzonder voor technische mbo-opleidingen, zoals Operator C (niveau 4) en Procesoperator B (niveau 3). Mbo-opleidingen waarvan afgestudeerden juist een laag startsalaris hebben, zijn bijvoorbeeld Onderwijsassistent (niveau 4) en Medewerker marketing en communicatie (niveau 4). Veel van de mbo-opleidingen met een matig arbeidsmarktperspectief komen uit de sector economie.

Verschillen in arbeidsmarktpositie tussen mbo'ers, hbo'ers en wo'ers • Ondanks de grote verschillen tussen opleidingen, hebben gediplomeerde wo'ers en hbo'ers gemiddeld betere perspectieven dan mbo'ers. Binnen het mbo zijn de perspectieven voor mbo 4-gediplomeerden gunstiger dan voor gediplomeerden van niveau 1 en 2. Opvallend zijn de relatief grote verschillen tussen jongeren met een diploma op mbo 2-niveau en jongeren zonder startkwalificatie (CPB, 2018). Wo-gediplomeerden hebben ten opzichte van hbo-gediplomeerden een gelijke baankans en een lagere kans op een vast dienstverband, maar wel een hoger startsalaris.

Figuur 1.1c **Vervolgsucces leerlingen na voortgezet onderwijs**
Loopbanen leerlingen, 8,5 jaar na behalen vo-diploma



Bron: berekeningen op basis van microdata CBS

Ongediplomeerde uitstromers minder kans op werk • De gunstige arbeidsmarktperspectieven gelden niet voor studenten die tussentijds de opleiding verlaten. Studenten die geen diploma halen, hebben minder kans op een baan, ongeacht de gevolgde opleiding. Indien werkend, is het verschil in salaris tussen gediplomeerde en ongediplomeerde uitstromers vaak in het voordeel van diplomabezitters. De mate waarin ongediplomeerde uitstromers minder kans op werk en een lager salaris hebben dan gediplomeerde medestudenten verschilt wel tussen afzonderlijke opleidingen.

Arbeidsmarktperspectief kwetsbare leerlingen en studenten minder gunstig • Naast de uitvallers zijn er nog andere groepen voor wie de aansluiting op de arbeidsmarkt moeizaam is. Dit zijn de studenten uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso), praktijkonderwijs (pro), mbo 1-opleidingen en sommige mbo 2-opleidingen. Deze kwetsbare jongeren hebben minder gunstige arbeidsmarktperspectieven dan andere studenten (zie verder paragraaf 1.4).

Afgestudeerden met niet-westerse migratieachtergrond vaker geen baan • Gediplomeerden met een niet-westerse migratieachtergrond hebben minder vaak een baan dan gediplomeerden zonder migratieachtergrond. Dit geldt het sterkst voor mbo-gediplomeerden. De kans om een jaar na uitstroom geen baan te hebben, is voor gediplomeerden met een niet-westerse migratieachtergrond 23 procent en voor gediplomeerden zonder migratieachtergrond 14 procent. In het hbo en in het wo is het verschil tussen de groepen met en zonder migratieachtergrond kleiner: 14 versus 8 procent in het hbo en 13 versus 9 procent in het wo.

Verschillen ook bij vo-cohorten zichtbaar • De minder goede kans op een baan voor jongeren met een migratieachtergrond is ook zichtbaar als je naar eerdere cohorten leerlingen in het vo kijkt. Zo zijn vo-gediplomeerden met een niet-westerse migratieachtergrond

minder vaak aan het werk (8,5 jaar na de middelbare school) (figuur 1.1c). Ook hebben zij vaker geen inkomen of ze zijn afhankelijk van een uitkering. De afgelopen jaren is dit niet veel verbeterd. Opvallend is ook dat een groter deel van de jongeren met een migratieachtergrond nog doorstudeert.

1.1.3 Betrokkenheid bij de samenleving (socialisatie)

Burgerschapscompetenties relatief laag • Het onderwijs heeft ook een functie in de maatschappelijke integratie van leerlingen en studenten en daarmee in de sociale cohesie in de samenleving. Maatschappelijke houdingen en burgerschapscompetenties van vo-leerlingen zijn in Nederland lager dan in vergelijkbare landen (Munniksma e.a., 2017), zo rapporteerden we al in 2018. Leerlingen steunen in meerderheid democratische opvattingen over burgerschap, waarbij het respecteren van verschil in opvattingen voor de meesten een belangrijk aspect is. Kennis over de manier waarop de samenleving 'in elkaar zit' en hoe de democratie 'werkt', blijft achter bij landen om ons heen. Ook het vertrouwen in eigen vaardigheden om actief aan de samenleving mee te doen is bescheiden. Tussen 2009 en 2015 is de burgerschapskennis enigszins toegenomen, behalve in het vmbo. Voor burgerschapsvaardigheden en – houdingen is er geen trend zichtbaar.

Ontwikkeling burgerschapscompetenties • De Scholenpanels Burgerschap laten zien dat het wel degelijk mogelijk is om burgerschapsuitkomsten in kaart te brengen. Deze scholen volgen de ontwikkeling van de burgerschapscompetenties van leerlingen. De uitkomsten wijzen op een stijging van burgerschapsvaardigheden van leerlingen in groep 8 (in 2018 hoger dan 4 jaar eerder). Dat geldt, hoewel minder, ook voor burgerschapshoudingen. Voor burgerschapskennis blijkt weinig verschil. Ook leerlingen van leerjaar 1 van het vo scoren in de laatste metingen hoger op burgerschapsvaardigheden en –houdingen dan leerlingen in 2014. De scores op kennis laten ook hier weinig verschil zien (Coopmans en Dijkstra, 2019).

Verschillen in burgerschap • Opvallend zijn de verschillen in burgerschapscompetenties tussen groepen leerlingen in het voortgezet onderwijs. Naarmate leerlingen uit hogere sociale milieus komen en op de havo of het vwo zitten, hebben ze meer burgerschapskennis, vinden ze politieke participatie belangrijker en hebben ze meer vertrouwen in hun burgerschapsvaardigheden. Ook bij burgerschapshoudingen vallen de verschillen tussen groepen op. Meisjes en leerlingen waarvan een of beide ouders in het buitenland zijn geboren, scoren hoger. Op burgerschapskennis scoren leerlingen zonder migratieachtergrond hoger.

1.1.4 Selectie en gelijke kansen

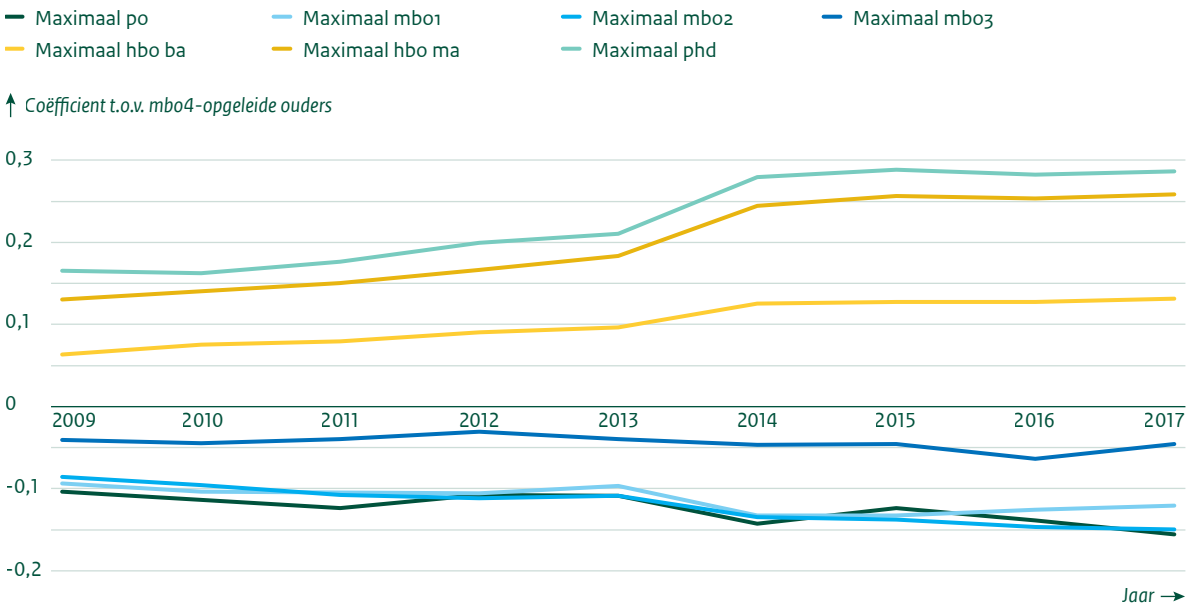
Meer diploma's op hoger niveau • De afgelopen decennia steeg het opleidingsniveau van jongeren in Nederland. Steeds meer jongeren halen een diploma op hbo- of wo-niveau. Binnen het mbo zien we een vergelijkbare stijging: steeds meer gediplomeerden hebben een mbo 4-diploma en steeds minder een mbo 1- of mbo 2-diploma. De laatste tien jaar is de diplomaverdeling in het vo redelijk stabiel, alleen het aandeel gediplomeerden in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo daalt. Aan het einde van de basisschool was in eerdere jaren nog een opwaartse trend in de adviezen zichtbaar, maar in 2018 niet meer.

Vervolgsucces vmbo'ers en vwo'ers positief • Gemiddeld genomen komen ongeveer vier op de vijf studenten en leerlingen op de plek die het beste aansluit op het niveau van het vo-diploma. Er zijn enkele verschillen tussen groepen studenten. Relatief succesvol zijn leerlingen die enkele jaren geleden een vwo-advies kregen. Driekwart van deze groep zit op de universiteit. Ook leerlingen die enkele jaren geleden een vmbo-advies kregen, zijn succesvol. Ook zij zitten grotendeels op het mbo, meestal op niveau 3 en 4. Het percentage dat een opleiding op niveau 3 en 4 doet, nam de afgelopen drie jaar verder toe. Het percentage dat een opleiding op niveau 1 of 2 doet daalde van 10 naar 7 procent. Verder zit 11 procent van de leerlingen met een advies voor de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo op de havo.

Wisselend vervolgsucces havisten • Voor leerlingen met een havoadvies zijn de vervolgpaden veel minder eenduidig dan voor vmbo'ers en vwo'ers. Leerlingen met een havoadvies komen op langere termijn op veel verschillende plekken in het onderwijsstelsel terecht. 5,5 jaar na het schooladvies doorliep een kwart de havo nominaal en schreef zich in voor een hbo-vervolgopleiding. Een vergelijkbaar aandeel liep vertraging op en bevindt zich nog in de bovenbouw van de havo. Ruim een kwart (27 procent) neemt deel aan een mbo niveau 3- of niveau 4-opleiding terwijl 14 procent in het vo opstroomde naar vwo-bovenbouw. Het geeft aan dat de populatie leerlingen met een havoadvies een zeer divers gezelschap is met verschillende capaciteiten en ambities.

Slaag- en diplomakansen variëren • In het mbo steeg het percentage studenten dat een diploma haalde, de afgelopen jaren van 79 naar 84 procent. Van de mbo-studenten hebben mbo 4-studenten de grootste

Figuur 1.1d Gelijke kansen in het primair onderwijs
Afwijking tussen definitief en toetsadvies, naar opleiding ouders (2009-2017)



Bron: berekeningen op basis van microdata CBS

kans op een diploma (87 procent). Slaagkansen zijn daarentegen gemiddeld genomen laag in het hbo en op de havo. In het hbo valt 15 procent in het eerste jaar uit. Van de studenten die na het eerste jaar in het hbo blijven, haalt 61 procent in vijf jaar hun hbo-diploma. Dit percentage lijkt recentelijk iets te stijgen. Op de havo haalt ook minder dan de helft van de leerlingen in vijf jaar een havodiploma (of stroomt op). Tussen havo-afdelingen en hbo-opleidingen onderling zijn wel grote verschillen. In het wo haalt 71 procent van de studenten (herinschrijvers) in vijf jaar hun diploma.

Ongelijke kansen in advies po nemen niet verder toe • Figuur 1.1d laat de relatie tussen opleidingsniveau van de ouders en de adviezen in het po zien. In de figuur staat de mate waarin het advies van de leerkracht positief of negatief afwijkt van het advies dat je op basis van de eindtoets zou verwachten (het toetsadvies) over de afgelopen negen jaar. De oplopende ongelijkheid in adviezen vanaf 2009 is hier goed te zien. Leerlingen met ouders met een hbo– en wo-diploma kregen hogere adviezen, terwijl leerlingen waarvan de ouders geen, of een mbo niveau 1- of mbo niveau 2-diploma hebben, over tijd lagere adviezen hebben gekregen. Positief is dat deze verschillen de afgelopen drie jaar niet verder opliepen. Veel basisscholen pasten de adviespraktijk aan en betrekken meerdere collega's bij de advisering (Oomens, Scholten en Luyten, 2018). Vergeleken met negen jaar geleden zijn de verschillen wel tweemaal zo groot.

Oplopende ongelijkheid onderbouw vo gestabiliseerd • In de onderbouw van het voortgezet onderwijs stromen voor het eerst meer leerlingen op dan er afstromen (zie hoofdstuk 3). Het gaat vooral om leerlingen met lager opgeleide ouders en leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond van de eerste generatie. Mede hierdoor is de trend van oplopende ongelijkheid ook in de onderbouw van het vo gestabiliseerd. De ongelijkheid loopt niet verder op omdat leerlingen met lager opgeleide ouders steeds beter in staat zijn zich te handhaven (of op te stromen) ten opzichte van het niveau van de (lagere) schooladviezen. De positie van leerlingen met hoger opgeleide ouders verbeterde weliswaar ook, maar niet zo veel als de positie van leerlingen met lager opgeleide ouders. Ook hier stabiliseren de verschillen tussen leerlingen waarvan de ouders maximaal een mbo 2-opleiding hebben en leerlingen waarvan de ouders een universitair diploma hebben. Dit is positief.

Gelijke kansen in bovenbouw vo • Van de leerlingen met een advies voor de gemengde of theoretische leerweg in het vmbo, zit maar liefst 34 procent van de leerlingen met hoger opgeleide ouders na 4,5 jaar in een havo-klas, tegenover 12 procent van de leerlingen met lager opgeleide ouders. Opstroom met een havo advies naar de bovenbouw van het vwo vindt ook veel vaker plaats bij leerlingen met hoger opgeleide ouders (23 om 8 procent). Van de leerlingen met wo-opgeleide ouders en een vwo-advies zit 87 procent 4,5 jaar later in

de bovenbouw van het vwo. Voor de leerlingen met hetzelfde advies en lager opgeleide ouders is dat aandeel 61 procent.

Gelijke kansen in het mbo, wo en hbo • Mbo-studenten met ouders die maximaal een mbo 2-diploma hebben, halen minder vaak hun diploma dan studenten met ouders met een wo-diploma. Ook hier stabiliseert het verschil. Hetzelfde geldt voor opleidingen in het hbo. In het wo is er nauwelijks verschil in uitval tussen studenten met hoger opgeleide en lager opgeleide ouders.

Meer kansen voor studenten met migratieachtergrond • Verder zien we dat leerlingen en studenten met een migratieachtergrond in het vo, mbo en wo minder achterstand hebben dan voorheen. Zo vallen minder studenten met een migratieachtergrond uit en haalt een hoger percentage hun diploma. De recentere cohorten hebben minder achterstand dan oudere cohorten leerlingen en studenten met een migratieachtergrond. Dit is een positieve ontwikkeling.

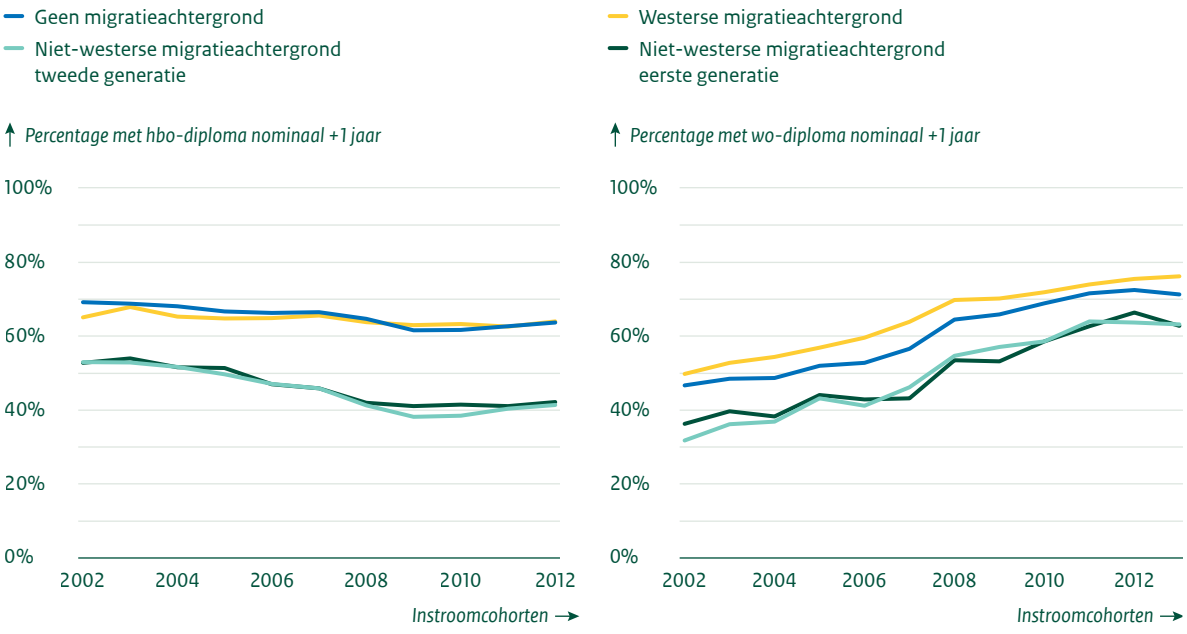
Verschil in diplomarendement in hbo blijft in stand • In het hbo blijft het verschil in diplomarendement tussen leerlingen met en zonder migratieachtergrond onverminderd groot (figuur 1.1e). Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond hebben 20 procentpunten minder kans om in vijf jaar een hbo-bachelordiploma te halen (42 in plaats van 64 procent). Dit verschil is de afgelopen drie jaren stabiel, maar relatief groot.

Kwetsbare leerlingen en studenten • Een andere zorg betreft leerlingen en studenten met een beperking of zware ondersteuningsbehoefte. Zo neemt het aantal thuiszitters niet af en nam het percentage langdurige thuiszitters (langer dan 3 maanden) de laatste 4 jaar toe (OCW, 2019). Ook hebben lang niet alle leerlingen en studenten met een beperking een passende plek in het onderwijs (zie verder paragraaf 1.4).

1.1.5 Kennis en vaardigheden (kwalificatie)

Prestaties po en vo in internationaal perspectief • Leerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs presenteren relatief hoog vergeleken met leerlingen uit andere landen. Wel dalen de prestaties van de Nederlandse leerlingen in de internationale studies gestaag over de tijd. Dit komt met name doordat er de laatste twintig jaar een daling is van het percentage hoogpresterende leerlingen (van 50 naar 37 procent) en het percentage toppresteerders (van 12 naar 4 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2017). Daarnaast is er de afgelopen 15 jaar een sterke toename in laagpresteerders onder de leerlingen uit de minst bevoorrechte milieus (20 procent laagste SES). Van deze groep leerlingen presteert bijna de helft (48 procent) laag op wiskunde, meer laagpresteerders

Figuur 1.1e **Gelijke kansen in het hoger onderwijs**
Diplomarendement ten opzichte van migratieachtergrond



dan gemiddeld in de EU. In 2000 was dit in Nederland nog maar 13 procent (Ridao-Cano en Bodewig, 2018, p. 89). Ook is het percentage laaggeletterden onder 14-jarigen in Nederland tussen 2003 en 2012 toegenomen, van 11,5 naar 17,9 procent (Feskens, Kuhlemeier en Limpens, 2016).

In 2018 geen zicht op prestaties taal en rekenen PO • De referentieniveaus maken dat scholen en opleidingen van iedere po- en vo-leerling weten of ze voldoen aan het basisniveau of streefniveau op taal en rekenen. Door onvergelijkbaarheid van de eindtoetsen in het po, hebben basisscholen het afgelopen jaar geen zicht op de mate waarin ze erin slagen leerlingen het basisniveau en/of streefniveau mee te geven. Ook op landelijk niveau weten we niet hoe het staat met de taal- en rekenprestaties van de groep 8-leerlingen.

Slagingspercentages verschillen binnen opleidingssoorten • De examens van het vo laten ook zien wat leerlingen kennen en kunnen. Geslaagde leerlingen voldoen aan de exameneisen en daarmee aan de eindtermen voor het vo. Leerlingen die examen doen, slagen meestal (92 procent). Wel verschillen de slagingspercentages tussen de opleidingssoorten: van 88 procent (havo) tot 98 procent (basisberoepsgerichte leerweg vmbo) van de leerlingen. Op alle schoolsoorten slagen leerlingen met ouders met een hbo- of wo-opleiding vaker dan leerlingen met ouders die net wel of geen startkwalificatie hebben.

1.1.6 Nabeschouwing

Gebrek aan consensus over ijkpunten • Op sommige onderdelen gaat het goed met het onderwijs in Nederland, op onderdelen zijn er risico's en op belangrijke onderdelen weten we niet hoe het gaat. Hiermee rijst de vraag of de ijkpunten in ons onderwijs wel voldoende helder zijn. Over de aansluiting op de arbeidsmarkt en de selectiefunctie is veel informatie, maar over sociale competenties en cognitieve en non-cognitieve vaardigheden is weinig bekend. Dit maakt het voor leraren, schoolleiders en bestuurders lastig hierop te sturen. Ook is er gebrek aan consensus over wat relevante ijkpunten zijn. Voor een effectief stelsel is dit een ongunstige randvoorwaarde (OECD, 2016).

Vaardigheden voor toekomstbestendig onderwijs • Nationaal en internationaal is er consensus over dat de arbeidsmarkt in de toekomst meer flexibiliteit van werknemers verwacht om nieuwe vaardigheden aan te kunnen leren. Ook is er een hoog niveau van vaardigheden nodig om de complexiteit van veel toekomstige banen aan te kunnen. Daarnaast zijn ook non-cognitieve vaardigheden belangrijke facetten van toekomstbestendig onderwijs. Hierbij gaat het om een brede set aan vaardigheden, zoals burgerschap, motivatie, creativiteit, probleemoplossend vermogen, (intercultu-rele) communicatievaardigheden en '21st century skills'.

Is ons onderwijs toekomstbestendig? • Voor toekomstige generaties leerlingen en studenten zijn heldere ijkpunten in het onderwijs belangrijk. Nu er duidelijke haarscheuren zichtbaar zijn (sterke en oplopende segregatie, gestage daling prestaties funderend onderwijs, lerarentekort, schoolverschillen), worden deze ijkpunten steeds belangrijker. En dat er op non-cognitieve vaardigheden geen ijkpunten zijn, baart zorgen (mede omdat deze vaardigheden voor toekomstige generaties leerlingen en studenten belangrijker lijken te worden). Het gebrek aan gedragen ijkpunten roept de vraag op of het onderwijs wel voldoende toekomstbestendig is.

Consensus over gelijke kansen • Waar wel consensus bestaat, kunnen leraren, schoolleiders en anderen in het onderwijs veel doen. Een mooi voorbeeld is het stimuleren van gelijke kansen. De kansenongelijkheid is weliswaar nog steeds groot, maar lijkt niet langer op te lopen. Dit is een positieve eerste stap. De vele activiteiten en initiatieven van leraren, schoolleiders en bestuurders en regio's om meer gelijke kansen te bieden, lijken de negatieve trend te doen stoppen. Dit is een mooi voorbeeld van wat het onderwijs kan doen zodra er urgentie en consensus bestaat.

Lessen voor het toezicht • Deze paragraaf laat ook zien dat een brede blik op kwaliteit nodig is. Dit is iets dat de inspectie ook in haar toezicht beoogt, maar ook wij richten ons deels op zaken die nu meetbaar zijn. Dit wordt versterkt met de focus op de deugdelijkheidseisen in het instellingstoezicht. De inspectie gaat daarom kijken hoe toekomstbestendig haar eigen werkwijze is, met name waar het gaat om een brede blik op kwaliteit en om de onderwijsprestaties van leerlingen en studenten.



1.2 Variëteit en vernieuwing

Toename accenten en profilering • Leraren en schoolleiders hebben vaak een brede opvatting over het doel van onderwijs. Scholen en opleidingen verschillen ook in de accenten die zij leggen. Sommige scholen leggen meer nadruk op brede vorming, andere op de voorbereiding op de arbeidsmarkt, andere scholen op socialisatie, of juist op taal en rekenen. De afgelopen jaren zien we een toename in de concepten en profielen en ook in andere accenten die scholen leggen. Voor een groot deel gaat het om vernieuwing van bestaande scholen en opleidingen, soms om de oprichting van nieuwe scholen en opleidingen. Hierdoor kent het onderwijs in Nederland in vergelijking met andere landen veel vormen en varianten, met veel mogelijkheden voor leerlingen en studenten.

Toename maatwerk • Binnen scholen en opleidingen zien we ook meer maatwerk en flexibele routes ontstaan. Hierbij gaat het aan de ene kant om specifieke routes voor bepaalde groepen leerlingen en studenten. Daarnaast gaat het ook om extra aanbod (in vakken of curriculumverbreding). Doel van deze trajecten is bijvoorbeeld het versoepelen van overgangen, zoals die van vmbo naar mbo, of de overgang van mbo naar hbo (de Ad-opleidingen). Andere maatwerktrajecten zijn gestart om te zorgen voor een meer passend aanbod voor leerlingen en studenten. Voorbeelden hiervan zijn het extra aanbod voor getalenteerde leerlingen en studenten en de mogelijkheid om in meer vakken op een hoger niveau examen te doen.

Zicht op aanbod ontbreekt, evaluatie beperkt • Tegelijkertijd zien we dat scholen veel experimenteren met extra aanbod en/of een andere aanpak. Alleen ontbreekt het vaak aan een goede en systematische evaluatie. Ook wordt de verscheidenheid van de doelen en een mogelijke uitruil tussen verschillende doelen onvoldoende in kaart gebracht. Hierdoor blijft de bijdrage van scholen aan kwaliteit in brede zin meestal verborgen en onduidelijk voor betrokkenen.

Lerend vermogen van het veld blijft beperkt • Verschillende opvattingen over de kwaliteit van het onderwijs zorgen er ook voor dat de innovatie van het onderwijsstelsel minder doelmatig verloopt. Het delen van kennis blijft hierdoor te beperkt. Wel is er een groot draagvlak voor een brede visie op onderwijskwaliteit. Toch is het voor veel scholen vaak zoeken naar wat dit concreet voor het onderwijs kan betekenen. Door de vele doelen en aanpakken worden succesvolle pogingen van onderwijsvernieuwingen slechts beperkt gedeeld. Dat komt omdat ze te contextgebonden zijn.

Extra aanbod niet voor iedereen • Een tweede risico bij maatwerk en profilering is dat het niet voor alle leerlingen en studenten beschikbaar is. Zo is in het voorgezet onderwijs (vo) veel extra aanbod voor havisten en vwo'ers en voor leerlingen in steden, maar minder voor vmbo'ers. Ook brengt extra aanbod regelmatig meer kosten met zich mee dan reguliere vormen van onderwijs. Conceptscholen trekken vaak een specifieke groep leerlingen. We zien dat deze scholen in het po en vo extra bijdragen aan segregatie in steden. Bij profielscholen wisselt het beeld, sommige profielscholen doen de segregatie afnemen, andere profielscholen juist toenemen.

1.2.1 Variëteit in het Nederlands onderwijs

Veel variatie in aanbod voor leerlingen • Scholen in Nederland kunnen niet alleen zelf bepalen hoe ze hun onderwijs inrichten maar ook wat ze, naast de kerndoelen/eindtermen in het po en vo, aan leerlingen willen leren. Op allerlei terreinen zien we dat scholen hier gebruik van maken. Soms gaat het om aanbod van extra leergebieden en vaardigheden, aansluitend bij een bredere definitie van kwaliteit. Ook kan het gaan om verdieping van specialisaties, in bijvoorbeeld techniekonderwijs of om het bieden van maatmerk aan specifieke groepen leerlingen en studenten. Er zijn ook scholen die nadrukkelijk aandacht besteden aan de overgang naar het vervolgonderwijs of aan een steeds meer internationale of ict-gerichte samenleving. Ook in het aanleren van de kernvakken (taal, rekenen/wiskunde) zien we verschillen in aanbod. Zo hebben leerlingen op 15-jarige leeftijd in de basisberoepsgerichte en de kaderberoepsgerichte leerweg in het vmbo gemiddeld 190 minuten les in Nederlandse taal, maar dit kan variëren van 120 tot 200 minuten. Bij wiskunde en ook bij de natuurwetenschappen zijn de verschillen nog groter.

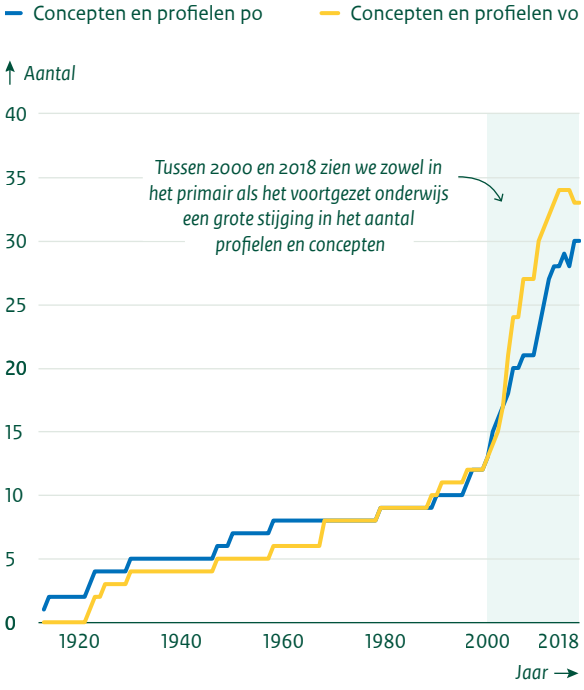
Het innovatiegehalte vergeleken bij andere OECD-landen hoog • Volgens de OECD (2014) is Nederland als het gaat om onderwijsinnovatie een van de meest vooruitstrevende landen ter wereld. Dit betreft innovaties die op verschillende terreinen plaatsvinden, zoals in de organisatie van het onderwijs, pedagogische aanpak of het gebruik van technologie. Meer dan in andere landen werken scholen met nieuwe ict-toepassingen en wordt er steeds meer gebruik gemaakt van zogenaamde 'learning analytics'[1]. Er lopen al veel door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap goedgekeurde experimenten en pilots. Een voorbeeld hiervan zijn scholen die voor de leeftijdsgroep 10 tot 14 jaar onderwijs aanbieden.

Nieuwe aanbod vaak gericht op toekomst • Het grotere aanbod laat zien dat leraren, schoolleiders en bestuurders nadenken over wat ze leerlingen en studenten voor hun toekomst willen meegeven. Men besteedt veel aandacht aan het soort nieuwe vaardigheden dat kinderen en jongeren zich moeten verwerven, zodat ze zich flexibel kunnen handhaven in een snel veranderende, maar onbekende toekomst. Er wordt actief gewerkt aan nieuwe curricula en er is veel veerkracht in het stelsel. Voor leerlingen en studenten betekent dit een toename van variëteit in het onderwijs en meer keuzevrijheid, om te zien welk soort school of opleiding bij ze past.

Historische trends in concepten en profielen • Traditioneel is ons onderwijs verzuild langs lijnen van denominatie (openbaar, rooms-katholiek, protestants-christelijk en algemeen bijzonder onderwijs). In de twintigste eeuw kwamen er in het funderend onderwijs scholen bij die zich vooral onderscheidden door een specifiek pedagogisch-didactisch concept, zoals Jenaplanscholen, daltonscholen en montessorischolen. Na de Tweede Wereldoorlog ontstonden de eerste profielscholen die bewust kozen voor een curriculum met extra aanbod. Recente voorbeelden van profielscholen zijn technasia (vo, sinds 2003), cultuurprofielscholen (po en vo, sinds 2004) en mediawijsheid-scholen (po en vo, sinds 2005).

Toename in soorten concepten en profielen • Een groeiend aantal scholen en opleidingen is bezig met profilering door verbetering en vernieuwing van het onderwijs. Het gaat om allerlei vormen van variëteit, een landelijk overzicht van alle verschillende vormen is er niet. In figuur 1.2a hebben we voor het basisonderwijs en voortgezet onderwijs de meest bekende vormen van profilering in beeld gebracht. Het gaat hier om scholen met een bijzonder onderwijsconcept (zoals montessori- en agora-onderwijs) en scholen die een

Figuur 1.2a **Profilering over tijd**
Aantal concepten en profielen in het primair en voortgezet onderwijs



[1] Learning analytics is het verzamelen en analyseren van data die een leerling tijdens het online leren genereert. De data worden omgezet naar waardevolle informatie en kunnen bijdragen aan de verbetering van de onderwijskwaliteit.

aanvullend aanbod hebben (zoals technasia en cultuurprofielscholen). In figuur 1.2a is per jaar het aantal soorten concepten en profielen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs weergegeven. Het figuur laat een duidelijke stijging zien in soorten concepten en profielen in de afgelopen honderd jaar. We zien ook dat het aantal concepten en profielen vooral de laatste jaren sterk groeit.

Meer leerlingen en studenten kiezen voor concept- of profielscholen • Naast de stijging in aangeboden profielen en concepten, groeien ook het aantal scholen en de leerlingenaantallen op scholen met een concept of profiel. Zo steeg het aantal leerlingen sterk op vrijescholen, op scholen met een internationaal karakter, op technasia en op categorale gymnasia.

Meer vo-scholen bieden maatwerkdiploma's • Naast meer diversiteit in aanbod, neemt ook de mogelijkheid tot maatwerk in het onderwijs toe. Zo groeit het aantal vo-scholen dat maatwerkdiploma's aanbiedt. Vooral in de basisberoepsgerichte en de kaderberoepsgerichte leerweg in het vmbo steeg het aandeel scholen dat maatwerkdiploma's aanbiedt van 21 naar 34 (basisberoepsgerichte leerweg) en van 12 naar 27 procent in de kaderberoepsgerichte leerweg in het vmbo. Voor leerlingen in de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo en voor havo-leerlingen zijn er minder scholen die maatwerkdiploma's aanbieden. Dat komt misschien ook door het verschil in opleidingsduur en aanbod binnen de school. Het aandeel leerlingen dat gebruikmaakt van de maatwerkdiploma's is nog wel beperkt: slechts 3,7 procent van leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo, 2,3 procent van de leerlingen in de kaderberoepsgerichte leerweg in het vmbo, 0,1 procent van de leerlingen in de gemengde/theoretische leerweg in het vmbo en 0,3 procent van de havoleerlingen.

Meer variatie in aanbod mbo • Ook in mbo-opleidingen ontstaat steeds meer variatie, zoals cross-overs tussen sectoren. Daarnaast wordt meer maatwerk geleverd om aan te sluiten op de behoeften van volwassen studenten. Dat gebeurt bijvoorbeeld door meer variatie in opleidingsduur aan te bieden en de mogelijkheid in het niet-bekostigd onderwijs van het behalen van een enkel certificaat in plaats van een hele kwalificatie. Dit biedt voor volwassen studenten flexibiliteit. Ook is er gerichte samenwerking met het bedrijfsleven.

Groei aanbod opleidingen hoger onderwijs • In het hoger onderwijs (ho) boden alle bekostigde en niet-bekostigde instellingen in schooljaar 2017/2018 samen ruim 4.300 voltijd-, deeltijd- en duale opleidingen aan. Aan het begin van het studiejaar 2018/2019 nam het totale aanbod met ruim honderd opleidingen toe. De groei zit vooral in de bekostigde Associate Degree-opleidingen (Ad's) en het masteraanbod, zowel in hbo als wo. Daarnaast komen er steeds meer andere routes, zoals een Engelstalige naast de bestaande Nederlandstalige route, maar ook online onderwijs en onderwijs in het buitenland. Ook zijn er routes gericht op specifieke doelgroepen, zoals driejarige vwo-trajecten in het hbo en maatwerktrajecten voor studenten met een relevante werkplek.

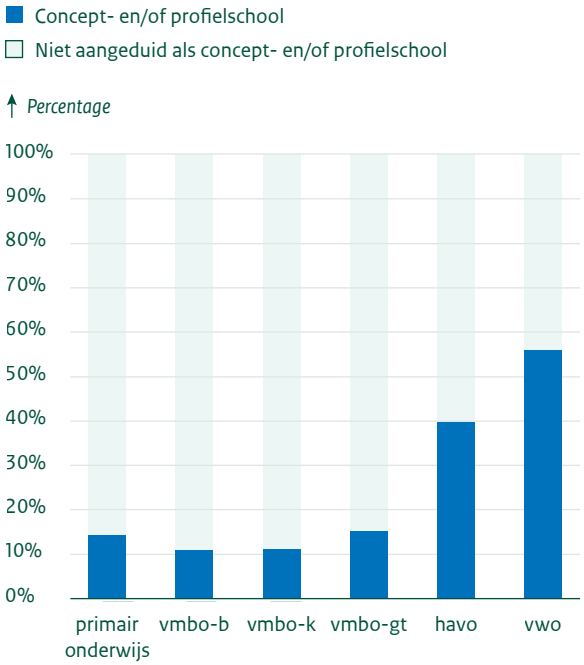
Meer variëteit lerarenopleidingen • Binnen lerarenopleidingen zien we ook verschillende initiatieven om het oplopende lerarentekort te bestrijden. Een voorbeeld is de bevordering van instroom van mensen van buiten het onderwijs, door een zij-instroomtraject of deeltijdopleiding (OCW, 2018). Naast zij-instroomtrajecten van maximaal twee jaar, bieden lerarenopleidingen trajecten voor omscholers en bijscholers die eerder al een ho-diploma behaalden. Ook doen veel deeltijdlerarenopleidingen mee aan het flexibiliseringsexperiment leeruitkomsten. Dit zijn individuele maatwerktrajecten die opleidingen kunnen bieden om onderwijs aantrekkelijker te maken voor volwassenen die een studie met baan/gezin willen combineren.

Niet alle vernieuwing blijft • Er komen niet altijd alleen maar vormen van onderwijs bij met een bijzonder aanbod of bijzondere aanpak; er verdwijnen ook vormen, zoals Iederwijs (in 2014), SlimFit/Innovatie-impuls-scholen (in 2015), Leonardo-scholen (in 2015) en iPad-scholen (in 2018). In sommige gevallen behouden scholen nog wel het opgeheven aanbod/aanpak of is er een doorstart onder een andere naam.

1.2.2 Toegankelijkheid van het aanbod

Profielen in vo vooral voor havisten en vwo'ers en in steden • Het aandeel scholen met een concept en/of profiel is hoger in het vo dan in het po. In het vo zien we dat vooral scholen voor havo- en vwo-leerlingen zich onderscheiden met een bijzonder profiel (figuur 1.2b). Voor vmbo-leerlingen zijn de bekende profielen minder beschikbaar. Daarnaast zijn profiel- en conceptscholen ongelijk verdeeld over Nederland. De meeste po- en vo-scholen met een pedagogisch-didactisch concept (zoals montessorischolen) en profielscholen bevinden zich in de meer stedelijke gebieden. Profielen waarbij veel scholen zijn aangesloten, zoals technasia en tweetalig onderwijs, zijn vanzelfsprekend meer door het land verspreid (figuur 1.2c).

Figuur 1.2b Profilering in het primair en voortgezet onderwijs
Aandeel concept- en profielscholen per onderwijssoort (schooljaar 2016/2017 en 2017/2018)



Regelmatig hogere schoolkosten door extra aanbod • De verschillende profielscholen en concepten brengen regelmatig kosten in rekening aan de school en/of de leerling. Zo kost de profilering Wetenschapsoriëntatie 6.000 euro per jaar. Tweetalig onderwijs kost per leerling gemiddeld 400 euro per jaar naast de reguliere schoolkosten. Bepaalde vormen van maatwerk worden alleen door particuliere scholen aangeboden. Daardoor lopen de kosten voor de ouders nog verder op.

Leerlingverschillen tussen scholen met profiel of concept • Tussen de bij ons bekende scholen met profielen en concepten zien we regelmatig populatieverschillen. We zien bijvoorbeeld dat leerlingen van montessori-, jenaplan- en vrijescholen gemiddeld hoger opgeleide ouders hebben dan het landelijk gemiddelde. Vrijescholen hebben daarnaast ook minder leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond. Daltonscholen, vooral in het vo, hebben meer leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond. Bij de profielscholen wisselt het beeld. Topsport Talentscholen hebben vaker leerlingen met lager opgeleide ouders en een niet-westerse migratieachtergrond. Scholen voor tweetalig onderwijs (tto) hebben gemiddeld meer leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond. Op categorale gymnasia zitten gemiddeld meer leerlingen met hoger opgeleide ouders dan op andere vwo-scholen en -afdelingen.

Scholen verschillen in bijdrage aan segregatie in po en vo • Vorig jaar lieten we zien dat scholen van verschillende denominaties verschillend bijdragen aan de sociaaleconomische en/of etnische segregatie in steden (zie ook Boterman en De Wolf, 2018). Ook tussen profiel- en conceptscholen zien we verschillen in de relatieve bijdrage aan segregatie. Bij conceptscholen zien we dat montessori- en vrijescholen voor opleidingsniveau van ouders segregatie versterken, terwijl andere concepten geen extra bijdrage aan segregatie leveren. De bijdrages zijn in het po relatief klein en fors in het vo. Bij de profielscholen is het beeld wisselend. Tweetalig onderwijs en technasia versterken segregatie. Andere profielen verminderen segregatie, zoals Wetenschapsoriëntatie Nederland (WON), Havisten competent of Topsport Talentscholen.

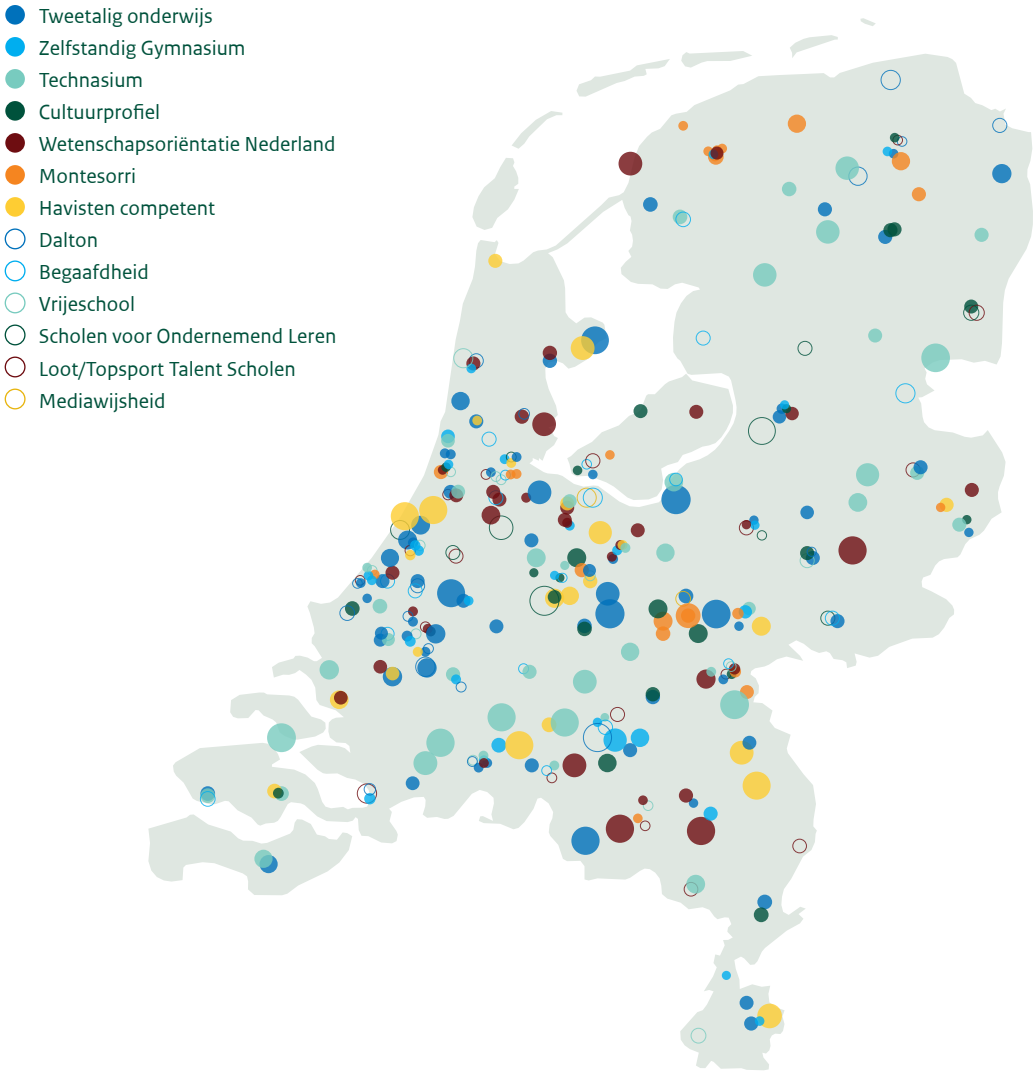
1.2.3 Relatie met kwaliteit

Geen eenduidig beeld kwaliteitsoordelen • We hebben geen sterke aanwijzingen dat de conceptscholen en profielscholen minder vaak aan de minimale kwaliteitseisen voldoen. In het po kregen conceptscholen de afgelopen acht jaar even vaak het oordeel (zeer) zwak als andere scholen. Wel zien we in het vo dat scholen die nu een concept aanbieden de afgelopen jaren relatief vaker het oordeel (zeer) zwak kregen, vooral montessorischolen. We zien een wisselend beeld voor de profielscholen. Categorale gymnasia kregen tot 2018 nooit het oordeel (zeer) zwak. Ook de vwo-afdelingen voor tweetalig onderwijs werden minder vaak met een (zeer) zwak beoordeeld. Scholen voor Ondernemend Leren op de havo en het vwo scoorden wel vaker (zeer) zwak.

Profilering van scholen lijkt geen verklaring prestatieverschillen • Net als bij alle scholen, verschillen specifieke profiel- of conceptscholen onderling sterk van elkaar in leerlingprestaties. Opvallend is wel is dat leerlingen op categorale gymnasia gemiddeld genomen minder vaak nominaal hun diploma halen dan leerlingen op andere scholen. Tegelijkertijd zien we dat leerlingen op categorale gymnasia wel significant hogere eindexamencijfers voor het centraal examen Engels halen, maar niet voor wiskunde of Nederlands. Deze verschillen gelden ook voor leerlingen op de havo-afdelingen van vrijescholen.

Extra activiteiten • Veel concept- en profielscholen organiseren zich in stichtingen of andere organisaties. Die bieden vaak activiteiten en instrumenten aan om leraren en schoolleiders te ondersteunen. Hierbij gaat het om extra trainingen voor leraren, onderlinge of externe visitaties en instrumenten om de voortgang van leerlingen op de gestelde doelen te houden.

Figuur 1.2c **Geografische spreiding van profilering**
Meest voorkomende profielen en concepten in het voortgezet onderwijs



Implementatie vernieuwing kan beter • Experimenten en scholen die nieuwe dingen proberen, zijn nodig om onderwijs te verbeteren. Helaas wordt er niet altijd verantwoord geïnnoveerd. Het is daarom belangrijk goed na te denken of de leerling of student met het nieuwe initiatief echt geholpen wordt. Regelmatig zien inspecteurs innovaties die niet kansrijk zijn, in een enkel geval gaat het zelfs om bewezen ineffectieve innovaties. Het is belangrijk om behoedzaam te innoveren. Dat betekent kleine stapjes zetten, om de initiatieven tussendoor te monitoren en na een tijd te evalueren. Als we specifiek kijken naar profiel- en conceptscholen, zien we dat bijna de helft tenminste de voortgang van leerlingen monitort, of de effecten van het profiel of concept evalueert. De kwaliteit van deze onderzoeken laat echter vaak te wensen over. Regelmatig wordt de aanwezigheid van effecten verondersteld op basis van theorie, of evaluaties worden onder een zeer beperkte groep docenten of leerlingen gehouden. Deze evaluaties leveren wel inzichten op, maar geven geen antwoord op de vraag of vernieuwing ook een verbetering is. Daarnaast hebben profiel- en conceptscholen niet altijd hun 'eigen doelen' goed in beeld en of ze die doelen ook halen, zoals schoolmotivatie of zelfstandigheid.

1.2.4 Nabeschouwing

Veel ruimte voor variëteit • Vergeleken met andere landen is er in ons systeem veel ruimte voor scholen met een eigen visie op onderwijsdoelen (OECD, 2016). De ambitie om in bredere zin naar onderwijs-

kwaliteit te kijken, innoveren en verbeteren, is sterk aanwezig. Door de grote mate van zelfbestuur van scholen is, om het onderwijs vorm te geven, ook veel ruimte voor een experimentele aanpak. Zo kunnen scholen inspelen op onderwijsbehoeftes om in een lokale context te werken en maatwerk te leveren. We zien dat dit de laatste jaren verder toeneemt. Dit is een grote kracht van ons systeem. Het zorgt voor een gevarieerd onderwijsaanbod met veel keuzevrijheid.

Variëteit kan tot versnippering leiden • De toenemende diversiteit van het aanbod laat de waardering zien voor onderwijskwaliteit in brede zin en een blik op de toekomst. Het betekent ook een veelvoud aan interpretaties van wat goed onderwijs inhoudt. Zonder kaders kan dit leiden tot versnippering. Dat staat de kwaliteit en verbetering van het onderwijs mogelijk in de weg. De OECD waarschuwde voor een gebrek aan consensus over onderwijskwaliteit (OECD, 2014). Dat leidt tot verzwakking van een systeem van 'checks and balances'. In 2016 wees de Onderwijsraad erop dat meer moeite moet worden gedaan om brede kwaliteit op een passende manier inzichtelijk te maken. Doel hiervan is het bewustzijn van handelen te vergroten (Onderwijsraad, 2016).

Gedeelde visie is nodig • Toekomstbestendig onderwijs vraagt om een gedeelde visie over de functies en doelen van het onderwijs. De complexiteit die de toekomst met zich meebrengt, vereist een langetermijnvisie over hoe onderwijs hierop kan inspelen. Daarom is collectieve reflectie nodig. Reflectie over doelen die we gezamenlijk willen bereiken en onderwijs dat we onze kinderen willen geven. Deze dialoog is volop bezig, waarbij het veld al aan een transformatie is begonnen (o.a. PlatformOnderwijs2032, 2016; curriculum.nu; Onderwijsraad, 2016). De overheid heeft een grote verantwoordelijkheid sturing aan te brengen in het proces om te komen tot een gezamenlijke visie en duidelijke keuzes.

Meer aandacht nodig voor effectiviteit op scholen en opleidingen • Ook is meer nodig om een vernauwde kijk op onderwijskwaliteit te voorkomen en verantwoord te innoveren. In haar advies benoemt de Onderwijsraad (2016) hiervoor een aantal stappen en randvoorwaarden. Naast het vaststellen van een visie en doelen moeten scholen meer cyclisch gaan werken. De professionele ontwikkeling van leraar, schoolleider en ook bestuurder staat hierin centraal. Uit ons eigen onderzoek blijkt dat vooral grondige evaluaties van eigen doelen tekortschieten. Ook is de kennis gebrekkig over wat een goede evaluatie is. Er zijn verschillende manieren om in kaart te brengen of eigen doelen gehaald zijn. Dat varieert van relatief makkelijk implementeerbare praktijkgerichte evaluaties tot meer wetenschappelijke evaluaties.

Kennisdeling en ecosysteem van innovaties • Het opbouwen en delen van kennis tussen scholen en opleidingen is in het onderwijs nog niet algemeen verspreid. Dat geldt ook voor samenwerking tussen onderwijs en wetenschap, bijvoorbeeld in de vorm van informatie over wat werkt, of onderzoeken naar de effecten van onderwijsvernieuwingen. Overheid en wetenschap kunnen leraren, schoolleiders en bestuurders meer helpen om het onderwijs 'evidence-based' of 'evidence-informed' te verbeteren. Volgens OECD (2016) kan een overheid zorgen dat er een zogenaamd 'ecosysteem van innovatie' komt. Hierin staat (praktijkgericht) onderzoek en kennisdeling centraal. Daarbij is grote betrokkenheid van het veld nodig. Positief is dat er in Nederland de afgelopen jaren al wel een aantal van zulke initiatieven zijn ontstaan (Kennisrotonde NRO, de initiatieven Durven, delen, doen en Leerlab2020 van de VO-raad, academische werkplaatsen en lectoraten). Toch is de kloof tussen wetenschap en onderwijspraktijk voor de meeste leraren en schoolleiders nog steeds groot.

Bredere verantwoording op schoolniveau • Verbreding van de kaders van verantwoording (naar alle belanghebbenden) vormt een belangrijke prikkel om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen. Deze visie staat deels in het ontwerp van het vernieuwde toezicht. Het formuleren en toewerken naar eigen ambitie is een belangrijk onderdeel. Daarbij is het een uitdaging ervoor te zorgen dat scholen hun kwaliteit in de volle breedte beter inzichtelijk maken. Dat wil dus zeggen met een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve instrumenten en methoden. Als inspectie willen we brede kwaliteit belonen. Ook kijken we hoe we kunnen bijdragen aan (verantwoorde) innovatie, verbetering van het onderwijs en aan toekomstbestendig onderwijs.


g/cm3
Laagjes
Wat moet je doen?

1.3 Leraren en lerarentekort

Lerarentekort risico voor onderwijs en samenleving • Goed onderwijs vormt het fundament van onze samenleving. Bij een tekort aan leraren ontstaat er niet alleen druk op de kwaliteit van het onderwijs, maar ook op de samenleving als geheel. Waar de kwaliteit in het geding is, raakt dit de toekomst van onze jeugd. Vooral in het basisonderwijs is nu al sprake van een fors lerarentekort. Inspecteurs horen regelmatig dat de werkdruk op scholen die al te maken hebben met tekorten te hoog oploopt en dat leraren en schoolleiders steeds minder plezier in hun werk hebben. In een systeem dat sterk leunt op individuen (leraren, schoolleiders, bestuurders) is een tekort direct voelbaar op de werkvloer. Zo is er nauwelijks tijd voor kwaliteitsverbetering. Het team is er vooral op gericht de school of opleiding draaiende te houden. Ook de Onderwijsraad (2018) signaleerde recent dat het lerarentekort een gevaar is voor de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs. Denk hierbij aan lessen door onbevoegden of onvoldoende bekwame leraren, samenvoegen van groepen en werkdrukverhoging. Het tekort loopt de komende jaren verder op en treft ook het speciaal onderwijs (so), het voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). De inspectie houdt er rekening mee dat het lerarentekort op termijn terug te zien is in de beoordeling van de kwaliteit van scholen.

Lerarentekort ongelijk verdeeld • Het lerarentekort is ongelijk verdeeld over het land en over groepen leerlingen. Daarmee vormt het lerarentekort ook een bedreiging voor gelijke kansen. Scholen in de Randstad ervaren de grootste tekorten, terwijl in sommige andere regio's geen tekorten zijn. Scholen met meer leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond hebben meer moeite om hun vacatures te vervullen. Dat geldt zowel landelijk als in de Randstad. Ook is er sprake van een ongelijke verdeling van leraren. Leraren met een hogere opleiding kiezen er vaker voor om les te geven op scholen met meer kinderen van hoger opgeleide ouders. Leraren met een migratieachtergrond kiezen er vaker voor les te geven op scholen met meer kinderen met een migratieachtergrond. Dit laatste is niet negatief, het kan juist goed zijn voor de prestaties van leerlingen.

Toekomstbestendige oplossingen nodig • Het lerarentekort kan niet door individuele leraren, schoolleiders of bestuurders worden opgelost. Toch hangen veel van de genomen maatregelen af van individuen, bijvoorbeeld leraren, die bereid zijn om meer te werken of les te geven aan samengevoegde klassen, schoolleiders die noodgedwongen lesgevende taken op zich nemen en de overgebleven tijd besteden aan werving voor de eigen school en bestuurders die ervoor kiezen om aanname en/of opleidingsbeleid aan te passen. Dit is zorgelijk en heeft soms grote gevolgen voor de werkdruk en het werkplezier. Sommige maatregelen, zoals het inzetten van onbevoegden, hebben een negatief effect op de prestaties van leerlingen. Aantrekkelijk werkgeverschap is een belangrijke factor als het gaat om een toekomstbestendige oplossing voor het lerarentekort. Er zijn ook veel aanknopingspunten waarmee het werkgeverschap kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door werkdrukvermindering en de verbetering van loopbaanperspectieven en differentiatie in beloningen. Het is belangrijk dat hiervoor de juiste randvoorwaarden worden gecreëerd.

1.3.1 Lerarentekort risico voor het onderwijs

Lerarentekorten in po, (v)so, vo en mbo • Het basisonderwijs startte het schooljaar 2018/2019 met een fors lerarentekort. Het aantal online vacatures in het primair onderwijs (po) nam in het schooljaar 2017/2018 met bijna 50 procent toe, ten aanzien van een jaar eerder (Sapulete, Van de Pol, Vankan, Van Kerkhof en Jelicic, 2018). Over alle sectoren steeg het aantal online vacatures ten opzichte van een jaar eerder met 23 procent. Het aantal vacatures als percentage van het onderwijspersoneel (vacature-intensiteit) in 2017 is landelijk 7,7 procent. Dit percentage geeft geen compleet beeld van de situatie; het gaat hierbij alleen om online vacatures. De mate van onlinewerving kan verschillen per sector. De vacature-intensiteit in het po (in 2017 5,9 procent) moet in dat licht worden gezien. In het vo was de vacature-intensiteit voor onderwijspersoneel in 2017/2018 9,9 procent (Sapulete e.a., 2018). Het verwachte lerarentekort in het vo concentreert zich vooral in de exacte vakken (natuurkunde, scheikunde, wiskunde), klassieke talen, Duits en informatica (Adriaens, Fontein en De Vos, 2018). In het (v)so was de landelijke vacature-intensiteit in 2017/2018 8,6 procent. Daarnaast ervaart de directie op 25 van de 30 onderzochte scholen in het so met uitstroomprofiel dagbesteding problemen bij het aantrekken van voldoende bevoegde en bekwame groepsleerkrachten (zie hoofdstuk 4). De vacature-intensiteit voor leraren in het mbo ligt voor 2017/2018 op 6,8 procent (Sapulete e.a., 2018).

Lerarentekort loopt verder op • In het po wordt voor 2023 een tekort verwacht van 4.172 fulltime leraren. Dat kan oplopen tot 10.370 fte in 2028. In het vo is het verwachte tekort in 2023 1.057 fulltime leraren en 1.641 fulltime leraren in 2028. In het mbo wordt een benodigde instroom verwacht van 952 leraren in 2023 en 997 leraren in 2028. (CBS/DUO/OCW, 2019a; 2019b; 2019c).

Lerarentekort bedreiging voor kwaliteit van onderwijs • Het lerarentekort is dagelijks voelbaar in de onderwijspraktijk. Schoolleiders sturen soms een klas naar huis, omdat er geen leraar beschikbaar is. In de meeste gevallen gaan hier minder ingrijpende maatregelen aan vooraf, zoals het verdelen van klassen of het inzetten van onbevoegden. Het naar huis sturen van klassen heeft directe gevolgen voor leerlingen, maar ook voor ouders en hun werkgevers. Het verdelen van klassen zorgt voor een verdere toename van de werkdruk voor leraren. Deze wordt al als relatief hoog ervaren in vergelijking met andere sectoren (CBS, 2018b; VOION, 2018a). Het inzetten van onbevoegde of onervaren leraren kan gevolgen hebben voor de prestaties van leerlingen. Leerlingen leren meer van een goede dan een zwakkere leraar (CPB, 2016). Op basis van de toezichtgegevens van de inspectie is nog geen duidelijk beeld te schetsen over de relatie tussen het lerarentekort en de onderwijskwaliteit, zoals beoordeeld volgens de kwaliteitsstandaarden van het toezicht. De inspectie doet hier in het komende jaar aanvullend onderzoek naar.

Instroom pabo's na daling weer stijgende lijn • Het aantal inschrijvingen bij de pabo steeg in schooljaar 2018/2019 met ruim 10,6 procent ten opzichte van het jaar ervoor. In totaal waren er 6.999 inschrijvingen, 673 meer dan in 2017. Dit is positief. Bij de voltijd- en deeltijdvariant van de pabo is de groei respectievelijk 7,6 en 21,8 procent. Toch blijft de instroom ruim achter op 2014. Toen schreven nog 8.212 studenten zich in voor de pabo. Een waarschijnlijke oorzaak van deze daling van de instroom is de invoering van vooropleidingseisen. Vooral voor mbo-gediplomeerden zijn de toelatingstoetsen een hogere drempel. Deze studenten stroomden minder in. Daarnaast konden havisten nog niet anticiperen op de eisen door de juiste vakken te kiezen in hun eindexamenpakket. Sinds 2016 is weer sprake van een licht herstel (Inspectie van het Onderwijs, 2018). Dit zette in 2017 en 2018 door.

Instroom eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen neemt af • De instroom op tweedegraads lerarenopleidingen neemt al sinds 2014 af. Het aantal inschrijvingen voor deze opleidingen daalde ten opzichte van 2017/2018 verder met 5,0 procent. Overigens zijn hierbij de verschillen tussen opleidingen groot. De daling van de instroom was sterker bij de tekortvakken Duits, informatica, natuurkunde, scheikunde, klassieke talen, Frans en wiskunde (8,8 procent), dan bij niet-tekortvakken (4,0 procent). In 2018 stroomden 7.639 studenten in op een tweedegraads lerarenopleiding. Ongeveer een derde van de studenten volgt de opleiding in deeltijd. Voor de eerstegraads lerarenopleidingen is er een stijging van de instroom met 6,8 procent, na een dalende trend in de periode 2014-2017. Dat geldt zowel voor de universitaire lerarenopleidingen (ulo's) als de eerstegraads hbo-masters. In 2018 was de instroom in de ulo's (de opleidingen van 1 en 2 jaar) 1.065 studenten. Bij de eerstegraads masters stroomden toen 606 studenten in.

Aantal zij-instromers stijgt • Naast gewone geaccrediteerde lerarenopleidingen biedt de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW-artikel 7a) de mogelijkheid van een zij-instroomtraject in beroep traject (ZiB). Het ZiB-traject voorziet in een gecombineerd opleidingstraject van school en lerarenopleiding. Het is bedoeld voor mensen met een ho-diploma die werkzaam zijn (geweest) in een andere sector. In 2014 waren er 360 aanvragen voor subsidie.

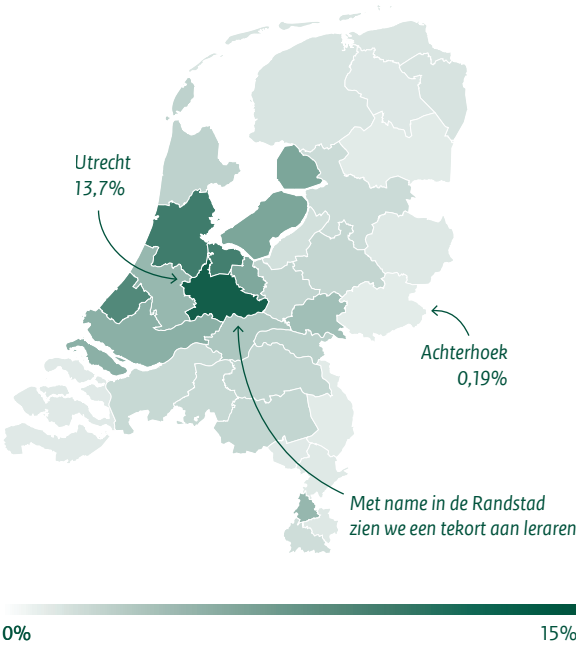
Sindsdien is het aantal gestegen, met name in het laatste jaar. In 2018 werden ruim 900 aanvragen toegekend.

1.3.2 Lerarentekort ongelijk verdeeld

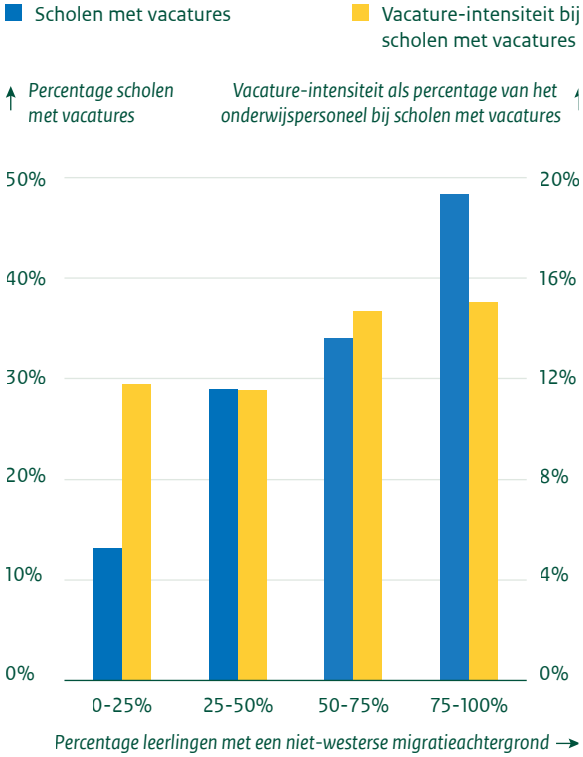
Lerarentekort varieert sterk tussen regio's en sectoren • Het lerarentekort is het grootst in de Randstad (figuur 1.3a). Scholen in de sterk stedelijke gebieden hebben meer moeite met het vinden van leraren. Zij zoeken vaker personeel via vacaturesites. Ook het aantal gezochte leraren ligt het hoogste in de Randstad: in 2017 lag de vacature-intensiteit voor het basisonderwijs daar gemiddeld op 9,5 procent. Buiten de Randstad was het gemiddeld 2,5 procent. In het vo was het verschil tussen de Randstad en overige gebieden kleiner: respectievelijk 11,8 en 7,1 procent.

Lerarentekort veel groter op scholen met leerlingen met migratieachtergrond • Niet iedere basisschool wordt in dezelfde mate getroffen door het lerarentekort. Scholen met meer leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond plaatsen vaker vacatures online en zoeken vervolgens ook meer leraren (figuur 1.3b). Dit geldt zowel landelijk als voor de stedelijke gebieden. Dit geldt niet voor scholen met meer leerlingen van ouders met een laag opleidingsniveau of inkomen. Deze ongelijke verdeling van het lerarentekort is zorgwekkend. Het draagt potentieel bij aan een vergroting van de kansenongelijkheid in het Nederlandse onderwijsstelsel.

Figuur 1.3a **Lerarentekort per regio**
Vacature-intensiteit als percentage van het onderwijspersoneel (2017/2018)



Figuur 1.3b **Lerarentekort en schoolkenmerken in het primair onderwijs**
Verschillen tussen scholen in het zoeken naar onderwijspersoneel

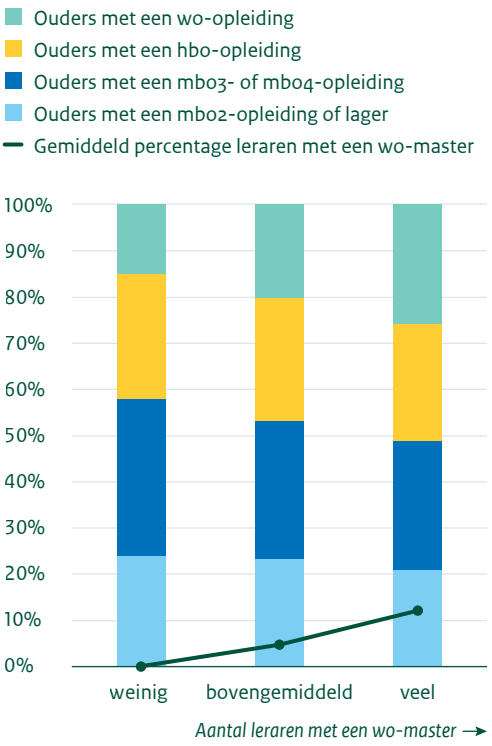


Wo-geschoolde leraar geeft vaker les aan leerlingen met hoger opgeleide ouders • In het basisonderwijs geven leraren met een wo-master-opleiding vaker les op scholen met een hoog percentage leerlingen met hoger opgeleide ouders (figuur 1.3c). Dit geldt vooral voor de stedelijke gebieden en is de afgelopen jaren toegenomen. Ook in de verschillende niveaus van het vo komt dit voor; scholen met een hoger percentage leerlingen met universitair opgeleide ouders hebben gemiddeld een hoger percentage leraren met een wo-master-opleiding. Dit geldt zowel voor scholen met een gemengd aanbod, als voor havo/vwo- scholen en categorale vwo-scholen. Verder werken beginnende leraren met een vwo-vooropleiding vaker op basisscholen met meer kinderen van hoger opgeleide ouders. Dit nam de afgelopen jaren verder toe.

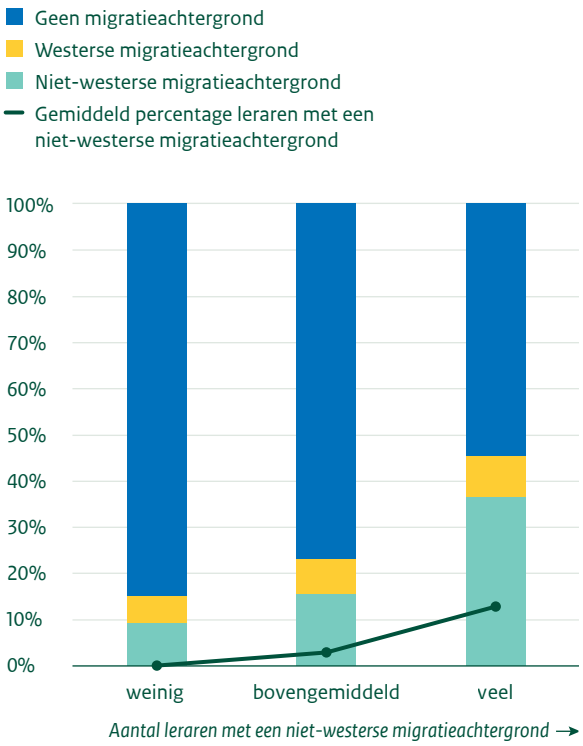
Leraren geven vaker les aan leerlingen met vergelijkbare achtergrond • Leraren met een niet-westerse migratieachtergrond geven vaker les op scholen met meer leerlingen met een niet-westerse migratieachter-

Figuur 1.3c Verdeling van leraren over scholen

Leerlingpopulatie op po-scholen met veel of weinig leraren met een wo-masteropleiding



Leerlingpopulatie op po-scholen met veel of weinig leraren met een niet-westerse migratieachtergrond



grond. Dit geldt zowel voor het po (figuur 1.3c) als voor de verschillende niveaus van het vo, het sterkst in de stedelijke gebieden en voor beginnende leraren. Zo is het percentage leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond op scholen met de minste leraren met een niet-westerse migratieachtergrond 9,3 procent, tegenover 36,5 procent op scholen met de meeste leraren met een niet-westerse migratieachtergrond. Beginnende vo-leraren zonder migratieachtergrond gaan vaker werken op scholen zonder vmbo, dan leraren met een niet-westerse migratieachtergrond. Voor leerlingen is dit niet slecht, uit internationale wetenschappelijke literatuur is bekend dat leerlingen kunnen profiteren van leraren met een vergelijkbare culturele achtergrond (Gershenson, Hart, Hyman, Lindsay en Papageorge, 2018; Egalite, Kisida en Winters, 2015). Overigens is het percentage leraren met een niet-westerse migratieachtergrond landelijk gezien laag, slechts 3,7 procent.

1.3.3 Aantrekkelijk werkgeverschap in het onderwijs

Aantrekkelijk werkgeverschap verantwoordelijkheid van meerdere partijen • Om leraren voor het onderwijs te winnen en te behouden, is het belangrijk dat het onderwijs een aantrekkelijke sector is om in te werken. Aspecten zoals beloning, opleidingsmogelijkheden, loopbaanperspectief, vaste contracten, flexibele werktijden, ruimte voor innovatie en creativiteit en werkdruk spelen hierin allemaal mee. Het is de rol van de overheid om de juiste randvoorwaarden te bieden en van de werkgever om deze randvoorwaarden te vertalen naar een aantrekkelijk werkgeverschap. Wij zien steeds meer aandacht voor dit thema ontstaan en meer bereidheid om hier stappen in te zetten.

Betere leraren worden beter beloond • Scholen slagen erin om leraren wiens leerlingen beter presteren, beter te belonen: leerlingen halen hogere examencijfers bij leerkrachten die meer verdienen. Dit effect is klein, maar significant. Lerarenteams met een gemiddeld uurloon dat 10 procent hoger ligt, behalen met hun leerlingen gemiddeld 0,013 punten hoger op het centraal eindexamen. Daar bovenop hebben leraren in hogere salarisschalen een positief effect op de examencijfers van leerlingen. Neemt het percentage leraren in de LD-salarisschaal met 10 procent toe ten koste van het percentage leraren in de LB-salarisschaal, dan neemt het eindexamencijfer van leerlingen met

ongeveer 0,01 punt toe. Op basis van dit (leerling-fixed-effects) onderzoek kunnen we uitsluiten dat dit komt door leerling- of schoolkenmerken maar kunnen we geen uitspraken doen over een effect van het verhogen van de lerarensalarissen op leerlingprestaties.

Doorgroeimogelijkheden niet alleen afhankelijk van competentieniveau • De startsalarissen van leraren wijken niet af van vergelijkbare sectoren, maar later in loopbaan ontstaan er toenemende beloningsverschillen (Van der Werff, Biesenbeek en Heyma, 2017). Dit geldt in het bijzonder voor leraren in de Randstad. Daar is de relatieve beloning van leraren lager omdat de kosten van het levensonderhoud hoger zijn. Anders dan in andere Europese landen, is dat de ontwikkeling van een leraar naar een hoger functioneringsniveau niet alleen afhankelijk is van het bereikte competentieniveau. Het is ook gebonden aan de op een school beschikbare formatieruimte (Bogaard, Glaudé, Schenke, Weijers en Snoek, 2018). Verder zijn professionaliseringsactiviteiten voor leraren niet verplicht en zijn scholen niet verplicht professionaliseringsplannen voor hun teams op te stellen. In landen waar dit wel verplicht is, zijn loopbaanstappen ook verbonden met promotie, salarisgroei of extra vergoedingen.

Weinig ervaring met strategisch humanresource-beleid • Het verbinden van personeelsbeleid aan de visie en doelen van de onderwijsorganisatie staat centraal in strategisch humanresource-beleid. Binnen het onderwijs is nog weinig ervaring met strategisch HR-beleid. Het personeelsbeleid binnen de meeste onderwijsinstellingen bestaat vooral uit personeelsbeheer. Het wordt uitgevoerd volgens administratieve procedures. Het maken van een vertaling van de visie op onderwijs naar concrete professionele normen wordt op bijna de helft van de basisscholen niet gedaan (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Een groot deel van de onderwijsinstellingen laat zich in het personeelsbeleid vooral leiden door actuele problemen, die op de korte termijn oplosbaar zijn. Men kijkt minder naar de uitdagingen voor de langere termijn, zoals een uitgebalanceerde samenstelling van het team (Onderwijsraad, 2006). Door het versterken van het strategische personeelsbeleid kunnen schoolbesturen bijdragen aan een aantrekkelijk beroep, nieuwe leraren aantrekken en leraren behouden die al voor de klas staan.

Hoge werkdruk en ziekteverzuim in het onderwijs • Leraren in het po en vo werken gemiddeld 4 uur per week over. Dat is meer dan in andere sectoren. In de zorg wordt gemiddeld 2,5 uur overgewerkt, in het openbaar bestuur 2,4 uur. Werknemers in het onderwijs geven vaker aan dat zij veel en extra hard moeten werken dan werknemers in andere sectoren. Ook de mogelijkheden om zelf het werktempo en verlof te bepalen, zijn minder dan in andere sectoren. Burn-out gerelateerde klachten komen vaker voor in het onderwijs dan in andere sectoren van de arbeidsmarkt (22,4 procent ten opzichte van 16,1 procent) (VOION, 2018b). Een hoge werkdruk kan uiteindelijk leiden tot ziekteverzuim. Het ziekteverzuim in het onderwijs is met 6,6 procent in het po en 5,3 procent in het vo relatief hoog. Dit verschilt ook tussen scholen en regio's.

Minder ziekteverzuim en verloop op scholen met hoge SES leerlingen • Het ziekteverzuim is lager op po en vo-scholen met een hoger percentage leerlingen met hoger opgeleide ouders en op po-scholen met hogere scores op de centrale eindtoets (CET). In het po is minder verloop onder leraren op scholen met meer leerlingen met hoger opgeleide ouders. De ervaren werkdruk verschilt niet, met uitzondering van burn-outklachten in het po. Leraren op scholen met een hoger percentage leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond en leraren op scholen in minder stedelijke gebieden ervaren meer burn-outklachten. Deze verschillen zijn relatief klein en kunnen ook veroorzaakt worden door verschillen tussen teams en/of onderwijskundig leiderschap. Wanneer we binnen scholen kijken naar verschillen in ziekteverzuim en verloop tussen jaren is er geen relatie met veranderingen in de leerlingpopulatie.

Onbevoegde leraren nadelig voor schoolprestaties • Onbevoegde leraren hebben een negatief effect op examencijfers. Het eindexamencijfer van leerlingen neemt met ongeveer 0,04 punt af wanneer het lerarenteam van 0 naar 100 procent onbevoegde leraren gaat. Ook hier wordt zowel rekening gehouden met leerling- als schoolkenmerken. Dit is waarschijnlijk een conservatieve schatting: leerlingen krijgen ook in de jaren voor het eindexamen les van onbevoegde leraren. Jaarlijks krijgen ongeveer 9.000 leerlingen (5,2 procent) in de eindexamenklassen voor tenminste één vak les van een volledig onbevoegd lerarenteam. In 2017 was het percentage onbevoegde leraren in het po 1,1 procent (DUO, 2018). In het vo werden 4,3 procent van de lessen onbevoegd gegeven. Dit speelt in sterkere mate in het vmbo. Daarnaast wordt 8,5 procent van de lessen gegeven door personen die benoembaar zijn (Vloet, Den Uijl en Fontein, 2018). In het vso ligt het aantal bevoegd gegeven lessen op ongeveer 92 procent (Fontein, Vloet, Den Uijl, Prüfer, Adriaens en De Vos, 2017).

Verdeling onbevoegde leraren nadelig voor kansengelijkheid • Dat onbevoegde leraren een klein negatief effect hebben op de examencijfers van leerlingen, is slecht nieuws in het licht van de kansengelijkheid.

Ook het aantal onbevoegde docenten in het vo is ongelijk verdeeld over schooltypes. Er worden meer onbevoegde lessen gegeven in het vmbo (Vloet, Den Uijl en Fontein, 2018). Ook regionaal zijn er verschillen (figuur 1.3d). Het percentage onbevoegd gegeven lessen ligt relatief hoog in Zuid-Holland, in Limburg ligt dit juist relatief laag. Verder zien we een hoger percentage onbevoegd gegeven lessen op scholen met meer leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond. Ook krijgen leerlingen met een hogere sociaaleconomische status in Nederland vaker les van volledig bevoegde leraren (OECD, 2018).

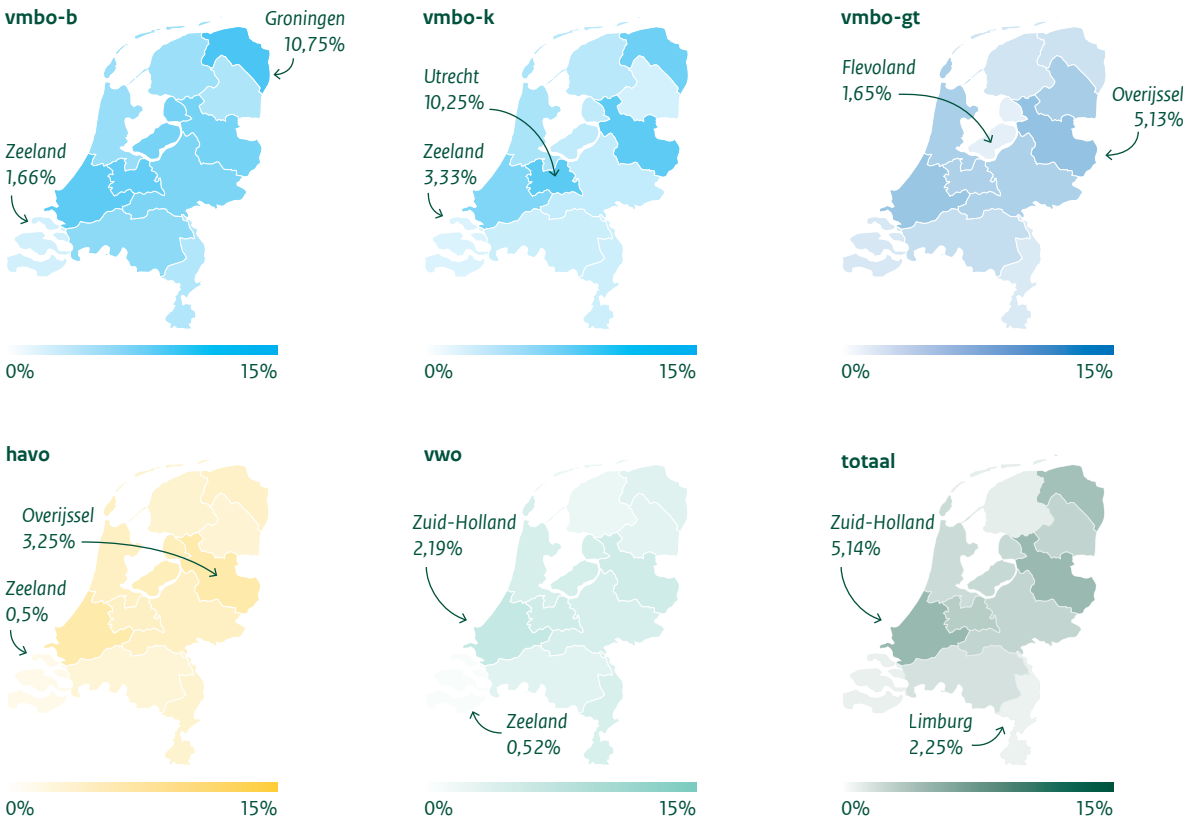
Opleidingsniveau leraren geen duidelijk effect op leerlingprestaties • Is een leraar eenmaal bevoegd, dan heeft het niveau van zijn opleiding geen duidelijk effect op de schoolprestaties van leerlingen in het vo. Het percentage leraren met een masteropleiding in een lerarenteam heeft geen relatie met het eindexamencijfer van leerlingen. Ook uit internationaal onderzoek blijkt er geen duidelijke relatie te zijn tussen het opleidingsniveau van docenten en prestaties van leerlingen. Een uitzondering hierop zijn kleine positieve effecten van docent-opleidingen in wiskunde of techniek op wiskundecijfers (Coenen, Cornelisz, Groot, Maassen van den Brink en van Klaveren, 2018).

Ervaring heeft positief effect op leerlingprestaties • Uit eerder onderzoek blijkt dat vooral ervaring van leraren bepalend is voor leerprestaties (Coenen e.a., 2018). Dat zien we ook in het Nederlandse onderwijs. Leerlingen presteren beter op hun eindexamen als het percentage leraren met 6 tot 10 jaar ervaring toeneemt ten koste van het percentage leraren met 0 tot 5 jaar ervaring. Deze resultaten komen overeen met Gerritsen, Plug & Webbink (2017). Andere kenmerken van het lerarenteam, zoals het percentage leraren met een migratieachtergrond en het percentage leraren dat meer dan 0,8 fte werkt, hebben geen duidelijke relatie met het eindexamencijfer van leerlingen.

1.3.4 Nabeschouwing

Gevoel van urgentie verschilt tussen regio's • Het lerarentekort is een groot risico voor het onderwijs en vormt een bedreiging voor gelijke kansen van leerlingen. Naar verwachting neemt het lerarentekort de komende jaren sterk toe. We zien een grote urgentie bij

Figuur 1.3d Onbevoegde lessen
Spreiding van onbevoegd lesgeven per provincie (2016)



schoolleiders en bestuurders in de regio's met tekorten. Tegelijkertijd is er weinig aandacht voor het thema bij schoolbesturen waar het tekort zich nog in mindere mate openbaart. Bij de al getroffen schoolbesturen worden veel maatregelen ingezet om het tekort op de korte termijn terug te dringen. Echter, bestuurders en schoolleiders geven aan dat het oplossen van het tekort op de korte termijn een dermate groot beroep doet op hun tijd en personeel, dat zij moeilijk toekomen aan het ontwikkelen van een aanpak voor de langere termijn. Het lijkt erop dat bestuurders en schoolleiders die nog niet getroffen zijn, weinig doen om zich voor te bereiden op een eventueel toekomstig tekort. Er wordt op deze plekken bijvoorbeeld nog geen regionale samenwerking gezocht en niet ingezet op een meer toekomstbestendig strategisch HR-beleid.

Oplossingen te vaak afhankelijk van individuele actoren • Het lerarentekort kan niet door individuele leraren, schoolleiders of bestuurders worden opgelost. Toch hangen veel van de kortetermijnmaatregelen die nu worden genomen af van individuen. Het gaat dan om leraren die bereid zijn om meer te werken of les te geven aan samengevoegde klassen, schoolleiders die noodgedwongen lesgevende taken op zich nemen en de overgebleven tijd besteden aan werving voor de eigen school en bestuurders die ervoor kiezen om aanname en/of opleidingsbeleid aan te passen. Dit is niet duurzaam en doet een te groot beroep op de verantwoordelijkheid van individuele krachten in ons onderwijs. Daar waar de samenwerking tussen besturen uit alle sectoren, lerarenopleidingen en regionale overheden wel tot stand komt, zoals in Amsterdam en Rotterdam, worden vaker samenhangende maatregelen genomen die zich richten op de lange termijn. Het opzetten een effectieve regionale samenwerking is niet eenvoudig. De Rijksoverheid en lokale overheden kunnen deze samenwerking faciliteren door de partijen samen te brengen en te voorzien van informatie, expertise en financiële steun.

Duurzame oplossing voor een toekomstbestendig onderwijs • Een duurzame oplossing voor het lerarentekort vraagt om een samenwerking tussen meerdere partijen, waaronder scholen, besturen, lerarenopleidingen, lokale overheden en de Rijksoverheid. Zo wordt de verantwoordelijkheid voor het oplossen van het lerarentekort weggenomen bij individuen en kan er worden toegewerkt naar oplossingen voor een toekomstbestendig onderwijs. Hiervoor is zorgvuldige en meerjarige evaluatie van de genomen maatregelen noodzakelijk. Aan de ene kant om risico's voor de kwaliteit van het onderwijs te beperken, aan de andere kant om succesvolle, toekomstbestendige initiatieven te kunnen delen en breder mogelijk te maken.



1.4 Kwetsbare leerlingen en studenten

Onderwijs voor kwetsbare leerlingen en studenten extra uitdaging • Kwetsbare leerlingen en studenten hebben het in het onderwijs niet altijd makkelijk. Zij gedijen niet altijd optimaal in een stelsel met veel keuzevrijheid, segregatie, strakke leerroutes, selectie en een nadruk op cognitieve vaardigheden. Tegelijkertijd is goed onderwijs voor kwetsbare leerlingen en studenten extra belangrijk en heeft de overheid een grote verantwoordelijkheid om juist voor deze leerlingen en studenten goed onderwijs te realiseren. Dit blijkt op onderdelen al een uitdaging, laat staan als het onderwijs verder onder druk komt te staan.

Aansluiting arbeidsmarkt beperkt • Het lukt kwetsbare groepen leerlingen en studenten nog altijd slecht om een goede plek te vinden op de arbeidsmarkt. Zo heeft slechts een kwart van de leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (vso) met het uitstroomprofiel arbeidsmarkt na een jaar een baan. Ook studenten met een entree-diploma en uitvallers uit het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) vinden minder snel een baan dan medestudenten uit het mbo, zelfs in deze tijd van hoogconjunctuur. De arbeidsmarkt lijkt onvoldoende open te staan voor kwetsbare leerlingen en studenten. Waar leraren in het vso en mbo deze jongeren steeds beter voorbereiden, laten werkgevers het nog te vaak afweten.

Overstappers, uitvallers en onzichtbaren • Een klein deel van de leerlingen en studenten volgt geen (bekostigd) onderwijs of stapt over naar particulier onderwijs. Dit zijn leerlingen en studenten die uitgevallen zijn uit het reguliere onderwijs, soms thuis zitten, een plek hebben gevonden in gecombineerde onderwijs- of zorgtrajecten (bijvoorbeeld op zorgboerderijen) en/of zijn overgestapt naar het niet-bekostigd onderwijs. In 2018 gaat het om iets meer leerlingen en studenten dan de jaren ervoor. In veel, maar lang niet in alle gevallen, vinden deze leerlingen en studenten, na een korte of lange zoektocht, een passende plek. Voor hen kan een goede leraar of begeleider het verschil maken tussen onderwijs en uitval.

Passend onderwijs nog onvoldoende oplossing • Passend onderwijs heeft er nog niet toe geleid dat meer leerlingen en studenten met ondersteuningsbehoefte betere (meer passende) plekken in het onderwijs vinden. Samenwerkingsverbanden zijn in sommige gevallen nog zoekende naar de beste plaats voor bepaalde groepen leerlingen. Vooral waar het gaat om leerlingen met complexere problematiek, waarvoor ook jeugdhulp nodig is. Een deel van de samenwerkingsverbanden zoekt deze plek vooral in het speciaal onderwijs (so) en het speciaal basisonderwijs (sbo), een ander deel in het regulier onderwijs. De keuzes lopen regionaal sterk uiteen. Deze verschillen hebben deels te maken met verschillen in de geboden ondersteuning, maar we weten hier onvoldoende over. Ook is vaak onduidelijk wat beter is voor leerlingen en studenten. Verder valt op dat een deel van de scholen huiverig is om leerlingen met complexe ondersteuningsbehoefte aan te nemen. Een veelgenoemde reden hiervoor is de werkdruk. Goed toegeruste professionals maken dat sommige samenwerkingsverbanden aantoonbaar goed functioneren en een voorbeeld zijn voor anderen.

1.4.1 De staat van het onderwijs voor kwetsbare leerlingen en studenten

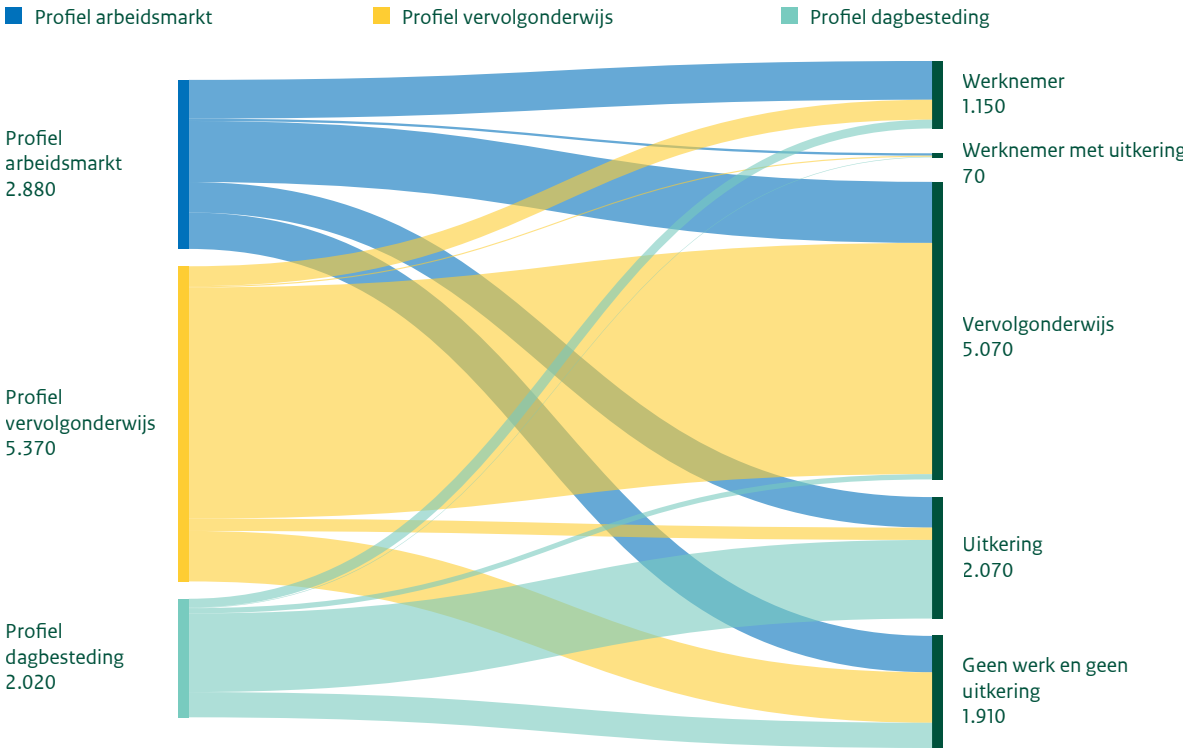
Arbeidsmarkt onvoldoende toegankelijk voor kwetsbare groepen • Leerlingen en studenten worden zo veel mogelijk opgeleid voor een passende plek na hun opleiding. Dit kan een plek op de arbeidsmarkt zijn (al dan niet een beschutte werkplek) of een plek in de dagbesteding. In het vso zijn er specifieke leerroutes (uitstroomprofielen) voor beide trajecten, namelijk het uitstroomprofiel arbeidsmarkt en het uitstroomprofiel dagbesteding. Het percentage jongeren dat na de vso-opleiding ook daadwerkelijk een baan of een plek in de dagbesteding heeft, is relatief laag (figuur 1.4a).

Weinig perspectief op werk voor vso'ers • Slechts een kwart (24 procent) van de vso-jongeren in het uitstroomprofiel arbeidsmarkt heeft na het vso een plek op de arbeidsmarkt gevonden. 40 procent van de jongeren heeft na het vso (nog) geen werk en/of een uitkering (figuur 1.4.a). Ten opzichte van een jaar eerder, steeg het percentage jongeren met werk wel (van 20 naar 24 procent). Deze stijging is positief, maar het lage percentage betekent ook dat de arbeidsmarkt onvoldoende open staat voor deze veelal kwetsbare jongeren.

Wel perspectief op doorstroom binnen onderwijs • Na het vso heeft een op de drie jongeren met een vso-arbeidsmarktprofiel gekozen voor een vervolgopleiding, veelal een entreeopleiding in het mbo. Binnen het uitstroomprofiel vervolgonderwijs zijn dit 3 op de 4 jongeren. Van de jongeren die na het vso een entreeopleiding in het mbo zijn gaan doen, stroomde in 2016 bijna 40 procent door naar een mbo-opleiding op niveau 2. Dit is een aanzienlijk deel van de vso-leerlingen. Doorstroom naar mbo 2 is niet voor iedere vso-leerling een haalbaar doel. De overgang van een vaak kleinschalige vso-school naar een groot regionaal opleidingscentrum (roc) verloopt dus niet altijd soepel. Daarnaast is er een toename van het aantal leerlingen dat zich bij entreeopleidingen aanmeldt zonder positief advies van de vso-school. Zij worden niet altijd toegelaten op de (drempelloze) entreeopleidingen.

Arbeidsperspectief entreeopleidingen ook beperkt • Voor een deel van de jongeren vormt de entreeopleiding een kans om beter geschoold aan het werk te gaan. Ook hier is perspectief op werk beperkt en de kans op werkloosheid veel groter dan bijvoorbeeld bij studenten met een mbo 2-opleiding (8 procent werkloosheid, zie Bles en Meng, 2018). Dit komt deels omdat de entreeopleidingen geen startkwalificatie

Figuur 1.4a **Vervolgsucces leerlingen na voortgezet speciaal onderwijs**
Positie na het vso, uitgesplitst naar uitstroomprofiel



kennen, wat niet gunstig uitpakt voor de arbeidsmarktperspectieven van de entreestudenten. Voor werkgevers is het namelijk steeds belangrijker of iemand een startkwalificatie heeft (CPB, 2018). Daar komt bij dat het programma voor praktijkvorming en -toeleiding binnen de entreeopleiding nog onvoldoende (expliciet) ontwikkeld is. Bij roc's bestaan wel interessante initiatieven voor samenwerking tussen bedrijfsleven, opleiding en gemeente. Het doel van deze initiatieven is studenten te ondersteunen in de overgangen tussen onderwijs, onderwijs en arbeidsmarkt en van werk naar werk.

Uitstroom vso-dagbesteding soms tussen wal en schip • De meeste leerlingen uit het vso-uitstroomprofiel dagbesteding krijgen na schoolverlaten een uitkering, al of niet in combinatie met een vorm van dagbesteding. Scholen geven aan dat sommige leerlingen die voorheen naar een sociale werkvoorziening zouden uitstromen nu, volgens de gemeente, in aanmerking komen voor beschut werk. Maar er zijn niet altijd voldoende beschutte werkplekken en als ze er zijn, dan zijn ze voor deze jongeren soms te hoog gegrepen. Die jongeren lopen het risico tussen wal en schip te vallen.

1.4.2 Thuiszitters en uitvallers

Aantal thuiszitters neemt toe • Als een leerling langer dan drie maanden niet ingeschreven staat op een school (absoluut verzuim) of niet naar school gaat zonder geldige reden (langdurig relatief verzuim), spreken we van een thuiszitter. 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 waren het er 4.479. De stijging van het afgelopen jaar is geheel toe te schrijven aan het absoluut verzuim, het langdurig relatief verzuim steeg niet van 2016/2017 naar 2017/2018 (OCW, 2019) .

Meer vrijstellingen op basis van richtingenbedenking • Het aantal vrijstellingen van het onderwijs is de afgelopen jaren sterk gestegen, van 12.952 in 2013/2014 naar 15.477 in 2016/2017. In 2017/2018 is dit aantal voor het eerst gedaald, naar 15.357 (OCW, 2019). Er zijn drie soorten vrijstellingen van de plicht om ingeschreven te staan op een school: (1) wanneer een kind psychisch of lichamelijk niet in staat is om onderwijs te volgen, (2) wanneer ouders bedenkingen hebben tegen de richting van alle scholen binnen een redelijke afstand van het woonadres en (3) wanneer een kind is ingeschreven op een school in het buitenland. Alleen de tweede categorie – vrijstelling op basis van richtingenbedenking – is toegenomen, van 813 leerlingen in 2016/2017 naar 931 leerlingen in 2017/2018 (OCW, 2019).

Voortijdig schoolverlaten mbo stijgt licht • Na enkele jaren van lichte daling, steeg dit jaar ook het landelijke percentage voortijdig schoolverlaters (vsv) in het mbo weer licht, van 4,8 naar 5,2 procent. De toename doet zich voor op alle niveaus, met uitzondering van niveau 1. Deze trend hangt voor een deel ook samen met de aantrekkende arbeidsmarkt. In tijden van hoogconjunctuur, zoals tien jaar geleden, zagen we vaker dat werkgevers jongeren in dienst namen voordat zij hun diploma behaalden. Zeker in sectoren waar sprake is van krapte op de arbeidsmarkt, zoals in de techniek en zorg, komt deze zogenaamde groenpluk voor. Sommige opleidingen spelen hierop in, door bijvoorbeeld een deel van de beroepspraktijkvorming (bpv) aan het eind van de opleiding te programmeren.

Weinig zicht op kwetsbare groep leerlingen • Van veel thuiszitters en voortijdig schoolverlaters is niet bekend wat ze doen. Ze staan niet in het bekostigd onderwijs ingeschreven, maar hoe ze hun dagen vullen weten we niet. Een deel van deze leerlingen zit thuis, een deel werkt en een deel stapte over naar niet-bekostigde instellingen. Omdat het veelal om kwetsbare leerlingen en studenten gaat, is meer zicht op deze groep jongeren wenselijk.

Minder leerlingen onderwijs in open behandelsetting • Het aantal jongeren in een open behandelsetting nam sterk af tussen 2010 en 2018. Een deel van hen volgt tijdelijk een opleiding in het (v)so. In het so nam hun aantal af van 7.560 leerlingen in 2010, tot 4.114 leerlingen in 2018. Dit komt omdat de behandelduur steeds korter is. Ook worden leerlingen, sinds de invoering van de nieuwe Jeugdwet in 2015, vaker in de thuissetting behandeld. Ze kunnen hierdoor vaker op hun eigen (reguliere) school blijven.

1.4.3 Passend onderwijs

Recht op goed onderwijs voor alle leerlingen • Passend onderwijs wil zeggen dat elk kind onderwijs krijgt dat past bij zijn of haar mogelijkheden en kwaliteiten. Volgens deze wet hebben alle kinderen recht op goed onderwijs. Ook kinderen die extra ondersteuning nodig hebben. De wet geeft scholen de verantwoordelijkheid om hiervoor te zorgen. Scholen voor regulier onderwijs, speciaal basisonderwijs en scholen voor (v)so werken samen in een samenwerkingsverband, om die zorgplicht goed te kunnen vervullen.

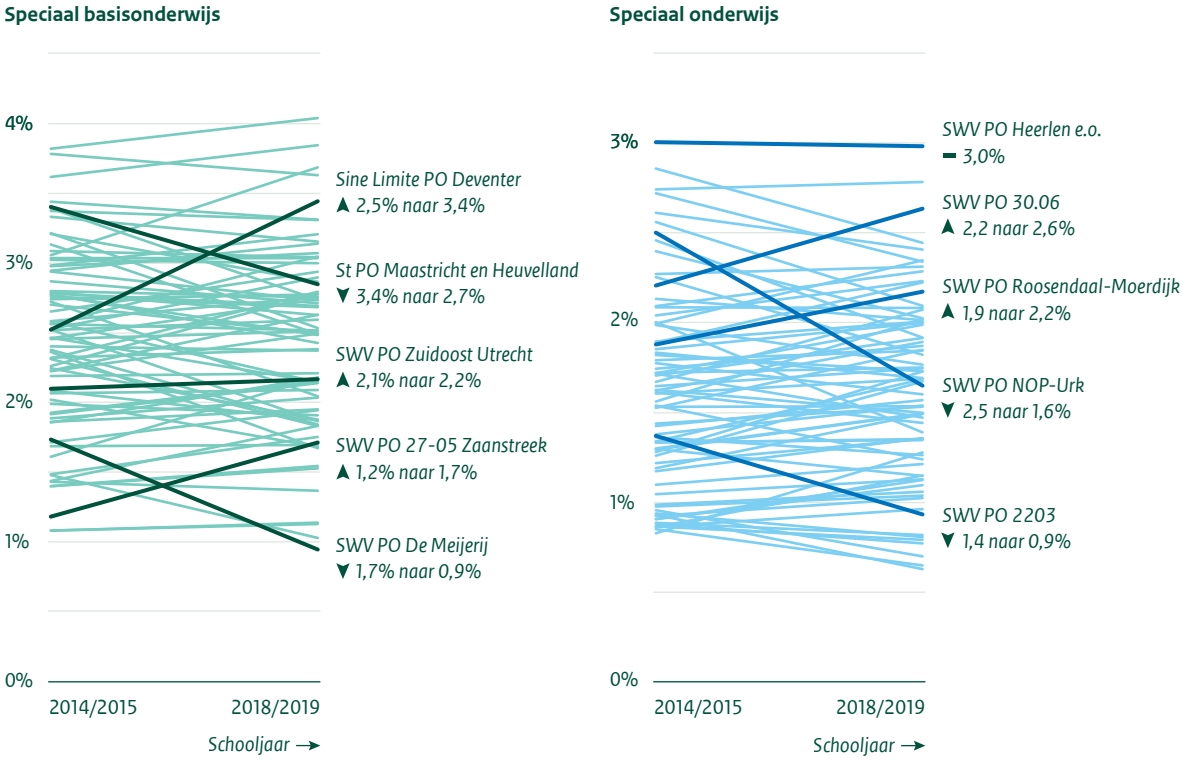
Kans op verwijzing naar so en sbo verschilt per samenwerkingsverband • Het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs (so) nam in het schooljaar 2017/2018 opnieuw toe. Het so telt daarmee relatief evenveel

leerlingen als bij de invoering van passend onderwijs. Tussen samenwerkingsverbanden bestaan wel grote verschillen in de kans op verwijzing naar het so. Bij samenwerkingsverbanden primair onderwijs (po) loopt het percentage leerlingen in het so uiteen van 0,6 tot 3 procent. In het vo loopt het verschil zelfs uiteen van 1,4 tot 7,1 procent. Tussen 2014 en 2018 zien we ook verschillen in het percentage verwijzingen, voor sommige samenwerkingsverbanden is het percentage stabiel, voor andere stijgend of dalend (figuur 1.4b). Vergeleken met de situatie voor de invoering van passend onderwijs zijn de verschillen tussen regio's in het aantal verwijzingen naar het so groter geworden.

Voor iedere leerling een passende plek? • Een verwijzing naar het so is in grote mate afhankelijk van de beoordeling van individuen in de omgeving van het kind, zoals de leerkracht, de ouder en het samenwerkingsverband. Er zijn geen duidelijke landelijke criteria voor verwijzing naar het so. In veel gevallen gaat dit goed. Zeker als het gaat om professionals die voor een leerling een goede en passende plek willen realiseren. Bij sommige leerlingen gaat het minder goed. Hier zitten soms schrijnende gevallen tussen. Binnen het regulier onderwijs ontbreekt het zicht op welke leerlingen welke vorm van ondersteuning ontvangt. Dit maakt uitspraken over passende ondersteuning onmogelijk. Een betere registratie van ontwikkelingsperspectieven is noodzakelijk, waarin reden voor en vorm van extra ondersteuning per leerling staan opgenomen.

Scheidslijn tussen basis- en extra ondersteuning soms niet helder • Scholen binnen een samenwerkingsverband leggen in een ondersteuningsplan vast welke ondersteuning zij hun leerlingen in het regulier onderwijs bieden. Het gaat hierbij zowel om de basisondersteuning voor alle leerlingen als de extra ondersteuning voor sommige leerlingen binnen het regulier onderwijs. De inspectie constateert dat de beschrijving in het ondersteuningsplan niet altijd helder is. Hierdoor is het vaak niet duidelijk welke basis- en extra ondersteuning binnen het regulier onderwijs wordt geboden. Dit is problematisch voor de scholen in de uitvoering van passend onderwijs, maar ook voor ouders is niet duidelijk waar hun kinderen recht op hebben. Daarnaast constateren we dat wat op papier staat, niet altijd overeenkomt met de ondersteuning in de praktijk. Soms schrijven scholen niet op wat zij wél bieden aan ondersteuning. Aan de andere kant kunnen

Figuur 1.4b **Verschillen in plaatsing leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs**
Percentage leerlingen sbo en so per samenwerkingsverband po



scholen soms niet bieden wat zij opschreven in het ondersteuningsplan.

Verschillen in ondersteuningsaanbod tussen en binnen samenwerkingsverbanden • Er bestaan belangrijke verschillen in de definities en de uitwerking van de basisondersteuning tussen, maar ook binnen samenwerkingsverbanden (Heim en Weijers, 2018). Ook onze inspecteurs zien dat scholen binnen hetzelfde samenwerkingsverband niet altijd dezelfde basisondersteuning kunnen bieden. Dit is problematisch. Leerlingen binnen hetzelfde samenwerkingsverband hebben recht op gelijke ondersteuning. Samenwerkingsverbanden proberen verschillen in het ondersteuningsaanbod te beperken door netwerken van intern begeleiders en ondersteuners. Deze zouden verder kunnen worden versterkt. Verschillen in de ondersteuning tussen scholen binnen een samenwerkingsverband kunnen om diverse redenen optreden. Ten eerste kan het gaan om onduidelijke definiëring en afbakening van de basis– en extra ondersteuning. Daarnaast kan er sprake zijn van een te brede basisondersteuning. Scholen hebben veel vrijheid in de manier waarop zij dit aanbieden. Tenslotte kunnen factoren als werkdruk en het lerarentekort verschillen veroorzaken.

Kwaliteitszorg en governance in ontwikkeling • De kwaliteitszorg binnen de samenwerkingsverbanden ontwikkelde zich de afgelopen jaren op een aantal punten positief. Zo hebben samenwerkingsverbanden kengetallen (aantal leerlingen per onderwijstype en aantal thuiszitters) steeds beter in beeld. Daarnaast zien wij verbeteringen bij het verloop van procedures, zoals de toeleiding van leerlingen naar extra ondersteuning. Ook samenwerkingsverbanden voeren steeds meer gezamenlijk beleid dankzij een betere bestuurlijke samenwerking. Toch laat de kwaliteitszorg regelmatig ruimte voor experimenteren zonder een duidelijke onderbouwing. Niet alle samenwerkingsverbanden hebben een monitor- en evaluatiesysteem ingericht. Zij formuleren niet altijd kwalitatieve doelstellingen en volgen onvoldoende hoe basis- en extra ondersteuning vorm krijgen op scholen. Samenwerkingsverbanden moeten hun doelstellingen (verder) vorm geven en meetbaar maken. Tot slot is governance een aandachtspunt, en dan vooral het zorg dragen voor onafhankelijk toezicht. Samenwerkingsverbanden moeten laten zien hoe ze functioneren en zichzelf controleren. Betere verantwoording van de ingezette middelen en de behaalde resultaten is nodig. Een betere samenwerking met en tussen schoolbesturen kan hieraan bijdragen.

Samenwerking met jeugdhulp een knelpunt • Bij leerlingen met complexe problematiek is samenwerking tussen verschillende partijen noodzakelijk. Professionals in het onderwijs, de kinderopvang en jeugdhulp onderzoeken samen met de leerling en de ouders wat er nodig is om de hulpvraag van de jongere te beantwoorden. Gemeenten hebben verantwoordelijkheden op het gebied van (de inkoop van) jeugdhulp. Zij vormen de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. In de praktijk komt deze samenwerking nog niet altijd voldoende tot stand (Van der Grinten, Walraven, Kooij, Bomhof, Smeets en Ledoux, 2018). Dit komt meestal omdat een of meerdere van de volgende succesfactoren nog niet tot stand zijn gebracht: een gezamenlijke visie, helderheid over de verantwoordelijkheden en rollen, gezamenlijke deskundigheid en professionalisering, onderlinge communicatie, kennis van elkaars mogelijkheden en werkwijze, zicht op de eigen kwaliteit, aansluiten bij bestaande netwerken en praktische randvoorwaarden zoals voldoende budget en tijd (Smeets en Van Veen, 2018).

Lerend vermogen samenwerkingsverbanden in ontwikkeling • Het lerend vermogen binnen samenwerkingsverbanden groeit, onder andere door een betere samenwerking tussen bestuurders. Bij een aantal samenwerkingsverbanden is dit sterk aanwezig, bij andere minder. Om het lerend vermogen te vergroten, moeten bestuurders meer met elkaar optrekken. Scholen kunnen meer van elkaar leren. Kennisdeling is over het algemeen nog beperkt. Sinds de invoering van passend onderwijs zijn er veel kennisnetwerken opgericht door samenwerkingsverbanden, vooral voor intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren en begeleiders passend onderwijs. Voor leraren zijn er veel minder kennisnetwerken waar ze bij kunnen aansluiten.

1.4.4 Kwetsbare leerlingen samen

Soms veel kwetsbare leerlingen in school of opleiding • Op sommige scholen en opleidingen zitten veel kwetsbare leerlingen en studenten bij elkaar. Op deze scholen stapelen factoren zoals armoedeproblematiek, taalachterstanden en leer- en ontwikkelingsproblemen zich op. Dit geldt bijvoorbeeld op veel entreeopleidingen, sommige praktijkscholen, een deel van de (v)so-scholen en op sommige locaties voor nieuwkomersonderwijs. Ook op een klein deel van de basisscholen en vo-scholen zien we een sterke concentratie van kansarme leerlingen, evenals op sommige mbo-opleidingen in de verschillende niveaus. In al deze gevallen ligt een grote uitdaging voor leraren en opleidings- of schoolleiding. Vaak zijn dit ook de scholen en opleidingen waar de werkdruk hoog is en waar het lerarentekort zich het eerst openbaart.

Doorontwikkeling entreeopleidingen nodig • De nog jonge entreeopleidingen vragen om doorontwikkeling, als onderdeel van het vangnet van kwetsbare jongeren en ouderen. De doelgroep van entreeonderwijs is zeer gemengd samengesteld. De instroom bestaat – naast (soms nog jonge) ongediplomeerde leerlingen uit verschillende niveaus van het vo – ook uit leerlingen uit praktijkonderwijs (pro), het vso, de internationale schakelklas (isk) en uit post-initiële studenten, onder wie uitkeringsgerechtigden en statushouders die (re) integreren. Ook melden zich steeds meer leerlingen vanuit pro en vso zonder positief doorstroomadvies van hun school bij entree-opleidingen. Verder blijkt dat de plaatsing in entree-onderwijs in de praktijk niet zonder drempels is. Wettelijk toelaatbare kandidaat-studenten worden niet altijd toegelaten. Teams schatten op basis van allerlei (ervarings)criteria de plaatsbaarheid van de kandidaten in. Daarbij wordt bijna nooit onderzocht of entree-onderwijs wel het meest passende mbo-niveau is. Sommige vo-uitvallers en leerlingen uit internationale schakelklassen kunnen op grond van hun capaciteiten op hogere mbo-niveaus worden geplaatst.

1.4.5 Nabeschouwing

Onvoldoende perspectief op werk • Ondanks de lage jeugdwerkloosheid in Nederland is de arbeidsmarkt niet voor iedereen even toegankelijk. Er zijn plekken in ons onderwijsstelsel die geen goede aansluiting hebben met de arbeidsmarkt: de lagere niveaus van het mbo, het vso (uitstroomprofiel arbeidsmarkt) en het pro zijn hier voorbeelden van. Dit maakt leerlingen op deze plekken extra kwetsbaar. Ook al lukt het binnen het onderwijs om de talenten van deze leerlingen optimaal tot ontplooiing te brengen, de sociale voorzieningen nemen af en de arbeidsmarkt staat er onvoldoende voor open om te investeren in deze werknemers. Als de arbeidsmarkt in de toekomst verslechtert, neemt het perspectief op werk voor deze groep waarschijnlijk verder af. Het is daarom zaak om juist nu, in tijden van hoogconjunctuur, te werken aan de toekomstbestendigheid door een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor deze groepen te realiseren.

Randvoorwaarden niet altijd gunstig en grote verschillen • Het is maar de vraag of het onderwijs er nu in slaagt om de talenten van kwetsbare leerlingen optimaal tot ontplooiing te brengen. De randvoorwaarden zijn soms ongunstig. Door de segregatie in ons onderwijs is er op bepaalde plekken een concentratie van leerlingen met allerlei problemen, zoals armoede, taalachterstanden en leer- en ontwikkelproblemen. Dit vormt een grote uitdaging voor leraren die op deze scholen lesgeven. Zij worden niet altijd extra gesteund in het uitvoeren van deze taak. Kwetsbare leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben zijn er op alle plekken in het systeem, ook daar waar problemen zich niet stapelen. Terwijl de randvoorwaarden dan misschien gunstiger zijn, lijkt het ook hier niet altijd te lukken om in deze ondersteuningsbehoefte te voorzien. Zeker weten kunnen wij dit niet; er is geen beeld van deze leerlingen, hun ondersteuningsbehoefte en de mate waarin ons stelsel erin slaagt hen een passende plek in het onderwijs te bieden. Er zijn wel aanwijzingen dat er grote regionale verschillen zijn.

Literatuur

Adriaens, H., Fontein, P., & Vos, K. de (2019). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo.* Tilburg: CentERdata.

Bisschop, P., Zwetsloot, J., & Werff, S. van der (2018). *Studie & Werk 2018. De arbeidsmarktpositie van hbo- en wo-alumni*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bles, P., & Meng, Ch. (2018). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2017*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Boogaard, M., Glaudé, M., Schenke, W., Weijers, D., & Snoek, M. (2018). *Loopbaanpaden van leraren in het voortgezet onderwijs.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Boterman, W. & Wolf, I. de (2018). Woonsegregatie bepaalt in grote mate schoolsegregatie. *Economisch Statistische Berichten*, *103* (4768), p. 536-539.

CBS (2018a). *Jeugdwerkloosheid deze eeuw niet eerder zo laag*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Geraadpleegd op 19-02-2019 van: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/27/jeugdwerkloosheid-deze-eeuw-niet-eerder-zo-laag

CBS (2018b). *Leerkrachten in het basisonderwijs.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Geraadpleegd op 19-02-2019 van: https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/26/leerkrachten-in-het-basisonderwijs

CBS/DUO/OCW (2019a). *Lerarentekort in het primair onderwijs.* Geraadpleegd op 19-02-2019 van: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/aanpak-tekort-aan-leraren/lerarentekort-primair-onderwijs

CBS/DUO/OCW (2019b). *Prognoses arbeidsmarkt mbo.* Geraadpleegd op 19-02-2019 van : https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/mbo/personeel-mbo/prognoses-arbeidsmarkt-mbo

CBS/DUO/OCW (2019c). *Prognoses arbeidsmarkt vo.* Geraadpleegd op 19-02-2019 van: https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/vo/personeel-vo/prognoses-arbeidsmarkt-vo

CPB (2016). *Kansrijk Onderwijsbeleid.* Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).

CPB (2018). *Waarde van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt*. Notitie 8 februari 2018. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).

Coenen, J., Cornelisz, I., Groot, W., Maassen van den Brink, H., & Klaveren, C. van (2017). Teacher characteristics and their effects on student test scores: a systematic review. *Journal of Economic Surveys, 32* (3), 848–877.

Coopmans, M., & Dijkstra, A. B. (2019). *Burgerschap Meten. Scholenpanels Burgerschap Tweede Fase. Opzet en resultaten 2014 - 2018.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

DUO (2018). *Bevoegdheid leraren basisonderwijs, 19 november 2018.* Bijlage bij: OCW (2019). Arbeidsmarkt van leraren 2018. Kamerbrief, 16 januari 2019. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Egalite, A.J., Kisida, B., Winters, M.A. (2015). Representation in the Classroom: the Effect of Own-Race Teachers on Student Achievement. *Economics of Education Review, 45* (1), 44-52.

European Commission/EACEA/Eurydice (2018). *Teaching Careers in Europe: Access, Progression and Support.* Eurydice Report. Luxembourg: Publication Office of the European Union.

Feskens, R., Kuhlemeier, H., & Limpens, G. (2016). *Resultaten PISA-2015 in vogelvlucht. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen. Samenvatting van de Nederlandse uitkomsten van het Programme for International Student Assessment (PISA) op het gebied van natuurwetenschappen, leesvaardigheid en wiskunde in het jaar 2015*. Arnhem: Cito.

Fontein, P.F., Vloet, A., M. Uijl, den, Prüfer, P., Adriaens, H., & Vos, K. de (2017). *IPTO: vakken en bevoegdheden peildatum 1 oktober 2015*.Tilburg: CentERdata.

Gerritsen, S., Plug, E., & Webbink, D. (2017). Teacher Quality and Student Achievement: Evidence from a Sample of Dutch Twins. *Journal of Applied Econometrics, 32* (3), 643-660.

Gershenson, S., Hart, C.M.D., Hyman, J., Lindsay, C., & Papageorge, N.W. (2018). *The Long-Run Impacts of Same Race Teachers.* NBER working paper 25254. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research.

Grinten, M. van der, Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018*. Utrecht: Oberon; Nijmegen: KBA Nijmegen; Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Heim, M., & Weijers, S. (2018). *Basisondersteuning in passend onderwijs. Verschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden en de (on)wenselijkheid van een landelijke norm voor basisondersteuning.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut; Utrecht: Oberon.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *Professionalisering als gerichte opgave. Verkennend onderzoek naar het leren van leraren.* 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 (2018). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Munniksma, A., Dijkstra, A.B., Veen, I. van der, Ledoux, G., Werfhorst, H. van de, & Dam, G. ten (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

OCW (2018). *Extra actie tegen het lerarentekort. [Brief aan] de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 augustus 2018.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2019, aangevulde versie). *Voortijdig schoolverlaters. Kamerbrief 15 februari 2019*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OECD (2014). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Netherlands 2014*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2016). *Netherlands 2016: Foundations for the Future. Reviews of National Policies for Education.* Paris: OECD Publishing.

OECD (2018). *Effective Teacher Policies: Insights from PISA*. Paris: OECD publishing.

Onderwijsraad (2006). *Personeelsopbouw en personeelsbeleid in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016). *De volle breedte van onderwijskwaliteit. Van smal beoordelen naar breed verantwoorden.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018). *Ruim baan voor leraren. Een nieuw perspectief op het leraarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.

Oomens, M., Scholten, F., & Luyten, H. (2017). *Evaluatie Wet Eindtoetsing PO. Tussenrapportage*. Utrecht: Oberon; Enschede: Universiteit Twente.

Platform Onderwijs2032 (2016). *Ons onderwijs2032. Eindadvies.* Den Haag: Bureau Platform Onderwijs 2032.

Ridao-Cano, C., & Bodewig, C. (2018). *Growing United: Upgrading Europe's Convergence Machine.* Washington D.C.: Worldbank.

Sapulete, S., Pol, G. van de, Vankan, A., Kerkhof, D. van, & Jelicic, N. (2018). *Arbeidsmarkt barometer po, vo en mbo 2017-2018. Jaarrapportage 2017-2018*. Rotterdam: Ecorys; Dialogic.

Smeets, E., & Veen, D. van (2018). *Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp. Onderzoek naar succesfactoren in praktijkvoorbeelden.* Nijmegen: KBA Nijmegen; Zwolle: Hogeschool Windesheim / NCOJ.

Vloet, A., Uijl, M. den, & Fontein, P. (2018). *IPTO: bevoegdheden en vakken in het vo. Peildatum 1 oktober 2017*. Eindrapport. Tilburg: CentERdata.

VOION (2018a). *Rapport NEA 2017. Uitsplitsing naar het voortgezet onderwijs.* Heerlen: VOION.

VOION (2018b). *Verzuimcijfers 2016. Uitsplitsing naar personeels- en schoolkenmerken.* Heerlen: VOION.

Werff, S. van der, Biesenbeek, C., & Heyma, A. (2017). *Wat een leraar in het voortgezet onderwijs verdient. Vergelijking van het loon van leraren en schoolleiders in het voortgezet onderwijs met de marktsector, 2006-2016.* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Werfhorst, H. van de, Elffers, L., & Karsten, S. (2016). *Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap*. Amsterdam: D Onderzoek.

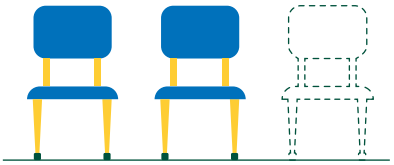
2 Primair onderwijs

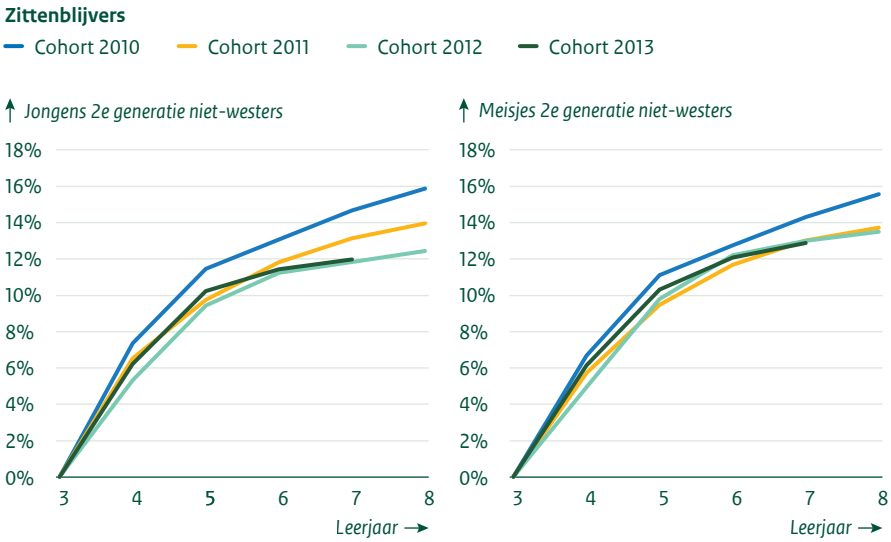
2.1	Participatie	54
2.2	Prestaties	55
2.3	Onderwijsproces	64
2.4	Schoolklimaat	67
2.5	Sturing op kwaliteit	69
2.6	Voor- en vroegschoolse educatie	72
2.7	Speciaal basisonderwijs	73
2.8	Passend onderwijs	74
2.9	Nieuwkomers	75
2.10	Nabeschouwing	76

Primair onderwijs

Minder zittenblijven onder leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond

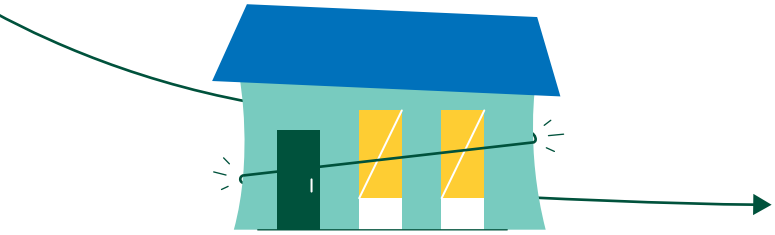
Steeds minder leerlingen blijven zitten. Vooral tweede generatie jongens met een niet-westerse migratieachtergrond lopen minder vaak vertraging op. Ook onder tweede generatie meisjes daalt het zittenblijven, maar niet zo sterk als bij jongens.

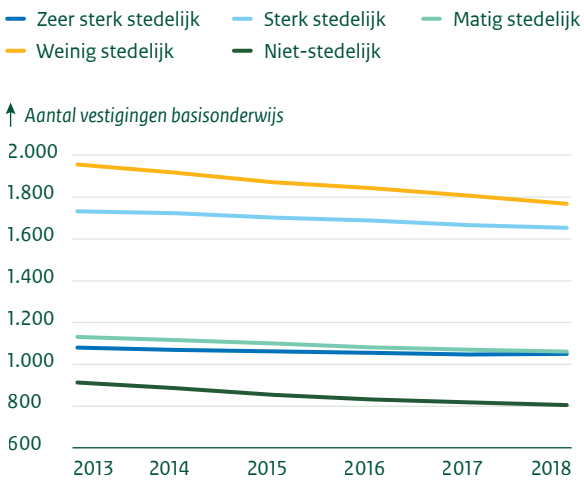




Krimp vlakt af, maar niet overal

De krimp in het basisonderwijs vlakt af. In de meer stedelijke gebieden daalt het aantal scholen minder snel dan voorheen. Daarbuiten zet de daling wel door.

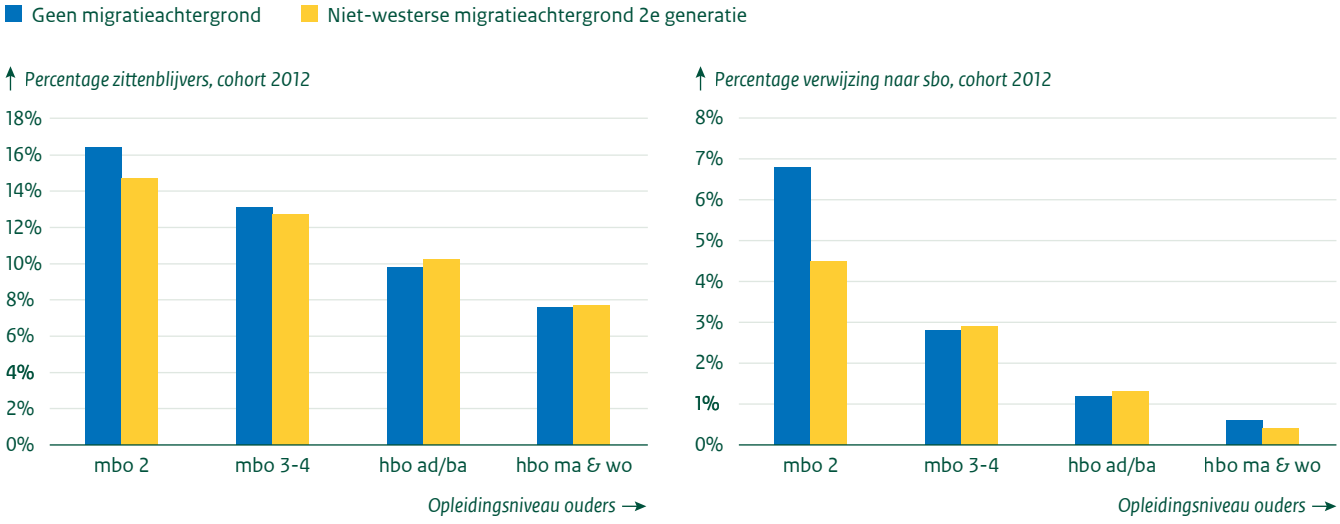






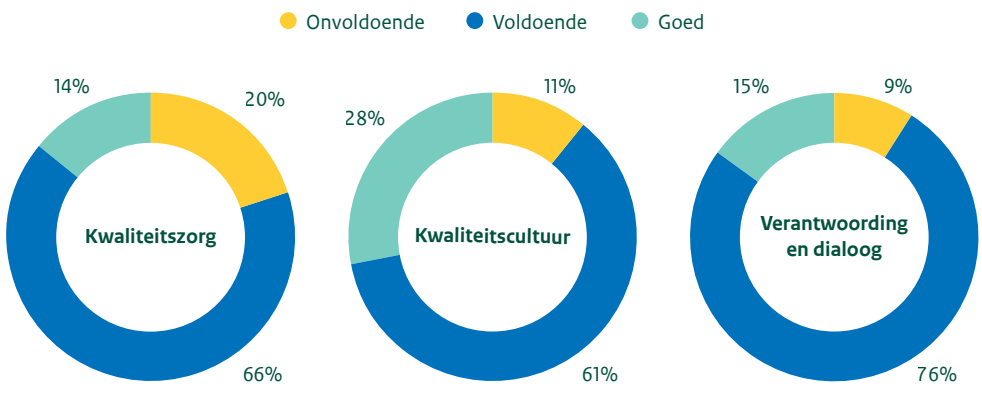
Opleidingsniveau ouders bepalender dan migratieachtergrond

De meest kwetsbare leerlingen blijken de leerlingen zonder migratieachtergrond, waarvan de ouders maximaal een opleiding op mbo 2-niveau hebben. Zij blijven het vaakst zitten en worden het vaakst verwezen naar het sbo.



Kwaliteitszorg besturen verder versterken

Bij 4 op de 5 besturen is de kwaliteitszorg op orde. De kwaliteitszorg kan bij alle besturen verder versterkt worden door toetsbare doelen te formuleren, regelmatig te evalueren en het zicht op de onderwijskwaliteit te versterken.



Bronnen: CBS microdata; IvhO 2019d


1994

Samenvatting

Kwaliteit onderwijs op meeste scholen voldoende • De meeste scholen vallen onder het basistoezicht. De basiskwaliteit is op deze scholen op orde. Het aandeel onvoldoende scholen is afgenomen. Het aandeel zeer zwakke scholen is echter, net als vorig jaar, gestegen.

Lerarentekort ongelijk verdeeld • Het lerarentekort vormt een directe bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs. Het inzetten van tijdelijke noodmaatregelen maakt dat scholen niet meer kunnen garanderen dat leerlingen voldoende leertijd krijgen of lessen die voldoen aan de basiskwaliteit. Scholen met een complexe leerlingenpopulatie worden harder getroffen door het lerarentekort. Waar continuïteit en goede onderwijskwaliteit het meest noodzakelijk zijn, blijken deze voorwaarden het moeilijkst te realiseren.

Landelijk beeld resultaten leerlingen ontbreekt • Problemen met de registratie van de beheersing van de referentieniveaus op leerlingniveau en problemen in de normering van de eindtoetsen basisonderwijs belemmeren het zicht op een landelijk beeld van de eindresultaten (OCW, 2018b). Er worden maatregelen genomen om de vergelijkbaarheid van de toetsen te herstellen, opdat volgend jaar weer een landelijk beeld van de leerresultaten gegeven kan worden.

Ongelijke kansen in schooladvies • Net als vorig jaar zien we dat schooladviezen van kinderen met een gelijke toetsscore structureel verschillen voor leerlingen met hoger en lager opgeleide ouders. Dit leidt tot ongelijke kansen voor groepen leerlingen. Tot en met 2014 namen de verschillen tussen deze groepen leerlingen toe, daarna lijkt sprake van stabilisering.

Stabilisering in hoogte advisering • De hoogte van de adviezen in 2018 is vergelijkbaar met vorig jaar, na een stijging in eerdere jaren. Het aandeel meervoudige adviezen stijgt licht. Dit kan kansen bevorderend werken voor leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2017). Bij ongeveer een derde van de leerlingen was een heroverweging van het advies aan de orde. Dit leidde bij een kwart van hen tot bijstelling naar boven.

Minder zittenblijven • De afgelopen jaren daalde het aandeel vertraagde leerlingen in groep 3 tot en met 8. Leerlingen die wel vertraging oplopen doen dit vooral in de onderbouw. Zittenblijven daalt meer bij eerste en tweede generatieleerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond dan bij andere leerlingen. Scholen lijken er dus beter in te slagen om bij leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond een doorgaande ontwikkeling te realiseren dan voorheen.

Kansen voor versterken feedback • Door versterking van de feedbackvaardigheden kunnen leraren in hun lessen beter inspelen op wat leerlingen nodig hebben. In iets meer dan de helft van de lessen wordt procesgerichte feedback gegeven. In de meeste scholen zijn de voorwaarden aanwezig om deze vaardigheden te versterken. Zo organiseren de meeste leraren het onderwijs efficiënt en creëren ze een positief werkklimaat.

Taal-/leesonderwijs vraagt aandacht • De meeste leerlingen beheersen het fundamenteel niveau mondelinge taalvaardigheid, maar dit geldt niet voor het streefniveau. De invloed van de school op vooral de spreekvaardigheid van leerlingen is aanzienlijk. Driekwart van de scholen heeft het basisaanbod voor alle leerlingen voor technisch lezen op orde; voor spelling is dit 80 procent. Vooral het onderwijs aan en de ondersteuning van de zwakke lezers en spellers kan beter.

Grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden • Het aandeel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de basisschool bedraagt naar schatting bijna 9 procent. Dit is een substantieel aantal leerlingen. Samenwerkingsverbanden maken verschillende keuzen bij het inzetten van hun zorgmiddelen. We zien grote verschillen in deelnamepercentages aan speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs.

Krimp scholen vlakt af • Het aantal basisscholen blijft teruglopen. In niet- en weinig stedelijke gebieden is de krimp relatief het grootst. Het aantal sluitingen vlakt wel af, behalve in de weinig stedelijke gebieden. De gemiddelde schoolgrootte neemt iets toe naar 226 leerlingen.

2.1 Participatie

Minder leerlingen, meer instroom • Op 1 oktober 2017 gingen ruim 1.414 miljoen leerlingen naar een basisschool, 13.234 leerlingen minder dan het jaar ervoor. Op 1 oktober 2018 daalde dit aantal verder naar 1.406 miljoen. Vooral op scholen buiten de stedelijke gebieden neemt het leerlingenaantal af. Het aantal nieuw ingeschreven leerlingen is na drie jaar daling in 2018 licht gestegen. In 2017 bedroeg het aantal nieuwe inschrijvingen bijna 185.470; in 2018 was dit bijna 186.260.

Een kwart migratieachtergrond • Ongeveer een kwart van de leerlingen heeft een migratieachtergrond: 8 procent heeft een westerse migratieachtergrond, 3 procent behoort tot de eerste generatie (in het buitenland geboren en ten minste één ouder ook) niet-westers en 15 procent is tweede generatie (in Nederland geboren en ten minste één ouder in het buitenland geboren) niet-westers. Bij de nieuw ingestroomde leerlingen ligt dit anders. Ongeveer 30 procent van de instromende leerlingen heeft een migratieachtergrond. Vanaf 2013 steeg van het aandeel instromende leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond uit de eerste generatie van 2 tot 7 procent in 2017. In 2018 is dit aandeel gedaald naar 6 procent. Het aandeel leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond uit de tweede generatie schommelt rond de 15 procent. Het aandeel instromende leerlingen met een westerse migratieachtergrond steeg licht tussen 2013 en 2018 van 9 naar 10 procent.

Krimp scholen vlakt af, behalve in weinig stedelijk gebied • Het aantal vestigingen blijft teruglopen, maar niet overal in gelijke mate. In niet- en weinig stedelijke gebieden is de krimp relatief het grootst (tabel 2.1a). Het aantal sluitingen vlakt wel af, behalve in de weinig stedelijke gebieden. De schoolgrootte neemt daarbij gemiddeld iets toe. In 2013 had een school gemiddeld 222 leerlingen; in 2017 is dit gemiddeld 226 leerlingen.

Tabel 2.1a Aantal vestigingen basisonderwijs naar mate van stedelijkheid in de periode 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Krimp 2018 t.o.v. 2013
Zeer sterk stedelijk	1.079	1.068	1.061	1.054	1.046	1.049	-30
Sterk stedelijk	1.731	1.722	1.701	1.687	1.665	1.652	-79
Matig stedelijk	1.130	1.115	1.099	1.080	1.069	1.060	-70
Weinig stedelijk	1.955	1.916	1.870	1.842	1.806	1.767	-188
Niet-stedelijk	912	885	853	831	817	804	-108
Totaal	**6.807**	**6.706**	**6.584**	**6.494**	**6.403**	**6.332**	**-475**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019d

Maatregelen bij krimp • Afhankelijk van de regionale situatie zien we verschillende aanpakken bij krimp, zoals de sluiting van dislocaties of nevenvestigingen maar ook van hele scholen. Daarnaast zijn er fusies van scholen van een of meer besturen, soms ook over denominaties heen. Enkele besturen kiezen voor het onderling uitruilen en samenvoegen van scholen in verschillende wijken of regio's. In niet of weinig stedelijke regio's wordt soms de gedachte 'in elk dorp een school' losgelaten. Dit kan ruimte geven om gezamenlijk na te denken over het behoud van goede onderwijskwaliteit in een regio.

2.2 Prestaties

Eindresultaten

Geen landelijk beeld mogelijk • Adequate data ontbreken om zicht te houden op het onderwijsniveau van de basisscholen. Dit is ernstig, zeker gezien de zorgen die wij vorig jaar uitten over het, over de langere termijn gezien, dalende Nederlandse onderwijsniveau op internationale lees- en rekentoetsen (Inspectie van het Onderwijs, 2018c). Problemen met de registratie van de beheersing van de referentieniveaus op leerlingniveau en problemen in de normering van de eindtoetsen basisonderwijs belemmeren het zicht op een landelijk beeld van de eindresultaten van leerlingen. Voor volgend jaar zijn afspraken gemaakt om de problemen met de normering op te lossen (OCW, 2018).

Onvergelijkbare eindtoetsen • De vijf gebruikte eindtoetsen in 2018 zijn onderling onvoldoende vergelijkbaar. Het gaat hier om de Centrale Eindtoets (CET) (56 procent van de scholen), de ICE Eindevaluatie Primair onderwijs (IEP) (28 procent), ROUTE 8 (14 procent), de Dia-eindtoets (1 procent) en de AMN Eindtoets (1 procent). Door verschillen in normering staat de eindtoets als onafhankelijk tweede gegeven onder druk. Vergelijkbare leerlingen kunnen verschillende toetsadviezen voor het voortgezet onderwijs (vo) krijgen, afhankelijk van de toets die zij maken. Dit is niet wenselijk. Naast een verschil in normering zijn er ook verschillen in de school- en leerlingenpopulatie die de verschillende toetsen maken.

Regionale verschillen in toetsafname • Bijna twee derde van de scholen in zeer sterk stedelijke gebieden kiest voor de CET. In weinig en niet-stedelijke gebieden is dit ongeveer 55 procent. Daar kiezen scholen vaker voor de IEP. De CET wordt relatief het minst gebruikt op kleinere scholen (51 procent) en het meest op grote scholen (65 procent). De keuze voor een eindtoets verschilt dus per regio en naar schoolgrootte.

Strategisch overstappen • De toetskeuze lijkt niet alleen door inhoudelijke maar ook door strategische redenen ingegeven. Scholen die in 2018 overstapten van de CET op een andere toets, behaalden in 2017 een lagere gemiddelde score op de CET (534,0) dan scholen die niet overstapten (535,3). De kans dat scholen overstappen van de CET naar een andere toets is daarnaast groter als de eindresultaten van de school één of twee jaar achtereen onder de ondergrens van de inspectie liggen of als het percentage leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond de laatste drie jaar toenam. Mogelijk veranderen scholen van eindtoets in de hoop dat zij betere resultaten behalen met een andere toets.

Leerlingresultaten

Fundamenteel niveau mondelinge taal voldoende • Uit onze peiling van het niveau van de mondelinge taalvaardigheid blijkt dat respectievelijk 95, 92 en 87 procent van de leerlingen in groep 8 het fundamentele niveau (1F) voor luistervaardigheid, spreken en gesprekken beheerst (Inspectie van het Onderwijs, 2019c). Met deze resultaten wordt de eerder door de commissie Meijerink gestelde ambitie dat tenminste 85 procent van de leerlingen het fundamentele niveau voor taal en rekenen beheerst, voor alle subdomeinen behaald (Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2008).

Streefniveau mondelinge taal niet gehaald • Dit geldt niet voor de gestelde ambitie voor het streefniveau (2F). Bij geen van de subdomeinen beheerst 65 procent of meer van de leerlingen dit niveau. De beheersing van het streefniveau voor spreken komt daar met 62 procent nog het dichtst bij in de buurt. Bij luistervaardigheid beheerst 40 procent van de leerlingen het streefniveau. Voor gesprekken is dit 49 procent. Omdat er zowel voor spreken (monoloog) als gesprekken maar een enkele taak is afgenomen, geldt bij deze resultaten dat de uitspraken over de beheersing van de referentieniveaus niet gegeneraliseerd kunnen worden naar andere spreek- of gespreksituaties (Inspectie van het Onderwijs, 2019c).

Luisteren slechter, spreken stabiel • Leerlingen presteerden in 2007 beter dan in 2017 als we de resultaten voor luisteren vergelijken met die op een eerdere peiling eind 2007. De spreekvaardigheid van de leerlingen in groep 8 van het basisonderwijs is niet noemenswaardig veranderd tussen 2010 en 2017 (Van Langen e.a., 2017; Inspectie van het Onderwijs, 2019c).

Invloed school aanzienlijk • De mondelinge taalvaardigheid van leerlingen hangt samen met de mate waarin leerlingen zich vrij voelen om te spreken. Hoe meer 'spreekvrijheid' zij ervaren, hoe hoger hun luister-, spreek- en gespreksvaardigheid. Ditzelfde geldt ook voor de score op begrijpend lezen. Vooral voor spreken en gesprekken geldt dat een aanzienlijk deel van de prestatieverschillen tussen leerlingen toe te schrijven is aan de school van de leerlingen (18 respectievelijk 17 procent). Op scholen met een schoolleider die betrokken is bij het onderwijs in mondelinge taalvaardigheid scoren leerlingen hoger op spreken. Dit geldt vooral voor scholen waar mondelinge taalvaardigheid ook vaak op de agenda van de teamvergadering staat. Gerichte aandacht van de schoolleider en het team lijken dus positief uit te werken op de resultaten van de leerlingen.

Hoger aandeel leerlingen met dyslexieverklaring • Internationaal wordt het aandeel kinderen met dyslexie geschat op 2 tot 10 procent (Blomert, 2005). De hoogte hangt mede af van de complexiteit van het te leren schrift. Op basisscholen zien we een hoger percentage leerlingen met een dyslexieverklaring dan het prevalentiecijfer van 3,6 procent waarvan is uitgegaan bij de introductie van de vergoede dyslexiebehandeling (Blomert, 2005). Uit eigen onderzoek blijkt dat aan het eind van het basisonderwijs 7,5 procent van de leerlingen een dyslexieverklaring heeft (Inspectie van het Onderwijs, 2019b). Het overgrote deel van deze leerlingen heeft een diagnose ernstige enkelvoudige dyslexie.

Verschillen tussen scholen • Er zijn soms grote verschillen tussen basisscholen. Bijna 5 procent van de scholen heeft geen enkele leerling met een dyslexieverklaring terwijl bij zo'n 4 procent meer dan 10 procent van de leerlingen een dyslexieverklaring heeft. Scholen voor speciaal basisonderwijs hebben relatief veel leerlingen een dyslexieverklaring (19 procent). Het aantal dyslexieverklaringen hangt samen met de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Hoe meer leerlingen met een niet-westerse achtergrond of met lager opgeleide ouders, des te minder leerlingen met een dyslexieverklaring, of een diagnose ernstige enkelvoudige dyslexie. Ouders van leerlingen met een migratieachtergrond lijken minder geneigd het traject naar een dyslexieverklaring in gang te zetten. Hoger opgeleide ouders nemen vaker zelf het initiatief hiertoe (Inspectie van het Onderwijs, 2019b).

Verbetering onderwijs aan zwakke lezers/spellers nodig • Er zijn verbeterpunten voor het onderwijs en de ondersteuning van de zwakke lezers en spellers (zorgniveaus 2 en 3 protocol dyslexie). Driekwart van de scholen heeft het basisaanbod (zorgniveau 1) voor technisch lezen op orde. Voor spelling is dit 80 procent. Bij 47 procent van de onderzochte scholen kregen zwakke technisch lezers extra uitleg en oefening, in combinatie met intensieve leesbegeleiding zoals het protocol dyslexie voor technisch lezen voorschrijft. Voor spelling voldoet 36 procent van de scholen aan de eisen van het protocol. Een groot deel van de scholen schiet, uitgaand van de eisen van het protocol dyslexie, tekort in de begeleiding van leerlingen met lees- en spellingsproblemen. Versterking van het technisch lees- en spellingsonderwijs aan zwakke lezers en spellers lijkt nodig. Een meer gevarieerde inrichting van het protocol is gewenst. De huidige uitwerking past niet altijd bij de aanwezige ondersteuningsstructuur en/of beschikbare faciliteiten van scholen.

Geen rechtstreeks verband kwaliteit onderwijs en dyslexieverklaring • Wij zien geen rechtstreeks verband tussen de kwaliteit van het onderwijs voor lezen en spellen en het percentage dyslexieverklaringen. Andere factoren zijn relevanter, zoals de samenstelling van de leerlingenpopulatie, de invloed van ouders, keuzes van de school en van externe partners.

Ontwikkeling rekentalent • Rekenprestaties verschillen tussen cohorten leerlingen maar ook binnen de schoolloopbaan van een leerling. Uit internationaal onderzoek (TIMSS) bleek al eerder dat het aandeel Nederlandse leerlingen dat op een hoog niveau rekent, is gedaald van 50 procent in 1995 naar 37 procent in 2015. Ook het aandeel leerlingen dat op een geavanceerd niveau rekent, daalde in die periode: van 12 procent naar 4 procent (Meelissen en Punter, 2016). Op door ons onderzochte scholen behoort 29 procent van de leerlingen in groep 8 tot de categorie sterke rekenaars (score I, niet vergelijkbaar met de TIMSS-definitie). Ongeveer 18 procent van de leerlingen in groep 8 scoorde zowel in de onderbouw als in groep 8 hoog op de rekentoetsen uit het leerlingvolgsysteem (Inspectie van het Onderwijs, 2019a). Zij zijn stabiel sterke rekenaars. Ongeveer 11 procent van de leerlingen in groep 8 behaalde eerder lagere rekenprestaties maar ontwikkelde zich tijdens de schoolloopbaan tot sterke rekenaar. Dit laat zien dat leraren en de school een bijdrage kunnen leveren aan de rekenprestaties van leerlingen. Een ander deel van de leerlingen, ook 11 procent, behoorde daarentegen in de onderbouwgroepen tot de sterke rekenaars maar hielden dit niveau niet vast tot en met groep 8. Mogelijk gaat het hier (deels) om potentieel sterke rekenaars, waarbij leraren en de school er nog niet in slagen om het rekentalent goed tot ontwikkeling te brengen. Hier liggen kansen om het aandeel sterke rekenaars te verhogen.

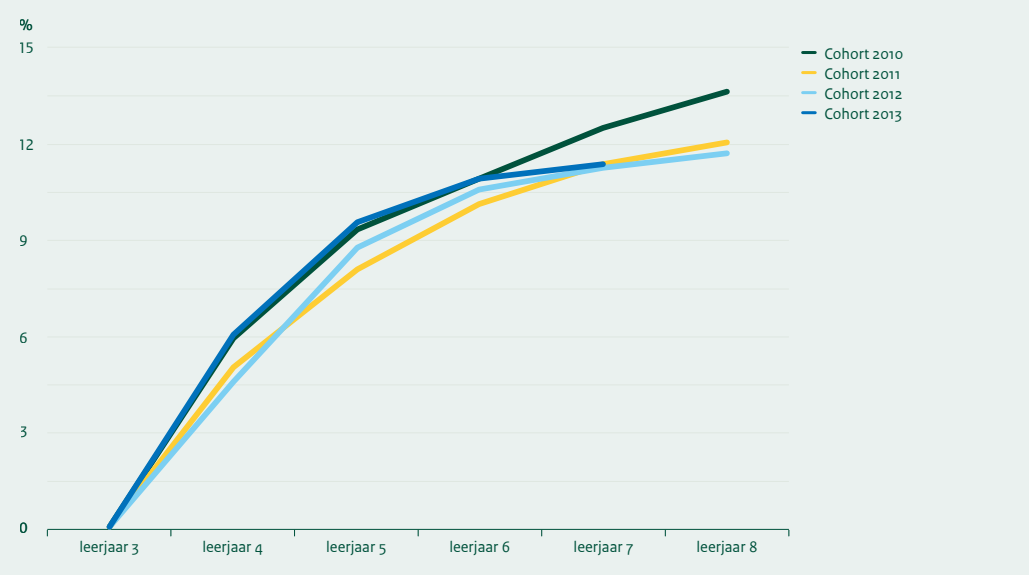
Van incidenteel naar structureel • Professionalisering op teamniveau is nodig om het onderwijs aan sterke rekenaars op een hoger plan te brengen. Het onderwijs aan sterke rekenaars krijgt te weinig structurele aandacht. De meeste scholen signaleren wel wie de sterke rekenaars zijn. Toch biedt maar de helft van de scholen structureel de reguliere lesstof in compacte vorm aan sterke rekenaars. Ook andere zaken zoals verrijking van lesdoelen, verdiepende instructie, het stellen van hogere orde vragen en evaluatie van plusdoelen komen soms voor, maar zijn niet structureel opgenomen in het rekenaanbod of het handelen van de leraren. Zorgelijk is ook dat leraren beperkt op de hoogte zijn van wat het streefniveau 1S of hoger is. Als onduidelijk is welke doelen na te streven zijn voor sterke rekenaars, belemmert dat de ontwikkeling van een uitdagend, doelgericht rekenaanbod. Ook ontbreekt vaak een gezamenlijk schoolbeleid, waarin een doorgaande rekenlijn voor sterke rekenaars is uitgewerkt. Dat geldt ook voor een kwaliteitscultuur waarbij het team gericht is op het samen verbeteren van het rekenonderwijs aan sterke rekenaars.

Geen zicht op burgerschapscompetenties • De inspectie wijst er al geruime tijd op dat de meeste scholen weinig of geen inzicht hebben in de resultaten van hun burgerschapsonderwijs.
Ook op landelijk niveau ontbreekt het zicht op de burgerschapscompetenties van leerlingen.
De laatste meting in het basisonderwijs is tien jaar geleden (Wagenaar, Van der Schoot en Hemker, 2011). In 2020 wordt opnieuw een nieuw peilingsonderzoek uitgevoerd.

Schoolloopbanen

Minder zittenblijven • Van 2013 tot 2017 is het aandeel leerlingen dat vertraging oploopt in de groepen 3 tot en met 8 gedaald van 16 naar 13 procent. In andere landen ligt het aandeel zittenblijvers veel lager: 7,3 procent (Driessen, Leest, Mulder, Paas en Verrijt, 2014). Vergelijken we drie cohorten basisschoolleerlingen die in 2010 tot en met 2012 zijn gestart in groep 3, dan is het aandeel leerlingen in groep 8 dat in eerdere leerjaren is blijven zitten in deze periode afgenomen van bijna 14 naar 12 procent (figuur 2.2a). Kinderen van ouders met maximaal een mbo 2-opleiding lopen relatief vaker vertraging in de schoolloopbaan op.

Figuur 2.2a Cumulatief percentage leerlingen dat in groep 3 tot 8 blijft zitten van de cohorten 2010 tot en met 2013 (n cohort 2013*=176.097)



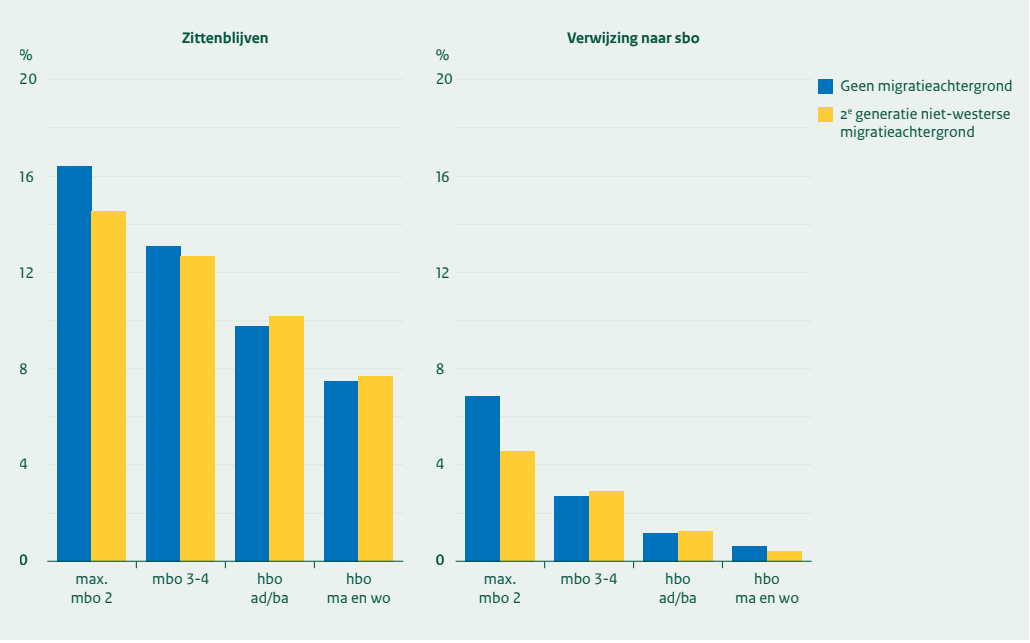
**cohort 2013 loopt tot en met groep 7*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019d

Vertraging vooral in onderbouw • Twee derde tot driekwart van het zittenblijven vindt plaats in groep 3 en 4. In deze groepen loopt 8 à 9 procent van de leerlingen vertraging op. Alleen voor het cohort leerlingen dat in 2010 startte in groep 1 zijn gegevens bekend over de groepen 1 tot en met 8. Ongeveer 18 procent van dit cohort heeft aan het eind van de basisschool vertraging opgelopen. Bijna 85 procent hiervan bleef zitten in groep 1 tot en met 4. Deze periode omvat onder andere de overgang van groep 2 naar 3 en de start van het aanvankelijk lezen en rekenen. Hangt het hoge percentage zittenblijvers in de onderbouw samen met de opbouw van het curriculum? Of kan de kwaliteit van het onderwijs in de groepen 1 tot en met 4 beter? Het blijkt dat de taakgerichtheid en betrokkenheid van de leerlingen in de groepen 1 en 2 lager ligt dan in de hogere groepen (zie paragraaf 2.3). In 2018/2019 onderzoeken wij de kwaliteit van 325 voor- en vroegscholen.

Opleidingsniveau ouders belangrijke voorspeller • Volgens Driessen e.a. (2014) hebben naast of samenhangend met een zwak prestatieniveau, vooral een lager intelligentieniveau, een zwakkere sociaaleconomische thuissituatie, een migratieachtergrond, psychosociale problemen, het mannelijk geslacht, en het de jongste zijn van de klas een effect op zittenblijven. Uit ons cohortonderzoek blijkt het opleidingsniveau van ouders een belangrijke voorspeller voor zittenblijven. Ongeveer 16 procent van de leerlingen waarvan de ouders maximaal een opleiding op mbo 2-niveau hebben, is in de groepen 3 tot en met 8 minimaal een keer blijven zitten (cohort 2012). Voor leerlingen met ouders die wo-opgeleid zijn of een hbo-master hebben, is dat ongeveer 8 procent. Bij verwijzing naar het speciaal basisonderwijs (sbo) zien we een gelijk patroon. 6 procent van de eerste groep tegenover iets meer dan een half procent van de laatste groep werd tijdens de periode van groep 3 tot en met 8 verwezen naar het sbo.

Opleidingsniveau bepalender dan migratieachtergrond • De meest kwetsbare leerlingen blijken de leerlingen zonder migratieachtergrond, waarvan de ouders maximaal een opleiding op mbo 2-niveau hebben. Zij blijven het vaakst zitten en worden het vaakst verwezen naar het sbo (figuur 2.2b). Van de groep leerlingen waarvan de ouders maximaal een opleiding op mbo 2-niveau hebben, heeft ongeveer de helft een migratieachtergrond. Van deze groep blijven de leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond (tweede generatie) het minst vaak zitten. Ook worden zij het minst vaak verwezen naar het sbo. Dat komt misschien doordat de ouders van de tweede generatie niet-westerse leerlingen onderling meer van elkaar verschillen in sociale en culturele achtergrond, dan de ouders van leerlingen zonder migratieachtergrond. Ook spelen negatieve opvattingen van niet-westerse ouders over zittenblijven en verwijzing naar het sbo misschien een rol. Gelet op de concentratie van zittenblijven en verwijzingen bij kinderen van ouders met maximaal een mbo 2-opleiding, vraagt het onderwijs aan deze groep leerlingen extra aandacht. Hebben leraren voldoende hoge verwachtingen van deze leerlingen? (Stereotype) opvattingen van leraren over de betrokkenheid van ouders bij de ontwikkeling van hun kinderen op basis van hun sociaal-economische situatie blijken de schoolprestaties van de leerlingen te beïnvloeden (Bakker, Denessen en Brus-Laeven, 2007). Daarnaast speelt mogelijk ook de afstand tussen schoolcultuur en thuiscultuur een rol.

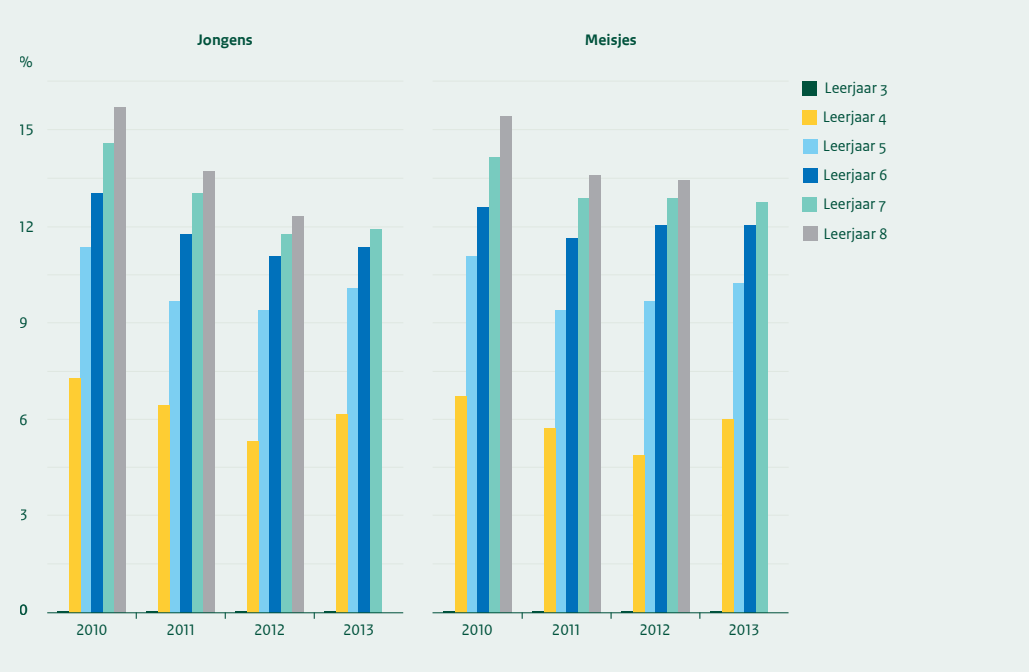
Figuur 2.2b Percentage leerlingen van cohort 2012 dat bleef zitten of verwezen werd naar sbo (leerjaar 3 tot en met 8) naar opleidingsniveau ouders en migratieachtergrond (n=138.276)



Bron: Resultaten eigen berekeningen IvhO op basis van niet-openbare microdata CBS, Inspectie van het Onderwijs, 2019d

Daling zittenblijvers eerste en tweede generatie • Scholen lijken er beter in te slagen om voor leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond een doorgaande ontwikkeling te realiseren dan voorheen. Het aandeel vertraagde leerlingen onder de leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond – eerste en tweede generatie – daalt meer dan voor leerlingen zonder of met een westerse migratieachtergrond. Zittenblijven bij de tweede generatie jongens met een niet-westerse migratieachtergrond vertoont daarbij een opvallend beeld. Het aandeel zittenblijvers over de leerjaren 3 tot en met 8 daalde van 16 procent bij het cohort 2010 tot 12 procent bij het cohort 2012 en ligt daarmee rond het gemiddelde (figuur 2.2c). Bij meisjes van de tweede generatie daalt dit minder. Zij blijven nu vaker zitten dan jongens. Waar deze verschillen door komen is onduidelijk.

Figuur 2.2c Cumulatief percentage tweede generatie jongens en meisjes met een niet-westerse migratieachtergrond dat in de groepen 3 tot en met 8 bleef zitten, cohorten 2010 tot en met 2013* (n cohort 2013=27.639)



*cohort 2013 loopt tot en met groep 7
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019d

Minder zittenblijvers op grotere scholen • Bij zittenblijven lijken naast 'kindfactoren' ook 'schoolfactoren' zoals schoolgrootte mee te spelen. Op scholen tot 100 leerlingen blijft tussen de 15 en 17 procent van de leerlingen zitten gedurende groep 3 tot en met 8. Bij scholen met meer dan 400 leerlingen ligt dit aandeel tussen de 11 en 13 procent. Hetzelfde patroon geldt voor verwijzingen naar het sbo. Het lijkt erop dat grotere scholen beter in staat zijn om het onderwijsleerproces af te stemmen op een grotere variatie aan onderwijsleerproblematiek dan kleine scholen. De complexiteit van onderwijs aan combinatieklassen in kleine scholen speelt hierbij mogelijk een rol.

Snelle doorstroom geen doel op zich • Uit onderzoek naar de effecten van zittenblijven komt veelal een positief effect naar voren op het cognitief en psychosociaal functioneren voor de korte termijn. Maar dit effect is niet duurzaam (Driessen e.a., 2014; Van Vuuren en Van der Wiel, 2015). Een snelle doorstroom door de basisschool is echter geen doel op zich. Het gaat om de ononderbroken ontwikkeling van individuele leerlingen. Een duidelijke besluitvormingsprocedure bij zittenblijven, naast een scherpe uitwisseling met elkaar, kan scholen helpen om op basis van een gedegen argumentatie voor een individueel kind een besluit te nemen (Pameijer en Van Minderhout, 2017).

Schooladviezen

Stabilisering in hoogte advisering • De verdeling van de definitieve adviezen is vergelijkbaar met vorig jaar. 22 procent van de leerlingen in groep 8 kreeg een advies voor de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo of vmbo-kader/gemengd/theoretisch (g/t); ongeveer 27 procent kreeg een vmbo g/t- of vmbo g/t-/havoadvies en de helft van de leerlingen een havo-, havo/vwo- of vwo-advies (tabel 2.2a). De toename van het aandeel adviezen op een hoger niveau zet daarmee niet verder door.

Tabel 2.2a Percentage leerlingen naar schooladvies in de periode 2016 tot en met 2018 (n 2018=172.920)

	2016	2017	2018
Voortgezet speciaal onderwijs	0,1	0,1	0,1
Praktijkonderwijs	0,8	0,8	0,9
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	6,8	6,1	5,9
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo – kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	2,8	3,4	3,5
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	10,6	9,2	9,2
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo – gemengde/theoretische leerweg vmbo	2,5	3,3	3,6
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	20,8	18,4	17,8
Gemengde/theoretische leerweg vmbo – havo	6,7	8,5	8,8
Havo	20,6	18,8	18,7
Havo/vwo	7,6	9,8	10,1
Vwo	20,6	21,4	21,2
Totaal	**100**	**100**	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019d

Aandeel meervoudige adviezen stijgt licht • Het aandeel meervoudige adviezen steeg in 2016 en 2017. Deze stijging zet licht door van 25 procent in 2017 naar 26 in 2018. Basisscholen ervaren regelmatig dat scholen voor voortgezet onderwijs (vo) een voorkeur hebben voor enkelvoudige adviezen. Dat blijkt uit gesprekken die inspecteurs op basisscholen voerden over de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs. Soms wordt het ontbreken van een brede brugklas daarvoor als reden gegeven. Zeker als er nog twijfels zijn over het niveau van de leerling werkt een meervoudig advies kansen bevorderend (Inspectie van het Onderwijs, 2017).

Heroverweging bij een derde nodig • Scholen geven een schooladvies voordat de eindtoets is gemaakt. Komt de eindtoets op minimaal een half onderwijsniveau hoger uit dan het initiële advies, dan moeten scholen hun advies heroverwegen. Net als in 2017 geldt dit voor ongeveer een derde van de adviezen. Ongeveer een kwart van deze adviezen wordt naar boven bijgesteld. De bijstelling gebeurt nadat de aanmeldings- en plaatsingstrajecten bij het vo voorbij zijn. Daarom lukt het leerlingen met een bijgesteld advies niet altijd een plaats te vinden op het geadviseerde niveau. Dit belemmert de optimale ononderbroken ontwikkeling van leerlingen.

Advisering is complex proces • Leraren maken een inschatting van het functioneren van leerlingen in een compleet nieuwe onderwijssituatie in een andere leeftijdsfase. Dit maakt het geven van een schooladvies ingewikkeld. Naast de gegevens over de schoolloopbaan van de leerling spelen ook wensen en opvattingen van leerlingen, ouders en leraren een rol. De houding van ouders kan in het adviestraject heel verschillend zijn: van passief en afwachtend tot actief en meedenkend. Leraren ervaren steeds meer druk van ouders om een zo hoog mogelijk advies te geven (Oomens, Scholten en Luyten, 2017). Maar het omgekeerde komt ook voor. Soms zien ouders liever een lager advies voor hun kind. Dit alles maakt het adviestraject nog complexer. Het streven is niet dat alle leerlingen een vmbo-t, havo- of vwo-advies krijgen, maar wel dat kinderen een gelijke kans hebben op een passend schooladvies. Scholen kunnen in dit traject kansen bevorderend werken of juist onbewust kansenongelijkheid versterken (Inspectie van het Onderwijs, 2018b).

Regionale verschillen in advisering • Leerlingen in niet-stedelijke regio's hebben in vergelijking met leerlingen uit andere regio's meer kans op een lager initieel advies ten opzichte van de toetsuitslag (tabel 2.2b). In niet-stedelijke gebieden komen dus meer leerlingen in aanmerking voor bijstelling van het schooladvies dan in andere regio's. Een initieel schooladvies dat juist boven het toetsadvies ligt, komt het meeste voor in zeer sterk stedelijke gebieden (33 procent). In niet-stedelijke gebieden ligt dit 11 procentpunten lager. Mogelijk komt dit door verschillen in het verwachtingspatroon van leraren en ouders.

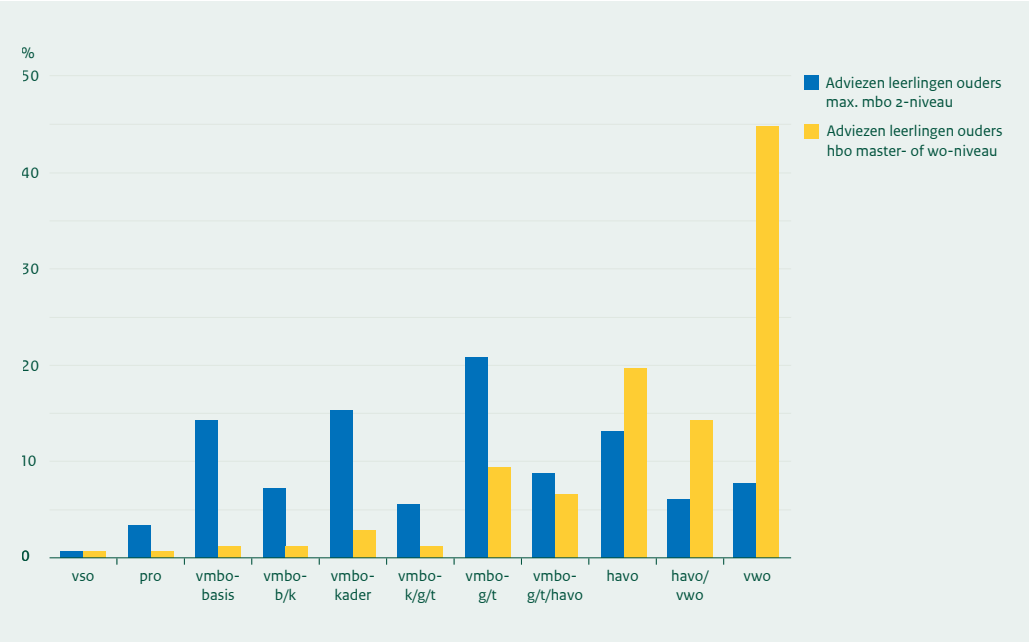
Tabel 2.2b Percentage leerlingen dat een initieel lager, gelijk of hoger schooladvies dan toetsadvies krijgt, naar mate van stedelijkheid in 2018 (n=160.306)

	Schooladvies minstens heel niveau< toetsadvies	Schooladvies half niveau< toetsadvies	Schooladvies = toetsadvies	Schooladvies half niveau> toetsadvies	Schooladvies minstens heel niveau > toetsadvies
Zeer sterk stedelijk	11,8	17,8	37,2	19,4	13,8
Sterk stedelijk	13,6	19,5	36,5	17,8	12,6
Matig stedelijk	14,3	20,1	37,0	17,0	11,5
Weinig stedelijk	17,7	21,6	34,9	15,4	10,3
Niet-stedelijk	21,5	22,6	33,7	13,9	8,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019d

Invloed opleidingsniveau ouders op advies • Het definitieve schooladvies hangt uiteraard samen met het prestatieniveau van de leerling maar vertoont ook een sterke samenhang met het opleidingsniveau van de ouders. Kinderen van ouders met maximaal een mbo 2-diploma, krijgen in vergelijking met kinderen van ouders met een wo- of hbo-master vaker een praktijkonderwijs- of vmbo-advies. Veel minder vaak krijgen ze een havo- of vwo-advies (figuur 2.2d). Dit patroon ligt in lijn met de verschillen in zittenblijven en verwijzing naar het sbo tussen leerlingen met ouders van verschillende opleidingsniveaus.

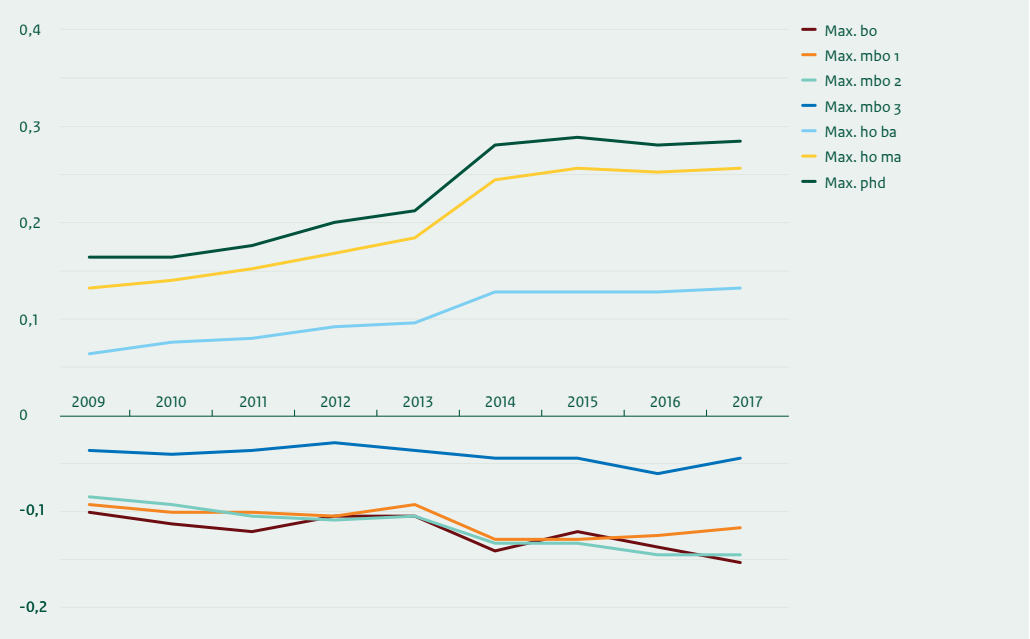
Figuur 2.2d Percentage leerlingen naar definitief schooladvies, naar opleidingsniveau ouders in 2018 (n max. mbo 2-niveau=28.029, n >=hbo master=32.484)



Bron: Resultaten eigen berekeningen IvhO op basis van niet-openbare microdata CBS, Inspectie van het Onderwijs, 2019d

Ongelijke kansen in schooladvies • Leerlingen met hoger opgeleide ouders krijgen hogere schooladviezen dan leerlingen van lager opgeleide ouders, ook als gecorrigeerd wordt voor persoonskenmerken, waaronder de eindtoetsscore op de CET. Het verschil liep van 2009 tot en met 2014 op. Het lijkt erop dat dit verschil zich nu stabiliseert (figuur 2.2e en Feron, Schils en Ter Weel, 2016). Schooladvisering is een voortdurend afwegen van kansen en mogelijkheden. Bij 36 procent van de leerlingen ligt het toetsadvies vmbo-basis, -basis/-kader en -kader bijvoorbeeld een heel niveau lager dan het schooladvies. Leraren schatten de mogelijkheden van deze leerlingen dus flink hoger in dan de toets. Ook hier blijkt dat dit vooral voor kinderen van ouders met een wo-diploma of een hbo-master geldt. Zij krijgen vaker een hoger schooladvies in vergelijking met het toetsadvies (gemiddeld 60 procent één schoolniveau hoger) dan kinderen van ouders met maximaal een mbo 2-opleiding (gemiddeld 27 procent één schoolniveau hoger). Dit leidt tot ongelijke kansen voor groepen leerlingen.

Figuur 2.2e Effect opleidingsniveau ouders* op de advieshoogte** in de periode 2009/2010-2017/2018***



** ten opzichte van leerlingen met ouders met een mbo 4 diploma (0-lijn)*
*** gecorrigeerd voor geslacht, etniciteit, leeftijd, hoogste opleiding ouders, eindtoetsscore*
**** y-as: 1 punt=1 schoolsoort verschil*
Bron: Resultaten eigen berekeningen IvhO op basis van niet-openbare microdata CBS, Inspectie van het Onderwijs, 2019d

Zachte informatie verduidelijken • De meeste scholen zien het als hun pedagogische opdracht om leerlingen kansen te bieden en kansenongelijkheid tegen te gaan. Dat blijkt uit de door inspecteurs gevoerde gesprekken op basisscholen. Op veel scholen zijn meerdere personen betrokken om samen tot een weloverwogen schooladvies te komen. Het inhoudelijke gesprek, over welke factoren meegewogen moeten worden en wat iedereen verstaat onder 'zachte informatie,' zoals bijvoorbeeld 'motivatie, werkhouding, ondersteuning vanuit de thuissituatie', zou nog explicieter gevoerd kunnen worden (Inspectie van het Onderwijs, 2018b). Bewustwording van eigen aannames en collegiale uitwisseling, ook tussen scholen, kan leraren helpen bij het zorgvuldig afwegen van de verschillende factoren die een rol spelen bij het geven van schooladviezen (Rodriques, 2018).

2.3 Onderwijsproces

Kwaliteit

Kwaliteit scholen • Per 1 januari 2019 valt 98,3 procent van de scholen onder het basistoezicht, waarmee zij voldoen aan de minimale verwachtingen. Het aandeel onvoldoende scholen is afgenomen van 1,6 procent op 1 september 2017 (106 scholen) naar 1,2 procent (79 scholen) op 1 januari 2019. Het aandeel zeer zwakke scholen steeg van 0,3 procent (18 scholen) naar 0,5 procent (34 scholen). Het aantal zeer zwakke scholen steeg het hardst in Gelderland (van 2 naar 11 scholen), Noord-Holland (van 6 naar 8 scholen) en Flevoland (van 2 naar 4 scholen). De toename van het aantal zeer zwakke scholen is deels te verklaren door de aanpassingen aan het kader waarmee de inspectie scholen onderzoekt. De lat ligt hoger, waardoor sprake is van een herijking van de minimaal verwachte kwaliteit.

Toename aantal goede en excellente scholen • Op 1 januari 2019 zijn er 87 reguliere basisscholen en 2 speciale basisscholen met de waardering goed. Het aantal uitgevoerde onderzoeken naar goed op reguliere basisscholen steeg van 28 in schooljaar 2016/2017 naar 60 in 2017/2018. Van deze 60 scholen kregen 51 scholen de waardering goed. In 2019 zijn er 61 reguliere basisscholen en 3 speciale basisscholen met het predicaat excellente school. Deze scholen hebben de waardering goed en onderscheiden zich daarnaast met een specifiek profiel. Het aantal aanvragen voor deelname aan het traject daalde van 45 in 2017 tot 31 in 2018. Van deze 31 deelnemers wilden 19 scholen hun profiel continueren. Zij zijn daarin geslaagd. Van de 12 nieuwe deelnemers hebben 3 scholen het predicaat toegekend gekregen. De meeste goede en excellente scholen staan in en rond de Randstad. In bepaalde regio's hebben besturen gezamenlijke afspraken gemaakt om niet deel te nemen. Zij hechten geen waarde aan de waardering goed of het predicaat excellent of willen niet onderling concurreren.

Goede scholen op meerdere gebieden sterk • Besturen kunnen sinds augustus 2017 hun scholen voordragen voor een onderzoek naar 'goed'. Dat kan als de school de basiskwaliteit op orde heeft en de geformuleerde eigen ambities overtuigend waarmaakt. Om de waardering goed te krijgen, moet de school ook een goede kwaliteitscultuur laten zien. Bovendien moet de school aantonen dat minimaal twee onderdelen van het onderwijsproces of het schoolklimaat goed zijn. Deze goede scholen kenmerken zich ook door het pedagogisch klimaat, de samenwerking, het aanbod, de kwaliteitszorg en het zicht op ontwikkeling. De onderwijsresultaten worden in ongeveer een derde van de scholen die een onderzoek naar 'goed' kregen met goed gewaardeerd. Opvallend is dat bij slechts 31 procent van deze scholen sprake is van goede lessen. De inspectie wijst besturen actief op de mogelijkheid om scholen aan te dragen. Hier wordt in toenemende mate gebruik van gemaakt.

Onderwijsprocessen in grote lijnen op orde • In 2017/2018 zijn 725 scholen onderzocht. De oordelen van inspecteurs op 'zicht op ontwikkeling' lopen het meest uiteen. In twee derde van de scholen is dit onderdeel voldoende, in 17 procent van de scholen goed en in 16 procent onvoldoende. Inspecteurs beoordeelden het didactisch handelen op 82 procent van de scholen als voldoende, op 11 procent van de scholen als onvoldoende en bij 8 procent als goed. Samenvattend zien we dat de kwaliteit van het onderwijsproces in grote lijnen op orde is in de groep onderzochte scholen. Een vergelijking met de kwaliteit van het onderwijsproces in voorgaande jaren is niet mogelijk omdat de onderzochte groep besturen en scholen niet representatief is voor alle besturen en scholen.

Basale didactische vaardigheden voldoende • De meeste leraren organiseren het onderwijs efficiënt en creëren de voorwaarden voor een positief werkklimaat. Via een representatieve steekproef is de taakgerichtheid, de leerlingbetrokkenheid en de feedback door leraren in beeld gebracht. In ruim 90 procent van de lessen was de taakgerichte werksfeer voldoende of goed. De leerlingbetrokkenheid was net als vorig schooljaar gemiddeld voldoende. Toen werd de taakgerichte werksfeer in 93 procent van de lessen voldoende beoordeeld en de leerlingbetrokkenheid in 89 procent van de lessen. Opvallend is dat inspecteurs de taakgerichte werksfeer en leerlingbetrok-

kenheid in de groepen 3 tot en met 8 hoger beoordelen dan in groep 1-2. Door onderzoek naar onder andere de kwaliteit van het onderwijs in de vroegschool (de groepen 1 en 2) krijgt de inspectie meer inzicht in de specifieke aard van het lesgeven in deze laagste groepen van de basisschool.

Kansen voor versterken feedback • Scholen kunnen zich meer richten op de aard en de hoeveelheid feedback die zij hun leerlingen geven. Door versterking van de feedbackvaardigheden kunnen leraren in hun lessen beter inspelen op wat leerlingen nodig hebben. Van de leraren geeft 66 procent feedback aan hun leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2018c). Meestal is dit feedback op het antwoord van de leerling. Feedback op het proces komt veel minder voor. Het belang van deze feedback onderstreepten we al in 2010 (Inspectie van het Onderwijs, 2010). Toen constateerden we dat in 60 procent van de rekenlessen voldoende procesgerichte feedback werd gegeven. Nu is dat in iets meer dan de helft van de lessen (53 procent) voldoende of goed. De feedback bij taal- en rekenlessen beoordelen inspecteurs lager dan bij andere leer- en vormingsgebieden. De leraar kan de interactie met de leerlingen benutten om direct zicht te hebben op hun leerprocessen en hierop af te stemmen. Een mooi voorbeeld hiervan is wanneer de leraar het wisbordje op een betekenisvolle wijze weet in te zetten als vorm van formatieve toetsing (zie ook Onderwijsraad, 2018c). Ten eerste activeert de leraar de leerlingen tijdens de instructie. Ten tweede maakt de leraar het leren van de leerlingen zichtbaar. De gegevens die de leraar op deze manier verzamelt tijdens de uitleg, bieden concrete handvatten voor de invulling van de rest van de les.

Van vorm naar bedoeling • Scholen zijn vooral gericht op het versterken van de basale vaardigheden van de leraren. De meest genoemde verbeterpunten waar scholen aan werken zijn de betrokkenheid van leerlingen (44 procent), de kwaliteit van de uitleg (43 procent) en de afstemming van de instructie (42 procent). Deze aspecten van het didactisch handelen hebben betrekking op de wettelijke eis dat leerlingen 'een ononderbroken ontwikkeling' moeten kunnen doormaken. Scholen lijken hiermee te laten zien dat zij de basisvaardigheden belangrijk vinden en deze verder willen ontwikkelen of verstevigen. Inspecteurs zien tijdens de lesobservaties dat veel leraren met een instructiemodel werken. Daarbij lijkt de nadruk vooral op de vorm te liggen (het in de juiste volgorde doorlopen van de stappen in het model) waarbij de bedoeling, namelijk het stimuleren van het denk- en leerproces van kinderen, nogal eens naar de achtergrond verschuift. Het uitvoeren van het model wordt dan een doel op zich in plaats van een middel om leerprocessen te stimuleren. De inspectie pleit voor meer nadruk op het kijken en luisteren naar kinderen en daarop aan te sluiten door bijvoorbeeld procesgerichte feedback te geven. Nog geen derde van de scholen noemt het versterken van de feedback als verbeterpunt. Interessant is dat scholen die feedback als verbeterpunt formuleerden, alle aspecten van het didactisch handelen beter op orde hebben, inclusief het geven van feedback.

Lerarentekort

Tekort aan leraren en schoolleiders • De randvoorwaarden om tot goede onderwijskwaliteit te komen zijn niet optimaal (Inspectie van het Onderwijs, 2018c). Er is sprake van een oplopend leraren- en schoolleiderstekort. De oorzaak hiervan ligt in het gelijktijdig optreden van drie ontwikkelingen: er stromen relatief veel oudere leraren uit en er is een verminderde instroom van nieuwe leraren, omdat minder studenten de pabo/lerarenopleiding volgen (Inspectie van het Onderwijs, 2019d). Daar komt bij dat het aandeel leerkrachten dat binnen vijf jaar na afstuderen het beroep verlaat relatief hoog ligt (Van den Berg en Scheeren, 2018). De verwachte tekorten aan leraren en schoolleiders binnen het basisonderwijs lopen volgens ramingen op van 2.322 fulltime leraren en directeuren in 2019 tot ruim 4.200 in 2023/2024. Bij ongewijzigde omstandigheden kan dit leiden tot een tekort van 8.801 fte in 2027 (CBS/DUO/OCW, 2019).

Meer vacatures voor ondersteunend personeel • Het tekort aan leraren en directeuren is zichtbaar doordat het aantal vacatures steeg. Het aantal vacatures voor schoolleiders en leraren steeg in 2016/2017 met respectievelijk 55 en 51 procent ten opzichte van een jaar eerder (Van den Berg en Scheeren, 2018). Het aantal vacatures voor ondersteunend personeel steeg het meest: 129 procent ten opzichte van 2015/2016.



Tijdelijke oplossingen lerarentekort • Scholen zoeken naar allerlei oplossingen om het lerarentekort op te vangen. Sommige scholen vragen parttimers meer te werken of splitsen klassen op. Andere scholen zetten schoolleiders, intern begeleiders, gepensioneerden of onbevoegden voor de klas. Vooral tijdens een griepgolf zien schoolleiders soms geen andere mogelijkheid dan leerlingen over andere klassen te verdelen of zelfs naar huis te sturen.

Continuïteit en kwaliteit onder druk • Het verdelen van klassen zorgt voor een verdere toename van de werkdruk voor leraren. Dit is problematisch, omdat in het onderwijs al een relatief hoge werkdruk wordt ervaren vergeleken met andere beroepsgroepen (TNO, 2018; zie ook hoofdstuk 1). Afhankelijk van de aard en duur van de noodmaatregelen die scholen in moeten zetten, vormt het lerarentekort een directe bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs. Scholen zijn nu soms genoodzaakt om onbevoegde of onervaren leraren zelfstandig voor de klas te zetten om de tekorten op te vangen. Onder dergelijke omstandigheden kunnen ze niet meer garanderen dat leerlingen voldoende leertijd krijgen of lessen die voldoen aan de basiskwaliteit.

Tekorten ongelijk verdeeld • Het tekort aan leraren en schoolleiders is niet gelijk verdeeld over regio's en scholen. De meeste vacatures zijn te vinden in de Randstad en meer specifiek in zuidelijk Noord-Holland, Rijnmond, Midden-Utrecht en Haaglanden. Een analyse van de vacaturegraad laat bovendien zien dat de tekorten groter zijn bij scholen met een groter aandeel leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond, ongeacht of deze in een stedelijk of minder stedelijk gebied staan (Van den Berg en Scheeren, 2018).

Kansengelijkheid onder druk • Het is een ongewenste ontwikkeling dat de kansenongelijkheid verder onder druk komt te staan doordat scholen met veel leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond harder getroffen worden door het lerarentekort. Op scholen waar continuïteit en goede onderwijskwaliteit het meest noodzakelijk zijn, zijn deze voorwaarden het moeilijkst te realiseren. Dat leraren minder graag werken op scholen met een complexe leerlingenpopulatie, is niet alleen een Nederlands probleem. Goldhaber, Quince en Theobald (2016) vinden vergelijkbare patronen voor de Verenigde Staten. Een mogelijke verklaring is de werkdruk. Ondanks de betere randvoorwaarden op deze scholen, zoals kleinere klassen of meer handen in de klas, is er minder ziekteverzuim en personeelsverloop op basisscholen met meer kinderen van hoger opgeleide ouders (Lachmansingh, 2016).

Rol schoolleiders bij koers en kwaliteit • Schoolleiders zijn van groot belang voor de onderwijskwaliteit. Leidinggeven aan ontwikkeling en verbetering van het onderwijs en het creëren van een professionele cultuur om dit met elkaar te bereiken, vormen de kern van hun vak (Onderwijsraad, 2018b). Inspecteurs zien hoe schoolleiders het verschil kunnen maken voor leraren en leerlingen. Een goede schoolleider formuleert vanuit een duidelijke visie concrete gedeelde doelen, organiseert het samen leren van de leraren om deze doelen te bereiken en evalueert of de doelen bereikt worden. Het toenemende aantal vacatures voor schoolleiders brengt daarom grote risico's met zich mee voor de onderwijskwaliteit. Zonder de schoolleider in deze rol gaan de lessen wel door, maar is de kans op verwatering van koers en kwaliteit groot.

2.4 Schoolklimaat

Leerlingen zijn positief • Jongeren in Nederland leiden in vergelijking met leeftijdgenoten in andere landen een gelukkig leven en zijn positief over school (Unesco, 2018). Recente gegevens over de beleving van de sociale veiligheid op school laten dat opnieuw zien (Nelen, De Wit, Golbach, Van Druten, Deen en Scholte, 2018). In 2018 geeft 97 procent van de leerlingen aan zich veilig te voelen op school en 95 procent in de omgeving van school. Dit is een stabiel beeld. Bij vervelende ervaringen komt verbaal geweld het meest voor: 18 procent van de leerlingen heeft hiermee te maken gehad. Een op de tien leerlingen geeft aan te worden gepest. Dat betreft ongeveer evenveel leerlingen als in 2016 (Nelen e.a., 2018).

Veiligheidsbeleid scholen voldoende • Op scholen waar inspecteurs de sociale veiligheid onderzoeken, is het oordeel over het veiligheidsbeleid meestal positief (86 procent voldoende, 12 procent goed). Dat betekent niet dat er geen verbetering mogelijk is. Hoewel steeds meer scholen (70 procent) gegevens over de veiligheidsbeleving aan de inspectie ter beschikking stellen doen niet alle scholen dat.

Meldcode aanwezig • Vrijwel alle door ons bevraagde schoolleiders geven aan te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Volgens hen is deze op zo'n 30 procent van de scholen in het schooljaar 2016/2017 wel eens toegepast. Meestal leidde dat tot een melding bij een externe instantie.

Schoolverschillen burgerschap • De manier waarop en de mate waarin scholen burgerschapsonderwijs vormgeven, lopen sterk uiteen. Dat geldt voor de mate waarin scholen beschikken over een uitgewerkte visie op de manier waarop ze dat willen doen en de aandacht die de verschillende aspecten van burgerschap (zoals leren over andere culturen, basiswaarden en democratie) in het onderwijs krijgen. Bevraagde schoolleiders geven aan dat scholen vooral een lesmethode, gastlessen of excursies en projecten gebruiken om maatschappelijke diversiteit aan de orde te stellen. Daarbij gaat het vooral om culturele, etnische en godsdienstige diversiteit en in mindere mate ook om seksuele diversiteit. De wettelijke burgerschapsopdracht voor scholen wordt waarschijnlijk in de toekomst aangescherpt.

Meldingen over geweld • De meeste meldingen die binnenkomen bij de vertrouwensinspecteurs vanuit het primair onderwijs betreffen psychisch en fysiek geweld (tabel 2.4a). Van de laatste gaan de meeste meldingen over een (ernstige) vorm van mishandeling. Uit de contacten met melders komt naar voren dat langdurige gevallen rond pesten, die door de school niet goed zijn opgelost, soms kunnen uitmonden in fysiek geweld, zoals vechtpartijen. Daarbij zijn soms ook ouders betrokken.

Meer meldingen seksueel misbruik en discriminatie • In 2017/2018 nam het aantal meldingen seksueel misbruik toe ten opzichte van de twee voorgaande schooljaren (tabel 2.4a). Tegelijk nam het aantal meldingen seksuele intimidatie af. Er zijn meer meldingen over discriminatie. Net als vorig jaar blijken deze meestal samen te hangen met etnische afkomst. Het gaat bij seksueel misbruik en discriminatie om kleine toenames, maar in vergelijking met 2016/2017 is het bijna 40 procent meer.

Tabel 2.4a Aantal meldingen bij vertrouwensinspecteurs over het primair onderwijs in de periode 2015/2016–2017/2018

	Seksueel misbruik	Seksuele intimidatie	Psychisch geweld	Fysiek geweld	Discriminatie	Radicalisering	Overig	Totaal
2015/2016	26	105	569	342	17	2	25	**1.086**
2016/2017	30	108	652	364	24	2	36	**1.216**
2017/2018	43	83	550	375	33	1	30	**1.115**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019d

Betrokkenen bij seksueel geweld • Bij seksueel misbruik gaan twee op de vijf meldingen over (mogelijk strafbare) ongewenste hinderlijke aanrakingen. Bij een derde van de meldingen gaat een van de partijen (bevoegd gezag en/of ouders) over tot aangifte. Bij de helft van de meldingen is de beschuldigde een met taken belast persoon van de school, zoals een leerkracht of niet-onderwijzend personeel. Bij seksuele intimidatie gaat het vaak om ongewenste (niet strafbare) hinderlijke aanrakingen of om andere vormen van grensoverschrijdend gedrag. Daarnaast kan het gaan om

grensoverschrijdend (seksueel) gedrag tussen kinderen onderling in of rond de school. Het is zorgelijk dat de beschuldigde bij een op de drie meldingen van seksuele intimidatie een met taken belast persoon is.

2.5 Sturing op kwaliteit

Concentratie van onderwijsproblemen • De steden Almere en Lelystad kennen al een aantal jaren problemen met de onderwijskwaliteit. Het aandeel onvoldoende en zeer zwakke scholen in de provincie Flevoland laat, na een daling tussen 2010 en 2013, vanaf 2014 weer een stijging zien (Gemeente Almere 2016; 2018). Ledoux, Van Eck en Roeleveld (2012) vonden vooral groeistad-factoren als verklaring voor de achterblijvende onderwijskwaliteit en -resultaten in Almere. De gemeente Almere investeerde tussen 2010 en 2013 fors in de onderwijskwaliteit. Scholen en besturen kregen daar begeleiding bij het duurzaam verbeteren van de kwaliteit. Deze interventies leken tot 2014 effectief, want het aandeel zwakke en zeer zwakke scholen nam gestaag af. De cijfers van de afgelopen jaren laten zien dat de verbeteringen onvoldoende duurzaam zijn.

Nog steeds groeistadfactoren? • Op 1 september 2017 had Flevoland 5,3 procent onvoldoende en 1,1 procent zeer zwakke scholen. Per 1 januari 2019 gaat het om 5,9 procent onvoldoende en 2,2 procent zeer zwakke scholen. Almere heeft drie zeer zwakke scholen en zeven onvoldoende (inclusief zwakke) scholen, Lelystad telt één zeer zwakke school en vier onvoldoende scholen. Hoewel de kinderen in Flevoland in minder gunstige omstandigheden opgroeien dan gemiddeld, zijn de steden Almere en Tilburg vergelijkbaar (Tierolf, Gilsing en Steketee, 2017) maar kent Tilburg geen onvoldoende scholen. Mogelijk spelen de groeistadfactoren in Almere nog steeds een rol, aangezien de stad gestaag doorgroeit. Een stimulerende/faciliterende rol van de gemeente blijft wenselijk.

Kwaliteitszorg

Kwaliteitszorg motor van onderwijskwaliteit • In schooljaar 2017/2018 voerde de inspectie in totaal 661 onderzoeken uit naar de kwaliteitszorg op scholen. Inspecteurs beoordeelden de kwaliteitszorg bij 64 procent als voldoende, bij 19 procent als onvoldoende en bij 17 procent als goed. Op 56 procent van de scholen waar onderzoek naar 'goed' plaatsvond, kreeg de kwaliteits-zorg de waardering goed. Op 40 procent van de onderzochte risicoscholen was de zorg voor kwaliteit onvoldoende. De kwaliteitszorg lijkt hiermee de motor van de onderwijskwaliteit te zijn.

Kwaliteitscultuur op orde • De kwaliteitscultuur zien we als een belangrijke voorwaarde voor de continue verbetering van de kwaliteit van onderwijs. Bij een goede kwaliteitscultuur werken schoolleiding en team vanuit een duidelijke visie aan de verbetering van de onderwijskwaliteit en eigen professionaliteit. Op 57 procent van de onderzochte scholen was de kwaliteitscultuur voldoende en bij 36 procent waardeerden we deze als goed. De kwaliteitscultuur is dus bij 93 procent van de onderzochte scholen op orde. Op scholen waar we een onderzoek naar risico's uitvoerden had 83 procent minimaal een voldoende kwaliteitscultuur. In de uitgevoerde onder-zoeken naar goed scoorden alle scholen minimaal een voldoende. Hoewel belangrijk, lijkt de kwaliteitscultuur veel minder onderscheidend tussen scholen dan de kwaliteitszorg. Dit komt doordat we bij de beoordeling van de kwaliteitscultuur gebonden zijn aan de wettelijke vereisten en daardoor de nadruk leggen op de aanwezige randvoorwaarden (aanwezigheid van bekwaamheids-dossiers, scholing en gezamenlijke inspanning om aan verbetering te werken) en minder op de mate waarin deze randvoorwaarden daadwerkelijk leiden tot een kwaliteits*cultuur*.

Kwaliteitszorg besturen en scholen • Van alle 926 besturen in het primair onderwijs heeft 89 procent geen enkele onvoldoende of zeer zwakke vestiging in 2018. Hoewel het aantal onvoldoende vestigingen niet direct iets zegt over de kwaliteitszorg van het bestuur, is er in de meeste gevallen wel een relatie tussen het oordeel op bestuursniveau en het oordeel op schoolniveau: wanneer de

school/scholen van een bestuur allemaal voldoende zijn beoordeeld, is de kwaliteitszorg als geheel bij 78 procent van de besturen ook voldoende of goed (tabel 2.5a).

Tabel 2.5a Percentage besturen waar de kwaliteitszorg en ambitie voldoende of deels onvoldoende is, naar aanwezigheid of niet van onvoldoende en/of zeer zwakke scholen (n=171)

	Eén of meer onderdelen kwaliteitszorg onvoldoende	Alle 3 onderdelen kwaliteitszorg voldoende	Totaal
Besturen met minstens één onvoldoende/zeer zwakke school	37	63	**100**
Besturen zonder onvoldoende/ zeer zwakke scholen	22	78	**100**
Totaal	**24**	**76**	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019d

Versterking kwaliteitszorg besturen • Binnen onze onderzoeken bij besturen stellen inspecteurs vast in welke mate besturen zicht hebben en sturen op de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen. We beoordelen hierbij de kwaliteitszorg, de kwaliteitscultuur en verantwoording en dialoog en het financieel beheer. De kwaliteitscultuur was bij 89 procent van de besturen voldoende of goed en de verantwoording en dialoog bij 91 procent. Een vijfde van de besturen heeft een onvoldoende gekregen voor kwaliteitszorg. Deze besturen moeten hun kwaliteitszorg naar basiskwaliteit brengen. Ook de 66 procent besturen die hun kwaliteitszorg voldoende op orde hebben kunnen de kwaliteitszorg verder versterken. Deze versterking is vooral te vinden in het formuleren van toetsbare doelen, regelmatig evalueren en het (verder) versterken van het zicht op de onderwijskwaliteit.

Verschillen naar bestuursomvang • Verschillen zijn er vooral in bestuursomvang, zowel op basis van het aantal scholen onder het bestuur als op basis van leerlingaantallen. Kleine besturen van twee tot zeven scholen hebben op alle onderdelen van de kwaliteitszorg meer onvoldoendes. Het overkoepelende oordeel voor kwaliteitszorg is bij meer dan een derde deel van deze besturen onvoldoende. Op kwaliteitscultuur hebben grote besturen (met meer dan vijftien scholen) vaak de waardering goed gekregen. Grote besturen kregen geen onvoldoendes op kwaliteitscultuur.

Vrijwilligersbestuur vaker onvoldoende • Vrijwilligersbesturen krijgen vaker een onvoldoende voor kwaliteitscultuur en verantwoording en dialoog dan besturen met betaalde bestuurders. Dit kan komen doordat, in het geval van een vrijwilligersbestuur, bestuursleden de taken vaak naast een (fulltime) baan uitvoeren. Ook hebben dergelijke organisaties meestal minder financiële middelen om in te zetten voor kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering. Bovendien vormt de inrichting van een stevig intern toezicht een uitdaging.

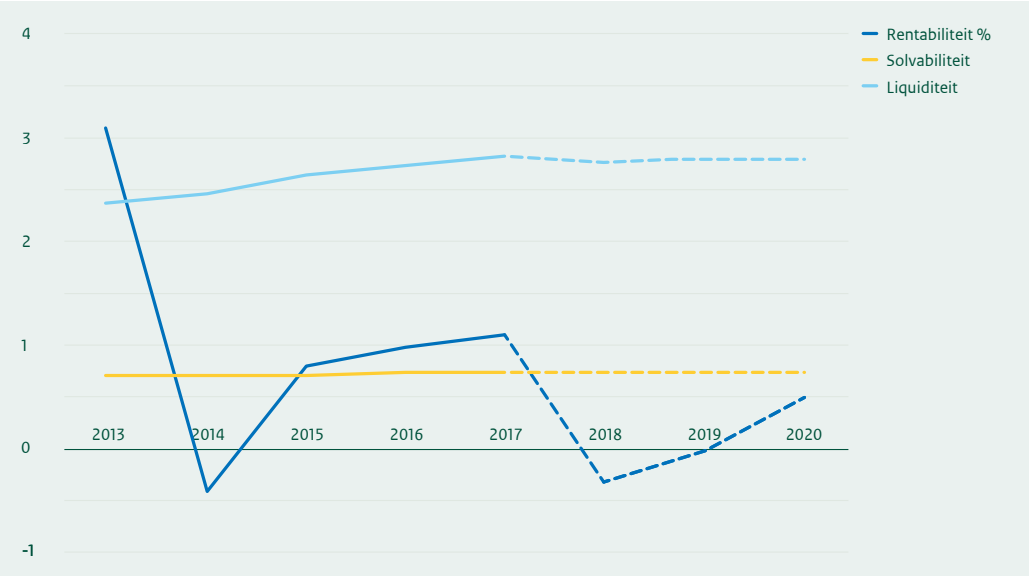
Integrale aanpak behoud kwaliteit in krimpregio's • Kleine scholen met maximaal honderd leerlingen voldoen verhoudingsgewijs iets vaker niet aan de basiskwaliteit dan grotere scholen. Vooral in de krimpregio's neemt het aantal kleine scholen toe. Betrokkenen staan voor de taak om samen de onderwijskwaliteit in deze gebieden te waarborgen. Krimp en lerarentekort lijken tegenstrijdig. Toch komen deze twee fenomenen in bijvoorbeeld Limburg samen voor. Krimp vraagt om een integrale aanpak waarin schoolbesturen, kinderopvang en gemeenten samen werken aan goede onderwijskwaliteit in de regio. Het recht van alle kinderen op goed onderwijs staat hierbij voorop. Dit druist soms in tegen het belang van individuele besturen.

Financieel beheer

Stabiele financiële bedrijfsvoering • De financiële positie van schoolbesturen is al een aantal jaren vrij stabiel; de rentabiliteit beweegt zich sinds 2014 tussen de -0,4 en +1,1 procent (figuur 2.5a). De financiële gezondheid van de onderwijsinstellingen op de langere termijn (solvabiliteit) is in de jaren 2013-2017 steeds verbeterd. De besturen voorspellen dat de solvabiliteit de komende jaren licht zal

stijgen. In dezelfde periode is ook de liquiditeit sterk toegenomen: met 17,6 procent. Dit komt vooral door de daling van kortlopende schulden en het oplopen van de omvang van liquide middelen. De goede resultaten hebben echter ook een keerzijde. Door het te voorzichtig begroten door de besturen, blijft er jaarlijks veel geld over dat toegevoegd wordt aan de reserves (Inspectie van het Onderwijs, 2018a).

Figuur 2.5a Ontwikkeling financiële kengetallen in het primair onderwijs* in de periode 2013-2020**



** inclusief speciaal onderwijs*
*** prognoses uit continuïteitsparagraaf*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018a

Minder besturen onder verscherpt financieel toezicht • Op 1 augustus 2018 vielen nog vijf besturen in het primair onderwijs onder verscherpt financieel toezicht. Dit is in overeenstemming met de verbetering van de gemiddelde financiële positie van de instellingen in deze sector. Bij een zeer klein deel van de besturen heeft de inspectie nog zorgen over de financiële situatie. Inspecteurs zien geen verband tussen instellingen onder verscherpt financieel toezicht en factoren als krimp van het leerlingenbestand of geografische ligging (Inspectie van het Onderwijs, 2018a).

Meer flexcontracten • Het aandeel personeelslasten is met ruim 80 procent de grootste post voor schoolbesturen in het primair onderwijs, inclusief speciaal onderwijs (so). In totaal kregen in 2017 ongeveer 1,52 miljoen leerlingen onderwijs van ongeveer 121.000 fte personeelsleden in reguliere dienst. Sinds 2013 is de verhouding tijdelijk/vast personeel veranderd en is het percentage tijdelijk personeel gestegen tot 10 procent. Uitbreiding van het personeelsbestand loopt steeds vaker via flexcontracten, die zich onttrekken aan de normale personeelsstatistieken. Dit komt in de jaarrekeningen vooral naar voren in de categorie 'personeel niet in loondienst'. Omgerekend naar fte's is de omvang van het personeel niet in loondienst in het primair onderwijs sinds 2012 gestegen van ruim 2.700 naar ongeveer 4.500 in 2017. Het overige deel van de lasten bestaat uit huisvestingslasten, afschrijvingen en overige lasten. De huisvestingslasten stegen de afgelopen jaren, omdat de schoolbesturen sinds 2015 verantwoordelijk zijn voor buitenonderhoud van de schoolgebouwen (Inspectie van het Onderwijs, 2018a).

Wet- en regelgeving

Ouderbijdrage • Inspecteurs gaan bij hun onderzoeken na of scholen de ouders duidelijk informeren over de vrijwilligheid van de ouderbijdrage. Is dit niet het geval, dan volgt een herstelopdracht. Scholen bepalen zelf de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage. 57 procent van de bevraagde schoolleiders geeft aan dat de ouderbijdrage op hun school tussen de 0 en 35 euro ligt. Bij 32 procent is dit 35 tot 50 euro. Slechts 5 procent van de schoolleiders besteedt een deel van de ouderbijdrage aan een specifieke dienst zoals een hoogbegaafdheidsklas, andere speciale zorg of de uitwerking van een onderwijsconcept.

Schorsingen • In 2017/2018 zijn 528 schorsingen in het primair onderwijs gemeld bij de inspectie. Dit zijn er 19 minder dan het schooljaar ervoor. Scholen voor primair onderwijs zijn sinds 1 augustus 2014 verplicht aan de Inspectie van het Onderwijs te melden als zij een leerling langer dan één dag schorsen. In 86 procent van de gevallen gaat het bij schorsingen om jongens. De drie meest genoemde redenen voor schorsing zijn: verbaal geweld tegen personeel, fysiek geweld tegen medeleerlingen en binnen de lessen door storend gedrag het leerproces belemmeren. De maximale schorsingsduur bedraagt vijf dagen. Toch worden leerlingen in 14 procent van de gevallen zes dagen of langer geschorst.

2.6 Voor- en vroegschoolse educatie

Niet alle doelgroeppeuters bereikt • Van alle 333 gemeenten die middelen krijgen voor onderwijsachterstandenbeleid, zijn er 285 die het aantal doelgroeppeuters en kindplaatsen in hun gemeente in beeld hebben. In 2017 waren er volgens hen ruim 46.000 peuters met een risico op een ontwikkelingsachterstand. Voor deze doelgroeppeuters was in theorie een plek beschikbaar op een van de 80.126 kindplaatsen met voorschoolse educatie. In de praktijk zien we echter dat een kwart van alle gemeenten minder plaatsen aanbood dan dat er doelgroeppeuters zijn. Ook constateren we dat niet alle doelgroeppeuters worden bereikt met voorschoolse educatie. Landelijk is het bereik 83 procent (40.659 doelgroeppeuters in 282 gemeenten, waarvan volledige bereikgegevens beschikbaar waren). Dit is vergelijkbaar met 2015 en 2016.

Afspraken over doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn • Vrijwel alle gemeenten hebben in 2017 met de partners in de gemeente afspraken gemaakt over de doelgroepdefinitie, de toeleiding en de doorgaande lijn (tabel 2.6a). Dit beeld komt overeen met dat uit eerdere onderzoeken (Inspectie van het Onderwijs, 2017; 2018c). De gemeenten bepalen zelf de definitie van de doelgroep en deze verschilt dus van gemeente tot gemeente.

Tabel 2.6a Percentage gemeenten waarin afspraken zijn gemaakt rond vve-beleid in 2017 (n=333)

	% gemeenten
Doelgroepdefinitie*	97
Toeleiding*	96
Doorgaande lijn*	95
Resultaatafspraken*	61
Vve-beleid	88
Systematische kwaliteitszorg	79

** Wettelijke verplichtingen*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019d

Resultaatafspraken lastig • In 39 procent van de gemeenten zijn in 2017 geen afspraken gemaakt met de schoolbesturen over welke resultaten zij verwachten van vroegschoolse educatie (vve). Ook dit beeld komt overeen met dat uit eerdere onderzoeken. Veel gemeenten zeggen wel te werken aan resultaatafspraken, maar dit heeft nog niet tot concrete afspraken geleid. Bij 90 procent

van de gemeenten waar wel afspraken zijn gemaakt ging het over het aanleveren van de gegevens. In circa driekwart van de gemeenten worden deze gegevens ook geleverd. In ruim 80 procent van de gemeenten worden de resultaatgegevens gebruikt voor de evaluatie van het gemeentelijk vve-beleid.

Verbeteringen mogelijk • Op het gebied van de sturing op het vve-beleid en evaluatie en borging van de kwaliteit van vve zijn nog verbeteringen mogelijk. Sommige gemeenten geven aan dat zij wel in gesprek zijn met de partners, maar dat er nog geen sprake is van sturing of evaluatie van de kwaliteit. Andere gemeenten werken aan een bijstelling van het beleid, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een gemeentelijke fusie of harmonisatie van de kinderopvang.

2.7 Speciaal basisonderwijs

Verdere groei sbo, grote verschillen • Het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs (sbo) stijgt verder in 2018. Dit terwijl het aantal leerlingen in het basisonderwijs afneemt. Het aantal leerlingen was op 1 oktober 2017 33.968 en op 1 oktober 2018 34.958. Het landelijke deelname-percentage aan het sbo ging van 2,3 procent in 2017 naar 2,4 procent in 2018.

Meer uitstroom naar vso en pro • Het aandeel leerlingen dat uitstroomt naar vervolgonderwijs – het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het praktijkonderwijs (pro) – steeg in 2018 naar respectievelijk 7 en 40 procent. In 2016 stroomde nog de helft van de leerlingen uit naar de basisberoepsgerichte of kaderberoepsgerichte leerweg in het vmbo. Dit aandeel liep in 2018 terug naar 46 procent. Deze daling is niet te verklaren uit een daling van de cognitieve capaciteiten van de leerlingen. Het gemiddelde IQ van de schoolverlaters ligt vanaf 2013 rond de 79-80. De grotere uitstroom naar vso en pro is mogelijk toe te schrijven aan de verzwaring van de problematiek van de leerlingen. Speciale basisscholen vertellen ons dat met name de gedrags- en thuisproblematiek zwaarder worden.

Leerresultaten stabiel • Ondanks de toename van de uitstroom naar vso en pro is het eindniveau van de schoolverlaters al jaren redelijk stabiel. Ook de resultaten van de schoolverlaters in de eindgroepen zijn stabiel. Die liggen sinds 2013 voor begrijpend lezen gemiddeld op een niveau vergelijkbaar met ongeveer halverwege groep 6. Voor rekenen bereiken de sbo-leerlingen het niveau van rond eind groep 5. Scholen slagen er bij het merendeel van de leerlingen in het verwachte ontwikkelingsperspectief te halen. Bij 9 procent van de leerlingen lukt dit niet. Ruim 13 procent stroomt hoger uit. De kracht van de ontwikkelingsperspectieven is echter sterk afhankelijk van een reëel en ambitieus uitstroomperspectief.

Aansluiting vo moeizaam • De doorgaande lijn van het sbo naar het vmbo vraagt aandacht. Hoewel de cognitieve leerprestaties stabiel zijn, gaan steeds minder leerlingen vanuit het sbo naar het vmbo. Ook behalen leerlingen die vanuit het sbo doorstromen naar het vmbo ondanks de extra ondersteuning in hun basisschoolperiode minder vaak een diploma dan leerlingen die vanuit het basisonderwijs in het vmbo starten. De overgang van de specifieke onderwijssetting in het sbo naar het reguliere voortgezet onderwijs blijkt voor deze leerlingen lastig (Koopman en Ledoux, 2018). Een betere afstemming tussen beide onderwijsvormen lijkt nodig.

99 procent scholen voldoende kwaliteit • Op 99 procent van de speciale basisscholen is de onderwijskwaliteit voldoende. Twee scholen hebben de waardering goed. Drie scholen hebben in 2019 het predicaat Excellente School. Het aantal speciale basisscholen met onvoldoende kwaliteit steeg van één naar vier. Er zijn nu twee zeer zwakke scholen en twee scholen met onvoldoende onderwijskwaliteit. Vorig jaar waarschuwden wij dat de onderwijskwaliteit in het speciaal basisonderwijs onder druk staat. Het lerarentekort stelt ook het sbo voor extra problemen. De zwaarte van de leerlingenpopulatie maakt vervanging en het aantrekken van goede leraren extra lastig.

2.8 Passend onderwijs

Deelnamepercentage terug op niveau 2014 • Vanaf 2014, de start van passend onderwijs, steeg het aandeel leerlingen dat een reguliere basisschool bezocht van 95,5 tot 95,8 procent in 2017. Daarna daalde dit aandeel en het bevindt zich nu weer op het niveau van 2014. Het deelnamepercentage aan het so is in 2017 en 2018 gestegen en is eveneens terug op het niveau van 2014. Ook het aandeel leerlingen dat het sbo bezoekt stijgt, maar ligt in 2018 nog net iets onder het niveau van 2014 (2,5 procent).

Grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden • De sbo- en so-deelnamepercentages verschillen sterk per samenwerkingsverband. De deelname aan het sbo varieert van 0,9 tot 4,0 procent. Voor het so loopt dit uiteen van 0,6 tot 3,0 procent. Ook de verhouding tussen het aandeel leerlingen in het so of het sbo varieert behoorlijk (zie ook hoofdstuk 1). Voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften maakt het dus veel verschil in welk samenwerkingsverband ze naar school gaan. In het ene samenwerkingsverband krijgt een leerling vaker ondersteuning in het reguliere basisonderwijs, terwijl in andere regio's leerlingen vaker naar het sbo of so worden verwezen. Samenwerkingsverbanden maken verschillende keuzen bij het inzetten van hun middelen voor extra ondersteuning. Er is nog geen sprake van een volledige verevening van deze middelen. De overgangsperiode loopt tot 2020.

Meer schoolwisselingen • Van de leerlingen die in 2017/2018 in het regulier basisonderwijs zaten en nog niet naar het voortgezet onderwijs uitstroomden, zat een jaar later 0,9 procent (ruim 11.000 leerlingen) in het speciaal (basis)onderwijs. Dit aantal ligt hoger dan in het jaar ervoor. Daarnaast zien we dat het aantal leerlingen dat tijdens of na het schooljaar 2017/2018 vanuit het s(b)o terugging naar het regulier onderwijs, hoger is dan een jaar eerder: het aantal steeg van ruim 800 leerlingen naar ongeveer 850 leerlingen nu. Ook in vergelijking met 2013/2014 wisselden in 2017/2018 tussentijds of aan het einde van het schooljaar meer leerlingen van schooltype. Er stromen niet alleen meer leerlingen vanuit het basisonderwijs naar het speciaal (basis)onderwijs. Ook de terugstroom vanuit het speciaal (basis)onderwijs naar het basisonderwijs is toegenomen. De doorstroom van het sbo naar het so is relatief het meest toegenomen. De instroom vanuit het so naar het sbo nam licht af.

Bijna 9 procent leerlingen met extra ondersteuning • Uit een bevraging van 175 reguliere basisscholen (niet representatief) blijkt dat het aandeel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften naar schatting iets onder de 9 procent ligt. Dit is substantieel. Vaak gaat het om leerlingen in de basisschool waarvoor zorgmiddelen van het samenwerkingsverband ingezet worden voor extra ondersteuning.

Toename aantal langdurige thuiszitters • Het aantal leerlingen in het primair onderwijs dat drie maanden of langer thuiszit neemt toe. Het gaat om iets minder dan 500 leerlingen in 2013/2014 en om 654 leerlingen in 2017/2018. Deze trend past niet bij de ambitie van passend onderwijs: zo min mogelijk thuiszitters. De registratie van thuiszitters heeft de laatste jaren meer aandacht gekregen. Dit kan een deel van de stijging van het aantal thuiszitters verklaren. De problematiek van thuiszittende leerlingen is complex. In een onderzoek naar de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp geven coördinatoren van het samenwerkingsverband aan dat verbetering van deze aansluiting juist heeft geleid tot minder thuiszitters. Toch blijft verdere ontwikkeling nodig. Een kwart tot een derde van de samenwerkingsverbanden en gemeenten verkeert nog in de start- of oriëntatiefase als het gaat om samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp (Van der Grinten, Walraven, Kooij, Bomhof, Smeets en Ledoux, 2018).

Verschil theorie en praktijk • In de media maar ook tijdens inspectiebezoeken bij scholen vertellen leraren vaak over wat zij ervaren als nadelige consequenties van passend onderwijs: thuiszitters, te veel kinderen met problemen in de klas, bureaucratie en verhoogde werkdruk. Zoveel mogelijk regulier en thuisnabij onderwijs zien leraren wel als een mooi ideaal. De realisering hiervan is niet gemakkelijk (Ledoux, 2017). Alles wat niet past binnen het 'reguliere stramien' vraagt extra tijd,

werk en reflectie. Daarnaast hebben scholen te maken met problemen zoals het lerarentekort en oplopende werkdruk. Juist het aantal vacatures voor onderwijsondersteunend personeel, dat vaak ingezet wordt voor de uitvoering van extra ondersteuning, neemt toe (zie paragraaf 2.3).

Kwetsbare keten • Passend onderwijs is een kwetsbaar proces: het gaat om een samenwerkende maar ook van elkaar afhankelijke keten van mensen, organisaties en processen. Stagnatie in die keten leidt tot problemen in de uitvoering, die vooral voelbaar zijn bij de leraar, de ouders en de leerling. In de klas wordt zichtbaar of passend onderwijs werkt. In het toezicht op de samenwerkingsverbanden zien wij nog geregeld dat de keten hapert. Procedures zijn ingewikkeld, er is veel onbekendheid met die procedures en hun mogelijkheden, lange formulieren moeten worden ingevuld en de stap naar jeugdhulp verloopt moeizaam. Wisselingen van of tekort aan personeel leiden tot vertraging in de uitvoering (zie ook Van der Grinten e.a., 2018). Bespreken met alle betrokkenen hoe processen op alle niveaus verlopen en daarvan leren, is noodzakelijk om de keten soepel te laten lopen.

Inzicht in wat werkt • De vrijheid van inrichting van samenwerkingsverbanden maakt regionaal maatwerk mogelijk. Passend onderwijs kent daardoor veel verschillende vormen. Na vier jaar werken aan passend onderwijs is het tijd dat samenwerkingsverbanden evalueren welke aanpakken werken en welke wellicht beter ingeruild kunnen worden. Concreet zicht op wat werkt, draagt mogelijk bij aan goed passend onderwijs en aan de keuze van scholen, besturen en samenwerkingsverbanden voor aanpakken die zich al bewezen hebben. Samenwerkingsverbanden zijn op dit punt sterk in ontwikkeling.

2.9 Nieuwkomers

Meer nieuwkomers, minder instroom • Het aantal nieuwkomers in het basisonderwijs is tussen 1 oktober 2017 en 1 oktober 2018 met ongeveer 6.000 toegenomen, tot 61.544. Dit is 4,3 procent van het totale aantal basisschoolleerlingen. Vorig jaar was dit 3,8 procent. Het aantal nieuwe inschrijvingen bedraagt 14.225; ongeveer 1.700 minder dan in 2017. Het aantal nieuwkomersvoorzieningen nam met drie af. Op 1 januari 2019 waren er in totaal 75 azc-scholen en grotere, relatief zelfstandige nieuwkomersvoorzieningen.

Regionale samenwerking nodig • Politieke en economische ontwikkelingen in het buitenland beïnvloeden de aantallen arbeidsmigranten en asielzoekers. Maar ook binnenlandse ontwikkelingen (opening of sluiting van een azc, personeelstekort, tekort aan huizen voor statushouders) zijn van invloed op bijvoorbeeld de verblijfsduur van asielzoekers in azc's. Deze onvoorspelbaarheid maakt het voor scholen en besturen lastig te anticiperen op veranderingen. Het is daarom essentieel regionaal een overeenkomst op te stellen tussen gemeenten en schoolbesturen. Daarin kunnen onder andere afspraken vastgelegd worden over hoe onderwijsvoorzieningen op- of afgeschaald kunnen worden bij toe- of afnemende aantallen en wie daarbij het voortouw neemt. Meestal verloopt dit soepel. Het lerarentekort maakt flexibel inspelen op wat nodig is wel extra lastig. Tijdelijke aanstellingen zijn in tijden van krapte moeilijk te vervullen. Het behoud van expertise en de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs komen daarmee onder druk te staan.

Stabiele onderwijskwaliteit • Op 1 januari 2019 voldeed de onderwijskwaliteit van alle 75 nieuwkomersvoorzieningen aan de daarvoor gestelde eisen. Twee voorzieningen waren goed en twee kregen dit jaar het predicaat Excellente School. De kwaliteit van de nieuwkomersvoorzieningen is de laatste jaren stabiel voldoende.

Veel schoolwisselingen • De schoolloopbaan van nieuwkomers vertoont vaak breuken. Bijna een derde van de nieuwkomers die in 2014 startte in groep 3, is na drie jaar minimaal één keer van school veranderd. Deels heeft dit te maken met de verhuizingen behorend bij de asielprocedure en/of met de overstap van een nieuwkomersvoorziening naar een reguliere school. Ook kinderen van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa verhuizen regelmatig, waardoor ook zij geregeld van

school veranderen (Vogels, Gijsberts en Den Draak, 2014). Schoolovergangen maken het inlopen van onderwijsachterstanden extra moeilijk.

Uitstroom naar vo • Nieuwkomers stromen in vergelijking met andere leerlingen bijna drie keer zo vaak uit naar de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en bijna acht keer vaker naar het praktijkonderwijs (tabel 2.9a). Nieuwkomers die 4 jaar of langer in Nederland zijn, stromen vaker naar hogere onderwijsniveaus uit dan nieuwkomers die korter in Nederland verblijven. De vraag is of het basisonderwijs er in de beschikbare tijd in slaagt om bij nieuwkomers een voldoende basis te leggen voor een passende uitstroom naar het vo. Het aantal nieuwkomers binnen een school is daarbij vaak te klein voor apart beleid of een aparte aanpak. Toch is dit wel wat deze groep leerlingen nodig heeft. Positief in dit verband is dat 70 procent van de 92 bevraagde directeuren aangeeft dat de leraren op hun scholen zich professionaliseren op het terrein van NT2. Op schoolniveau is nog een stap verder nodig. Voor elke basisschool is het van belang te beschikken over een plan hoe zij op een verantwoorde manier onderwijs aan nieuwkomers vorm geeft, zowel voor scholen die al te maken hebben met nieuwkomers als scholen waar dit (nog) niet het geval is. Een plan dat verder reikt dan het eerste jaar, en een periode van minimaal vier jaar bestrijkt, de tijd die nodig is om een nieuwe taal behoorlijk te beheersen.

Tabel 2.9a Percentage leerlingen naar schooladvies, nieuwkomers en alle leerlingen in 2017/2018 (n nieuwkomers=5.232)

	Alle leerlingen	Nieuwkomers	Nieuwkomers <4 jaar in NL	Nieuwkomers >= 4 jaar in NL
Voortgezet speciaal onderwijs	0,1	0,4	0,6	0,3
Praktijkonderwijs	0,9	6,9	9,9	5,1
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	5,9	14,7	19,4	11,7
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo – kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	3,5	6,6	7,7	6,0
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	9,2	10,6	10,5	10,7
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo – gemengde/theoretische leerweg vmbo	3,6	4,1	4,2	4,0
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	17,8	17,1	16,4	17,7
Gemengde/theoretische leerweg vmbo – havo	8,8	7,8	6,4	8,7
Havo	18,7	12,9	10,5	14,4
Havo/vwo	10,1	7,1	6,1	7,6
Vwo	21,2	11,7	8,2	13,9

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019d

2.10 Nabeschouwing

Tevredenheid en zorg • De kwaliteit van de individuele instellingen (scholen en besturen) is veelal voldoende. Op 98 procent van de basisscholen is er minimaal sprake van basiskwaliteit. 80 procent van de besturen heeft de kwaliteitszorg op orde. Zorgen zijn er op stelselniveau over de dalende trend in de taal- en rekenresultaten en kansenongelijkheid in schooladvisering.

Verschillende perspectieven op kwaliteit • Afhankelijk vanuit welk perspectief je vraagt naar de kwaliteit van het onderwijs, verschilt het antwoord op deze vraag. Voldoen de meeste scholen en besturen aan de basiskwaliteit? Ja. Behalen scholen de doelen met betrekking tot de referentieniveaus (tenminste 65 procent van de leerlingen 2F/1S-niveau)? Nee. Het geheel lijkt minder dan de som der delen. Vanuit het perspectief van 'de waarborg', dus de deugdelijkheidseisen in de wet, is de onderwijskwaliteit voldoende. Voldoen aan de deugdelijkheidseisen blijkt echter een onvol-

doende voorwaarde voor het behalen van het referentieniveau 2F/1S voor taal en rekenen door 65 procent van de leerlingen aan het eind van de basisschool; de eerder door de commissie Meijerink gestelde ambitie (Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2008). Ook rijst de vraag waar op dit moment het eigenaarschap ligt voor deze ambities. De Onderwijsraad (2018a) wijst er ook op dat de overheid het onderwijs bekostigt om aan de wettelijke deugdelijkheidseisen te voldoen maar dat we als maatschappij meer verwachten dan de minimale kwaliteit.

Naar een collectieve ambitie • Discussie is nodig om te komen tot een breed gedragen, collectieve ambitie. Deze collectieve ambitie gaat over de ijkpunten in ons onderwijs en reikt verder dan de hoogte van de resultaten voor taal en rekenen. De maatschappelijke opdracht aan scholen (het wat) staat hierbij centraal: welke brede onderwijsdoelen willen we nastreven met ons onderwijs om alle leerlingen goed voor te bereiden op de maatschappij van de toekomst? Op welk niveau? Welke benchmarks kunnen ons daarbij helpen? Vanuit een meer gedeeld beeld over het 'wat' en de daarmee beoogde resultaten kunnen besturen, scholen en opleidingen hier doelgerichter inhoud aan geven binnen hun eigen organisatie.

Meer aandacht voor de bedoeling • De ambities voor het primaire proces zijn op de meeste scholen gericht op het versterken van de basisvaardigheden. De nadruk lijkt hierbij geregeld op de vorm te liggen, waarbij de bedoeling naar de achtergrond kan verschuiven. Wat wil je bereiken met je leerlingen en hoe kan je dit op een betekenisvolle manier doen? De essentie is om naar kinderen te kijken, luisteren, zien en horen en daarop als leraar aan te sluiten.

Versterken evaluatie eigen kwaliteit • Kwaliteitszorg is de motor van duurzame onderwijsontwikkeling. Essentieel in dit proces is dat een school de eigen visie vertaalt in concreet geformuleerde doelen, scherp evalueert of ze deze doelen behaalt en vervolgstappen hierop afstemt. Innovatie kan niet zonder evaluatie. Niet alleen scholen en besturen die de basiskwaliteit nog niet op orde hebben, ook de scholen en besturen die dit voldoende op orde hebben, kunnen de monitoring van de basiskwaliteit en de eigen ambities nog versterken om duurzaam zorg te dragen voor een goede onderwijskwaliteit. Van ons als inspectie mag verwacht worden dat wij enerzijds het gesprek voeren over het ambitieniveau van besturen en scholen en anderzijds kritisch blijven kijken of ons onderzoekskader voldoende bijdraagt aan het stimuleren van de onderwijskwaliteit. Zo werken wij, samen met het onderwijsveld, aan een nieuw onderwijsresultatenmodel, om leerresultaten aangepast aan de nieuwe CBS-schoolzwaartemaat te beoordelen.

Evaluatie eindresultaten problematisch • Een landelijk beeld van de eindresultaten ontbreekt dit jaar. Dit maakt het lastig om te signaleren of geambieerde doelen behaald worden en, waar nodig, de koers bij te stellen. In lijn met de autonomie van scholen en besturen voor de inrichting van hun onderwijs, hebben scholen sinds augustus 2014 de vrijheid een eindtoets te kiezen die past bij hun opvattingen over onderwijs en hun leerlingen. De vergelijkbaarheid van de toetsen onderling was al problematisch en dit wordt versterkt door verschillen tussen de leerlingpopulaties per eindtoets. Juist nu de scores op internationale reken- en taaltoetsen (TIMSS en PIRLS) duiden op teruglopende resultaten en er dus bijgestuurd moet worden, komt dit gebrek aan vergelijkbare gegevens over leerlingresultaten zeer ongelegen. Ondertussen worden maatregelen genomen om de vergelijkbaarheid van de toetsen te herstellen zodat volgend jaar weer een landelijk beeld van de leerresultaten gegeven kan worden.

Bieden van onderwijskansen • Binnen het onderwijs zien we dat leerlingen van hoger en lager opgeleide ouders een andere schoolloopbaan volgen. De samenhang tussen schoolsucces en het opleidingsniveau van ouders is deels te verklaren vanuit verschillen in aanleg. Afkomst mag echter nooit de reden zijn voor een hoger of lager schooladvies. Als we sec naar de cijfers kijken, zien we wel aanwijzingen in die richting. Kinderen van hoogopgeleide ouders stromen vaker zonder vertraging door naar havo en vwo, terwijl kinderen van laagopgeleide ouders vaker te maken krijgen met zittenblijven of verwijzing naar sbo en vaker uitstromen naar vmbo. Alertheid op onbewuste aannames bij schooladvisering blijft cruciaal bij het bieden van gelijke onderwijskansen

aan alle leerlingen. Bemoedigend is dat de bestaande verschillen in onderwijskansen niet verder opgelopen zijn.

Lerarentekort treft scholen ongelijk • Het lerarentekort treft de scholen met een complexe populatie het zwaarst. Juist op scholen met een complexe populatie waar vakbekwame leraren en continuïteit in het team essentieel zijn, is het lerarentekort het meeste merkbaar. Dit legt een zware druk op de onderwijskwaliteit van deze scholen. Dit terwijl de leerlingen op deze scholen voor hun ontwikkeling sterk aangewezen zijn op school. Het lerarentekort versterkt de ongelijkheid tussen scholen en zorgt daarmee voor een grotere kansenongelijkheid voor leerlingen van verschillende scholen.

Een groot maatschappelijk vraagstuk • Het lerarentekort leidt tot een verschuiving in accent van de onderwijskwaliteit naar de randvoorwaarden. Zonder goede randvoorwaarden komt de onderwijskwaliteit in de knel. Leraren en schoolleiders leggen het fundament voor de samenleving van morgen. Hier ligt een enorm belangrijk maatschappelijk vraagstuk.

Literatuur

Bakker, J., Denessen, E., & Brus-Laeven, M. (2007). Socio-economic Background, Parental Involvement and Teacher Perceptions of these in Relation to Pupil Achievement. *Educational Studies, 33* (2), 177–192.

Berg, D. van den, & Scheeren, J. (2018). *Arbeidsmarktanalyse primair onderwijs 2018. De arbeidsmarkt in beeld.* Den Haag: Arbeidsmarktplatform PO.

Blomert L. (2005). *Dyslexie in Nederland. Theorie, praktijk en beleid.* Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.

CBS/DUO/OCW (2019). *Lerarentekort in het primair onderwijs*. Geraadpleegd op 6 maart 2019 van: https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po/personeel-po/prognoses-arbeidsmarkt-po

Driessen, G., Leest, B., Mulder, L., Paas, L., & Verrijt, T. (2014). *Zittenblijven in het Nederlandse basisonderwijs: een probleem?* Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2008). *Over de drempels met taal en rekenen. Hoofdrapport.* Enschede: Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen.

Feron, E., Schils, T., & Weel, B. ter (2015). *Does the Teacher Beat the Test? The Value of the Teacher's Assessment in Predicting Student Ability.* Den Haag: Cultureel Planbureau (CPB).

Gemeente Almere (2016). *Lokale Staat van het Onderwijs 2014/2015*. Almere: Gemeente Almere, Onderzoek & Statistiek.

Gemeente Almere (2018). *Lokale Staat van het Onderwijs 2016/2017*. Almere: Gemeente Almere, Onderzoek & Statistiek.

Goldhaber, D., Quince, V., & Theobald, R. (2017). Has It Always Been This Way? Tracing the Evolution of Teacher Quality Gaps in U.S. Public Schools. *American Educational Research Journal, 54* (2), 325-359.

Grinten, M. van der, Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E., & Ledoux, G. (2018). *Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018.* Utrecht: Oberon; Nijmegen: KBA Nijmegen; Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Inspectie van het Onderwijs (2010). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs. Een onderzoek naar opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs.* 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 financiële staat van het onderwijs 2017.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Kansen(on)gelijkheid bij de overgangen po-vo. Bevindingen en bevorderende en belemmerde factoren.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018c). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019a, nog te verschijnen). *De basis op orde. Reken- en wiskundeonderwijs aan (potentieel) hoogpresterende leerlingen.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019b, nog te verschijnen). *Dyslexieverklaringen in het basis- en voortgezet onderwijs. Verschillen tussen basisscholen nader bezien.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019c, nog te verschijnen). *Peil. Mondelinge taalvaardigheid. Einde basisonderwijs 2016 – 2017.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019d). *Technisch rapport Primair Onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2019.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Koopman, P.N.J., & Ledoux, G. (2018). *Kenmerken van leerlingen in het speciaal basisonderwijs tussen 2008 en 2018*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Lachmansingh, V. (2016). *The Distribution of Teacher Quality in Relation to the Socioeconomic Status of Students.* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam (masterthesis).

Langen, A. van [et. al] (2017). *Peilingsonderzoek Mondelinge taalvaardigheid in het basisonderwijs Rapportage*. Nijmegen: KBA.

Ledoux, G., Eck, E. van, & Roeleveld, J. (2012). *Achterblijvende onderwijsresultaten in het basisonderwijs van Almere*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Ledoux, G. (2017). *Stand van zaken evaluatie passend onderwijs.* Deel 3: Wat betekent passend onderwijs tot nu toe voor leraren en ouders. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Meelissen, M.R.M., & Punter, R.A. (2016). *Twintig jaar TIMSS: ontwikkelingen in leerlingprestaties in de exacte vakken in het basisonderwijs 1995-2015*. Enschede: Universiteit Twente.

Nelen, W., Wit, W. de, Golbach, M., Druten, L. van, Deen, C., & Scholte, R. (2018). *Sociale veiligheid in en rond scholen. Primair Onderwijs 2010-2018 (regulier, speciaal en speciaal basis onderwijs). Voortgezet (Speciaal) Onderwijs 2006-2018.* Nijmegen: Praktikon B.V.

Oomens, M., Scholten, F., & Luyten, H. (2017). *Evaluatie Wet Eindtoetsing PO. Tussenrapportage 2017*. Utrecht: Oberon.

OCW (2018). *Kamerbrief over schooladviezen en resultaten op eindtoets in schooljaar 2017-2018*. 29 november 2018. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Onderwijsraad (2018a). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden. Naar meer eenvoudige bekostiging en betere verantwoording van besteding van publieke middelen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018b). *Een krachtige rol voor schoolleiders.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018c). *Toets wijzer. Naar een eigen(tijdse) wijze van toetsen en examineren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Pameijer, N., & Minderhout, M. van (2017). Doubleren of doorstromen: wat is zinvol in het primair onderwijs. *LBBL Beter begeleiden, maart,* 18-26.

Rodriques, R. (2018). Opstellen van een schooladvies. Onderzoek naar leerkrachtervaringen. *Jeugd in School en Wereld*, *102* (7), 32-35.

Tierolf, B., Gilsing, R., & Steketee, M. (red.)(2017). *Kinderen in tel. Het leven en de ontwikkeling van kinderen tussen 2013 en 2015. Databoek 2016.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

TNO (2018). *Arbobalans 2018. Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland.* Leiden: TNO.

Unesco (2018). *Migration, Displacement and Education: Building Bridges, No Walls. Global Education Monitoring Report 2018.* Paris: Unesco.

Vogels, R., Gijsberts, M., & Draak, M. den (2014). *Poolse, Bulgaarse en Roemeense kinderen in Nederland. Een verkenning van hun leefsituatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Vuuren, D. van, & Wiel, K. van der (2015). *Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs: Een inventarisatie van de voor- en nadelen.* Den Haag: Cultureel Planbureau (CPB).

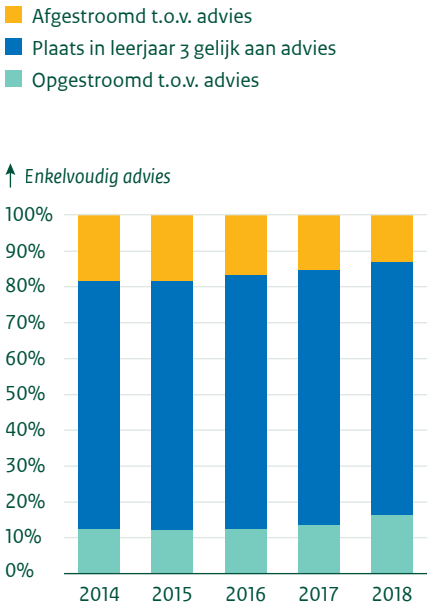
Wagenaar, H., Schoot, F. van der, & Hemker, B. (2011). *Balans Actief burgerschap en sociale integratie. Uitkomsten van de peiling in 2009.* Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.

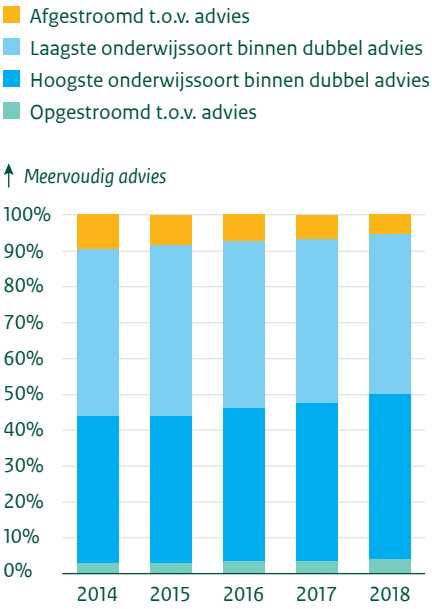
3 Voortgezet onderwijs

3.1	Participatie	89
3.2	Studiesucces	91
3.3	Kwaliteit scholen	100
3.4	Onderwijsproces	104
3.5	Sociale kwaliteit	106
3.6	Sturing op kwaliteit	107
3.7	Passend onderwijs	110
3.8	Nabeschouwing	110

Voortgezet onderwijs

Meer opstroom dan afstroom in de onderbouw



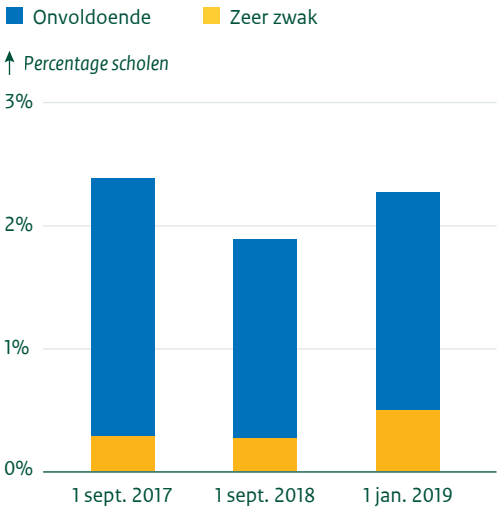


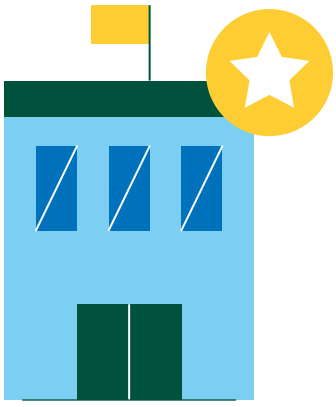
In 2018 stromen er voor het eerst meer leerlingen in de onderbouw op dan af. Dit vindt plaats op alle schoolsoorten. Het geldt voor zowel jongens als meisjes en zowel voor leerlingen met als zonder migratieachtergrond.



Kwaliteit scholen

Ten opzichte van 2017 hebben meer scholen basiskwaliteit. Het aandeel onvoldoende afdelingen daalde, maar het aandeel zeer zwakke afdelingen nam licht toe. Havoafdelingen zijn het vaakst onvoldoende of zeer zwak; vmbo-g/t afdelingen het minst vaak.

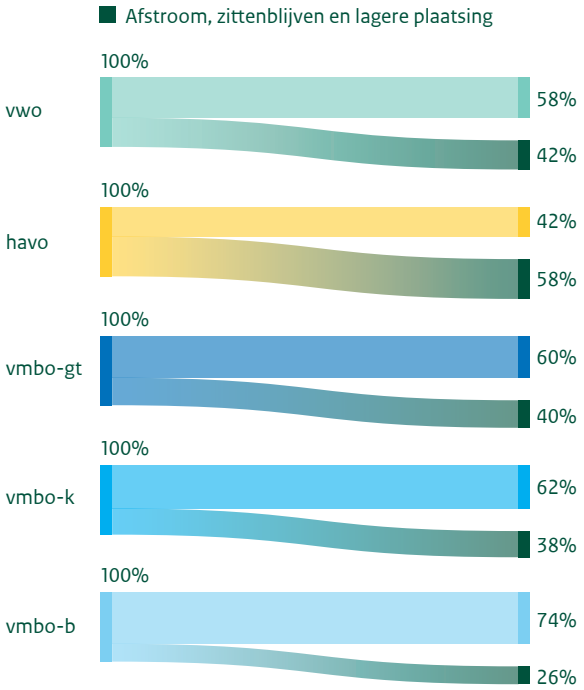






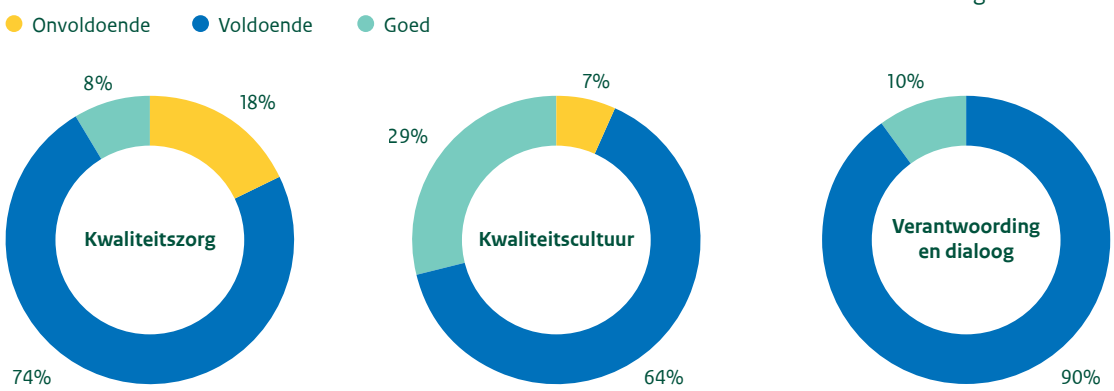
Standaardroute niet gegarandeerd

Lang niet alle leerlingen halen een diploma op het niveau van hun basisschooladvies in de tijd die daar per schoolsoort voor staat. Dit varieert van 42 procent voor leerlingen met een havoadvies tot 74 procent voor leerlingen met een vmbo-basisadvies. Afstroom en lagere plaatsing zijn de belangrijkste redenen waarom leerlingen niet nominaal het diploma halen.



Kwaliteitszorg niet overal op orde

Bij bijna 1 op de 5 onderzochte besturen is de kwaliteitszorg niet op orde. Ook bij afdelingen is de onderwijskwaliteit niet altijd geborgd: bij 18 procent kan de kwaliteitszorg beter.



Bron: IvhO 2019b



Samenvatting

Veranderingen in het schoollandschap • Een aantal ontwikkelingen zorgt voor verschuivingen in het schoollandschap. Behalve in de grote steden krijgen vrijwel alle scholen te maken met krimp. Het percentage deelnemers aan de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo neemt al jaren sterk af. Het aandeel havo en vwo neemt geleidelijk toe. Het aandeel vmbo-breed in de grote steden groeit ten koste van scholen met alleen de beroepsgerichte leerwegen. De ontwikkeling naar minder brede scholengemeenschappen is onlangs gestagneerd. Een breed palet aan profielscholen maakt inmiddels onlosmakelijk deel uit van het scholenveld. Ook neemt het aantal maatwerkdiploma's toe.

Wisselend beeld leerlingprestaties • De prestaties van leerlingen laten positieve maar ook enkele minder positieve ontwikkelingen zien. Een gunstige bevinding is dat er in 2018 voor het eerst meer opstroom dan afstroom plaatsvindt in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Daarbij is de ongelijkheid waar de inspectie twee jaar geleden over rapporteerde niet verder opgelopen. 'Stapelen' van diploma's neemt licht toe. Ook positief is de stijging van het aandeel leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond op de havo en het vwo. De daling van het slagingspercentage, dat zichtbaar werd in 2017, zette in 2018 niet door: de lange termijn laat een vrij stabiel beeld zien. Op het vwo en vooral op de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo behalen de leerlingen iets hogere cijfers dan op de andere schoolsoorten. Minder positief is dat de prestaties van leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond, leerlingen met lager opgeleide ouders en vaak ook jongens achterblijven. Zittenblijven blijft hardnekkig vaak voorkomen op scholen. Ook constateren we verschillen in prestaties tussen schoolsoorten. Vooral de prestaties van havoleerlingen vallen in negatieve zin op.

Positieve oordelen over afdelingen • In 2017/2018 nam opnieuw het aandeel afdelingen van voldoende kwaliteit toe. Dit hangt samen met de beoordeling van de onderwijsresultaten. Deze valt steeds vaker positief uit: 95,6 procent van de afdelingen kreeg in 2018 het oordeel voldoende. Het aantal zeer zwakke afdelingen bleef per 1 september 2018 vrijwel gelijk maar verdubbelde in de drie maanden daarna. Bij de oordelen over schoolsoorten valt de havo uit de toon. In 2018 kwamen er twaalf nieuwe excellente afdelingen bij. Er zijn nu 110 excellente afdelingen in het voortgezet onderwijs. In 2017/2018 kregen 49 afdelingen de waardering goed, die als voorwaarde geldt om deel te mogen nemen aan het excellentietraject. Het gaat goed met de praktijkscholen. Maar liefst dertien praktijkscholen zijn excellent, slechts één praktijkschool is van onvoldoende kwaliteit.

Onderwijsproces meestal voldoende • Het onderwijsproces is in het algemeen op orde. Op de belangrijkste onderdelen voldoet ruim 90 procent van de onderzochte afdelingen ten minste aan basiskwaliteit. Verder blijkt uit recent onderzoek van de inspectie dat leerlingen in Nederland maar matig gemotiveerd zijn om te leren op school. Ze voelen zich niet vaak uitgedaagd door de leraar of de lesstof. Ze worden vooral gedreven door het diploma dat ze kunnen behalen en de hoop op een goede toekomst. Hoge verwachtingen en uitdagend onderwijs blijken samen te hangen met betere examencijfers.

Burgerschapsonderwijs doet er toe • Op veel scholen voor havo en vwo is de burgerschapskennis van leerlingen in het derde leerjaar hoger dan in de eerste klas. Op vmbo-scholen is van een dergelijke groei in kennis veel minder sprake. Dat geldt ook voor de burgerschapshoudingen van leerlingen. Wel nemen op relatief veel vmbo-scholen de burgerschapsvaardigheden van leerlingen toe. Leerlingen met lager opgeleide ouders en op lagere schoolsoorten hebben de minste burgerschapscompetenties. Op scholen die veel burgerschapsonderwijs geven, is deze achterstand beduidend minder.

Kwaliteitszorg niet overal op orde • Besturen hebben niet allemaal voldoende grip op wat er op hun scholen gebeurt. Ongeveer een op de vijf besturen die in 2017/2018 zijn onderzocht heeft onvoldoende zicht op de kwaliteit van het onderwijs en stuurt te weinig op verbetering. Ook op schoolniveau kan de kwaliteitszorg beter. Op 18 procent van de onderzochte afdelingen is dit belangrijke onderdeel als onvoldoende beoordeeld.

Lerarentekort risico voor onderwijskwaliteit • Het lerarentekort vormt in Nederland op dit moment een van de grootste risico's in het onderwijssysteem. In het voortgezet onderwijs wordt een oplopend tekort verwacht van 1.057 fte in 2023 naar 1.434 fte in 2028 (CBS/DUO/OCW, 2019). Dit kan ertoe leiden dat scholen zich genoodzaakt zien lessen te laten geven door docenten die voor dat vak, of in het geheel, niet bevoegd zijn. Dit is nadelig voor de kwaliteit van het onderwijs.

3.1 Participatie

Minder leerlingen in het voortgezet onderwijs • Het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs daalt vanaf het schooljaar 2017/2018 (tabel 3.1a). Dit zet naar verwachting de komende jaren door. In vrijwel alle gebieden krijgen scholen te maken met krimp. Deze krimp treedt niet, of minder op in de grote steden (OCW, 2018).

Tabel 3.1a Aantal leerlingen in het voorgezet onderwijs in de periode 2014/2015-2018/2019

2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019*
991.950	1.001.963	1.002.096	992.081	974.911

** voorlopige gegevens*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Verschuivingen over schoolsoorten • Naast een daling van het leerlingenaantal is er sprake van een kleine verschuiving over de schoolsoorten (tabel 3.1b). Het percentage leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo neemt al jaren af. Het aandeel havo en vwo neemt toe. De verklaring voor deze verschuiving kan gezocht worden in het samenspel van stijgende basisschooladviezen en het toegenomen meritocratisch functioneren van onze samenleving. Dit heeft de (opwaartse) druk om een succesvolle schoolloopbaan te realiseren aanzienlijk vergroot (Elffers, 2018).

Tabel 3.1b Percentage leerlingen naar schoolsoort in leerjaar 3 (n 2017/2018= 196.929)*

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Praktijkonderwijs	2,7	2,9	2,9	2,9	2,8
Vmbo-basis	10,6	10,6	10,5	10,2	9,2
Vmbo-kader	14,4	14,5	14,3	14,6	14,3
Vmbo-g/t	26,9	27,1	27,3	26,9	26,9
Havo	20,6	20,7	20,7	20,8	21,5
Vwo	21,5	21,3	21,6	21,8	22,4
Driejarige brugklas	3,0	2,7	2,3	2,4	2,6
Internationaal Baccalaureaat	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3

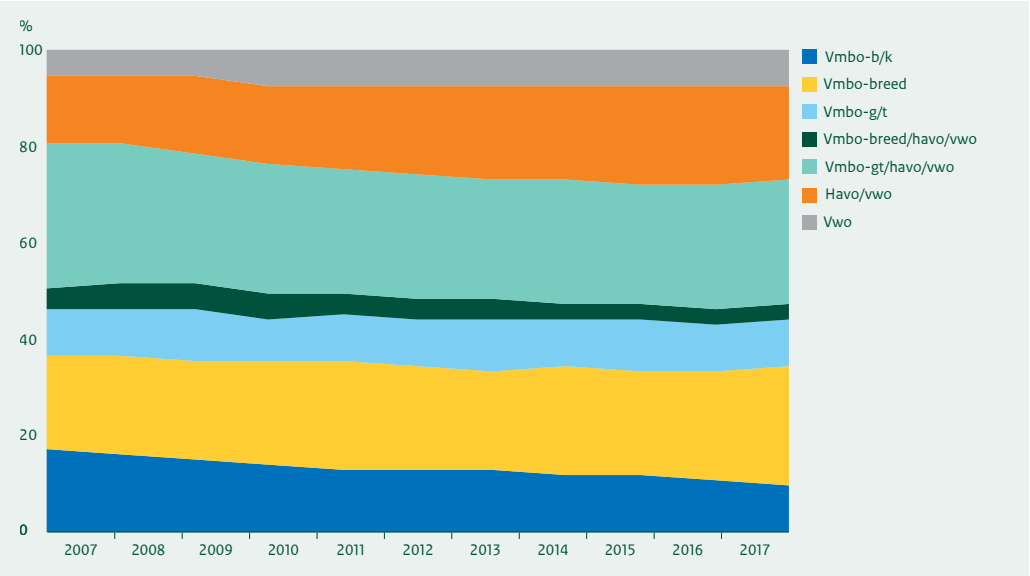
**alleen leerlingen die voor de eerste keer in leerjaar 3 zitten*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Meer migrantenleerlingen op hogere niveaus • Het aandeel leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond dat naar de havo of het vwo gaat is de laatste jaren toegenomen. Leerlingen met een Marokkaanse of Turkse achtergrond zijn steeds vaker op havo of vwo te vinden. In schooljaar 2005/2006 zat een op de vijf jongeren met een Marokkaanse achtergrond in leerjaar 3 op de havo of het vwo. In het schooljaar 2016/2017 was dat bijna een op de drie. Leerlingen met een Iraanse achtergrond volgen het vaakst havo of vwo in leerjaar 3, vaker dan leerlingen met een Nederlandse achtergrond. Leerlingen met een Afghaanse en Irakese achtergrond gaan minder vaak naar havo of vwo dan leerlingen met een Nederlandse achtergrond, maar vaker dan leerlingen uit de grootste niet-westerse herkomstgroepen (CBS, 2018). Leerlingen met een westerse migratieachtergrond volgen vaak onderwijs op een hoog niveau. Zij staan bijvoorbeeld vaker ingeschreven voor het vwo dan leerlingen zonder migratieachtergrond. Een kanttekening bij deze positieve uitkomst is dat leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond nog steeds vaker zakken voor hun eindexamen dan leerlingen zonder migratieachtergrond (Inspectie van het Onderwijs, 2018b). Bij alle schoolsoorten daalt zelfs het slagingspercentage van eerste generatie leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond.

Leerling met laagopgeleide ouders vaak op vmbo • Leerlingen met lager opgeleide ouders staan relatief vaak ingeschreven voor een vmbo-opleiding, terwijl kinderen van ouders met een hbo- of wo-opleiding vaker staan ingeschreven voor de havo of het vwo. Zo heeft een leerling waarvan een van de ouders een academische opleiding heeft, ongeveer 50 procent kans om in leerjaar 3 in het vwo geplaatst te worden. Voor een leerling met ouders met een mbo 3- of mbo 4-opleiding is dit slechts 15 procent. Deze leerling heeft ruim 10 procent kans om in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo geplaatst te worden, terwijl dit voor een leerling met academisch opgeleide ouders slechts 1,3 procent is. Jongens volgen in leerjaar 3 vaker dan meisjes praktijkonderwijs of vmbo-onderwijs. Meisjes zitten vaker dan jongens op havo en vwo (46,2 versus 41,6 procent).

Aandeel brede scholengemeenschappen daalt niet verder • Tot voor kort liep het aandeel brede scholengemeenschappen vooral in de grote steden sterk terug ten gunste van havo/vwo- scholen en scholen voor vmbo-breed. Maar de ontwikkeling naar minder brede scholengemeenschappen – vaak gezien als negatieve factor ten aanzien van integratie en kansengelijkheid - is onlangs gestagneerd (figuur 3.1a). Het aandeel vmbo-breed in de grote steden neemt toe ten koste van scholen voor alleen de beroepsgerichte leerwegen.

Figuur 3.1a Ontwikkeling in het aanbod van vestigingen in zeer stedelijke gebieden in de periode 2007/2008-2017/2018 (n=321)

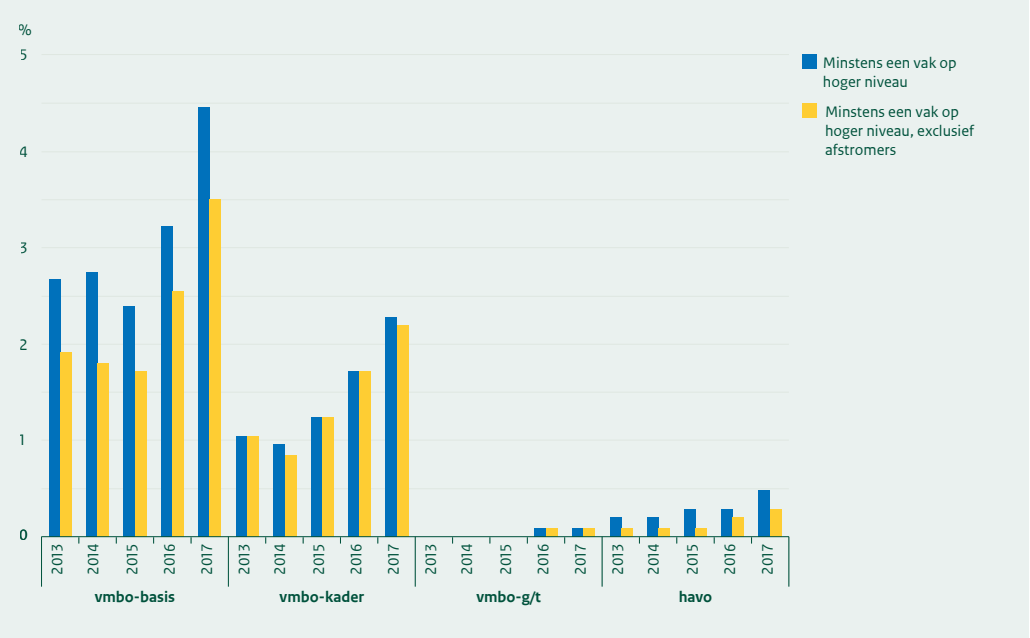


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Profilering kenmerk van ons stelsel • Scholen hebben de behoefte, of voelen de noodzaak (concurrentie, krimp) om zich te onderscheiden. Ook is er kennelijk vraag naar onderwijs dat aansluit bij de (vermoede) talenten of wensen van leerlingen. Scholen profileerden zich traditiegetrouw al naar richting en pedagogisch concept, maar tegenwoordig ook vaak naar aanbod. Het lijkt erop dat profileringen het onderwijslandschap verrijken, maar er zijn ook kanttekeningen te plaatsen. Blijft bij alle aandacht voor het profiel de basiskwaliteit wel behouden? Draagt profilering niet onbedoeld bij aan kansenongelijkheid en segregatie? Wordt er wel verantwoord geëxperimenteerd met nieuwe onderwijsvormen? Zie hiervoor verder hoofdstuk 1.

Vaker maatwerkdiploma's • Het aantal leerlingen dat een maatwerkdiploma (diploma na examen dat op verschillende niveaus is afgerond) behaalt, is nog steeds klein. In 2017 ging het om ruim 1.500 examenkandidaten. Hiervan was ongeveer de helft leerling van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Wel is sprake van een toename. In de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo verdubbelde het percentage leerlingen met een maatwerkdiploma de afgelopen twee jaar, van 1,8 procent in 2015 naar 3,7 procent in 2017 (figuur 3.1b). Dat leerlingen nog zo weinig kiezen voor maatwerk heeft vermoedelijk verschillende oorzaken. Om te beginnen bieden niet alle scholen een maatwerktraject aan, wat overigens ook niet verplicht is. Maar ook is het denkbaar dat scholen het maatwerkdiploma wel aanbieden, maar het in de praktijk niet stimuleren vanwege inhoudelijke en organisatorische belemmeringen. Ook durven leerlingen soms een vak niet op een hoger niveau te examineren omdat zij, in het geval dat ze het onverhoopt niet halen, dat vak op hetzelfde niveau moeten herkansen. Een andere overweging van leerlingen kan zijn dat zij van het vervolgonderwijs weinig waardering verwachten voor een diploma met een of meer vakken die op een ander niveau zijn afgesloten: minder uniformiteit van het diploma doet afbreuk aan het civiel effect ervan (Onderwijsraad, 2015).

Figuur 3.1b Percentage leerlingen dat een vak afsluit op een hoger niveau in de periode 2012/2013-2016/2017 (n 2016/2017=161.910)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

3.2 Studiesucces

Diploma's

Minder vmbo-basisdiploma's, meer havo • De afgelopen tien jaar daalt het aandeel gediplomeerden in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo (tabel 3.2aa). Het aandeel havodiploma's is in diezelfde tien jaar gestegen, evenals het aandeel diploma's van de gemengde/theoretische leerweg. Bij de overige schoolsoorten zijn er nauwelijks verschillen met tien jaar geleden.

Tabel 3.2aa Verdeling diploma's over schoolsoorten in de periode 2008/2009-2017/2018 (in percentages, n=182.567)

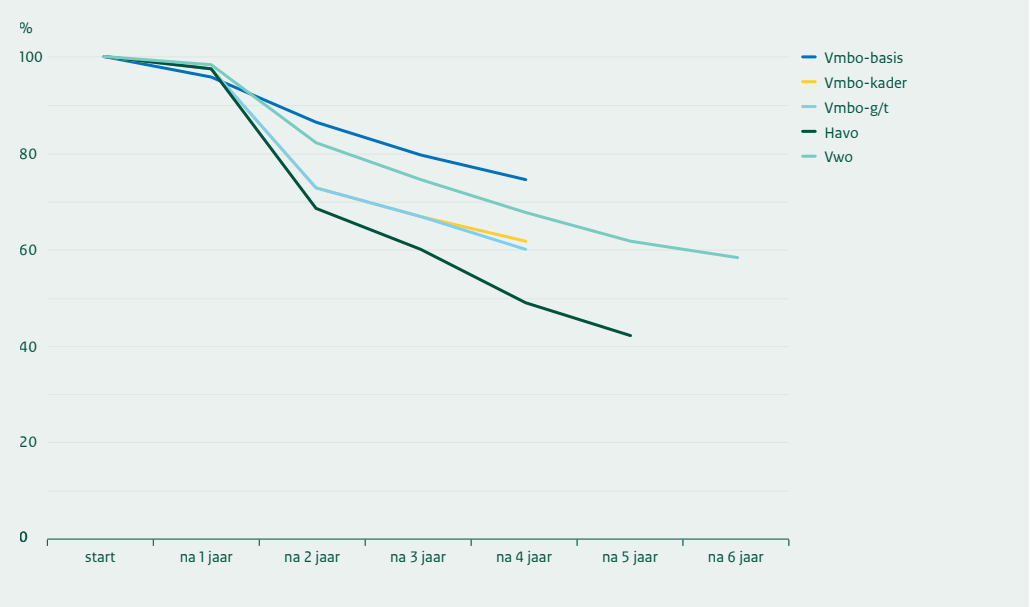
	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018
Vmbo-basis	13,3	13,0	12,1	11,8	11,4	11,4	11,2	11,0	10,9	10,3
Vmbo-kader	15,4	15,4	14,9	14,6	14,4	14,7	14,9	15,2	15,3	15,1
Vmbo-g/t	27,7	27,8	27,9	27,4	28,8	29,4	29,7	29,6	29,4	28,9
Havo	23,7	25,0	25,5	26,7	25,9	25,9	25,5	26,3	25,6	26,4
Vwo	19,9	18,8	19,6	19,5	19,5	18,5	18,6	17,9	18,8	19,3
Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Op- en afstroom in de onderbouw

Standaardroute niet gegarandeerd • Het is niet vanzelfsprekend dat leerlingen in het voortgezet onderwijs onvertraagd een diploma behalen op het niveau van het basisschooladvies waarmee ze het voortgezet onderwijs binnenkwamen. Het percentage leerlingen dat in de verwachte tijd een diploma behaalt op ten minste het niveau van het basisschooladvies of opstroomt varieert tussen 42 procent van de leerlingen met een havoadvies tot 74 procent van de leerlingen met een advies voor de basisberoepsgerichte leerweg (figuur 3.2b). De redenen dat leerlingen niet in de tijd die ervoor staat (de nominale tijd) het verwachte diploma behalen, zijn plaatsing op een ander niveau, veranderen van schoolsoort, zittenblijven of zakken voor het examen. De mate waarin dit gebeurt, varieert tussen de schoolsoorten en over de tijd. Afstroom en lagere plaatsing vormen de belangrijkste redenen waarom leerlingen niet nominaal het diploma halen.

Figuur 3.2b Percentage leerlingen dat onvertraagd onderwijs volgt op niveau basisschooladvies of op een hoger niveau, per leerjaar naar advies, cohort 2011* (n=116.820)



**exclusief meervoudige adviezen*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Jongens vallen vaker terug dan meisjes • Tussen jongens en meisjes zijn er grote verschillen in het percentage dat onvertraagd een diploma haalt op het niveau van het basisschooladvies. Dit geldt in het bijzonder voor leerlingen die het voortgezet onderwijs binnenkomen met een advies voor de gemengde/theoretische leerweg of de havo. Van jongens met een havoadvies heeft na vijf jaar slechts 35 procent ten minste een havodiploma, bij meisjes is dit 50 procent. Vergelijkbare verschillen zien we tussen leerlingen zonder of met een niet-westerse migratieachtergrond en naar opleidingsniveau van de ouders (figuur 3.2c).

Figuur 3.2c Percentage jongens en meisjes met een havoadvies dat onvertraagd havo-onderwijs volgt of onderwijs op een hoger niveau, per leerjaar en naar migratieachtergrond en opleiding ouders, cohort 2011* (n=20.923)



**exclusief meervoudige adviezen*
Bron: Resultaten eigen berekeningen IvhO op basis van niet-openbare microdata CBS, Inspectie van het Onderwijs, 2019b

In 2018 meer opstroom dan afstroom • In 2018 stromen er voor het eerst meer leerlingen in de onderbouw op dan af. Dit vindt plaats op alle schoolsoorten en geldt zowel voor leerlingen die een enkelvoudig advies krijgen, als voor leerlingen met een breder advies (tabel 3.2a). Ook zitten steeds meer leerlingen in leerjaar 3 óp het niveau van het basisschooladvies (gemiddeld over de enkelvoudige en meervoudige adviezen 59 procent). De toegenomen opstroom is zichtbaar bij zowel jongens als meisjes en ook bij leerlingen zonder en met een migratieachtergrond. Dit geldt ook voor de afname van de afstroom.

Tabel 3.2a Percentage leerlingen dat is op- of afgestroomd ten opzichte van het basisschooladvies, naar enkel- of meervoudig advies in de periode 2013/2014-2017/2018 (n=180.328)

		2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Enkelvoudig advies	Afgestroomd t.o.v. advies	18,6	18,4	17,0	15,5	13,2
	Plaats in leerjaar 3 gelijk aan advies	69,0	69,5	70,5	70,8	70,4
	Opgestroomd t.o.v. advies	12,4	12,1	12,5	13,7	16,4
	Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Meervoudig advies	Afgestroomd t.o.v. advies	9,5	8,5	7,3	6,4	5,3
	Laagste onderwijssoort binnen dubbel advies	46,9	47,7	46,7	45,9	44,9
	Hoogste onderwijssoort binnen dubbel advies	41,0	41,0	42,9	44,3	46,0
	Opgestroomd t.o.v. advies	2,6	2,8	3,1	3,4	3,9
	Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Voortgezet onderwijs corrigeert adviezen • Leerlingen die afstromen hebben vaak een relatief hoog basisschooladvies meegekregen. Leerlingen die opstromen kregen vaak een relatief laag advies. In de eerste drie jaren in het voortgezet onderwijs vindt dus een zekere correctie plaats van over- en onderadvisering (tabel 3.2b).

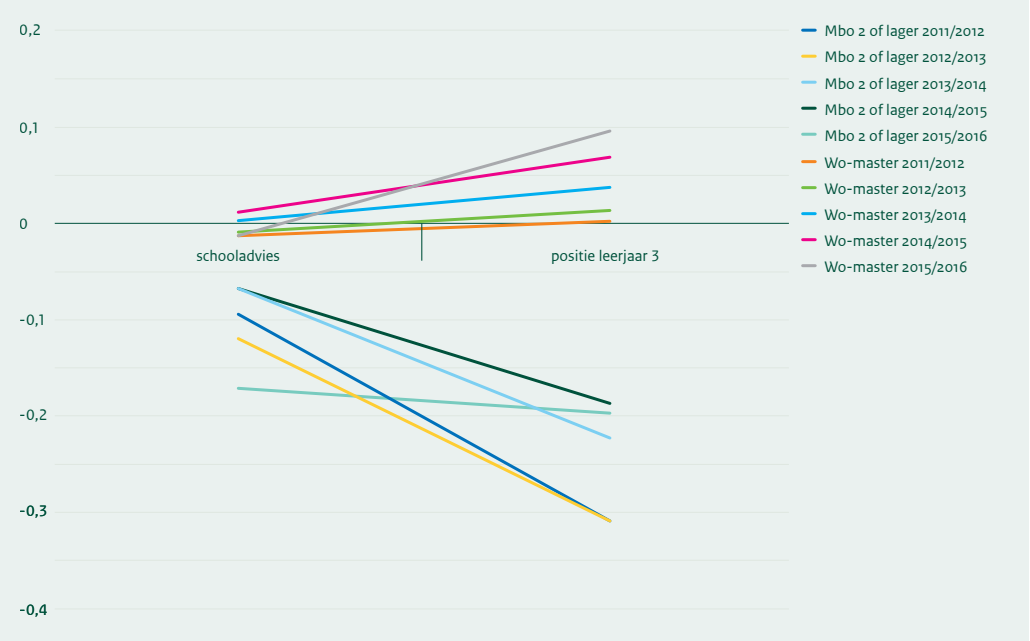
Tabel 3.2b Onderwijspositie van leerlingen in leerjaar 3 naar onder- en overadvisering, in 2016/2017 en 2017/2018 (in percentages, n 2017/2018=154.023)

		Advies min. 1 niveau lager dan toets	Advies half niveau lager dan toets	Advies gelijk aan toets	Advies half niveau hoger dan toets	Advies min. 1 niveau hoger dan toets
Afgestroomd t.o.v. advies	2016/2017	5,4	16,0	34,6	20,9	23,2
	2017/2018	7,5	16,4	29,6	22,7	23,9
Laagste onderwijssoort binnen meervoudig advies	2016/2017	6,5	21,5	38,4	24,0	9,6
	2017/2018	9,5	21,8	33,4	22,7	12,6
Plaats in leerjaar 3 gelijk aan advies	2016/2017	9,7	19,3	49,3	11,3	10,4
	2017/2018	13,4	19,3	43,2	13,1	11,0
Hoogste onderwijssoort binnen meervoudig advies	2016/2017	11,7	35,7	33,1	15,6	3,9
	2017/2018	18,5	32,5	29,9	13,5	5,6
Opgestroomd t.o.v. advies	2016/2017	30,0	31,5	29,1	5,1	4,3
	2017/2018	44,4	27,5	18,1	6,5	3,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Verschillen naar diploma ouders • De kans om op te stromen of af te stromen hangt sterk samen met het opleidingsniveau van de ouders. Leerlingen met hoogopgeleide ouders stromen vaker op en leerlingen met laagopgeleide ouders stromen vaker af tussen het moment van het basisschool-advies en het begin van leerjaar 3. Leerlingen met hoogopgeleide ouders stromen de laatste jaren vaker op. Tegelijkertijd is de afstroom van leerlingen met lager opgeleide ouders gedaald (figuur 3.2d). Dit geldt vooral voor leerlingen die in 2015 in het voortgezet onderwijs zijn gestart (een groep die relatief lage adviezen had). De ongelijkheid in niveaus is daardoor niet verder opgelopen. Dit is positief, blijkbaar lukt het leraren en schoolleiders in de onderbouw van het voortgezet onderwijs afstroom tegen te gaan en opstroom te stimuleren.

Figuur 3.2d Proportie leerlingen dat in leerjaar 3 is op- of afgestroomd ten opzichte van het basisschooladvies, naar opleidingsniveau ouders, in de periode 2011/2012-2015/2016



Bron: Resultaten eigen berekeningen IvhO op basis van niet-openbare microdata CBS, Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Scholen met opstroom spelen in op ontwikkeling • Het goed volgen en begeleiden van leerlingen kan doorslaggevend zijn voor succes op school. Dat komt naar voren in een onderzoek naar toelating en plaatsing van leerlingen bij veertien scholen in het voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2019b). In dit onderzoek zijn twee groepen scholen met elkaar vergeleken. De ene groep kenmerkt zich door veel opstroom en weinig afstroom in de onderbouw, de andere groep juist door veel afstroom en weinig opstroom. De kleinschaligheid van het onderzoek maakt dat de bevindingen indicatief zijn en niet representatief. De hierboven genoemde conclusie is gebaseerd op de bevinding in het onderzoek dat de scholen met veel opstroom goed zicht hebben op de ontwikkeling van leerlingen en daar ook op inspelen, met als oogmerk het inlopen van achterstanden of het verder verbeteren van de prestaties. Scholen met weinig opstroom hanteren strenge overgangsnormen, kijken vooral naar cijfers, zijn bezorgd om uitval en richten zich minder op de behoeften van leerlingen aan ondersteuning of extra uitdaging.

Begeleiding mogelijk belangrijker dan heterogene brugklas • Goed zicht houden op de ontwikkeling van leerlingen en daar op inspelen lijkt belangrijker voor de onderwijskansen van leerlingen dan plaatsing in heterogene (dakpan)klassen, wat in het kader van kansengelijkheid vaak genoemd wordt als effectieve interventie. In het hiervoor genoemde onderzoek troffen we namelijk evenzeer scholen aan met homogene klassen en veel opstroom, als scholen met een dakpanklas en weinig opstroom. Wat hierbij meespeelt is dat in dakpanklassen nogal eens op het laagste niveau wordt lesgegeven. Een klas heet dan in naam bijvoorbeeld vmbo-tl/havo, maar functioneert feitelijk als een vmbo-tl-klas. In de discussie over het bieden van kansen moet dus niet alleen gekeken worden naar de inrichting van de klassen (al dan niet dakpanklassen), maar vooral ook naar het onderliggende onderwijs en het volgen en begeleiden van leerlingen.

Zittenblijven

Geen daling zittenblijven • Zittenblijven, vaak een inefficiënte maatregel (Van Vuuren en Van der Wiel, 2015), blijft een hardnekkig kenmerk van het Nederlandse onderwijs. Zittenblijven komt vooral op de havo (traditioneel) veel voor. Jaarlijks blijft ruim 10 procent van de havoleerlin-

gen zitten in de bovenbouw (zie tabel 3.2c). Op het vwo en in de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo gaat het om 7 tot 8 procent van de leerlingen, in de beroepsgericht leerwegen van het vmbo om 4 tot 6 procent. Jongens blijven op alle schoolsoorten vaker zitten dan meisjes. Leerlingen met een migratieachtergrond blijven vaker zitten dan leerlingen zonder migratieachtergrond. Dit laatste is niet per se negatief. Soms benutten scholen het extra jaar om taalachterstanden in te lopen. Over de jaren heen is te zien dat er geen sprake meer is van een daling van het percentage zittenblijvers.

Tabel 3.2c Percentage leerlingen dat blijft zitten naar schoolsoort in de periode 2013/2014-2016/2017 (n 2016/2017=750.137)

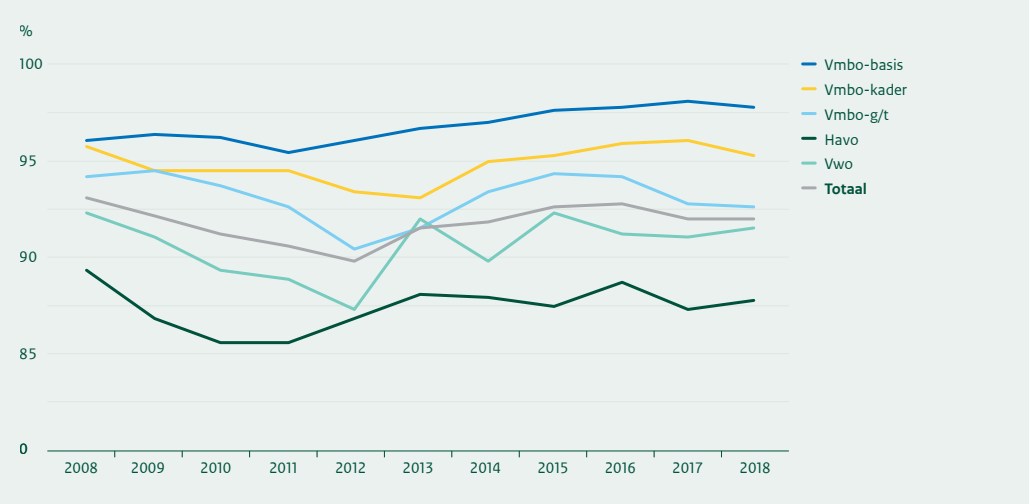
	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Onderbouw	3,4	3,2	3,5	4,0
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	6,4	6,6	6,2	6,4
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	4,1	3,6	3,3	3,6
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	7,7	7,0	6,4	7,6
Havo	11,4	10,8	11,0	11,5
Vwo	7,5	7,1	6,8	7,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Slaagkans en examens

Slagingspercentage per schoolsoort • De slagingspercentages per schoolsoort zijn, zeker de laatste vijf jaar, redelijk stabiel. Voor havo- en vwo-leerlingen geldt dat een op de tien leerlingen in het eindexamenjaar het examen niet haalt. Op de havo is dit percentage het hoogst; 12 procent van de eindexamenleerlingen slaagde in 2018 niet voor het examen. In de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo zakken nauwelijks (2 procent) leerlingen voor hun examen (figuur 3.2e). Op het vmbo slagen meisjes vaker dan jongens. Op de havo en het vwo slagen jongens iets vaker. Op alle schoolsoorten slagen leerlingen met ouders met een hbo- of wo-opleiding vaker dan leerlingen met ouders die net wel of geen startkwalificatie hebben.

Figuur 3.2e Slagingspercentage per schoolsoort in de periode 2007/2008-2017/2018 (n=198.740)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Voldoendes per vak variëren • Tussen de schoolsoorten zijn er per vak wel grote verschillen in percentages voldoendes. Zo haalde in 2018 slechts 71,5 procent van de leerlingen in de kaderberoepsgerichte leerweg een voldoende voor wiskunde, tegen 85,6 procent op het vwo. Ook schommelen de slagingspercentages voor wiskunde over de jaren heen. Zo liet de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo in 2017 een flinke dip zien (77,6 procent) die een jaar later met 83 procent ruim werd goedgemaakt (tabel 3.2d). De vakken Nederlands en Engels laten stabielere cijfers zien.

Tabel 3.2d Percentage voldoendes voor het centraal examen wiskunde naar schoolsoort in de periode 2013/2014-2017/2018 (n=179.553)

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	83,9	82,7	87,3	84,3	81,9
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	72,2	78,0	76,9	70,4	71,5
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	77,4	85,5	81,0	77,6	83,0
Havo	81,6	80,5	83,1	75,8	80,8
Vwo	82,8	90,0	87,5	87,8	85,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Cum laude zet niet echt door • In 2016 kon voor het eerst de beoordeling cum laude officieel op het diploma worden vermeld. Het aandeel leerlingen dat slaagt voor het examen met een 8 als gemiddeld cijfer, nam in 2018 niet verder toe, behalve in het vwo (tabel 3.2e).

Tabel 3.2e Percentage cum laude geslaagden naar schoolsoort (n 2018=196.419)*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vmbo-basis	0,3	0,2	0,1	0,3	0,3	1,2	1,0
Vmbo-kader	0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	1,1	1,2
Vmbo-g/t	0,7	0,5	0,7	1,2	1,2	1,4	1,3
Havo	0,5	0,8	0,4	0,5	0,7	0,9	0,8
Vwo	5,5	5,6	5,2	6,4	6,9	6,3	6,6

**vanaf 2017 registratie, daarvoor berekening*
Bron: DUO, 2018

Vaker besluit tot opnieuw afnemen examen • In 2018 is door de inspectie bij 1.415 examens (inclusief rekentoetsen) het besluit genomen dat deze geheel of gedeeltelijk opnieuw afgenomen moesten worden. Dit is een toename van 18 procent ten opzichte van het vorige examenjaar toen 1.195 keer examens opnieuw afgenomen moest worden. De redenen om te besluiten dat de examens opnieuw afgenomen dienden te worden varieerden, net als vorige jaren, van het wegvallen van internet, ICT- of andere technische problemen bij scholen, onwel geworden kandidaten, het niet-ontvangen van benodigde hulpmiddelen, of het gebruik van verboden hulpmiddelen. Bij het vmbo Maastricht werd na een melding vastgesteld dat van 353 leerlingen de schoolexamens niet geheel waren afgerond terwijl de centraal examens al waren afgenomen. De inspectie zag zich hierdoor genoodzaakt een voorgenomen besluit uit te spreken om de al gemaakte centraal examens opnieuw te laten afnemen. De minister paste vervolgens de hardheidsclausule toe waardoor de centraal examencijfers konden blijven staan en de leerlingen tot 1 januari 2019 de tijd kregen hun schoolexamens af te ronden. Zo kon het merendeel van de leerlingen alsnog hun diploma behalen. Uiteindelijk is er bij het vmbo Maastricht één centraal examen voor één vak opnieuw afgenomen.

Iets meer meldingen onregelmatigheden • De inspectie kreeg dit jaar opnieuw meer meldingen van onregelmatigheden bij de afname van centraal examens: 645 meldingen tegen 630 in het vorige examenjaar. Benadeelde leerlingen kregen de keuze het centraal examen opnieuw te maken. Dit houdt in dat bij een melding van een onregelmatigheid de inspectie kan besluiten dat geen, één of meerdere examens opnieuw afgenomen moeten worden. De betrokken leerlingen hielden daarbij het recht op een herkansing. Het aantal meldingen van een redelijk vermoeden van een onregelmatigheid door toedoen van een personeelslid is het afgelopen examenjaar iets afgenomen. Er kwamen zeven van deze meldingen binnen, waarvan er bij drie ook daadwerkelijk onregelmatigheden zijn vastgesteld. Overigens was er bij een van deze meldingen sprake van betrokkenheid van meerdere docenten. Voor 28 leerlingen werden de antwoorden waarin aanpassingen werden vastgesteld buiten de beoordeling gelaten. De leerlingen kregen daarbij de gelegenheid om het werk opnieuw te maken. In 2017 waren tien meldingen binnengekomen, waarvan bij zes ook onregelmatigheden zijn vastgesteld. Van 42 leerlingen werd het werk toen geheel of gedeeltelijk ongeldig verklaard.

Vervolgsucces

Toename stapelen • Een deel van de leerlingen start na het behalen van het diploma een nieuwe, hogere opleiding in het voortgezet onderwijs. Dit heet gediplomeerde opstroom of stapelen. Stapelen binnen het voortgezet onderwijs is de laatste vijf jaar licht toegenomen. Het komt het vaakst voor bij gediplomeerden van de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo; hier gaat ruim 15 procent door naar de havo (tabel 3.2f). Van de leerlingen met een havodiploma stapt ruim 5 procent over naar het vwo. Als de komende jaren wettelijk een doorstroomrecht wordt geregeld zullen deze percentages vermoedelijk toenemen. Scholen staan dan voor de opgave de overstap te stroomlijnen en de gediplomeerde opstromers goed te begeleiden om zittenblijven of uitval in de hogere schoolsoort te voorkomen.

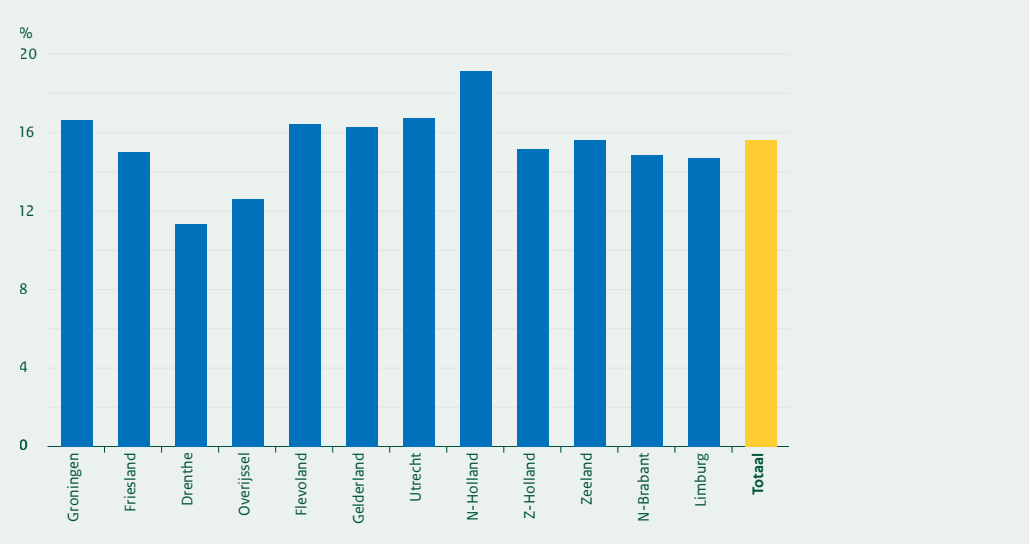
Tabel 3.2f Percentage gediplomeerden dat opstroomt naar schoolsoort in de periode 2012/2013-2016/2017 (n 2016/2017=149.289)

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Van vmbo-basis naar vmbo-kader	2,3	2,4	2,6	3,3	2,9
Van vmbo-kader naar vmbo-g/t	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
Van vmbo-g/t naar havo	12,9	13,5	14,7	15,1	15,6
Van havo naar vwo	3,2	3,5	5,1	5,2	5,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Grote regionale verschillen bij stapelen • Als het gaat om stapelen van de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo naar de havo, zijn er forse verschillen tussen provincies (figuur 3.2f). In Drenthe en Overijssel wordt weinig gestapeld (ongeveer 12 procent), in Noord-Holland veel (19 procent). In de vier grote steden stapelen leerlingen het meest. Vooral in Amsterdam (21,6 procent) en in mindere mate in Den Haag (20,7 procent) wordt veel gestapeld. Buiten de G4 ligt het aandeel stapelaars op 15,2 procent.

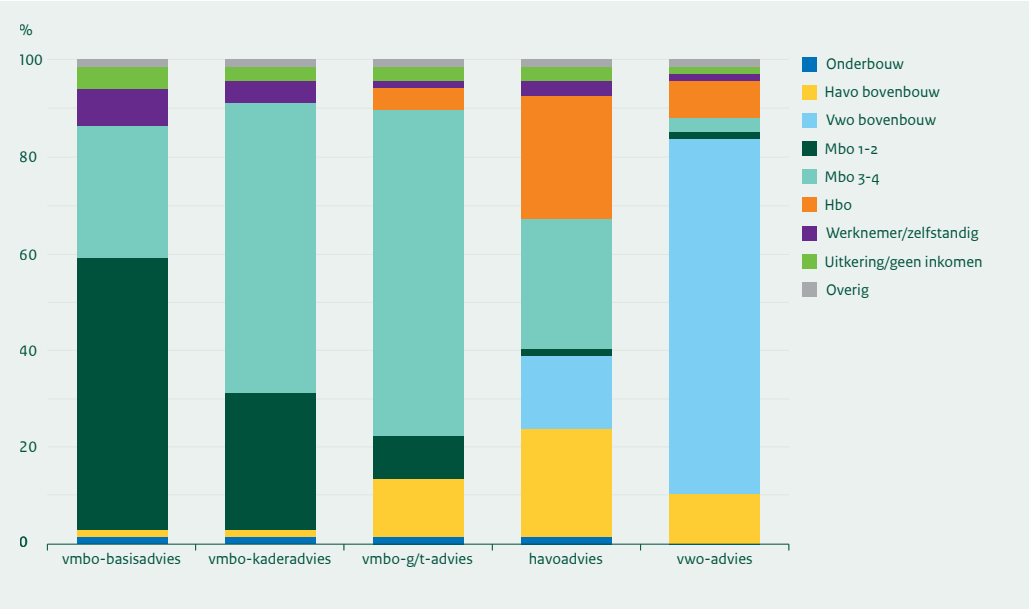
Figuur 3.f Percentage stapelaars vanuit de gemengde/theoretische leerweg naar havo, naar provincie in 2016/2017 (n=54.105)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Driekwart vmbo'ers en vwo'ers op verwacht niveau • Gemiddeld genomen zit ongeveer driekwart van de leerlingen na ruim vijf jaar op de plek die het beste aansluit op het niveau van het basisschooladvies (zie figuur 3.2g). Relatief succesvol zijn de leerlingen die met een vwo-advies het voortgezet onderwijs zijn binnen gekomen; driekwart van deze groep zit in de bovenbouw van het vwo. Ook succesvol zijn de leerlingen die met een vmbo-advies het voortgezet onderwijs zijn binnengekomen. Zij zitten in grote meerderheid in het mbo, meestal op niveau 3 en 4. Het percentage dat een opleiding op niveau 3 en 4 doet is de afgelopen 3 jaren verder toegenomen, het percentage dat een opleiding op niveau 1 of 2 doet is gedaald (van 10 naar 7 procent). Verder zit 11 procent van de leerlingen die met een vmbo-g/t-advies binnenkwamen, op de havo.

Figuur 3.2g Positie van leerlingen naar basisschooladvies 5,5 jaar na start in het voortgezet onderwijs



Bron: Resultaten eigen berekeningen IvhO op basis van niet-openbare microdata CBS, Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Vervolgsucces havisten wisselend • Voor de leerlingen die met een havoadvies het voortgezet onderwijs zijn binnengekomen, zijn de vervolgpaden logischerwijs (meer opties) veel minder eenduidig. Leerlingen met een havoadvies komen op de langere termijn op veel verschillende plekken in het onderwijsstelsel terecht. Ruim vijf jaar na de start in het voortgezet onderwijs heeft een kwart de havo nominaal doorlopen en zich ingeschreven voor een hbo-vervolgopleiding. Een vergelijkbaar aandeel heeft vertraging opgelopen en bevindt zich nog in de bovenbouw van de havo. 27 procent neemt deel aan een mbo niveau 3- of niveau 4-opleiding terwijl 14 procent in het voortgezet onderwijs is opgestroomd naar de bovenbouw van het vwo. Dit laat zien dat leerlingen met een havoadvies een zeer divers gezelschap vormen met verschillende capaciteiten en ambities.

Uitstroom praktijkonderwijs licht verbeterd • Leerlingen van het praktijkonderwijs doen geen centraal examen. De resultaten van praktijkscholen zijn daarom beperkt meetbaar. Uitstroomgegevens geven een indicatie (tabel 3.2g). Vanuit het praktijkonderwijs stroomt de meerderheid door binnen het onderwijs (vaak naar een mbo-opleiding). Daarnaast heeft ruim een kwart van de leerlingen direct na uitstroom een baan. Ruim 16 procent van de leerlingen heeft direct na uitstroom een uitkering, of geen werk en geen uitkering. Dit percentage is in 2017 lager dan in 2016. Goed nieuws voor praktijkleerlingen is dat geregeld gaat worden dat elke leerling bij het afronden van het praktijkonderwijs een schooldiploma ontvangt. Dit schooldiploma wordt gekoppeld aan een persoonlijk portfolio.

Tabel 3.2g Positie van voormalig praktijkonderwijsleerlingen, in oktober van het jaar van uitstroom, in 2016 en 2017

	Uitstroomcohort 2015/2016		Uitstroomcohort 2016/2017	
	%	n	%	n
Vervolgonderwijs	53,9	3.390	55,5	3.680
Werknemer	24,5	1.540	27,1	1.800
Werknemer en uitkering	1,4	90	0,9	60
Uitkering	9,2	580	6,3	420
Geen werk, geen uitkering	11,0	690	10,1	670
Totaal	**100**	**6.290**	**100**	**6.630**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

3.3 Kwaliteit scholen

Oordelen over scholen

Daling onvoldoende afdelingen zet door • Ten opzichte van 2017 zijn er (peildatum 1 september) meer afdelingen die voldoen aan basiskwaliteit (tabel 3.3a). Dit komt door een afname van het aantal afdelingen van onvoldoende kwaliteit (voorheen 'zwak'). De stijging van het aandeel voldoende afdelingen hangt samen met de toename van het oordeel voldoende voor de onderwijsresultaten (zie tabel 3.3c). Het aantal zeer zwakke afdelingen bleef per 1 september vrijwel gelijk maar verdubbelde de maanden daarna. Ook het aantal onvoldoende afdelingen nam in die periode licht toe. Dit komt doordat de inspectie in het najaar veel kwaliteitsonderzoeken uitvoert naar aanleiding van risico's. De schoolsoort havo krijgt het vaakst de beoordeling onvoldoende of zeer zwak en de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo het minst vaak (tabel 3.3b). Het praktijkonderwijs kent per 1 januari 2019 slechts één onvoldoende afdeling van de 180.

Tabel 3.3a Oordelen voortgezet onderwijs op 1 september 2017 en 2018 en 1 januari 2019*

	1 september 2017		1 september 2018		1 januari 2019	
	%	n	%	n	%	n
Onvoldoende	2,1	65	1,6	51	1,8	57
Zeer zwak	0,3	9	0,3	8	0,5	16
Voldoende of geen oordeel	95,6	3.027	98,1	3.032	97,6	3.012
Totaal	**100**	**3.101**	**100**	**3.091**	**100**	**3.085**

**exclusief praktijkonderwijs*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Tabel 3.3b Oordelen naar schoolsoort per 1 januari 2019 (in percentages, n=3.085)

	Vmbo-basis	Vmbo-kader	Vmbo-g/t	Havo	Vwo
Onvoldoende/zwak	1,0	1,5	1,2	3,8	2,1
Zeer zwak	0,8	1,0	0,3	0,5	0,2
Voldoende of geen oordeel	98,2	97,5	98,5	95,7	97,7
Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

De havo blijft achter • De op veel fronten bij de andere schoolsoorten achterblijvende prestaties van de havo springen in het oog. De onderwijsresultaten als geheel worden het vaakst als onvoldoende beoordeeld door de inspectie (ondanks beduidend lagere normen), het slagingspercentage ligt het laagst van alle schoolsoorten. Verder blijven op de havo verreweg de meeste leerlingen zitten en van alle geadviseerde leerlingen behalen leerlingen met een havoadvies het minst vaak nominaal een diploma op dat niveau of hoger. Ook zijn havoafdelingen twee keer zo vaak van onvoldoende kwaliteit als afdelingen van andere schoolsoorten. Als oorzaken worden genoemd de vaak sterk heterogene samenstelling van de bovenbouwklassen, een tekort aan motivatie en onvoldoende studievaardigheden (Vermaas en Van der Linden, 2007).

13 excellente praktijkscholen • Excellente scholen zijn goede scholen die uitblinken in een specifiek excellentieprofiel. Scholen bepalen zelf waarin zij excelleren en of zij mee willen doen aan het traject Excellente Scholen. Scholen blinken bijvoorbeeld uit in een innovatief onderwijsaanbod, in de sociaal maatschappelijke oriëntatie van leerlingen, in een onderscheidende aanpak voor talentontwikkeling of onderwijs op maat. In 2018 meldden 78 afdelingen voor voorgezet onderwijs (van praktijkonderwijs tot vwo) zich aan voor het traject. De inspectie ging bij deze schoolsoorten na of er sprake is van een brede, goede onderwijskwaliteit. Wanneer een afdeling de waardering goed van de inspectie ontvangt, beoordeelt de onafhankelijke jury of ze op basis van het excellentieprofiel het predicaat Excellente School verdient. In januari 2019 vond de jury 45 afdelingen voor vo excellent. Daarvan waren al 33 afdelingen excellent in de periode 2015-2018. Er kwamen 12 nieuwe afdelingen bij. Samen met de 65 afdelingen waarvan het predicaat nog doorloopt, het predicaat is drie jaar geldig, zijn er in 2019 110 excellente afdelingen. Een bijzondere stijging is te zien in het aantal scholen voor praktijkonderwijs. Daarvan zijn er nu 13 van de 174 excellent.

49 afdelingen gewaardeerd als goed • In het voorjaar van 2017 kreeg de inspectie 60 aanmeldingen van afdelingen voor een onderzoek naar de waardering goed. Aan 49 afdelingen werd deze waardering ook toegekend. Afdelingen krijgen de waardering goed als blijkt dat alle onderdelen van het onderzoekskader van minimaal voldoende kwaliteit zijn en minimaal drie onderdelen, waaronder de kwaliteitscultuur, de waardering goed verdienen. Bij aanmelding moet het bestuur van de afdeling een valide, betrouwbare en actuele zelfevaluatie aanleveren. Daaruit moet blijken dat het aannemelijk is dat de afdeling van goede kwaliteit is. Begin 2018/2019 zijn 53 zelfevaluaties bij de inspectie ingediend. Daarvan kregen 17 een afwijzing. Scholen vinden het vaak moeilijk



een zelfevaluatie in te dienen die aan de gestelde voorwaarden voldoet. Veel zelfevaluaties bevatten neutrale beschrijvingen in plaats van onderbouwde beoordelingen van kwaliteit. De waardering goed is sinds 2017 een voorwaarde voor deelname aan het excellentietraject. Maar ook als besturen en scholen hier niet op uit zijn kan een afdeling voor een onderzoek naar goed worden aangemeld.

Niet alle goede afdelingen hebben goede resultaten • Bij onderzoeken naar goed beoordeelt de inspectie alle onderdelen van het onderzoekskader. Naast de kwaliteitscultuur, zijn tijdens deze onderzoeken de onderdelen aanbod (82 procent), pedagogisch klimaat (63 procent), zicht op ontwikkeling en begeleiding (65 procent) en samenwerking (63 procent) vaak als goed gewaardeerd. Opmerkelijk is dat het didactisch handelen, toch de kern van goed onderwijs, slechts op 18 procent van de onderzochte afdelingen als goed is gewaardeerd. Ook heeft slechts een minderheid van de afdelingen die een onderzoek naar goed kregen goede resultaten: 30 procent. De waardering goed wordt gegeven als de afdeling met verve voldoet aan basiskwaliteit of overtuigend de eigen ambities realiseert.

Lerarentekort bedreigt de kwaliteit • Het lerarentekort vormt in Nederland op dit moment een van de grootste risico's in het onderwijssysteem. In het voortgezet onderwijs wordt er een oplopend tekort verwacht van 1.057 fte in 2023 naar 1.434 fte in 2028. De verwachte lerarentekorten doen zich in het voortgezet onderwijs vooral voor in de exacte vakken (natuurkunde, scheikunde, wiskunde), de klassieke talen, Duits en informatica (Adriaans, Fontein en De Vos, 2018). Meer en meer krijgt de inspectie signalen – vaak van verontruste ouders – over lesuitval vanwege een tekort aan leraren. Dit kan ertoe leiden dat scholen zich genoodzaakt zien lessen te laten geven door docenten die voor dat vak of in het geheel niet bevoegd zijn. Dit is nadelig voor de kwaliteit van het onderwijs. Onbevoegde docenten hebben een negatief effect op de schoolprestaties en daarmee op de kansen van leerlingen. Scholen met meer leerlingen met een hoge sociaal-economische status slagen er beter in om voldoende bevoegde leraren voor de klas te krijgen (zie ook hoofdstuk 1).

Schoolprestaties

Vaker voldoende onderwijsresultaten • Het oordeel over de onderwijsresultaten van afdelingen is gebaseerd op vier onderling samenhangende onderdelen die betrekking hebben 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 het oordeel onvoldoende als zij op minimaal twee onderdelen niet voldoen aan een per schoolsoort bepaalde en voor leerlingkenmerken gecorrigeerde norm. Steeds meer afdelingen krijgen bij doorrekening het oordeel voldoende. In 2018 gold dit voor 95,6 procent van de afdelingen tegen 94,8 procent in 2017 en 92,9 procent in 2016. De havoafdelingen blijven met 92,3 procent wat achter. Opvallend is dat vmbo-afdelingen, als het gaat om de onderwijspositie ten opzichte van het basisschooladvies, steeds vaker aan de norm voldoen. Dit betekent dat steeds meer leerlingen in leerjaar 3 op, of boven het geadviseerde niveau onderwijs volgen. Verder valt de daling op van het percentage havoafdelingen waarvan het gemiddelde cijfer voor het centraal examen voldoet aan de norm. In 2018 daalde dit percentage van 83,5 naar 81,5 procent (tabel 3.3a).

Tabel 3.3a Percentage afdelingen waar de afzonderlijke onderdelen van de onderwijsresultaten voldoen aan de norm in 2016, 2017 en 2018 (n 2018=2.397)

	Vmbo-basis			Vmbo-kader			Vmbo-g/t			Havo			Vwo		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Positie t.o.v. advies	89,1	91,8	95,0	89,3	91,9	95,0	88,7	90,8	92,5	87,5	89,4	89,7	87,4	86,9	87,1
Onderbouwsnelheid	90,0	91,4	92,7	90,1	91,5	92,7	92,0	91,7	92,0	91,0	90,4	92,4	89,5	89,1	90,8
Bovenbouwsnelheid	89,8	91,9	93,3	89,1	92,7	93,9	91,5	94,8	92,6	84,1	87,1	88,6	95,0	95,9	96,5
Centraal examencijfer	99,3	99,3	99,5	87,7	92,2	93,6	93,0	94,8	94,4	86,6	83,5	81,5	94,5	92,0	93,6
Eindoordeel	94,4	**96,6**	**97,8**	92,1	**95,4**	**95,5**	94,4	**96,5**	**95,5**	88,9	**90,8**	**92,3**	94,3	**93,9**	**97,4**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

3.4 Onderwijsproces

Onderwijsproces voldoet vaak aan basiskwaliteit • In 2017/2018 heeft de inspectie diverse typen onderzoek uitgevoerd, onder meer onderzoeken om na te gaan of het bestuursbeleid doorwerkt in de onderwijspraktijk (verificatieonderzoeken), onderzoeken op verzoek van besturen om na te gaan of afdelingen de waardering goed verdienen (onderzoeken naar goed) en kwaliteitsonderzoeken bij risico's. Bij elk onderzoek is op grond van het doel van het onderzoek een selectie gemaakt uit de 18 onderdelen van het onderzoekskader. Het vaakst is gekozen voor de kernonderdelen zicht op ontwikkeling en begeleiding, didactisch handelen, kwaliteitszorg en veiligheid. De onderdelen die betrekking hebben op het onderwijsproces voldoen in ruim 90 procent van de onderzoeken aan basiskwaliteit of stijgen hier boven uit. Het onderdeel veiligheid is maar op 1 procent van de onderzochte afdelingen als onvoldoende beoordeeld. Toch is het beeld niet zonder meer positief. Op 25 van de 296 onderzochte afdelingen is het didactisch handelen, toch het fundament van goed onderwijs, als onvoldoende beoordeeld. Gebrek aan structuur, onvoldoende actieve betrokkenheid van leerlingen en te weinig afstemming op verschillen tussen leerlingen zijn hiervan de oorzaak. Bij deze uitkomsten plaatsen we wel de kanttekening dat de onderzochte groep scholen geen representatieve steekproef is: zowel goede als onvoldoende afdelingen zijn oververtegenwoordigd. Een vergelijking met de kwaliteit van het onderwijsproces in voorgaande jaren is daardoor ook niet mogelijk.

Tabel 3.4a Percentage afdelingen dat de beoordeling onvoldoende, voldoende of de waardering goed kreeg op drie kernonderdelen in 2017/2018 (n=296)

	Onvoldoende	Voldoende	Goed	Totaal
Zicht op ontwikkeling	5	78	17	**100**
Didactisch handelen	8	86	6	**100**
Veiligheid	1	91	8	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Onderzoek naar motiverende kenmerken • In vergelijking met andere landen is de prestatiemotivatie van Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs lager (Inspectie van het Onderwijs, 2015; OECD, 2016). Recent Nederlands onderzoek laat onder meer zien dat leerlingen in Nederland gemotiveerd beginnen aan de eerste klas van het voortgezet onderwijs maar dat deze motivatie de jaren daarna daalt (Wijsman, 2018). De inspectie heeft in het schooljaar 2017/2018

onderzoek gedaan naar motiverende kenmerken van het voortgezet onderwijs in Nederland. Uit literatuuronderzoek en gesprekken met experts kwam naar voren dat veiligheid, verbondenheid, competentie, autonomie en zeker ook succeservaringen van belang zijn voor motivatie (Inspectie van het Onderwijs, 2019a). Op basis hiervan heeft de inspectie tien kenmerken geïdentificeerd die bijdragen aan motiverend onderwijs. Dat zijn onder meer veiligheid, uitdagend onderwijs, hoge verwachtingen en regie over het leerproces. Bij een representatieve steekproef van 127 afdelingen onderzocht de inspectie in welke mate elk van de tien kenmerken zichtbaar is in de onderwijspraktijk.

In reguliere lessen weinig uitdaging • Uit het onderzoek komt naar voren dat leerlingen in Nederland matig intrinsiek gemotiveerd zijn om te leren op school (Inspectie van het Onderwijs, 2019a). Ze worden vooral gedreven door het diploma dat ze kunnen behalen. Ze voelen zich ook niet vaak uitgedaagd door de leraar of de lesstof. Veel scholen bieden uitdaging in extracurriculaire programma's of in een extra aanbod, maar in de gewone lessen is van uitdaging weinig sprake. In een minderheid van de bezochte lessen stelden leraren hoge eisen aan leerlingen, lieten ze blijken hoge verwachtingen te hebben van leerlingen en deden ze een beroep op hogere denkvaardigheden.

Weinig autonomie • Verder ervaren leerlingen in het Nederlandse onderwijs weinig autonomie. Ze hebben het gevoel slechts in zeer beperkte mate eigenaar te zijn van hun eigen leerproces, zowel in vorm als inhoud. Kenmerkend voor de gemiddelde les in het voortgezet onderwijs is de 'cijferverslaving' (zie ook Marreveld, 2018), zowel van leraren als leerlingen. Aan het begin van de les kondigt de leraar aan dat het van belang is goed op te letten omdat er een toets op komst is. Als de leraar dit nalaat, vragen de leerlingen of ze er een cijfer voor krijgen.

Positieve relatie leerling met leraren • Tegelijkertijd weten leerlingen vaak al wel goed wat ze willen na de middelbare school. Ook zijn ze hoopvol over hun toekomst. Ze zien daarbij het te behalen diploma als een noodzakelijke voorwaarde om verder te kunnen komen. Ook voelen leerlingen zich vaak veilig in de lessen en ervaren ze in het algemeen een goede verhouding met de leraren. Ook in lesobservaties zagen inspecteurs een positieve relatie tussen leraar een leerling.

Geen eenduidig verband motivatie en prestaties • Onderzoek laat zien dat motivatie kan samenhangen met prestaties (OECD, 2003; Wijsman, 2018; OECD, 2019), maar het is niet eenduidig hoe deze samenhang vorm krijgt. Vaak wordt gedacht dat motivatie leidt tot beter presteren, maar ook het omgekeerde kan gelden: juist door betere resultaten neemt de motivatie toe (Poorthuis, Schuitema en Van Zwieten, 2015; Garon-Carrier e.a., 2016). Sommigen betwijfelen zelfs of er sprake is van een wederzijdse relatie (Kirschner, 2019). Ook uit het inspectieonderzoek komt geen sterk verband tussen motiverende kenmerken van scholen en schoolresultaten naar voren. Alleen de kenmerken hoge verwachtingen en uitdaging blijken samen te gaan met betere examencijfers. Voor scholen is dit belangrijk te weten. Van onderwijsvernieuwingen die vooral gericht zijn op het verbeteren van de motivatie van leerlingen, mag niet zonder meer verwacht worden dat ze leiden tot betere leerresultaten.

Geen beleid voor hoog presterende leerlingen • In 2018 heeft de inspectie, naar aanleiding van dalende wiskundeprestaties zoals die naar voren kwamen uit internationaal onderzoek (Feskens, Kuhlemeier en Limpens, 2016), verdiepend onderzoek gedaan in derde klassen van achttien afdelingen havo en vwo, verdeeld over het land. Het onderzoek richtte zich op de kwaliteit van het wiskundeonderwijs aan (potentieel) hoog presterende leerlingen. Op de meeste onderzochte afdelingen blijkt er geen specifiek beleid voor het wiskundeonderwijs aan deze leerlingen te zijn. Op vrijwel alle onderzochte afdelingen zijn de doelen voor alle leerlingen hetzelfde. De helft van de afdelingen gebruikt wel de differentiatiemogelijkheden in de wiskundemethode. Ook is de helft van de afdelingen zich bewust van het belang van het aanbieden van wiskundige denkactiviteiten en andere hogere orde vaardigheden. Er zijn echter bijna geen afdelingen waar dit ook systematisch gebeurt. Veel van de afdelingen bieden (potentieel) hoog presterende leerlingen wel extra uitdaging buiten de les. Ze kunnen meedoen met wiskundewedstrijden of kunnen wiskunde toepassen in het

Technasium of bij Onderzoeken & Ontwerpen. In gesprekken met de (potentieel) hoog presterende leerlingen komt naar voren dat ze zich op de helft van de afdelingen tijdens de lessen niet uitgedaagd voelen. Overigens zijn de meeste leerlingen wel tevreden over hun leraar en over zijn kennis van wiskunde.

3.5 Sociale kwaliteit

97 procent van de leerlingen voelt zich veilig • Jongeren in Nederland zijn in vergelijking met leerlingen in andere landen gelukkig en positief over school (Unesco, 2018). Ook de meest recente gegevens over de sociale veiligheid op school passen in dat beeld (Nelen, De Wit, Golbach, Van Druten, Deen en Scholte, 2018). In 2018 geeft 97 procent van de leerlingen aan zich veilig te voelen op school. Negatieve ervaringen bestaan het vaakst uit verbaal geweld. 5 procent van de leerlingen zegt te worden gepest, waarbij sprake lijkt van een afnemende trend. Ter vergelijking: in 2014 betrof dat 11 procent van de leerlingen (Nelen e.a., 2018).

Veiligheidsbeleid meestal op orde • Waar het gaat over het veiligheidsbeleid van de school oordeelt ook de inspectie overwegend positief. De wetgever vraagt van scholen alles te doen wat nodig is om ervoor te zorgen dat leerlingen zich veilig voelen. Deze zorgplicht gaat ervan uit dat leerlingen en ouders geïnformeerd worden over bij wie ze terecht kunnen bij problemen, dat de school jaarlijks in kaart brengt hoe leerlingen de veiligheid beleven, en beleid heeft gericht op bevordering van de sociale veiligheid. Op vrijwel alle scholen oordeelt de inspectie dat dit het geval is (91 procent voldoende; 8 procent goed). Hoewel steeds meer scholen de (getotaliseerde) gegevens over de veiligheidsbeleving aan de inspectie ter beschikking stellen (in 2018 circa 90 procent) gebeurt dat nog niet door alle scholen. Nagenoeg alle scholen geven aan te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Volgens opgave van de schoolleider is deze op ongeveer 45 procent van de scholen in schooljaar 2016/2017 wel eens toegepast. In twee van de drie gevallen leidde dat tot een melding bij een externe instantie.

Weinig inzicht in resultaten burgerschapsonderwijs • Voor de ontwikkeling van de kwaliteit van burgerschapsonderwijs is het belangrijk dat een school inzicht heeft in wat leerlingen leren. Ook kan het onderwijs dan worden afgestemd op wat leerlingen nodig hebben. De inspectie wijst er al geruime tijd op dat de meeste scholen echter weinig of geen inzicht hebben in de resultaten van hun burgerschapsonderwijs. Ook op landelijk niveau bestaat er geen goed beeld van de ontwikkeling van burgerschapscompetenties. Wel is periodiek sprake van internationaal vergelijkend onderzoek, dat een beeld geeft van burgerschapscompetenties in het voortgezet onderwijs in Nederland. De laatste meting vond drie jaar geleden (in 2016) plaats en liet zien dat de burgerschapscompetenties van Nederlandse leerlingen in het tweede leerjaar voortgezet onderwijs achterblijven bij die van leeftijdgenoten in vergelijkbare landen (Munniksma, Dijkstra, Van der Veen, Ledoux, Van de Werfhorst en Ten Dam, 2017; Inspectie van het Onderwijs, 2018b).

Burgerschapskennis vmbo laag • Het in kaart brengen van de burgerschapscompetenties van leerlingen is echter goed mogelijk, zoals blijkt bij scholen die dat al geruime tijd doen (Coopmans en Dijkstra, 2019; Peschar, Hooghoff, Dijkstra, en Ten Dam, 2010). Hoewel de uitkomsten niet zonder meer een dekkend landelijk beeld geven, laten ze niettemin zien dat scholen soms aanzienlijk van elkaar verschillen. Op de havo en het vwo is vaker sprake van een groei van burgerschapskennis tussen de eerste en derde klas. In het vmbo lijkt vooral sprake van een groei van de burgerschapsvaardigheden, zoals het kunnen verdedigen van een standpunt (Coopmans en Dijkstra, 2019). De burgerschapskennis van leerlingen in het vmbo ligt lager dan op de havo en het vwo, en ook onder het gemiddelde kennisniveau in het basisonderwijs.

Burgerschapsonderwijs loopt sterk uiteen • De inspectie rapporteerde al eerder dat scholen aangeven burgerschapsonderwijs belangrijk te vinden en daaraan invulling te geven. Hoe ze dat doen loopt echter sterk uiteen. Dat geldt zowel voor de mate waarin scholen beschikken over een uitgewerkte visie op de manier waarop ze dat willen doen, als voor de aandacht die de verschillende

aspecten van burgerschap (zoals leren over andere culturen, basiswaarden, democratie en andere) in het onderwijs krijgen. Hoewel de meerderheid van de scholen (circa 60 procent) nog steeds een maatschappelijke stage aanbiedt, neemt het aantal scholen waarvoor dit geldt langzaam af.

Aantal meldingen geweld gedaald • De meeste meldingen die de vertrouwensinspecteurs krijgen, betreffen psychisch en fysiek geweld (tabel 3.5a). Het aantal meldingen daalde ten opzichte van vorig jaar. Wel is het aandeel meldingen binnen psychisch geweld rond pesten iets gestegen. Bij fysiek geweld gaan de meeste meldingen over (soms ernstige) mishandeling. Ook komt dreiging met fysiek geweld en pesten (in combinatie met fysiek geweld) voor. Het aantal meldingen van discriminatie is gelijk gebleven. Net als vorig jaar vindt de meeste discriminatie plaats op grond van migratieachtergrond of huidskleur.

Seksueel misbruik en intimidatie • In 2017/2018 is het aantal meldingen over seksueel misbruik toegenomen ten opzichte van de twee vorige schooljaren. In bijna vier op de tien meldingen gaat een van de partijen (bevoegd gezag, ouders of de leerling zelf) over tot aangifte. Het aantal meldingen over seksuele intimidatie nam echter af. Hierbij vallen de meeste meldingen in de categorie ongewenste (maar niet strafbare) hinderlijke aanrakingen, maar ook ongewenst gedrag via de sociale media, sms of e-mail en ongewenst non-verbaal gedrag komen voor. In iets meer dan 10 procent van de meldingen gaat een van de betrokken partijen over tot aangifte. Daarbij is het van belang te benadrukken dat als de vertrouwensinspecteur, al dan niet samen met het schoolbestuur, concludeert dat er sprake is van een redelijk vermoeden van een zedenmisdrijf, het schoolbestuur verplicht is hiervan direct aangifte te doen bij de politie.

Tabel 3.5a Aantal meldingen bij vertrouwensinspecteurs voor het voortgezet onderwijs in de periode 2015/2016–2017/2018

	Seksueel misbruik	Seksuele intimidatie	Psychisch geweld	Fysiek geweld	Discriminatie	Radicalisering	overig	Totaal
2015/2016	51	107	321	153	8	1	14	**655**
2016/2017	49	100	286	119	17	0	31	**602**
2017/2018	60	86	266	108	17	2	24	**563**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

3.6 Sturing op kwaliteit

Kwaliteitszorg en ambitie besturen

Niet altijd grip op scholen • Vanaf het schooljaar 2017/2018 staat de bestuurlijke kwaliteitszorg centraal in het toezicht van de inspectie. Ieder jaar bezoekt de inspectie een deel van de besturen. Daarbij worden drie onderdelen van het kwaliteitsgebied kwaliteitszorg en ambitie beoordeeld, te weten kwaliteitszorg, kwaliteitscultuur en verantwoording en dialoog. Van de 63 besturen die zijn bezocht in 2017/2018 kreeg ongeveer een op de vijf besturen het oordeel onvoldoende voor het onderdeel kwaliteitszorg (tabel 3.6a). Dit betekent dat het bestuur onvoldoende zicht heeft op de kwaliteit van het onderwijs. Ook zijn er geen toetsbare doelen geformuleerd en wordt onvoldoende geëvalueerd of deze doelen gehaald worden. Bijna een op de drie besturen kreeg minimaal één onvoldoende voor de kwaliteitszorgonderdelen (tabel 3.6b). Besturen hebben dus nog zeker niet allemaal voldoende grip op wat er op hun scholen gebeurt.

Tabel 3.6a Percentage besturen dat de beoordeling onvoldoende, voldoende of goed kreeg op de onderdelen van kwaliteitszorg en ambitie in 2017/2018 (n=63)

	Onvoldoende	Voldoende	Goed	Totaal
Kwaliteitszorg	21	65	14	**100**
Kwaliteitscultuur	16	68	16	**100**
Verantwoording en dialoog	13	75	13	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Tabel 3.6b Percentage besturen dat alle onderdelen van kwaliteitszorg en ambitie minimaal voldoende had in 2017/2018 (n=63)

Minstens één onderdeel onvoldoende	Alle onderdelen voldoende of goed	Totaal
29	71	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Kleine (en) vrijwilligersbesturen meest kwetsbaar • In het voortgezet onderwijs kregen eenpitters en kleine besturen (tot en met zeven scholen) vaker een onvoldoende voor de onderdelen van kwaliteitszorg en ambitie dan middelgrote en grote besturen. Zo is bij 25 procent van de eenpitters en kleine besturen samen het onderdeel kwaliteitszorg als onvoldoende beoordeeld tegen minder dan 10 procent bij de middelgrote en grote besturen. Kleinere besturen bestaan vaker uit vrijwilligers, maar dat is niet altijd het geval. Vrijwilligersbesturen krijgen vaker onvoldoendes dan besturen met betaalde bestuurders. Bij deze oordelen past de kanttekening dat het aantal onderzochte besturen klein is. Ook is de wijze waarop de inspectie vanaf 2017/2018 toezicht houdt op besturen voor zowel besturen als de inspectie nieuw.

Kwaliteitszorg en ambitie op scholen

Onderwijskwaliteit niet overal gewaarborgd • Bij het overgrote deel van de onderzoeken bij afdelingen in 2017/2018 is het onderdeel kwaliteitszorg onderzocht, in het totaal 273 keer. Evenals bij besturen gaat het bij dit onderdeel om de vraag of de afdeling zicht heeft op de kwaliteit van het onderwijs en effectief stuurt op verbetering. Ook op het niveau van de afdeling blijkt dit lang niet altijd op orde te zijn: op 18 procent van de onderzochte afdelingen is dit onderdeel als onvoldoende beoordeeld (tabel 3.6c). Dit is een zorgelijk hoog percentage. Het betekent namelijk dat de onderwijskwaliteit van 49 van de 273 onderzochte afdelingen niet is gewaarborgd. De andere onderdelen van kwaliteitszorg en ambitie zijn minder vaak beoordeeld. Kwaliteitscultuur is op 195 afdelingen beoordeeld en verantwoording en dialoog op 101 afdelingen. Kwaliteitscultuur is op 93 procent van de afdelingen als voldoende beoordeeld, of als goed gewaardeerd. Verantwoording en dialoog bleek op alle onderzochte afdelingen voldoende of goed te zijn. Bij deze uitkomsten plaatsen we de kanttekening dat de groep onderzochte afdelingen niet representatief is. Daardoor, maar ook omdat de inspectie sinds 2017 werkt met een nieuw onderzoekskader, zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar met de bevindingen van voorgaande jaren.

Tabel 3.6c Percentage afdelingen dat de beoordeling onvoldoende, voldoende of goed kreeg op de onderdelen van kwaliteitszorg en ambitie in 2017/2018 (n=273)

	Onvoldoende	Voldoende	Goed	Totaal
Kwaliteitszorg	18	74	8	**100**
Kwaliteitscultuur	7	64	29	**100**
Verantwoording en dialoog	0	90	10	**100**

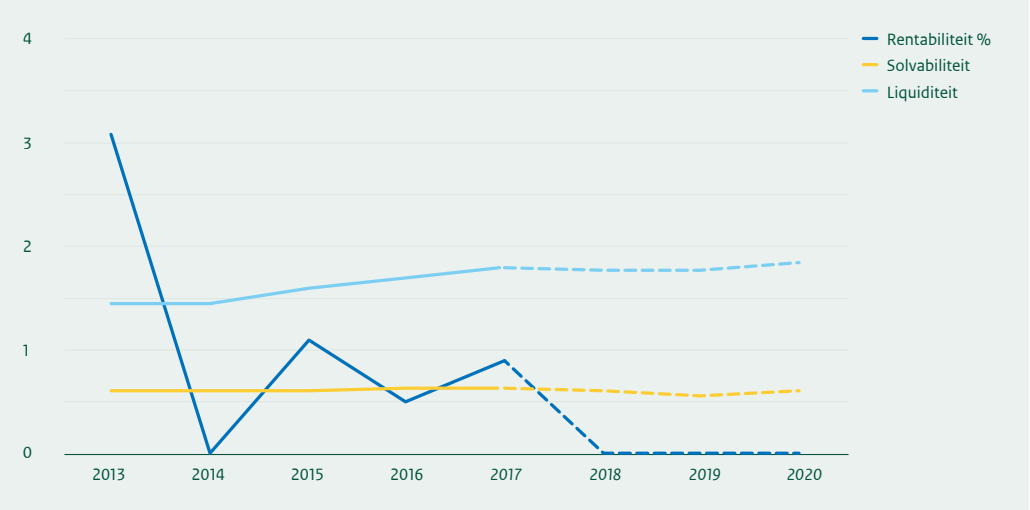
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b

Financieel beheer

Positief resultaat • De afgelopen drie jaar boekten besturen in het voortgezet onderwijs een positief resultaat. Dat is gunstiger dan hun prognoses. Die voorspelden voor 2016 en 2017 een negatief resultaat. Het grootste deel van het budget gaat op aan personeelslasten. Dat percentage ligt al een aantal jaren op ongeveer hetzelfde niveau. Het aantal personeelsleden zonder vast dienstverband bleef dit jaar gelijk. Huisvesting vormt een andere belangrijke kostenpost (Inspectie van het Onderwijs, 2018a).

Gunstige financiële positie • De meeste scholen hebben een goede financiële positie. De gunstige exploitatieresultaten zien we terug in de ontwikkeling van de gemiddelde solvabiliteit van de besturen (figuur 3.6a). Dat komt vooral door een toename van het eigen vermogen door de positieve resultaten. Daarnaast komt het ook door een sterke toename van de post voorzieningen en aanzienlijke dotaties aan de voorziening personeel. Daarmee voldoen de besturen aan de afspraken die in de cao gemaakt zijn. Daarnaast lijkt het erop dat zij zich wapenen tegen de daling van het aantal leerlingen en de mogelijke personele gevolgen daarvan. Ook de liquiditeit steeg in de afgelopen jaren aanzienlijk. Deze ligt in 2017 met gemiddeld 1,80 ver boven de signaleringsgrens die de inspectie hanteert. De rentabiliteit bedroeg 0,9 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). De goede financiële positie heeft ook een keerzijde. Doordat besturen te voorzichtig begroten, houden zij meer geld over dan nodig.

Figuur 3.6a Ontwikkeling financiële kengetallen in het voortgezet onderwijs in de periode 2013-2020*



** prognoses uit continuïteitsparagraaf*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018a

Minder besturen onder aangepast financieel toezicht • Het aantal besturen onder aangepast financieel toezicht daalt al een aantal jaren. In 2018 nam dit opnieuw af: van tien naar zeven. Vier van deze zeven besturen stonden al onder aangepast financieel toezicht. In 2018 kwamen daar drie besturen bij. In één geval is er een relatie met krimp in de regio, maar in het algemeen is er geen relatie tussen krimp en financieel functioneren (Inspectie van het Onderwijs, 2018a).

Vrijwillige ouderbijdrage vaak onvrijwillig • Regelmatig zien inspecteurs bij hun schoolbezoeken dat scholen aan ouders kosten in rekening brengen voor laptops of tablets. Ook krijgt de inspectie hier jaarlijks tientallen klachten over. Scholen zeggen dat zij voor laptops en tablets geen vergoeding krijgen van de overheid en daarom de kosten wel moeten verhalen op ouders. Maar de regels waar scholen zich aan moeten houden zijn helder. In het voorjaar van 2017 zijn deze opnieuw door de inspectie aan alle besturen gecommuniceerd. Als scholen volledig of grotendeels schoolboeken

vervangen door digitaal lesmateriaal, en het bezit van een laptop of tablet voor het leerproces noodzakelijk is, moeten scholen hierin zelf voorzien. Scholen kunnen via de vrijwillige ouderbijdrage kosten in rekening brengen voor (het gebruik van) een laptop of tablet, maar daarbij geldt dat als een ouder kiest hiervoor niet te betalen, de school voor dat leerjaar moet voorzien in voor de leerling bruikbaar lesmateriaal. Uitgangspunt is dat het onderwijs gratis is en voor iedereen toegankelijk, zonder financiële belemmeringen. Scholen moeten dit respecteren.

Toezicht op College voor Toetsen en Examens

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) op basis van Onderzoekskader College voor Toetsen en Examens (2018). Het inspectietoezicht bestaat uit een jaarlijkse risicoanalyse en driejaarlijks een onderzoek naar de kwaliteitsborging. In 2017 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.

3.7 Passend onderwijs

Kleine afname aantal langdurige thuiszitters • Het aandeel leerlingen in het voortgezet onderwijs dat drie maanden of langer thuiszit daalt licht naar 1.828 leerlingen in schooljaar 2017/2018. Dit aantal ligt nog wel veel hoger dan in 2013/2014, toen het om 1.381 leerlingen ging. Het aantal leerlingen dat zonder geldige reden niet naar school gaat daalt, maar het aantal leerlingen dat niet staat ingeschreven op een school stijgt nog wel.

Aantal schoolwisselingen blijft gelijk • Van alle leerlingen die in 2017/2018 in het voortgezet onderwijs zaten en niet zijn uitgestroomd of uitgevallen, zat een jaar later 0,7 procent in het voortgezet speciaal onderwijs (vso) of het praktijkonderwijs (pro). Dit betreft ruim 5.000 leerlingen. Ten opzichte van 2014 stromen er minder leerlingen terug van het vso naar het voortgezet onderwijs. Het totale aantal schoolwisselingen is de afgelopen drie jaar ongeveer gelijk.

Grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden • Het deelnamepercentage aan het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs verschilt per samenwerkingsverband. Het laagste deelnamepercentage aan vso of pro is 2,8 procent, het hoogste deelnemerspercentage is 11,8 procent. Voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften maakt het dus veel verschil in welk samenwerkingsverband ze naar school gaan. Het ene samenwerkingsverband zoekt een passende plek in het vmbo, havo of vwo terwijl in andere regio's sneller een verwijzing naar vso of pro volgt.

3.8 Nabeschouwing

Te weinig ambitie bij resultaten • Opnieuw voldoen meer afdelingen voortgezet onderwijs aan basiskwaliteit en de onderwijsresultaten zijn steeds vaker voldoende. Dat is op zich een gunstige ontwikkeling. Voldoende resultaten zijn echter niet hetzelfde als goede resultaten. Wij constateren bij onze onderzoeken dat besturen en scholen te weinig eigen ambities formuleren voor de onderwijsresultaten. Zij gebruiken de door de inspectie vastgestelde minimumnormen (ondergrenzen) vaak als streefdoelen waar het onderwijs op wordt afgestemd. De inspectie wil het gebruik van eigen (lees: hoge) ambities voor de onderwijsresultaten stimuleren. Daartoe willen we een benchmark invoeren, waarbij de onderwijsresultaten worden afgezet tegen die van andere besturen en scholen. De inspectie wil daarnaast een aandachtsgebied definiëren net boven de minimumnormen. Scholen krijgen daarmee zicht op weliswaar voldoende maar kwetsbare resultaten. We creëren daarmee extra aanknopingspunten om met besturen en scholen in gesprek te gaan over de

mogelijkheden voor (verdere) verbetering van de resultaten. De positie van de havo verdient bijzondere aandacht vanwege de achterblijvende prestaties op tal van aspecten ten opzichte van de andere onderwijssoorten. Zo is vooral de doorstroom in de bovenbouw van de havo relatief laag. Dit wordt weerspiegeld in de norm voor dit onderdeel voor de havo. Accepteren we van havo-afdelingen mindere prestaties? Het is de vraag of we hiermee recht doen aan de leerlingen.

Naar een volwaardig geborgd schoolexamen • De waarde van een Nederlands diploma voortgezet onderwijs wordt gegarandeerd door een deugdelijke toetsing en afsluiting. In de eerste plaats door het centraal examen dat in beginsel borgt dat leerlingen met ten minste een basisniveau aan kennis en vaardigheden van school afkomen, ongeacht welke school dat is. Daarmee draagt een centraal examen bij aan gelijke kansen van leerlingen. Maar ook schoolexamens bepalen in belangrijke mate de waarde van het diploma. Naar aanleiding van de ernstige problemen die in juni 2018 werden geconstateerd bij de schoolexamens op het vmbo in Maastricht heeft een onafhankelijke commissie in opdracht van de VO-raad onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de schoolexaminering. Deze commissie concludeerde dat de deugdelijkheid van de schoolexaminering niet is gegarandeerd. Ook stelde de commissie vast dat als de examinering op een school niet goed verloopt, dit onvoldoende wordt gecorrigeerd (Commissie Kwaliteit Schoolexaminering, 2018). Voor de inspectie vormen deze conclusies, naast de signalen die hierover bij ons binnenkomen, een belangrijke aanleiding om tijdens toekomstige inspectieonderzoeken meer aandacht te besteden aan het zorgvuldige verloop van toetsing en afsluiting. Voorts onderschrijft de inspectie de belangrijkste aanbevelingen van de commissie:

- waardeer en verbeter de verbinding tussen schoolexamen en onderwijsvisie;
- bewaak het afsluitende karakter van het schoolexamen;
- zorg voor meer deskundigheid bij leraren en schoolleiding;
- neem de installatie van een examencommissie op in het Eindexamenbesluit VO.

De inspectie verwacht dat besturen het proces van toetsing en afsluiting bewaken én zich vergewissen en verantwoorden over de inrichting en het verloop van examinering. Besturen en scholen zijn na 'Maastricht' sterk doordrongen van de urgente noodzaak van kwaliteitsborging van de schoolexamens. De problemen in Maastricht hebben gewerkt als een wake-up call in de sector voortgezet onderwijs en bij ons als inspectie.

Lerarentekort bedreigt de onderwijskwaliteit • Het toenemende lerarentekort vormt een actuele bedreiging voor de onderwijskwaliteit. Lessen vallen uit of scholen zetten uit noodzaak onbevoegde of onvoldoende bekwame docenten voor de klas. Als structurele oplossing voor het tekort wordt vaak genoemd het aantrekkelijker maken van het lerarenberoep, onder meer door het bieden van hogere salarissen, het verlagen van de werkdruk en het geven van meer ruimte voor professionele ontwikkeling. De Onderwijsraad adviseert, onder meer, ruimere onderwijsbevoegdheden in te voeren – geldig voor meerdere sectoren en meerdere (verwante) vakken – samen met specialisatiemogelijkheden (Onderwijsraad, 2018). De inspectie staat op het standpunt dat bij elke voorgenomen maatregel de kwaliteit van het onderwijs voorop moet blijven staan. Een aanpak die leidt tot (tijdelijk) minder onderwijs geven of (tijdelijk) tot een ruimere interpretatie van bevoegdheden biedt geen waarborg voor de kwaliteit op de langere termijn. Om het tekort niet nog verder te laten oplopen is het van belang nieuwe docenten te werven maar ook om al werkzame docenten te behouden voor het onderwijs.

Literatuur

Adriaans, H., Fontein, P., & Vos, K. de (2018). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo 2018-2028.* Tilburg: CentERdata.

CBS (2018). *Jaarrapport Integratie 2018.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). https://longreads.cbs.nl/integratie-2018/ (geraadpleegd 19-02-2019)

CBS/DUO/OCW (2019). *Prognoses arbeidsmarkt vo*. Geraadpleegd op 17-02-2019 van: https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/vo/personeel-vo/prognoses-arbeidsmarkt-vo

Commissie Kwaliteit Schoolexaminering (2018). *Een volwaardig schoolexamen*. [S.l.]: Commissie Kwaliteit Schoolexaminering.

Coopmans, M. & Dijkstra, A.B. (2019). *Burgerschap Meten. Scholenpanels Burgerschap Tweede Fase. Opzet en resultaten 2014-2018.* Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

DUO (2018). *Examenmonitor VO 2018*. Den Haag: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Elffers, L. (2018). *De bijlesgeneratie. Opkomst van de onderwijscompetitie*. Amsterdam: Amsterdam University Press B.V.

Feskens, R., Kuhlemeier, H., & Limpens, G. (2016). *Resultaten PISA-2015 in vogelvlucht. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen.* Arnhem: Cito.

Garon-Carrier, G.[et. al]. (2016). *Intrinsic Motivation and Achievement in Mathematics in Elementary School: A Longitudinal Investigation of their Association. Child Development, 87*(1), 165-175.

Inspectie van het Onderwijs (2015). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2013/2014.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijk stage.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018a). *De financiële staat van het Onderwijs 2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018b). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag* 2016/2017. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019a, nog te verschijnen). *Motiverende kenmerken van het Nederlandse onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019b). *Technisch rapport hoofdstuk voortgezet onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2019.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Kirschner, P.A., Claessens, L., & Raaijmakers, S. (2019). *Op de schouders van reuzen. Inspirerende inzichten uit de cognitieve psychologie voor leerkrachten.* Meppel: Ten Brink Uitgevers.

Marreveld, M. (2018). *Waar wil jij beter in worden?* [Interview met Dylan William]. *Didactief 48* (8), 10-12.

Munniksma, A., Dijkstra, A.B., Veen, I. van der, Ledoux, G., Werfhorst, H. van de, & Dam, G. ten (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Nelen, W., Wit, W. de, Golbach, M., Druten, L. van, Deen, C., & Scholte, R. (2018). *Sociale veiligheid in en rond scholen. Primair Onderwijs 2010-2018 (regulier, speciaal en speciaal basis onderwijs). Voortgezet (Speciaal) Onderwijs 2006-2018.* Nijmegen: Praktikon B.V.

OCW (2018). *Help mijn school krimpt. Leerlingendaling in het voortgezet onderwijs.* Den Haag: OCW, PO-Raad, VO-raad. https://ocw.atavist.com/help-mijn-school-krimpt (geraadpleegd 19-02-2019)

OECD (2003). *Learners for Life. Student Approaches to Learning. Results from PISA 2000*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2016). *Review of National Policies for Education. Netherlands 2016. Foundations for the Future.* Paris: OECD Publishing.

OECD (2019). How is students' motivation related to their performance and anxiety? *PISA in Focus 2019/92 (January)*. Paris: OECD Publishing.

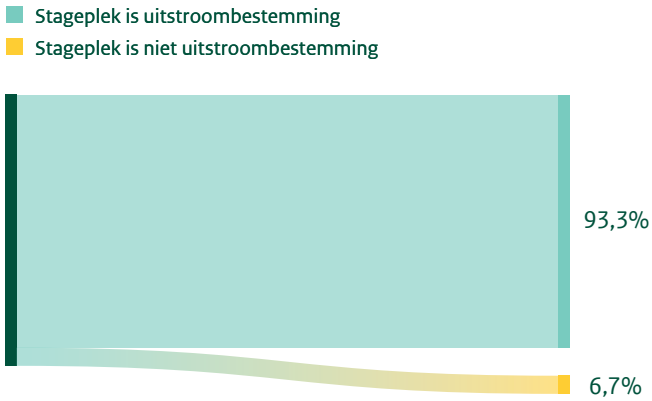
Onderwijsraad (2015). *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2018). *Ruim baan voor leraren. Een nieuw perspectief op het leraar*schap. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.
Peschar, J., Hooghoff, H., Dijkstra, A.B., & Ten Dam, G. ten (eds.)(2010). *Scholen voor burgerschap. Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*. Antwerpen: Garant Publishers.
Poorthuis, A., Schuitema, J., & Swieten, J. van (2015). *Cijfers, wat doe je eraan? Van faalervaring naar leerervaring: zijn reacties van leerlingen op lage cijfers te beïnvloeden?* Den Haag: Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).
Unesco (2018). *2019 Global Education. Monitoring Report. Migration, Displacement and Education. Building Bridges, not Walls.* Paris: Unesco.
Vermaas, J., & Linden, R. van der (2007). *Beter inspelen op havoleerlingen.* Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.
Vuuren, D. van, & Wiel, K. van der (2015). *Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs. Een inventarisatie van de voor- en nadelen*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).
Wijsman, L. (2018). *Enhancing Performance and Motivation in Lower Secondary Education*. Leiden: Universiteit van Leiden (proefschrift).

4 (Voortgezet) speciaal onderwijs

4.1	Participatie	120
4.2	Prestaties	122
4.3	Kwaliteit van de scholen	126
4.4	Onderwijsproces	127
4.5	Uitstroomprofiel dagbesteding	129
4.6	Schoolklimaat	132
4.7	Sturing op kwaliteit	134
4.8	Passend onderwijs	135
4.9	Nabeschouwing	137

(Voortgezet) speciaal onderwijs

Stageplek vaak uitstroombestemming

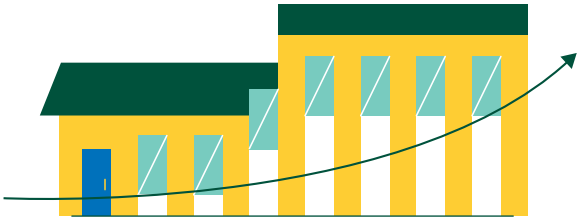


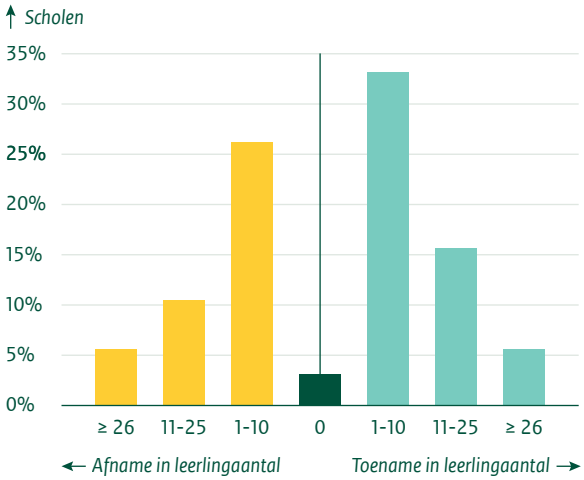
Veel leerlingen in het uitstroomprofiel dagbesteding lopen stage. Bij de voorbereiding op arbeidsmatige dagbesteding zijn het praktijkstages, waarbij de laatste stage meestal ook de uitstroombestemming is.



Soms meer leerlingen op scholen, soms minder

Het leerlingaantal in het speciaal onderwijs groeit. Maar niet alle scholen krijgen meer leerlingen.



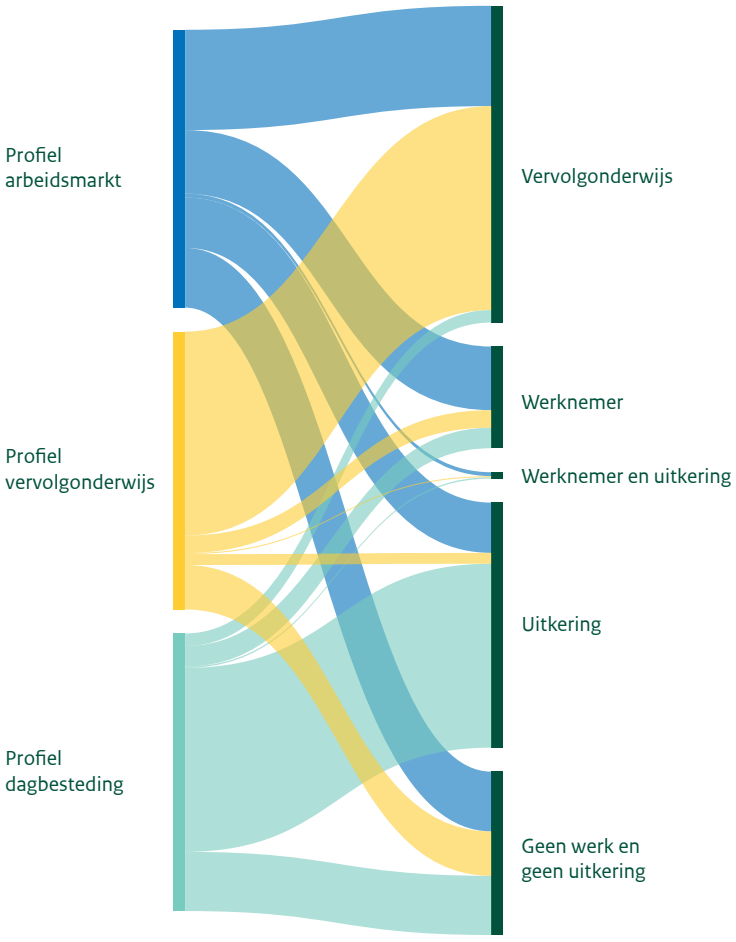




Schoolverlaters vso kwetsbaar

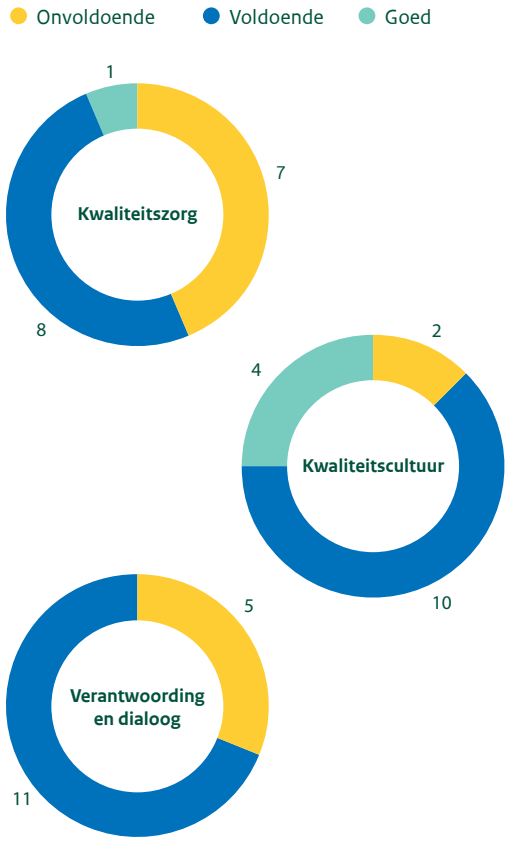
Schoolverlaters uit het voortgezet speciaal onderwijs zijn kwetsbaar. 1 op de 5 schoolverlaters uit het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel heeft een paar maanden na uitstroom geen werk en ook geen uitkering.

Uitstroomcohort 2016/2017



Sturing op kwaliteit soms te beperkt

Bij 7 van de 16 onderzochte besturen voldoet de kwaliteitszorg niet aan de wettelijke eisen. Deze besturen verzamelen te weinig gegevens om goed zicht te krijgen op de kwaliteit van het onderwijsproces, het schoolklimaat en de onderwijsresultaten van de leerlingen.



Bron: IvhO 2019



Samenvatting

Meer leerlingen speciaal onderwijs • In 2017 zagen we in het speciaal onderwijs (so) na jaren van daling weer een toename van het aantal leerlingen. Bij de start van schooljaar 2018/2019 hebben veel scholen voor speciaal onderwijs opnieuw met groei te maken. Ook op een groot deel van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) neemt het leerlingenaantal toe, maar het totaal aantal vso-leerlingen blijft licht dalen.

Schoolverlaters kwetsbaar • In de afgelopen jaren hebben de scholen zich sterk ingezet voor betere uitstroommogelijkheden voor de leerlingen. Leerlingen die geen vmbo-diploma kunnen halen, worden vaker op een entreeopleiding voorbereid. In het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel en in de leerroute arbeidsmatige dagbesteding binnen het uitstroomprofiel dagbesteding krijgen praktijkvorming en stage steeds beter vorm en inhoud. Toch slagen te veel schoolverlaters er niet in verder te leren, aan het werk te gaan, of actief te blijven in een passende vorm van dagbesteding.

Onderwijskwaliteit meestal voldoende • Bij de meeste scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs is de basiskwaliteit op orde. Bij tien scholen is de kwaliteit onvoldoende en bij drie scholen zeer zwak. Met het nieuwe onderzoekskader kunnen scholen ook goed bevonden worden. In schooljaar 2017/2018 was dat bij zestien scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs het geval. Een groot deel van hen blinkt ook uit in een excellentieprofiel. Alle scholen hebben een professionele kwaliteitscultuur. Daarnaast zijn het onderwijsaanbod, de samenwerking en het pedagogisch klimaat vaak sterke kanten van goede scholen. Slechts bij een klein aantal goede scholen wordt het didactisch handelen als goed gewaardeerd.

Verbeterd onderwijsaanbod uitstroomprofiel dagbesteding • In het uitstroomprofiel dagbesteding laten scholen veel goede voorbeelden zien van verbetering en verbreding van hun onderwijsaanbod voor taal, communicatie en de ontwikkeling van competenties en vaardigheden. Voor de scholen in dit uitstroomprofiel zijn de laatste jaren nieuwe methodieken, middelen en materialen beschikbaar. Ook hebben de meeste scholen leerlijnen ingevoerd voor een doorgaande lijn en een doelgerichte ontwikkeling. In het uitstroomprofiel dagbesteding is eigen creativiteit van leraren bij uitstek nodig om goed te kunnen afstemmen op het niveau, de interesses en specifieke beperkingen van iedere leerling.

Naleving wet moet beter • Besturen moeten erop toezien dat scholen aan de wet voldoen. Niet in alle gevallen zijn ze daar even alert op. Zo ontbreken elk jaar weer verklaringen van goed gedrag, die pas na herinnering worden toegezonden. Ook zijn stagedocumenten, schoolgidsen en de verzuimregistratie niet altijd op orde. De meeste leraren zijn bevoegd, maar het komt regelmatig voor dat onderwijsassistenten onbevoegd lesgeven.

Kwaliteitszorg besturen in ontwikkeling • Bij zeven in 2017/2018 bezochte besturen was de kwaliteitszorg onvoldoende. Het zijn besturen met te weinig zicht op de kwaliteit van het onderwijsproces en de onderwijsresultaten van de leerlingen. Daardoor sturen zij slechts in beperkte mate op kwaliteitsverbetering.

De druk van veranderingen • Veel besturen en scholen hebben in de afgelopen jaren de druk ervaren van veranderingen door passend onderwijs, de decentralisatie van de jeugdzorg en de invoering van de Wet kwaliteit (v)so. Besturen en scholen moeten hun weg vinden in gewijzigde wet- en regelgeving, nieuwe contacten opbouwen met externe partijen en andere processen en systemen inrichten.

4.1 Participatie

Deelname

Opnieuw toename so-leerlingen • De eerste jaren na de invoering van passend onderwijs in 2014 daalde het leerlingenaantal in het (voortgezet) speciaal onderwijs. In 2017 nam het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs weer toe met ruim zevenhonderd (tabel 4.1a). In 2018 steeg het leerlingenaantal in het speciaal onderwijs opnieuw, nu met bijna duizend leerlingen. In het voortgezet speciaal onderwijs zien we nog altijd een lichte afname van het aantal leerlingen. Op 1 oktober 2018 stonden er in het (v)so 68.435 leerlingen ingeschreven. Het deelnamepercentage so is met 2,1 procent terug op het niveau van 2013.

Tabel 4.1a Aantal leerlingen in speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs in de periode 2014/2015-2018/2019

	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019*
Speciaal onderwijs	31.105	29.655	29.137	29.872	30.868
Voortgezet speciaal onderwijs	39.884	38.550	37.917	37.660	37.567
Totaal	**70.989**	**68.205**	**67.054**	**67.532**	**68.435**

** voorlopige gegevens*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Variatie tussen scholen • Niet alle scholen voor speciaal onderwijs hebben met groei te maken. Bij 130 van de 286 locaties is het leerlingenaantal in 2017/2018 afgenomen of gelijk gebleven. Bij de scholen met groei is er meestal sprake van een lichte toename van een tot tien leerlingen per school. Op ongeveer 20 procent van alle so-locaties is in 2017/2018 het leerlingenaantal ten opzichte van een jaar eerder met meer dan tien leerlingen toegenomen. Vooral in de meer stedelijke gebieden is een groei van de so-leerlingenpopulatie zichtbaar. In absolute aantallen is de stijging van het leerlingenaantal in 2018/2019 het grootst in cluster 3 en 4, maar naar verhouding zijn cluster 1 en 2 iets harder gegroeid (tabel 4.1b). Het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs blijft per saldo dalen, maar ook daar heeft meer dan de helft van de locaties met groei te maken.

Tabel 4.1b Aantal en percentage leerlingen naar cluster in het speciaal onderwijs in 2017/2018 en 2018/2019

	2017/2018		2018/2019*	
	%	n	%	n
Cluster 1	0,8	247	0,9	270
Cluster 2	20,7	6.198	20,9	6.465
Overig	78,4	23.427	78,2	24.133

** voorlopige gegevens*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Toename leerlingen met migratieachtergrond • In het so is het aandeel leerlingen met een westerse of niet-westerse migratieachtergrond tussen 2013 en 2018 gestegen van ongeveer 28 naar 34 procent. Veel minder sterk was de stijging in het regulier basisonderwijs in diezelfde periode. Daar bedraagt het aandeel nu 26 procent. In het vso schommelt het aandeel over de jaren rond de 26 procent, terwijl het percentage in het regulier voortgezet onderwijs rond de 22 procent ligt.

Meer nieuwkomers in het so • De afgelopen vijf jaar nemen elk jaar iets meer nieuwkomers deel aan het speciaal onderwijs. In 2017 zijn ruim elfhonderd so-leerlingen nieuwkomer. Dat komt neer op bijna 4 procent van de leerlingen, vergelijkbaar met het aandeel in het regulier basisonderwijs. Ongeveer de helft is korter dan vier jaar in Nederland. In het voortgezet speciaal onderwijs bleef het aandeel nieuwkomers ten opzichte van vijf jaar geleden ongeveer gelijk. In 2017 is in het vso ruim

3,5 procent nieuwkomer, dat zijn meer dan dertienhonderd leerlingen. In het regulier voortgezet onderwijs bedraagt het aandeel nieuwkomers iets minder dan 2,5 procent.

Verschuiving in landen van herkomst • De nieuwkomers in het so volgen met name onderwijs in de meer stedelijke gebieden. Zo is in zeer sterk stedelijke gebieden ongeveer 5 procent van de leerlingen nieuwkomer. In niet-stedelijke gebieden gaat dit om 2 procent (so) en 3,5 procent (vso). Door de jaren heen is een verschuiving te zien in de geboortelanden van de nieuwkomers in het speciaal onderwijs. In 2017 is bijna een derde van de nieuwkomers in het so geboren in Syrië of Polen. Vijf jaar geleden was dit nog minder dan een op de tien. In het vso zien we, naast een toename van het aandeel nieuwkomers uit deze landen, ook meer leerlingen uit Somalië.

Gemiddelde instroomleeftijd redelijk stabiel • De gemiddelde leeftijd van de leerlingen die instromen in het speciaal onderwijs ligt over de afgelopen vijf jaar op of net iets onder de 7 jaar. De meeste leerlingen stromen in op 4- of 5-jarige leeftijd. Het aantal instromers van 9 jaar is ten opzichte van de twee voorafgaande jaren iets toegenomen. In het vso stromen de meeste leerlingen in op 12- of 13-jarige leeftijd.

Uitstroomprofielen in het vso

Lichte toename uitstroomprofiel vervolgonderwijs • Sinds de Wet kwaliteit (v)so van 2013 plaatsen de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs de leerlingen in een uitstroomprofiel dagbesteding, arbeidsmarktgericht of vervolgonderwijs. Op 1 oktober 2018 volgden 18.052 leerlingen het uitstroomprofiel vervolgonderwijs. Dit is bijna de helft van alle vso-leerlingen. Ten opzichte van de voorgaande jaren is dat opnieuw een lichte toename. Voor sommige vso-leerlingen die geen vmbo-diploma kunnen halen, is uitstroom naar de entreeopleiding een mogelijk alternatief. Leerlingen met een migratieachtergrond volgen in het vso vaker het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel of dagbesteding dan leerlingen zonder migratieachtergrond. De eerste generatie leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond volgt zelfs anderhalf keer zo vaak een van deze uitstroomprofielen.

Verandering van uitstroomprofiel • Leerlingen veranderen soms van uitstroomprofiel wanneer hun ontwikkelingsperspectief wordt bijgesteld. In 2017 zien we dat 6 procent van de leerlingen uit het uitstroomprofiel vervolgonderwijs overstapt naar het arbeidsmarktgerichte profiel (tabel 4.1c). De overstap van het uitstroomprofiel dagbesteding naar het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel en omgekeerd komt bij 3 procent van de leerlingen voor. 4,6 procent gaat van het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel naar het uitstroomprofiel vervolgonderwijs. De uitstroomprofielen zijn niet bedoeld als rangordening. Ze moeten het iedere leerling op zijn eigen niveau mogelijk maken een leerroute te volgen die hem of haar het beste op een passende uitstroombestemming voorbereidt.

Tabel 4.1c Percentage leerlingen dat al of niet veranderde van uitstroomprofiel van 2016/2017 op 2017/2018 (n=27.401)

		Uitstroomprofiel in 2017/2018			
		Dag-besteding	Arbeids-markt	Vervolg-onderwijs	Totaal
Uitstroomprofiel in 2016/2017	Dagbesteding	96,8	3,0	0,2	**100**
	Arbeidsmarkt	3,1	92,3	4,6	**100**
	Vervolgonderwijs	0,4	6,0	93,7	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Residentiële leerlingen

Kortere verblijfsduur in gesloten jeugdzorg • In 2017 volgden 2.254 jongeren onderwijs op vso-scholen die samenwerken met een instelling voor gesloten jeugdzorg. De grootste groep vormen de 15- en 16-jarigen (Jeugdzorg Nederland, 2018a). In de eerste helft van 2018 was de gemiddelde verblijfsduur 6,7 maanden (Jeugdzorg Nederland, 2018b). In 2015 lag het gemiddelde nog op 8 maanden. Het aantal jongeren dat daar korter dan een maand verblijft, neemt toe en bedraagt nu ongeveer 12 procent. Een verblijfsduur van een maand is te kort om een onderwijstraject in te richten. De instelling maakt voor iedere jongere een hulpverleningsplan. Naast behandeldoelen kunnen daarin beperkende maatregelen staan, zoals beperkt gebruik van telefoon of andere communicatiemiddelen. Instellingen en scholen moeten ernaar streven het hulpverleningsplan en het ontwikkelingsperspectiefplan goed op elkaar af te stemmen. Dat kan soms beter.

Veranderde doelgroep in justitiële jeugdinrichting • Nederland telt drie rijks - en vier particuliere justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). Aan deze JJI's zijn scholen voor voortgezet speciaal onderwijs verbonden. Op 1 oktober 2017 volgden in die inrichtingen 353 jongeren onderwijs. Sinds de Wet adolescentenstrafrecht van 2014 is het aandeel jongeren van 18 jaar en ouder daar tot ongeveer 70 procent toegenomen (DJI, 2018). Daarnaast zijn er meer jongeren die ernstige delicten hebben begaan of die een licht verstandelijke beperking en/of meervoudige problematiek hebben (Prop, Van der Laan, Barendregt, Beerthuizen en Van Nieuwenhuizen, 2018). De oudere en complexere doelgroep vraagt om een andere benadering en om aanpassingen in het zorg- en behandelaanbod. Voor het onderwijsaanbod is er behoefte aan maatwerktrajecten in interne leerwerkbedrijven als voorbereiding op arbeidsparticipatie. Daarnaast kampen de scholen met een tekort aan geschikt personeel. Voor goed praktijkonderwijs hebben de scholen het liefste (vak)leraren uit het mbo en bekwame werkmeesters.

Minder leerlingen onderwijs in open behandelsetting • Naast jongeren in justitiële inrichtingen en instellingen voor gesloten jeugdzorg zijn er ook kinderen en jongeren die in behandeling zijn bij een open instelling, kliniek of dagverblijf van jeugdzorg of gezondheidszorg. Een deel van hen volgt tijdelijk (voortgezet) speciaal onderwijs. In het speciaal onderwijs is hun aantal tussen 2010 en 2018 meer dan gehalveerd. Ook in het vso zien we een sterke afname. Het aantal ingeschreven (v)so-leerlingen daalde van 7.560 in 2010 naar 4.114 in 2018. In de afgelopen jaren komen langdurige behandeltrajecten steeds minder vaak voor. Zorginstellingen verwachten een verdere verkorting van de behandelduur. Vermindering van het aantal residentiële behandelingen komt onder andere doordat de kinderen en jongeren sinds de invoering van de nieuwe Jeugdwet in 2015 steeds vaker in hun thuissetting behandeld worden. Ze kunnen dan op hun eigen reguliere school blijven.

4.2 Prestaties

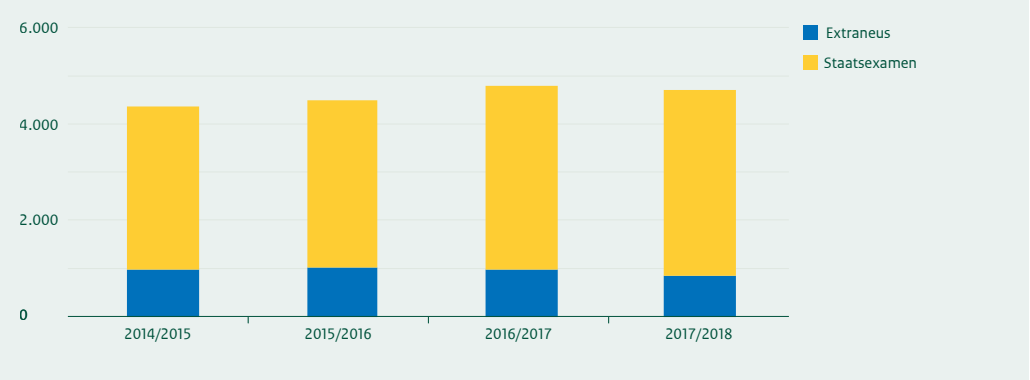
Eindresultaten speciaal onderwijs

Vrijwillige deelname eindtoets • Vanaf schooljaar 2019/2020 is deelname aan een eindtoets voor de leerlingen van het so verplicht. De verplichting geldt niet voor zeer moeilijk lerende en meervoudig gehandicapte leerlingen. Ook leerlingen die korter dan vier jaar in Nederland zijn, worden uitgezonderd. De afgelopen jaren liet een aantal so-scholen hun leerlingen vrijwillig aan een eindtoets deelnemen. In 2018 was dat voor 865 leerlingen de Centrale Eindtoets (CvTE, 2018). Ruim 60 procent maakte de toets op papier. De overige leerlingen gebruikten een digitale versie. De gemiddelde score lag op 520,8. Dat is iets lager dan in het voorgaande jaar. Toch komt het nog steeds overeen met uitstroom naar een vmbo-basis en kaderberoepsgerichte leerweg.

Examenresultaten uitstroomprofiel vervolgonderwijs

Aantal extranei verder gedaald • Een vso-leerling kan als extraneus examen doen bij een reguliere school voor voortgezet onderwijs (vo). Het aantal extranei is sinds 2016 gedaald. Het aantal staatsexamenkandidaten blijft licht toenemen (figuur 4.2a). Het totale aantal examenkandidaten is in 2017/2018 gedaald. De extranei doen vooral examen op vmbo basis- of kaderniveau. Vaak doen zij via de extraneusregeling het praktijkdeel en via staatsexamens de algemeen vormende vakken. Zo kunnen ze een volledig diploma halen. Het is ook mogelijk dat een leerling in het voortgezet speciaal onderwijs als extraneus het volledige eindexamen maakt op een reguliere school voor voortgezet onderwijs.

Figuur 4.2a Aantal examenkandidaten vso naar soort examinering in de periode 2014/2015-2017/2018*



*2017/2018 voorlopige gegevens
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Hoge slagingspercentages bij extranei • Het slagingspercentage voor de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo is bij de extranei ruim 97 procent. Dit is vergelijkbaar met de resultaten van reguliere vo-leerlingen in deze leerweg. Voor de kaderberoepsgerichte en de gemengde/theoretische leerweg in het vmbo liggen de percentages iets minder hoog, maar nog steeds boven de 90 procent. Het reguliere vo scoort op die leerwegen enkele procentpunten hoger. Elk jaar slagen enkele leerlingen cum laude. In 2018 ging het om 23 leerlingen. Daarvan waren er tien met een diploma van de gemengde/theoretische leerweg in het vmbo.

Voor- en nadelen extraneusregeling • Leerlingen die als extranei examen doen, kunnen naast het centraal examen ook het schoolexamen maken. Het schoolexamen is de helft van het totale eindexamen. Dat is een voordeel. Daarnaast zijn er ook nadelen die voor vso-scholen misschien aanleiding zijn om van een extraneusregeling af te zien. Zo moet de vso-school het programma van toetsing en afsluiting van de vo-school volgen. Bovendien is het met de introductie van de nieuwe vmbo-profielen voor de vso-school moeilijker geworden om een vo-school te vinden die dezelfde profielen aanbiedt als de vso-school kan aanbieden.

Verdere toename staatsexamens • In 2018 namen weer iets meer leerlingen deel aan het staatsexamen. In totaal ging het om 3.842 examenkandidaten. Ruim de helft van hen ging op voor een vmbo-examen op het niveau van de theoretische leerweg. Het aantal leerlingen dat een vmbo-examen doet op kaderniveau steeg de afgelopen jaren licht. Ongeveer een op de vijf staatsexamenkandidaten ging op voor een havo-examen. Slechts 4 procent van de examens was op vwo-niveau. Van de leerlingen die opgingen voor volledige diplomering (30 procent) slaagde in 2018 bijna 77 procent. Dat is enkele procentpunten minder dan vorig jaar.

Risico onvolledig diploma • Staatsexamens hebben het voordeel dat leerlingen de examens gemakkelijker over enkele jaren kunnen spreiden. Daardoor kunnen de vso-scholen hen met meer begeleiding en in een rustiger tempo op een examen voorbereiden. Scholen die hun vso-leerlingen gespreid staatsexamen laten doen, zijn er niet altijd alert op of deze leerlingen op die manier ook een volledig diploma behalen. Steeds meer roc's laten alleen nog leerlingen toe met een entree- of vmbo-diploma. Vmbo-leerlingen zonder volledig diploma lopen daardoor het risico eerst nog een entreeopleiding te moeten doen, voordat ze op een hoger niveau in het mbo kunnen verder leren. Maar ook los daarvan moet een volledig diploma waar mogelijk altijd het streven zijn.

Drie vso-scholen met examenlicentie • Sinds augustus 2013 kunnen vso-scholen een examenlicentie aanvragen. Daarmee kunnen ze net als een reguliere vo-school zelf het eindexamen afnemen. Voorwaarde voor een examenlicentie is dat de school aan alle eisen voldoet die de Wet op het Voortgezet Onderwijs stelt, onder andere dat de bevoegdheden van de leraren met die van een reguliere vo-school overeenkomen. Ook is een examenreglement en een programma voor toetsing en afsluiting vereist. Voor jongeren die het examen niet in één jaar kunnen doen, kan de school het centraal examen over twee jaar spreiden. De meeste vso-scholen kiezen niet voor een examenlicentie vanwege hun kleine omvang en heterogene leerlingenpopulatie. Van de vso-scholen die wel groot genoeg zijn, hebben er tot nu toe drie een examenlicentie aangevraagd. In 2017/2018 hadden deze scholen samen 94 examenkandidaten, evenredig verspreid over alle leerwegen van het vmbo en de havo. Diverse leerlingen deden een gespreid examen. De slagingspercentages variëren per leerweg van 67 tot 100 procent.

Eindopbrengsten uitstroomprofiel dagbesteding

Beperkt zicht op eindresultaten • In het uitstroomprofiel dagbesteding heeft de helft van de dertig bezochte scholen geen, of in beperkte mate einddoelen en normen voor opbrengsten geformuleerd. Scholen in dit uitstroomprofiel vinden het lastig vast te stellen welke doelen de leerlingen minimaal behaald moeten hebben om zich in de vervolgvoorziening succesvol te handhaven. Voor leerlingen in de leerroute arbeidsmatige dagbesteding gebruiken de scholen steeds vaker werknemersvaardigheden als te bereiken eindtermen. Het gaat om vaardigheden zoals op tijd komen, samenwerken en het kunnen omgaan met feedback. Voor leerlingen in de lagere niveaus hebben sommige scholen minimale einddoelen voor communicatie en zelfredzaamheid beschreven. Het zijn doelen die doorslaggevend of voorwaardelijk zijn om in de vervolgvoorziening op het bereikte niveau actief te blijven.

Sociale en maatschappelijke competenties

Weinig zicht op gewenste sociale opbrengsten • Van (v)so-scholen wordt verwacht dat zij het onderwijs niet alleen op de cognitieve, maar ook op de sociale en maatschappelijke ontwikkeling van hun leerlingen richten. Bij inspectiebezoeken blijkt dat scholen wel aan de niet-cognitieve gebieden werken, maar dat ze vaak niet kunnen aantonen welke resultaten ze op deze gebieden nastreven en of ze deze ook hebben bereikt. Van een (niet-representatieve) groep van 72 scholen waarbij de sociale opbrengsten in schooljaar 2017/2018 door de inspectie beoordeeld zijn, kregen er daarom 44 een onvoldoende.

Uitstroom

Uitstroom conform ontwikkelingsperspectief • In 2017 stroomde ruim 81 procent van de so-leerlingen uit conform hun ontwikkelingsperspectief. Ruim 13 procent stroomde lager of hoger uit. In het voortgezet speciaal onderwijs stroomde 75 procent van de leerlingen uit naar de te verwachten uitstroombestemming. Het percentage dat lager uitstroomde, bedroeg ruim 12 procent en nam iets toe. Van 5 procent van de leerlingen in het (v)so weten de scholen niet of zij hun ontwikkelingsperspectief gerealiseerd hebben. Dit kunnen bijvoorbeeld leerlingen zijn die door verhuizing, of om een andere reden, voortijdig zijn uitgestroomd.

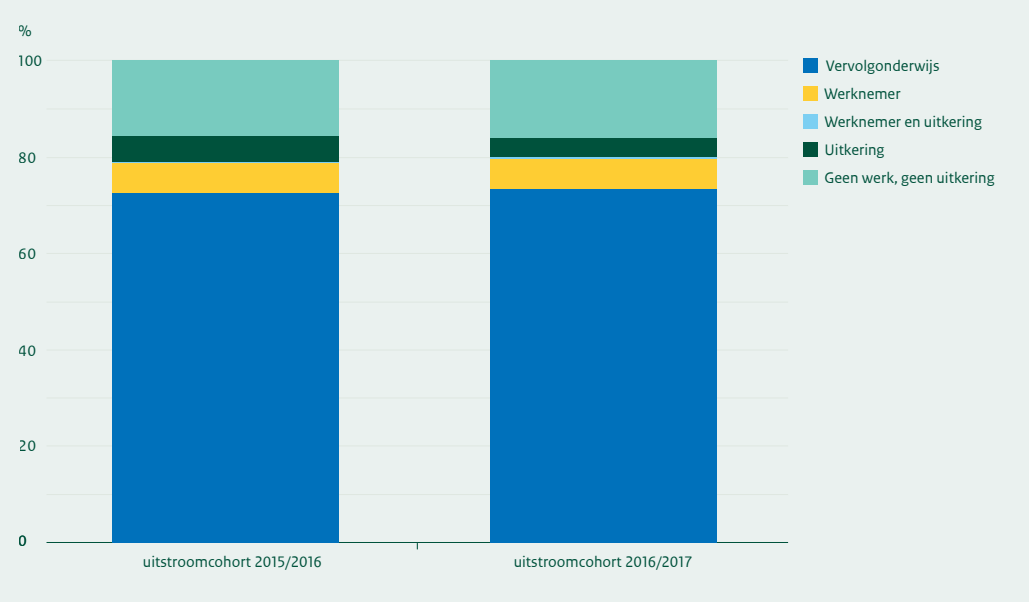
Uitstroom op lager niveau • Bij inspectiebezoeken komt tijdens gesprekken over opbrengsten naar voren dat leerlingen soms op een lager niveau uitstromen dan op grond van hun IQ verwacht mag worden. Het gaat volgens de scholen om kinderen met ernstige niet beïnvloedbare motorische, communicatieve, sociale en/of emotionele beperkingen. Het totaal IQ brengt dan onvoldoende in beeld wat de werkelijke vermogens van de leerlingen zijn. Vaak zijn er sterke afwijkingen tussen deelvaardigheden die samen het IQ bepalen (Bierlaagh en Ruiters, 2012). Uitstroom naar een lager niveau komt ook voor omdat ouders daar tegen het schooladvies in voor kiezen. Zij willen hun kind voor overvraging behoeden. Ook de geografische afstand is een reden om te kiezen voor een school in de buurt waar alleen lagere niveaus worden aangeboden.

Veel leerlingen met so-vso traject • Ruim 76 procent van de leerlingen in het speciaal onderwijs die de overstap maken naar vervolgonderwijs, stroomde aan het einde van schooljaar 2016/2017 uit naar het voortgezet speciaal onderwijs. Twee jaar eerder lag het percentage op ruim 73 procent. Een groot deel van hen zijn leerlingen met een verstandelijke of meervoudige beperking, die voor hun gehele schoolloopbaan op so en vso zijn aangewezen. De overige leerlingen die naar vervolgonderwijs gaan, stromen uit naar het voortgezet onderwijs, waaronder het praktijkonderwijs.

Beperkte baankansen • Van de ruim drieduizend schoolverlaters uit het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel heeft in 2016 ruim 44 procent geen werk en volgt geen vervolgopleiding. Dat is zorgelijk. Slechts 20 procent vindt wel werk, soms in combinatie met een uitkering. Een derde van de schoolverlaters gaat door naar vervolgonderwijs, vaak de entreeopleiding. In 2017 ligt het aandeel leerlingen dat direct werk vindt ruim 4 procentpunten hoger, maar het is nog steeds laag. Ook hebben in 2017 weer meer leerlingen zonder werk geen uitkering.

Meer leerlingen naar vervolgopleiding • Bijna driekwart van de leerlingen uit het uitstroomprofiel vervolgonderwijs gaat door met een vervolgopleiding (figuur 4.2b). In 2017 waren dat er iets meer dan het jaar ervoor. Meestal gaan de leerlingen door naar het mbo en dan vooral naar mbo niveau 2 en 4. Van de overige schoolverlaters stroomt ongeveer een kwart door naar werk, al of niet met een uitkering. Net als bij het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel hadden in 2017 naar verhouding meer leerlingen zonder werk ook geen uitkering.

Figuur 4.2b Percentage schoolverlaters uit het uitstroomprofiel vervolgonderwijs naar bestemming in oktober van het jaar van uitstroom in 2016 en 2017 (n 2016/2017=5.370)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Soms tussen wal en schip • De meeste leerlingen uit het uitstroomprofiel dagbesteding krijgen na schoolverlaten een uitkering, al of niet in combinatie met een vorm van dagbesteding. Het zijn jongeren met ernstige beperkingen, waardoor zij niet of slechts in zeer geringe mate loonvormende arbeid kunnen verrichten. Toch kent ook het uitstroomprofiel dagbesteding schoolverlaters die naar een vorm van werk met of zonder uitkering uitstromen. In 2017 was dat bijna 8 procent. Scholen geven aan dat sommige leerlingen die voorheen naar een sociale werkvoorziening zouden uitstromen nu volgens de gemeente in aanmerking komen voor beschut werk. Niet elke gemeente stelt echter voldoende werkplekken beschikbaar. Zijn ze er wel, dan zijn ze voor de jongeren die uitstromen uit het uitstroomprofiel dagbesteding soms te hoog gegrepen. Die jongeren lopen dan het risico tussen wal en schip te vallen.

Uitvallers in de entreeopleiding • Van de ongeveer 12.000 studenten die in 2017/2018 instroomden in de entreeopleiding, was 15 procent afkomstig uit het vso (Inspectie van het Onderwijs, 2018). Dat zijn er iets minder dan in de afgelopen jaren. Steeds vaker melden zich ook jongeren aan zonder positief doorstroomadvies van hun vso-school. Plaatsing in de entreeopleiding is in principe drempelloos. Van de studenten die tijdens de entreeopleiding uitvallen, is het aandeel leerlingen uit het vso het grootst. Van de studenten afkomstig uit het vso viel in de afgelopen jaren ruim een kwart van de studenten uit. Dat is veel meer dan bij de leerlingen uit het praktijkonderwijs. Van hen valt 10 procent uit. Volgens de vso-scholen is de overstap van een kleinschalige vso-school naar de grote regionale opleidingscentra (roc) voor sommige leerlingen te groot.

Kwetsbare overgang van entreeopleiding naar werk • In 2016 is bijna 40 procent van de studenten afkomstig uit het vso een jaar na instroom in de entreeopleiding doorgestroomd naar mbo niveau 2. Bij ongeveer 15 procent van de overige studenten is het entreetraject verlengd. De andere zijn met of zonder diploma uitgestroomd naar (beschut) werk, doorgestroomd naar vormen van onderwijs, of uitgevallen. Doorstroom naar mbo niveau 2 is niet voor iedere leerling een haalbaar doel. Voor een deel van de jongeren is de entreeopleiding vooral een kans om beter geschoold aan het werk te gaan. Zonder diploma is de kans op arbeidsparticipatie minder groot. Daar komt bij dat het programma voor praktijkvorming en -toeleiding binnen de entreeopleiding nog onvoldoende expliciet ontwikkeld is. Bij roc's bestaan al wel initiatieven om een samenwerking tussen bedrijfsleven, opleiding en gemeente vorm te geven die tot doel heeft studenten te ondersteunen in de overgangen tussen onderwijs, onderwijs en arbeidsmarkt en van werk naar werk. Een voorbeeld is Direct2Job van ROC Twente, een initiatief dat studenten kans geeft op een traineeship onder begeleiding van een coach.

4.3 Kwaliteit scholen

Excellente scholen • In januari 2019 zijn acht scholen voor speciaal onderwijs en vier scholen voor voortgezet speciaal onderwijs door een onafhankelijke jury excellent bevonden. Samen met de vijf scholen waarvan het predicaat nog doorloopt, omdat het drie jaar geldig is, zijn er in 2019 in totaal zeventien excellente scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Excellente scholen zijn goede scholen die uitblinken in een specifiek excellentieprofiel. Ze blinken bijvoorbeeld uit in een innovatief onderwijsaanbod, in de sociaal maatschappelijke oriëntatie van leerlingen of in een onderscheidende aanpak voor onderwijs op maat.

Goed zijn om excellent te worden • Om excellent te worden, moet er sprake zijn van een brede, goede onderwijskwaliteit. Alle zestien scholen die zich aanmeldden voor het traject hebben de waardering goed gekregen van de inspectie. Ze hebben allemaal een professionele kwaliteitscultuur. Dat is een vereiste voor de waardering goed. Daarnaast zijn aanbod, samenwerking en pedagogisch klimaat in veel gevallen sterke aspecten van het onderwijs van deze scholen. Scholen kunnen zich bij de inspectie aanmelden om alleen goed bevonden te worden, maar tot nu toe gaan vrijwel alle scholen daarna door voor een excellentietraject.

Niet op alle scholen basiskwaliteit • In schooljaar 2017/2018 voerde de inspectie bij 31 (v)so-scholen risico- en herstelonderzoeken uit. Bijna de helft van deze scholen had de onderwijskwaliteit niet op orde. Vooral op de gebieden onderwijsresultaten en kwaliteitszorg & ambitie schieten deze scholen te kort. Op 1 januari 2019 volgden ruim 1.500 leerlingen onderwijs op drie (v)so-scholen met zeer zwakke en tien scholen met onvoldoende onderwijskwaliteit.

4.4 Onderwijsproces

Oog voor ononderbroken ontwikkeling • Bij een niet-representatieve groep van 89 (v)so-scholen beoordeelde de inspectie in 2017/2018 of zij voldoende zicht hebben op de ontwikkeling en begeleiding van de leerlingen. Bij 81 scholen was de kwaliteit op dit onderdeel voldoende of goed (tabel 4.4a). Deze scholen hebben voor alle leerlingen een ontwikkelingsperspectief geformuleerd. Het bevat de uitstroombestemming, het uitstroomniveau en de belemmerende en bevorderende factoren van de leerlingen. Deze elementen zijn zo beschreven dat ze de leraren sturing geven om het onderwijsproces adequaat in te richten. Daarnaast verzamelen en analyseren de scholen systematisch toetsresultaten en andere data over de ontwikkelingsvoortgang van de leerlingen. Waar nodig stellen de scholen het aanbod en de ondersteuning bij om de leerlingen op koers te houden.

Tekortkomingen in de leerlingenzorg • Bij acht van de onderzochte scholen schiet de leerlingenzorg op belangrijke punten tekort. De ontwikkelingsperspectieven brengen niet of niet duidelijk in beeld wat bij een leerling haalbaar is en hoe daaraan gewerkt moet worden. Ook beschikken de scholen over te weinig resultaatgegevens om vast te stellen of de ontwikkeling van de leerlingen volgens plan verloopt. Daarnaast ontbreken goede analyses en vervolgstappen om doelen die niet behaald zijn alsnog te bereiken. Bij vrijwel alle (v)so scholen is het ontwikkelingsperspectief een te lijvig document. Hoofd- en bijzaken zijn hierin onvoldoende van elkaar gescheiden. Bij gesprekken met leerlingen valt het op dat de ontwikkelingsperspectieven bij hen vaak nauwelijks bekend zijn.

Tabel 4.4a Aantal (v)so-scholen waar het zicht op ontwikkeling en begeleiding goed, voldoende of onvoldoende is in 2017/2018 (n=89)

	So	Vso
Goed	1	1
Voldoende	38	41
Onvoldoende	3	5

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Bewust goed lesgeven • Bij een niet-representatieve groep van 82 (v)so-scholen werd in 2017/2018 het didactisch handelen beoordeeld. Bij de meeste was de kwaliteit voldoende (tabel 4.4b). Tien scholen werden hierop goed bevonden. Goede lessen vinden plaats binnen een stimulerend pedagogisch klimaat en een betekenisvolle context. De leraren bieden de leerlingen een duidelijke structuur en stemmen in hoge mate af op hun interesses, mogelijkheden en ondersteuningsbehoeften. Daarnaast dagen ze de leerlingen uit om actief kennis te verwerven en aan het einde van een les na te denken over wat en hoe ze geleerd hebben. Ook leren de leerlingen van en met elkaar. Op sommige scholen verzorgen de leraren de les met ondersteuning van pedagogisch medewerkers van een zorginstelling. Bij scholen met leerlingen met een auditieve beperking of een taalontwikkelingsstoornis werken leraren en logopedisten samen, om zo de kwaliteit van de lessen mondelinge taalvaardigheid te versterken. Scholen met leraren die goed lesgeven, hebben vaak in een beleidsdocument beschreven wat ze onder goede lessen verstaan.

Moeizame verbetertrajecten • Bij vijf bezochte (v)so-scholen is het didactisch handelen al enkele jaren onder de maat. Verbetertrajecten hebben onvoldoende succes. De leraren stemmen het aanbod en de instructie te weinig af op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Daarnaast slagen zij er soms onvoldoende in een pedagogische werksfeer te creëren waarin leerlingen taakgericht en



betrokken zijn. Te vaak hebben zij moeite met leerlingen die onaangepast gedrag vertonen. Daardoor gaat het rendement van een les verloren.

Tabel 4.4b Aantal (v)so-scholen waar het didactisch handelen goed, voldoende of onvoldoende is in 2017/2018 (n=82)

	So	Vso
Goed	8	2
Voldoende	31	36
Onvoldoende	1	4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Goed onderwijsaanbod • Van de zestien scholen met de waardering goed blinken er elf uit in hun onderwijsaanbod. Naast een verplicht basisaanbod, bieden ze een breed en rijk curriculum in het algemeen of specifiek in relatie tot de onderwijsbehoeften van hun doelgroep. Expliciete aandacht gaat bijvoorbeeld uit naar woordenschatontwikkeling of kunstzinnige vorming. Ook het praktijkaanbod van deze scholen is vaak zeer gevarieerd. Daarnaast zijn er scholen die er sterker dan andere op gericht zijn om leerlingen executieve functies aan te leren zoals concentreren, plannen en organiseren.

Focus op ouderbetrokkenheid • Op het gebied van samenwerking doen vijftien goede scholen net iets meer om ouders bij het onderwijs te betrekken. Zo nodigen ze ouders uit voor de leerlingbespreking, om samen met hen het ontwikkelingsperspectief van hun kind te evalueren. Andere bieden cursussen aan om ouders te leren hoe ze goed met de beperking van hun kind kunnen omgaan. Ook ontwikkelen sommige scholen lespakketten om ouders de leerstof thuis nog eens met hun kind te laten oefenen.

4.5 Uitstroomprofiel dagbesteding

In 2015/2016 voerde de inspectie een onderzoek uit naar het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel. Het jaar daarop was het uitstroomprofiel vervolgonderwijs aan de beurt. In schooljaar 2017/2018 was het onderzoek gericht op het uitstroomprofiel dagbesteding.

Vooral arbeidsmatige dagbesteding • De meeste van de dertig onderzochte vso-scholen met het uitstroomprofiel dagbesteding bieden drie niveaus aan. Deze zijn gericht op de uitstroombestemmingen belevingsgerichte, activiteitengerichte en arbeidsmatige dagbesteding. Het IQ van de leerlingen varieert van lager dan 30 tot ongeveer 70. Het aandeel leerlingen in de arbeidsmatige dagbesteding is met 52 procent het grootst. Ruim een derde van de leerlingen volgt de activiteitengerichte leerroute. In de belevingsgerichte leerroute zit het kleinste aandeel leerlingen. De verhouding van niveaus bij de onderzochte scholen komt ongeveer overeen met het landelijke beeld van uitstroom naar de verschillende vormen van dagbesteding (tabel 4.5a). In schooljaar 2016/2017 stroomde landelijk ruim 60 procent van de leerlingen uit naar de arbeidsmatige dagbesteding. Ruim een kwart stroomde uit naar de activiteitengerichte dagbesteding. Bij de arbeidsmatige dagbesteding gaat het niet om betaald werk, maar om arbeidstaken in een begeleide werkomgeving.

Tabel 4.5a Uitstroom van vso-leerlingen uit het uitstroomprofiel dagbesteding naar verschillende vormen van dagbesteding in de periode 2012/2013-2017/2017 (in percentages, n 2016/2017=1.861)

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Belevingsgerichte dagbesteding	-	-	-	-	10,8
Activiteitengerichte dagbesteding	30,1	30,4	30,8	35,4	26,3
Arbeidsmatige dagbesteding	69,9	69,6	69,2	64,6	62,9

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Samenhangend aanbod voor taal en communicatie • Alle dertig onderzochte scholen hebben een leerstofaanbod voor taal en communicatie, waarmee ze op de verschillende onderwijsbehoeften van de leerlingen kunnen afstemmen. De leraren kunnen steeds vaker methodes en methodieken inzetten, maar moeten daarnaast veel zelf ontwikkelen. Het aantal leerlingen dat een methode volledig kan volgen, is beperkt. Bovendien zijn er weinig methodes voorhanden die zowel bij het cognitieve niveau als bij de belevingswereld van de leerlingen in het uitstroomprofiel dagbesteding aansluiten. Om te voorkomen dat het aanbod uit losse activiteiten bestaat, gebruiken de scholen leerlijnen. Deze zijn opgenomen in een leerlingvolgsysteem. Sommige scholen maken de doelen op die leerlijnen kleiner, om zo planmatig aan kleinere ontwikkelingsstappen te kunnen werken. Andere scholen ontwikkelen een eigen leerlijn. Zo kunnen ze beter aansluiten bij de specifieke kenmerken van de doelgroep, zoals bijvoorbeeld scholen met blinde en slechtziende leerlingen.

Methodeonafhankelijk toetsen niet altijd mogelijk • Een derde van de bezochte scholen zit in de overgang naar een nieuw leerlingvolgsysteem, omdat het oude systeem niet langer voldoet of niet meer technisch ondersteund wordt. Alle scholen nemen waar mogelijk één keer per jaar methodeonafhankelijke toetsen af voor taal en rekenen. Niet alle leerlingen in dit uitstroomprofiel zijn op deze manier toetsbaar. Een alternatief om de ontwikkelingsvoortgang van de leerlingen te volgen, is het gebruik van zelfontwikkelde toetsen. Daarnaast zetten alle scholen observaties als meetinstrument in om te toetsen of de doelen op de leerlijnen behaald zijn.

Aandacht voor zelfstandigheid en zelfredzaamheid • In het verleden had het pedagogisch klimaat in het uitstroomprofiel dagbesteding een sterk beschermend karakter. De laatste jaren worden de leerlingen steeds vaker uitgedaagd om zelf te doen en te ervaren. Scholen passen verschillende methodieken toe om leerlingen zelfredzaam te maken. Leerlijnen en stappenplannen ondersteunen het proces van zelfstandigheidsbevordering. Bij de praktijkvakken en tijdens de praktijkvorming en stage maken de leerlingen een grote groei door in zelfredzaamheid. Waar mogelijk leren ze dan ook zelfstandig te reizen met de fiets of het openbaar vervoer.

Breed praktijkaanbod en competentieontwikkeling • Alle dertig bezochte scholen zien het als hun opdracht om leerlingen voor te bereiden op wonen, werken en vrije tijd. Daarbij gaan ze uit van de wettelijk vastgestelde kerndoelen. De leerlingen krijgen de kans om allerlei praktische vaardigheden te ontwikkelen. In de meeste gevallen gaat het om vaardigheden in de keuken, in het groen en in de techniek. Ook huishoudelijke taken zoals wasverzorging en schoonmaken komen bij de meeste scholen aan bod. Met interne stages en leren op locatie leren de leerlingen praktische en werknemersvaardigheden toe te passen in dagelijkse situaties van werken en wonen. Op de meeste scholen is daarvoor ook een ‘huiskamer’ ingericht, of soms zelfs een compleet huis. Daarnaast besteden de scholen aandacht aan vrijetijdsbesteding door onder andere sport-, muziek- en handvaardigheidslessen. Vaak is het voor de leerlingen lastig om in hun thuissituatie bij een club aan te sluiten. Dat geldt zeker wanneer de communicatie een belemmering is, zoals bij dove en slechthorende leerlingen. De strikte tijden van het taxivervoer en de grote spreiding van woonplaatsen belemmeren de organisatie en deelname aan buitenschoolse activiteiten.

Samenwerking met (keten)partners soms moeizaam • In het uitstroomprofiel dagbesteding hebben de scholen te maken met ouders, zorgpartners, de gemeente, collega-scholen, instellingen voor dagbesteding en schoolbesturen binnen de samenwerkingsverbanden. Over het algemeen zijn scholen tevreden over de contacten en de bereidheid om met elkaar kennis uit te wisselen en samen te werken. Toch zijn er ook knelpunten. Zo zijn de vele personeelswisselingen bij de zorgpartners niet bevorderlijk voor de continuïteit en de kwaliteitsborging van de gezamenlijke trajecten. Ook merken de scholen dat hun doelgroepen niet altijd goed bekend zijn bij de samenwerkingsverbanden. Vaak is veel uitleg nodig om voor leerlingen verlenging van hun schooltijd, een hogere bekostiging of een passende uitstroomplek te krijgen.

Korte lijnen en maatwerk bij externe stages • Alleen vso-scholen met het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel zijn wettelijk verplicht externe stages aan te bieden. In de praktijk bieden ook alle vso-scholen met het uitstroomprofiel dagbesteding stagemogelijkheden aan. In de belevings- en

activiteitengerichte leerroute is de stage meestal een gewenningsperiode, voorafgaand aan de uitstroom naar een instelling voor dagbesteding. Voor de leerlingen in de leerroute arbeidsmatige dagbesteding is het wel een echte stage. Het is dan geen voorbereiding op betaald werk, maar op arbeidstaken in een begeleide werkomgeving. Het gaat bijvoorbeeld om taken in de horeca, in het groen, in de houtbewerking of bij een supermarkt. De samenwerking tussen de scholen en de stageaanbieders verloopt goed, met korte lijnen en veel maatwerk. Bij de voorbereiding op arbeidsmatige dagbesteding doorlopen de leerlingen meestal enkele stages. De laatste stage is in de regel de uitstroombestemming. Bij de inrichting van de stages ondervinden de scholen enkele knelpunten, zoals beperkingen in de bekostiging van het vervoer door de gemeente. Ook worden de stages bij de instellingen voor dagbesteding korter, omdat ze daar moeten bezuinigen.

Wettelijk verplichte stagedocumenten niet altijd op orde • Vrijwel alle bezochte scholen beschikken over een stageplan. Hierin staan het doel, de opbouw en de organisatie van de stage beschreven. De inhoud en omvang van de stage staan in veel gevallen niet vermeld. Voor alle stageleerlingen stellen de scholen een stageovereenkomst op. Bij een derde van de scholen ontbreken daarin afspraken over de beoogde leeractiviteiten en over de wijze waarop de stage-aanbieder bij de beoordeling van deze activiteiten is betrokken. Bovendien staat bij 40 procent van de bezochte scholen niet duidelijk in de stageovereenkomst vermeld dat de leerling en de stagebegeleider van de school op weg van en naar de stageplek verzekerd zijn.

Overgangsdocument en getuigschrift • Ruim 90 procent van de scholen geeft de leerlingen en ouders bij schoolverlaten een overgangsdocument. Vervolgvoorzieningen kunnen de informatie uit dit document gebruiken om goed op het bereikte niveau en de ondersteuningsbehoeften van de jongeren aan te sluiten. Bij 23 scholen bevat het document bijvoorbeeld concrete gegevens over de belastbaarheid van de leerling. Sommige scholen stellen het overgangsdocument in overleg met zorginstellingen of de gemeente op. Ze geven aan dat dit de bruikbaarheid ervan verbetert. Op enkele scholen na, ontvangen schoolverlaters een getuigschrift naar het model dat het ministerie hiervoor heeft vastgesteld. De maatschappelijke waarde van het getuigschrift is beperkt. Toch is het voor leerlingen, ouders en de school een bekroning waar ze trots op zijn. In aanvulling op het getuigschrift krijgen de leerlingen soms ook schoolcertificaten, die al dan niet in een portfolio zijn opgenomen.

Vaak uitstroom met 18 jaar • De leerlingen in het vso kunnen daar tot maximaal hun 20ste jaar verblijven, mits ze over een toelaatbaarheidsverklaring van het samenwerkingsverband beschikken. Bij een vijfde van de leerlingen op de bezochte scholen is dat het geval. Bij de helft van de scholen zijn de meeste leerlingen 18 jaar als ze uitstromen. Gezien de verstandelijke en meervoudige beperkingen van de leerlingen in dit uitstroomprofiel is hun ontwikkelingstempo over het algemeen laag. Volgens sommige schoolleiders krijgen leerlingen sinds de invoering van passend onderwijs minder tijd om zich optimaal te ontwikkelen. Dat komt omdat het samenwerkingsverband vanaf 18 jaar geen toelaatbaarheidsverklaring meer geeft. Soms komt het voor dat ouders besluiten hun kind vanaf 18 jaar van school te halen om voor een uitkering in aanmerking te komen.

Belemmering in keuze uitstroombestemming • Veel leerlingen hebben volgens de scholen last van een kilometergrens die gemeenten stellen voor vergoeding van het vervoer naar een voorziening voor dagbesteding. Ouders kunnen daardoor niet altijd kiezen voor een plek waar hun kind het beste tot zijn recht komt. Dat geldt in het bijzonder voor het beperkte aantal voorzieningen dat ingesteld is op blinde en slechtziende of dove en slechthorende jongeren. Verhuizing van het gezin of interne plaatsing van de jongere zijn dan soms de enige alternatieven.

Lerarentekort • Op 25 van de 30 bezochte scholen in het uitstroomprofiel dagbesteding ervaart de schoolleiding problemen om aan bevoegde en bekwame groepsleraren te komen. Ze krijgen geen of weinig reacties op vacatures of de kandidaten beschikken niet over de vereiste onderwijsbevoegdheid. Sommige kandidaten missen de affiniteit en competenties om met de specifieke doelgroepen van het uitstroomprofiel dagbesteding om te gaan. Het is minder lastig om aan goede praktijkleraren te komen.

Bevoegde leraren • Bij de dertig bezochte scholen bedraagt het aandeel leraren dat zonder bevoegdheid in functie is minder dan één procent. Bij de onderzoeken naar de uitstroomprofielen arbeidsmarktgericht en vervolgonderwijs lag het percentage onbevoegde leraren rond de 3 procent. Het gaat in die uitstroomprofielen meestal om onbevoegde vakleraren. In het uitstroomprofiel dagbesteding zijn niet zo veel vakleraren werkzaam. Daar werken relatief veel groepsleraren met een pabo-achtergrond. De leerlingen hebben vaak intensieve ondersteuningsbehoeften. Daarom hebben de scholen in dit uitstroomprofiel ook veel ondersteunend personeel in dienst en paramedici, zoals logopedisten en therapeuten. Daarnaast is soms voor een enkele leerling een individuele begeleider in de klas aanwezig op basis van een persoonsgebonden budget. Alle personeelsleden van de bezochte scholen beschikken over een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG).

Onbevoegd lesgeven • Op negen van de bezochte scholen worden lesgevende taken structureel en zelfstandig uitgevoerd door (ondersteunend) personeel dat niet over een onderwijsbevoegdheid beschikt. Volgens de schoolleiders zijn deze personeelsleden voldoende bekwaam om de leerlingen in hun leerproces te begeleiden, soms als invaller, maar soms ook permanent, bijvoorbeeld als oplossing voor een lerarentekort. Ze vinden het een pre dat deze ondersteuners al met de leerlingen en hun klassensituatie vertrouwd zijn. Scholen zetten ze ook in om kleinere groepen te kunnen maken. Bij 25 van de onderzochte scholen komt het incidenteel voor dat onderwijsassistenten zelfstandig lesgevende taken uitvoeren. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij interne stages, of bij praktijk- en theorielessen waarbij de groepen zijn opgedeeld. Bij een structurele inzet en wanneer de bevoegde groepsleraar geen toezicht heeft, geldt het inzetten van onderwijsassistenten zonder onderwijsbevoegdheid als een wettelijke tekortkoming. Het bestuur heeft dan van de inspectie een herstelopdracht gekregen.

4.6 Schoolklimaat

Minder meldingen bij vertrouwensinspecteurs • In 2017/2018 zijn er vanuit het (v)so minder meldingen bij de vertrouwensinspecteurs binnengekomen dan in 2016/2017 (tabel 4.5a). Het aantal meldingen psychisch en fysiek geweld is ten opzichte van vorig schooljaar gedaald. Meer dan de helft van de meldingen psychisch geweld gaat over pesten. Naast meldingen over pesten gaan de meldingen vaak over leerlingen die zich genegeerd en verlaten voelen. Het gaat dan om meldingen van leerlingen en ouders die zich niet gezien en gehoord voelen in hun klacht of melding door de school. Bij meldingen over fysiek geweld gaat het vaak over (soms ernstige) mishandeling en ongewenste hinderlijke aanrakingen, of over dreiging of dreiging met fysiek geweld.

Tabel 4.5a Aantal meldingen bij vertrouwensinspecteurs over het (v)so in de periode 2015/2016–2017/2018

	Seksueel misbruik	Seksuele intimidatie	Psychisch geweld	Fysiek geweld	Discriminatie	Radicalisering	overig	Totaal
2015/2016	18	17	52	65	2	0	5	**159**
2016/2017	18	21	64	63	0	1	9	**176**
2017/2018	18	13	40	57	1	1	10	**140**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Seksueel misbruik en seksuele intimidatie • Bij seksueel misbruik gaat bijna een op de drie meldingen over aanranding. Ook is er vaak sprake van ongewenste hinderlijke aanrakingen. Bij een op de drie meldingen gaan bevoegd gezag en/of ouders over tot aangifte. Bij een derde van de meldingen is de beschuldigde een leerkracht of een lid van het niet-onderwijzend personeel. Bij seksuele intimidatie gaat het om ongewenste (niet strafbare) hinderlijke aanrakingen of ander

grensoverschrijdend gedrag. In iets minder dan vier op de tien meldingen is de beschuldigde een met taken belast persoon.

Minder schorsingen gemeld • Scholen moeten schorsingen van langer dan een dag aan de inspectie melden. In schooljaar 2017/2018 hebben 134 besturen met vso-scholen bij de inspectie schorsingen gemeld. In totaal ging het om 723 meldingen. 77 waren afkomstig uit het so en 646 uit het vso. In het so gaat het voornamelijk om schorsingen van jongens in de leeftijd van 10 tot 14 jaar. Na een stijging van het aantal meldingen in de afgelopen jaren is er nu voor het eerst een afname te zien. Afgelopen schooljaar waren er ruim 200 meldingen minder dan het jaar ervoor. Dat kan betekenen dat scholen minder schorsen, maar het komt ook voor dat besturen nalaten om schorsingen bij de inspectie te melden.

Schorsingsduur beperken • De belangrijkste redenen om een leerling te schorsen zijn verbaal of fysiek geweld tegen het personeel en fysiek geweld tegen medeleerlingen. De meeste meldingen gaan over schorsingen van twee of drie dagen. In een beperkt aantal gevallen overschrijdt de school de maximaal vijf dagen schorsing die wettelijk zijn toegestaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om een geschorste leerling in afwachting van overplaatsing naar een andere onderwijs- of onderwijs/zorg voorziening, al dan niet door een verwijdering. Tot een vervolgbestemming gevonden is, moet een school aan haar onderwijsverplichting voldoen en leerachterstand zo goed mogelijk voorkomen.

Veel signalen en vragen aan de inspectie • In schooljaar 2017/2018 kreeg de inspectie 196 signalen over scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Voornamelijk ouders dienen de signalen in. De meeste gaan over het schoolbeleid, gevolgd door de schoolveiligheid en de onderwijstijd. Ook zorg en begeleiding, leerstofaanbod, zaken rondom leerplicht en passend onderwijs zijn onderwerpen die vaker ter sprake komen. Daarnaast waren sommige signalen klachten. 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. In 2017/2018 ging het om 622 vragen van vooral schoolleiders en ander schoolpersoneel, ouders en besturen.

Toezicht naleving leerplicht blijft nodig • Het langdurig relatief schoolverzuim van leerlingen in het (v)so is tussen 2013 en 2017 toegenomen (Witteman- Van Leenen, Van der Wel, Arrahmani en Lubberman, 2017). Ook het aantal leerlingen dat niet staat ingeschreven bij een school stijgt. In 2017/2018 zijn er 871 langdurige thuiszitters, bijna 400 meer dan in 2013/2014. In schooljaar 2017/2018 werden tien (v)so-scholen onderzocht. Bij drie van hen was onvoldoende sprake van een juiste registratie en tijdige melding van ongeoorloofd schoolverzuim. In één geval ging het om een tekortkoming in het kader van een herstelonderzoek. De inspectie kan een bestuurlijke boete opleggen wanneer in een volgend onderzoek blijkt dat deze tekortkoming niet hersteld is. Inmiddels zijn vrijwel alle (v)so scholen aangesloten op het digitale Verzuimregister.

Onderzoek naar schoolweigering • Soms zijn er kinderen en jongeren die weigeren naar school te gaan door bijvoorbeeld onverklaarde lichamelijke klachten of chronische emotionele stress. Er is dan eigenlijk sprake van geoorloofd verzuim. Schoolverzuim kan bij deze leerlingen echter leiden tot volledige schooluitval en disfunctioneren in gezin en samenleving. Een school kan voor leerlingen met lichamelijke of psychische problemen bij de inspectie afwijking van de onderwijstijd aanvragen. Scholen moeten dan wel samen met de ouders een plan opstellen om de leerlingen weer het onderwijs te laten ingroeien.

Ontbrekende VOG-verklaringen • In 2017 kregen acht besturen met (v)so-scholen een opdracht tot onmiddellijk herstel, omdat niet al hun personeelsleden over een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) beschikten. In totaal ontbraken 23 verklaringen. Dat zijn er acht meer dan in 2016. Negen medewerkers bleken al uit dienst te zijn. Van de overige veertien werden de verklaringen alsnog ontvangen.

4.7 Sturing op kwaliteit

Kwaliteitszorg en ambitie op bestuursniveau

Sturing op kwaliteit soms te beperkt • In 2017/2018 onderzocht de inspectie bij een kleine steekproef van zestien besturen of het stelsel van kwaliteitszorg op bestuursniveau aan de wettelijke eisen voldoet. Bij zeven besturen was dat niet het geval. Vaak hebben ze wel een visie, maar maken ze deze onvoldoende concreet. Ook verzamelen ze te weinig gegevens om goed zicht te krijgen op de kwaliteit van het onderwijsproces, het schoolklimaat en de onderwijsresultaten van de leerlingen. Bovendien hebben bestuur en scholen onvoldoende vastgesteld aan welke normen deze aspecten van het onderwijs moeten voldoen om van basis- of goede kwaliteit te kunnen spreken. Het is dan niet duidelijk wanneer een bestuur tevreden is en wel of niet noodzaak ziet om te sturen op kwaliteitsverbetering.

Vertrouwen in de schoolleider • Het komt voor dat de kwaliteitszorg van een school voldoende is, maar dat de kwaliteitszorg van het bestuur verbetering nodig heeft. Het gaat dan om besturen die geen effectieve werkwijze hanteren om cyclisch en systematisch kwaliteitsdata uit de scholen op te halen om erop te sturen. Soms komt dat omdat het kwaliteitszorgsysteem van het bestuur nog in ontwikkeling is. Daarnaast zijn er besturen 'op afstand' die veel vertrouwen hebben in de kwaliteit van de schoolleiding. Daarom laten ze zich slechts op hoofdlijnen over de onderwijskwaliteit informeren. Deze besturen kunnen dan vaak niet zelf verwoorden of en hoe ze hun missie gerealiseerd hebben.

Informeren in plaats van verantwoorden • De verantwoording aan de raad van toezicht, de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad (g)mr) en externe belanghebbenden schiet bij vijf van de zestien onderzochte besturen tekort. De meeste besturen informeren wel uitgebreid over ontwikkelingen en processen, maar niet of nauwelijks over de effecten ervan op de onderwijskwaliteit van de scholen. Er wordt vaak veel beschreven, maar weinig geconcludeerd op basis van doelen, normen en resultaten. Datzelfde geldt ook op schoolniveau als het gaat om de verantwoording aan ouders in de schoolgids. Voor de dialoog tussen het bestuur en de bij het onderwijs betrokken interne en externe partijen zijn vaak goede overlegstructuren ingericht. Toch ontbreken de jaarlijkse gesprekken tussen de (g)mr en de raad van toezicht nog wel eens.

Kwaliteitscultuur meestal op orde • Bij veertien van de bezochte besturen is de kwaliteitscultuur voldoende of soms zelfs goed. Daarmee zijn de voorwaarden voor kwaliteitszorg meestal wel op orde. In alle gevallen functioneren de besturen transparant en integer volgens een code goed bestuur. Enkele besturen moeten hun kwaliteitscultuur verbeteren. Zij bewaken bijvoorbeeld onvoldoende dat op de scholen bevoegde en bekwame personeelsleden werken.

Goede voorbeelden van kennisdeling • Vooral grotere besturen geven hun personeel gelegenheid om met collega's van andere scholen binnen en buiten de eigen stichting kennis uit te wisselen. De vorm varieert van buitenlandse studiereizen, tot een dagje 'bij de buren kijken'. Ook via bovenschoolse werkgroepen of een academie wisselen de leraren kennis met elkaar uit. Daarnaast zijn er scholen die bijdragen aan wetenschappelijk onderzoek van universiteiten en hogescholen. Een voorbeeld is een project waarbij onderzoekers en leraren samen werken aan de verbetering van de spelomgeving en spelbegeleiding van dove en slechthorende kleuters. Op landelijk niveau zijn er verschillende stichtingen en expertisecentra. Zij behartigen de belangen van bepaalde doelgroepen uit het (v)so en organiseren congressen en platforms. Meer aandacht mag uitgaan naar kennisdeling tussen onderwijs- en zorgpartners. Zij moeten beter in staat zijn om met kinderen en jongeren samen te werken vanuit één kind één plan.

Nieuwe vestigingen • Het aantal aanvragen voor nieuwe onderwijslocaties kan per jaar sterk verschillen. In schooljaar 2017/2018 waren het er 24. In de afgelopen jaren hangen de redenen om een nieuwe vestiging aan te vragen vaak samen met ontwikkelingen in het kader van passend onderwijs. Soms gaat het om overheveling van een school naar een ander bestuur. Dat gebeurt

bijvoorbeeld omdat de school te klein is geworden, of omdat besturen met elkaar hebben afgesproken om typen leerlingen en onderwijssoorten te verdelen. Ook zijn er scholen die thuisnabij onderwijs willen realiseren, of met andere scholen en zorgverleningsinstanties in een integraal kindcentrum willen samengaan. In 2017 was de overstap naar een school-in-schoolsituatie een veelvoorkomende reden om een nieuwe vestiging aan te vragen. Een aantal keer gaat het over een afdeling van een vso-school in een reguliere praktijkschool. Het zijn mooie voorbeelden, waarbij de vso-leerlingen een veel grotere keuze aan beroepsopleidingen krijgen en leraren van beide onderwijssectoren gebruik kunnen maken van elkaars deskundigheid.

4.8 Passend onderwijs

Passend onderwijs kwam niet alleen • In 2014 werd de Wet passend onderwijs ingevoerd. De invoeringsperiode loopt tot 2020. Bij de schoolbezoeken en evaluatieonderzoeken van de afgelopen jaren benoemen de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs vaak de bureaucratie waar ze sinds passend onderwijs mee te maken hebben. Die wordt versterkt doordat veel scholen met meerdere samenwerkingsverbanden te maken hebben die ieder hun eigen beleid voeren over toelatingsprocedures en toekenning van middelen. Ook zorgt de nieuwe jeugdwet volgens de scholen soms voor moeizame processen. Daarnaast moeten de scholen stevige inspanningen leveren om tegemoet te komen aan de Wet kwaliteit (v)so en aan te sluiten bij de participatiewet. Al deze nieuwe ontwikkelingen hebben in de afgelopen jaren bij veel scholen de werkdruk verhoogd.

Verschillen tussen samenwerkingsverbanden po • In het algemeen verwijzen de samenwerkingsverbanden vaker naar het speciaal basisonderwijs (sbo) dan naar het speciaal onderwijs. De verhouding tussen de percentages leerlingen in het so en sbo is in 2018/2019 2,1 tegenover 2,4. De deelnamepercentages verschillen sterk per samenwerkingsverband. Voor het so lopen ze uiteen van 0,6 tot 3 procent, terwijl de deelname in het speciaal basisonderwijs (sbo) varieert van 0,9 tot 4 procent. Een jaar na invoering van passend onderwijs veranderde 0,8 procent van de leerlingen in een jaar van schoolsoort, in 2018 was dit 1,1 procent.

Verschillen tussen samenwerkingsverbanden vo • Ook in het vso verschillen de deelnamepercentages sterk per samenwerkingsverband. Ze lopen uiteen van 1,4 tot 7,1 procent, terwijl de deelname aan het praktijkonderwijs varieert van 0,8 tot 5,4 procent. Tussen 1 oktober 2017 en 2018 wisselde 0,8 procent van de leerlingen tussen het regulier voortgezet onderwijs, praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (tabel 4.8a). Tussen 1 oktober 2014 en 2015 was het percentage schoolwisselingen 0,7 procent.

Tabel 4.8a Onderwijspositie van vo-, vso- en pro-leerlingen in 2017/2018 en hun positie in 2018/2019

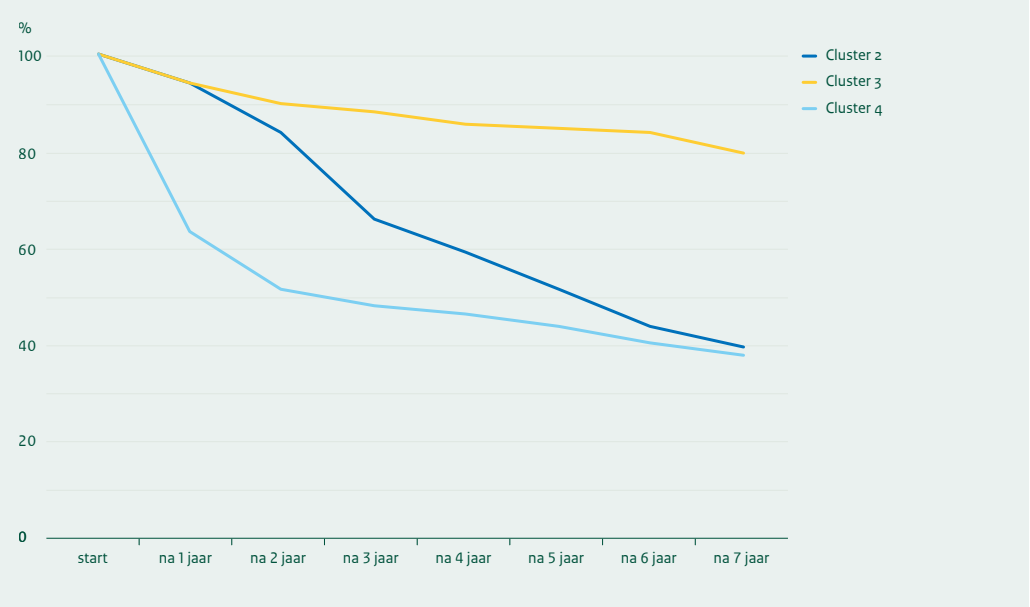
		2018/2019			
		Vo	Pro	Vso	Totaal
2017/2018	Vo	755.838	**1.414**	**3.704**	760.956
	Pro	**269**	22.305	**384**	22.958
	Vso	**711**	**200**	27.353	28.264
	Totaal	756.818	23.919	31.441	812.178

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Instroomleeftijd gemiddeld stabiel • Sinds de invoering van passend onderwijs zijn de gemiddelde cijfers over de instroomleeftijd van de leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs nauwelijks veranderd. Uit informatie van schoolleiders blijkt soms wel dat leerlingen eerder of later instromen. Bij sommige scholen voor speciaal onderwijs zien inspecteurs bijvoorbeeld een grote toename van het aantal kleutergroepen.

Verblijfsduur varieert per doelgroep • Bij een analyse van cohorten van (v)so-leerlingen sinds 2010 zien we nauwelijks veranderingen in de gemiddelde verblijfsduur van de leerlingen. Van de 4-jarige leerlingen die in 2010 in het speciaal onderwijs werden ingeschreven, is gemiddeld 20 procent na een jaar weer uitgestroomd (figuur 4.8a). Na twee jaar is dat nog eens 10 procent. De jaren daarna neemt het percentage leerlingen dat aaneengesloten in het so staat ingeschreven langzamer af. Na zeven jaar zit nog 50 procent van de ingestroomde leerlingen uit 2010 in het so. Deze leerlingen brengen hun gehele basisschoolperiode in het speciaal onderwijs door. Vooral veel leerlingen uit cluster 3 hebben een langere verblijfsduur, wat samenhangt met hun specifieke ondersteuningsbehoefte. Van de cluster 4-leerlingen stroomt de helft al binnen twee jaar uit. Tot de groep die binnen twee jaar uitstroomt, behoren ook kinderen die voor de duur van een behandeling in het so verblijven, zoals kinderen in een medisch kinderdagverblijf.

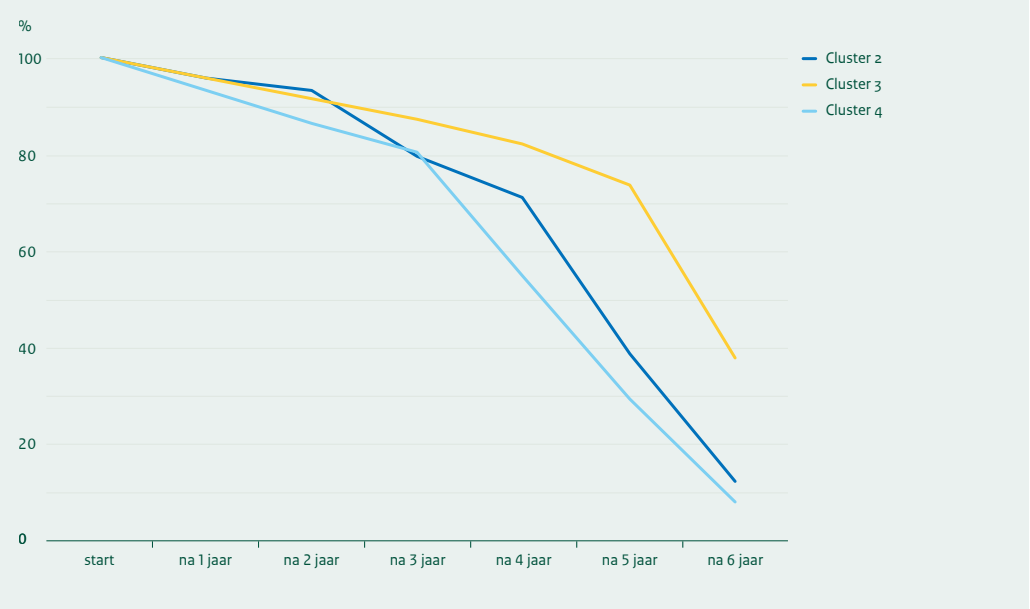
Figuur 4.8a Verblijfsduur in het so van het cohort 4-jarige leerlingen in 2010 naar cluster (in percentages, n=1.469)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Meer leerlingen in de onderbouw • Anders dan bij het speciaal onderwijs zijn er in het voortgezet speciaal onderwijs de eerste jaren meer leerlingen die daar langere tijd verblijven om een (verlengde) onderbouw af te maken. Van de 12-jarigen die in 2011 in het voortgezet speciaal onderwijs werden ingeschreven, heeft gemiddeld slechts 20 procent na drie jaar het vso verlaten (figuur 4.8b). Pas na drie jaar zet een duidelijke daling in, vooral bij de leerlingen uit cluster 4. Bij cluster 2 zijn er meer leerlingen die al na drie jaar uitstromen. Na vier jaar bevindt zich gemiddeld nog 65 procent van de 12-jarige leerlingen uit 2011 in het vso. Het zijn vooral leerlingen uit cluster 3 die ook na hun 18e jaar nog in het vso verblijven. In de afgelopen drie jaar daalde de gemiddelde leeftijd bij uitstroom uit het uitstroomprofiel dagbesteding licht.

Figuur 4.8b Verblijfsduur in het vso van het cohort 12-jarige leerlingen in 2011 naar cluster (in percentages, n=2.862)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Kleine veranderingen bij cluster 1 • Voor de leerlingen met een visuele beperking uit cluster 1 heeft passend onderwijs geen grote gevolgen gehad. De instellingsstructuur met een aparte budgetbekostiging bestond voor dit cluster al. Nieuw is wel de invoering van ondersteuningsarrangementen. Ook zijn de indicatiemomenten duidelijker vastgelegd en zit er meer structuur in de wijze waarop de instellingen hun ondersteuning evalueren.

Ingrijpende overgang voor cluster 2 • Voor leerlingen met een auditieve of communicatieve beperking uit cluster 2 was de overgang naar passend onderwijs ingrijpender (Smeets en De Boer, 2018). Voorheen was er de keuze voor (voortgezet) speciaal onderwijs of regulier onderwijs met een rugzakje. Nu zijn er de arrangementen licht, medium en intensief. Een commissie voor onderzoek stelt vast voor welk arrangement een leerling in aanmerking komt. Zij komt tot haar besluit op basis van de ernst van de beperking en de ondersteuningsbehoeften van de leerling en van de school. Niet alle ouders vinden dit besluit inzichtelijk. In ieder geval lijkt de communicatie hierover beter te kunnen. Daarnaast is afstemming met de samenwerkingsverbanden een belangrijk aandachtspunt, vooral om voor leerlingen met een bijkomende problematiek een dekkend aanbod en de juiste ondersteuning te kunnen realiseren.

4.9 Nabeschouwing

Speciaal onderwijs blijft groeien • De afgelopen twee jaar nam de instroom in het so weer toe. Een verklaring hiervoor kan zijn dat sommige reguliere scholen de zorg voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften toch niet aankunnen en daarom weer vaker verwijzen. Ook kan de groei samenhangen met het toelatingsbeleid van de samenwerkingsverbanden of met vroegsignalering. Daarnaast ligt tussentijdse uitstroom niet voor alle kinderen voor de hand. Zeker niet wanneer ze na een soms problematische schoolloopbaan eindelijk tot rust en ontwikkeling komen. Er zullen altijd leerlingen zijn die voor een kortere of langere termijn in het (v)so het beste op hun plek zijn. Toch moet het onderwijsveld zich blijven inspannen om ervoor te zorgen dat leerlingen die naar regulier onderwijs willen en kunnen, daarvoor optimale kansen krijgen.

Veranderingen beter in beeld brengen • Vaak horen we van scholen dat er de afgelopen jaren en vooral sinds passend onderwijs sprake is van veranderingen in de samenstelling van hun leerlingenpopulatie. Onze data-analyses laten dat beeld niet direct zien. Wel stromen in het speciaal onderwijs iets meer nieuwkomers in. Aan de hand van stelselonderzoeken proberen we de komende jaren een beter zicht te krijgen op veranderingen en de oorzaken en gevolgen daarvan. Daarbij gaan we op zoek naar voorbeelden van scholen die goed met nieuwe situaties weten om te gaan.

Passende zorg-onderwijsarrangementen • Niet voor alle kinderen is het haalbaar een volledig onderwijsprogramma te volgen. Dat komt omdat ze door hun ernstige beperkingen maar beperkt belastbaar zijn. Deze kinderen zijn gebaat bij passende zorg-onderwijsarrangementen. In 2019 onderzoekt OCW met een werkgroep met diverse partijen waaronder gemeenten en onderwijspartners, hoe onderwijs en zorg voor deze doelgroep flexibeler kunnen worden ingezet (OCW, 2018). Daarbij zoomen ze onder meer in op goede voorbeelden van succesvolle samenwerkingen die er tussen speciaal onderwijs en zorginstellingen al zijn. Hopelijk draagt het onderzoek ertoe bij dat ook deze groep kinderen zich optimaal kan ontwikkelen.

Didactisch handelen kan beter • Veel scholen hebben er de afgelopen jaren hard aan gewerkt om de kwaliteit van de lessen te verbeteren. We zien goede voorbeelden van lessen met meer structuur, een rijker klassikaal aanbod en een betere afstemming op onderwijsbehoeften. Maar de kwaliteitsverschillen tussen de leraren zijn soms groot. Het didactisch handelen is daarom bij de meeste scholen voldoende, maar slechts bij enkele goed. Niet altijd houdt de schoolleiding systematisch zicht op de kwaliteit van het lesgeven, met als risico dat gerichte verbeteracties en na- of bijscholing achterwege blijven. Bovendien zetten factoren als werkdruk, vervangingsproblematiek en lerarentekort de kwaliteit op sommige scholen onder druk. Het is belangrijk dat een schoolleiding leraren voldoende tijd en ruimte geeft om bij elkaar in de klas te kijken en van goede voorbeelden te leren.

Eindopbrengsten onvoldoende in beeld • Tot voor kort werden de onderwijsresultaten van (v)so-scholen door de inspectie niet beoordeeld. Sinds 2017 is daar verandering in gekomen. Besturen en scholen moeten zich voortaan op schoolniveau over de eindresultaten van hun leerlingen verantwoorden. Een groot deel van hen blijkt dat niet of onvoldoende te kunnen. Dat komt omdat ze geen einddoelen en normen voor opbrengsten formuleren. Ze kunnen daardoor niet vaststellen in welke mate hun schoolverlaters de beoogde onderwijsdoelstellingen hebben behaald. Het zicht op de gewenste schoolresultaten is vooral beperkt waar het gaat om sociale en maatschappelijke competenties van leerlingen. Dat is kwalijk, omdat uit bestendigingsdata blijkt dat die resultaten voor (v)so-leerlingen vaak doorslaggevend zijn voor hun vervolgsucces. Scholen en besturen moeten zich sterker inspannen om resultaatsgegevens te verzamelen die ertoe bijdragen om een ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerlingen te bewaken.

Het belang van toetsing en afsluiting • In de afgelopen jaren deden in het vso steeds meer leerlingen eindexamen. Het zijn relatief vaak deelexamens via het staatsexamen. Niet in alle gevallen leidt deze weg tot een volledig diploma. We blijven het belang benadrukken dat scholen volledige diplomering waar enigszins mogelijk bevorderen. Met een diploma zijn de kansen op een succesvolle doorstroom naar werk of vervolgopleiding altijd beter. Voor de leerlingen in het speciaal onderwijs kijken we met belangstelling uit naar de invoering van de eindtoets in schooljaar 2019/2020. Dat is een nieuwe belangrijke stap in het kader van opbrengstgericht werken.

Meer aandacht nodig voor duurzame participatie • Voor de leerlingen die uitstromen uit het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel zijn de baankansen zeer beperkt. Bijna 40 procent van deze jongeren zit direct na het vso thuis zonder werk of uitkering. Er ligt een grote maatschappelijke opgave om kwetsbare jongeren naar een passende plek in de samenleving te begeleiden. Meer aandacht moet uitgaan naar verbetering van de overgangen van school naar school, werk of dagbesteding. Ook is een effectieve samenwerking tussen ketenpartners nodig om doorgaande lijnen te realiseren.

Literatuur

Bierlaagh, R., & Ruiters, F. (2012). *Psychologisch onderzoek bij kinderen*. Amsterdam: Uitgeverij Lannoo Campus.

CvTE (2018). *Terugblik 2018. Resultaten Centrale Eindtoets*. Utrecht: College voor Toetsen en Examens (CvTE).

DJI (2018). *DJI in getal 2013-2017. De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht.* Augustus 2018. Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Inspectie van het Onderwijs (2018). *Themaonderzoek entreeopleidingen. Inventariserend onderzoek naar het loopbaanperspectief van de entreestudent*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019). *Technisch rapport (voortgezet) speciaal onderwijs. Staat van het Onderwijs 2019* . Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Jeugdzorg Nederland (2018a). *Factsheet JeugdzorgPlus plaatsingsgegevens 2017*. Utrecht: Jeugdzorg Nederland.

Jeugdzorg Nederland (2018b). *Factsheet JeugdzorgPlus plaatsingsgegevens 2018-1*. Utrecht: Jeugdzorg Nederland.

OCW (2018). *Onderwijs en zorg. [Brief aan] de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 november 2018.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Prop, L.J.C., Laan, A.M. van der, Barendregt, C.S., Beerthuizen, M.G.C.J., & Nieuwenhuizen, Ch. van (2018). *Adolescentenstrafrecht. Kenmerken van de doelgroep, de strafzaken en de tenuitvoerlegging*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Smeets, E., & Boer, A. de (2018). *Onderwijs aan leerlingen met visuele, auditieve of communicatieve problematiek*. Nijmegen: KBA; Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, afdeling Orthopedagogiek.

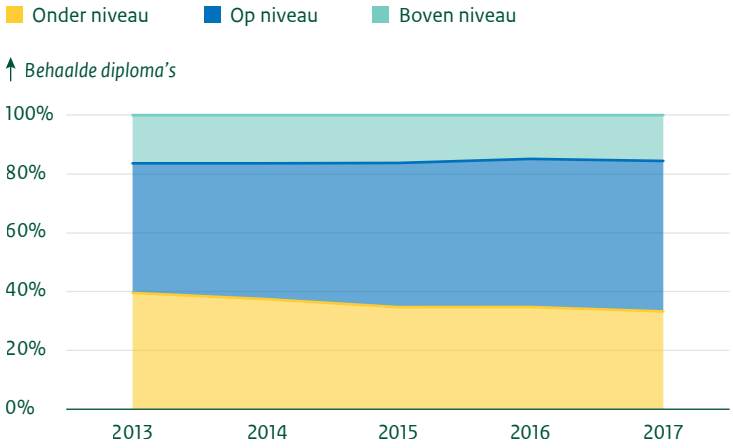
Witteman-Van Leenen, H., Wel, J. van der, Arrahmani, F., & Lubberman, J. (2017). *Toezicht naleving leerplichtwet door scholen*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

5 Middelbaar beroepsonderwijs

5.1	Participatie	147
5.2	Prestaties	150
5.3	Aansluiting op de arbeidsmarkt	153
5.4	Onderwijsproces en examinering	157
5.5	Sturing	162
5.6	Niet-bekostigde instellingen	165
5.7	Entreeopleidingen	168
5.8	Nabeschouwing	169

Middelbaar beroeps-onderwijs

Meer diploma's op passend niveau

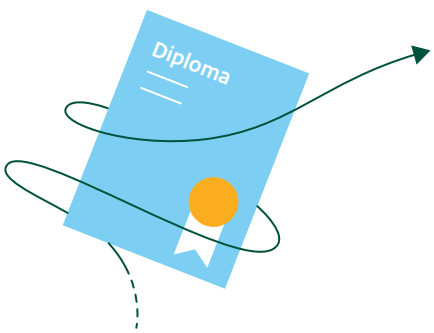


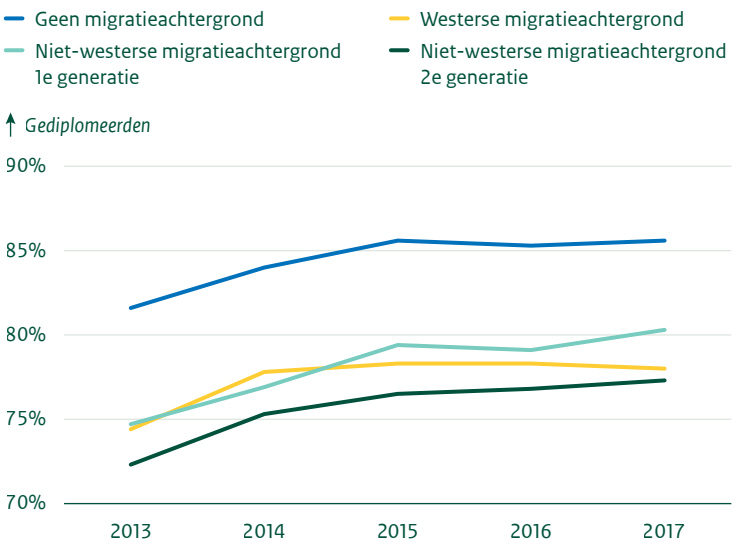
Steeds meer studenten stromen uit met een diploma dat past bij het niveau van hun vooropleiding. Ruim de helft haalt een diploma op dat niveau en bijna 16 procent boven dat niveau.



Stijging diplomarendement

Meer mbo studenten ronden succesvol hun opleiding af. Vooral het rendement van de studenten met een niet-westerse migratieachtergrond is sterk gestegen.



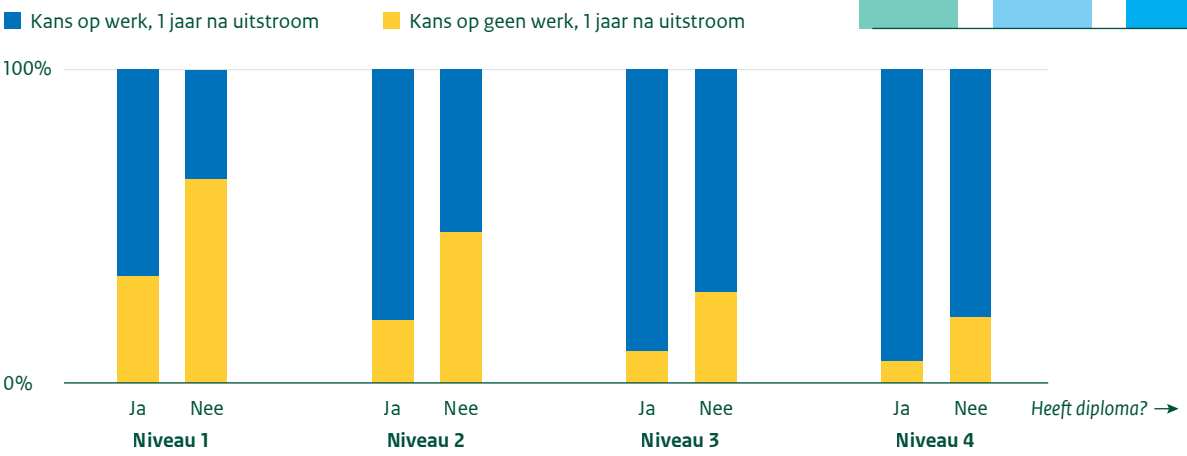




Startkwalificatie cruciaal

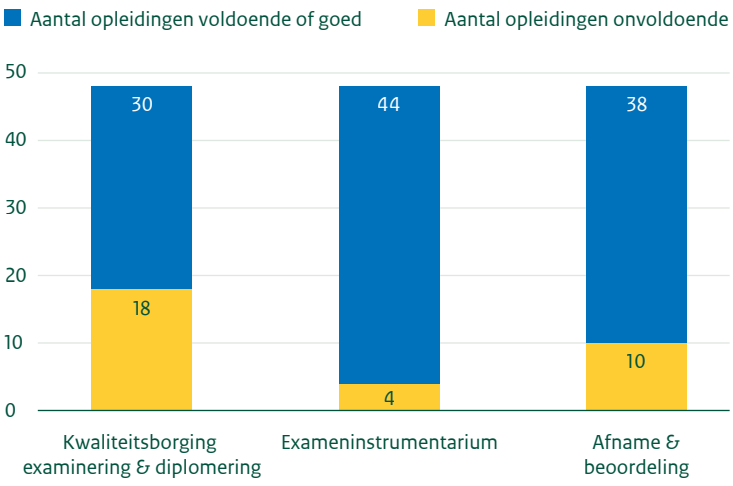
Gediplomeerde mbo'ers hebben vaker werk en hebben minder vaak een uitkering dan mbo-verlaters zonder diploma. Dat geldt voor alle opleidingsniveaus.





Verbeteringen examinering en diplomering nodig

Bij de kwaliteitsborging en de afname en beoordeling van examens zijn verbeteringen nodig. Hier zijn de examencommissies en besturen aan zet om verbeteringen te realiseren.



Bronnen: CBS microdata; IvhO 2019



Samenvatting

Stijgende lijn • Met studenten in het mbo gaat het steeds beter. Ze stromen hoger in en halen steeds vaker een diploma op een hoger niveau. Daarnaast neemt het diplomarendement toe. Ook zijn de arbeidsmarktkansen voor mbo'ers meestal goed. In veel sectoren is namelijk een grote vraag naar goede vakmensen.

Kansengelijkheid blijft onder druk staan • Als een student instroomt, is de kans om het mbo gediplomeerd te verlaten sterk afhankelijk van een aantal factoren die op het moment van instroom niet of moeilijk beïnvloedbaar zijn, zoals geslacht, (migratie)achtergrond en opleidingsniveau. Zo heeft een man met een niet-westerse migratieachtergrond die begint aan een niveau 1- of 2-opleiding aanzienlijk minder kansen op succes in de opleiding dan een vrouw zonder migratieachtergrond die aan een opleiding op niveau 3 of 4 begint.

Focus examencommissies moet breder • Examencommissies zijn soms te veel gericht op het administratieve proces van diplomeren, terwijl het zicht op bijvoorbeeld afname en beoordeling veel kan blootleggen over waar het nog aan schort in de examinering. We zien dat examencommissies hier nog te weinig naar kijken.

Arbeidsmarktrelevantie van opleidingen • Er ligt een uitdaging om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren. Niet altijd sluiten de vraag naar arbeidskrachten en het aanbod van mbo'ers op elkaar aan. Vooral in de sector techniek is de vraag groter dan het aanbod. In andere sectoren is dat precies andersom. De vraag hoe hierop te sturen moet bezien worden in het licht van de drievoudige kwalificatie-opdracht van het mbo: kwalificeren voor arbeidsmarkt, doorstroom én burgerschap. Daarnaast ontwikkelen beroepen zich inhoudelijk snel. Sommige beroepen zullen in de toekomst niet meer bestaan. Dat beroepen veranderen, merken studenten tijdens de beroepspraktijkvorming (bpv) al. Het is voor studenten lastig dat het onderwijs soms achterloopt op de ontwikkelingen in een beroep. De aansluiting van de lessen op school en de werkzaamheden in de bpv moet beter. In de techniek en de zorg zijn wel veel initiatieven om de samenwerking tussen het onderwijs en het werkveld in de regio te versterken.

Vraag naar flexibel onderwijs • De derde leerweg in het niet-bekostigd onderwijs voorziet in een behoefte van volwassen studenten die, naast werk en gezin, studeren. Deze vorm van onderwijs hoeft niet te voldoen aan de wettelijk voorgeschreven minimale studieduur en de urennorm. Daardoor biedt deze leerweg maatwerk aan studenten die die flexibiliteit nodig hebben.

Inrichtingseisen leggen druk op entree-onderwijs • Het aanbieden van het hele kwalificatiedossier, inclusief de keuzedelen, zorgt voor tijdsdruk bij de entreeopleidingen. Ook de wettelijk voorgeschreven minimale studieduur legt druk op de organiseerbaarheid van de entreeopleidingen. De doelgroep is zeer divers, zowel naar leeftijd als naar achtergrondkenmerken. Op dit moment ontbreekt het aan de flexibiliteit om het onderwijs passend te maken voor de diverse doelgroepen. Een entreeopleiding heeft twee functies: kwalificeren voor mbo-niveau 2 of gerichte voorbereiding op de arbeidsmarkt. Vooral de laatste functie moet nog beter worden ontwikkeld. Dan kan het volgen van een entreeopleiding een positieve arbeidsmarktgerichte bijdrage leveren aan studenten die niet doorstromen naar niveau 2. Betere loopbaanbegeleiding dan nu het geval is, sluit hier naadloos bij aan.

Zicht op onderwijs- en examenkwaliteit moet beter • Op de instellingen leidt het kwaliteitszorgsysteem nog niet altijd tot beter onderwijs voor de student. Bij besturen die de kwaliteitszorg niet voldoende op orde hebben, ontbreekt regelmatig het zicht op de gerealiseerde onderwijs- en examenkwaliteit. Hoe is de

kwaliteit van de lessen, van de bpv, van de studieloopbaanbegeleiding en van de intake? Besturen kunnen daar vaak geen antwoord op geven.

5.1 Participatie

Deelname

Meer studenten, maar krimp verwacht • Het aantal studenten aan bekostigde mbo-instellingen neemt in 2018/2019 met ruim 11.000 studenten toe, naar een totaal van ruim 507.000 studenten (tabel 5.1a). De verwachting is dat het totaal aantal mbo-studenten na 2020 gaat dalen (OCW, 2018b). In de provincies Limburg, Zeeland en Drenthe is afname overigens al wel zichtbaar. De verwachte afname wordt niet alleen veroorzaakt doordat minder leerlingen naar het vmbo gaan, maar ook omdat de populatie jongeren kleiner wordt. Regionaal zijn er grote verschillen in het verwachte aantal 17- tot 25-jarigen. Rond de grote steden blijft het aantal jongeren stabiel of zal licht stijgen (OCW, 2018b). Iedere instelling heeft hierin dus zijn eigen uitdaging.

Weer stijging deelname niveau 4 • Ook in 2018/2019 steeg het aandeel mbo-studenten dat een niveau 4-opleiding volgt ten opzichte van 2017/2018. Het aandeel niveau 2-studenten neemt al jaren af. Dat komt omdat een groter aandeel van de vmbo-populatie een diploma behaalt op het niveau van de gemengde/theoretische leerweg. Ook stroomt een groter aandeel van de vmbo-kaderleerlingen direct door naar een niveau 4-opleiding. Minder vaak stromen ze door naar een niveau 2-opleiding.

Tabel 5.1a Aantal en percentage mbo studenten naar niveau in de periode 2011/2012-2018/2019

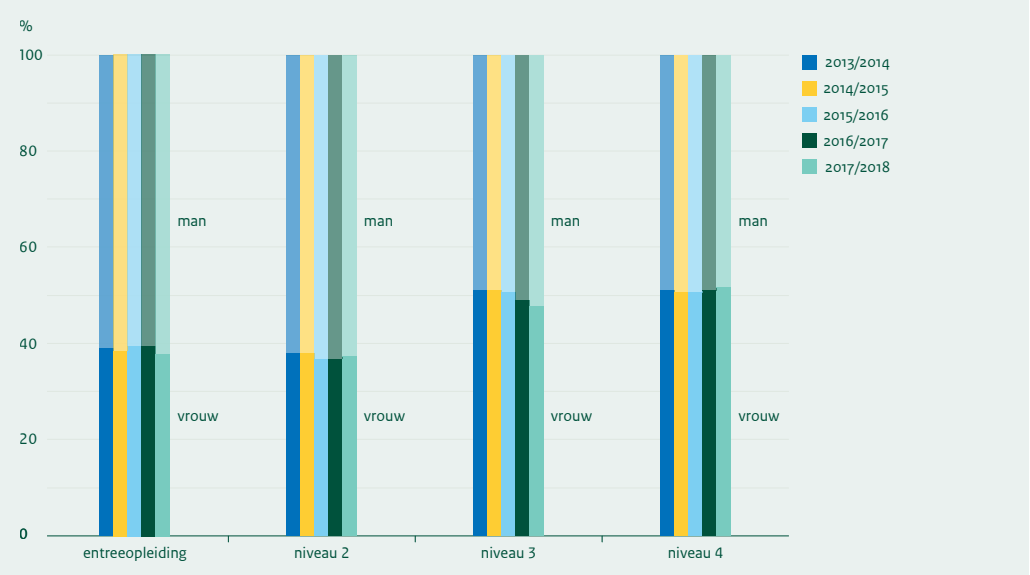
	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019*
Entree-opleiding	4,7	4,6	4,1	2,9	2,7	2,7	2,9	3,3
Niveau 2	24,1	23,3	22,1	20,3	18,8	17,7	17,2	17,0
Niveau 3	27,5	27,4	27,2	26,9	27,0	26,6	26,2	24,9
Niveau 4	43,7	44,7	46,6	49,9	51,5	53,0	53,8	54,9
Totaal	**534.350**	**525.010**	**511.954**	**491.515**	**483.948**	**491.850**	**496.259**	**507.459**

**voorlopige cijfers*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Vaker combinatie werken en leren • Na jaren van daling van het aantal studenten in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) zet de stijging van vorig jaar zich nu door. Bijna 24 procent van de mbo-populatie volgt in 2018/2019 een bbl-opleiding. Dat is twee procentpunten meer dan in 2017/2018. Een dergelijke verschuiving gebeurt altijd bij een aantrekkende arbeidsmarkt. Vooral in de techniekssector en de sector zorg en welzijn, waar veel werk is, nam het aandeel bbl-studenten toe.

Meer meisjes in niveau 4-opleiding • In de niveau 4-opleidingen zitten meer meisjes dan jongens (figuur 5.1a). Omgekeerd is op de lagere niveaus het aandeel jongens groter dan het aandeel meisjes. Meisjes hebben sinds de invoering van het competentiegerichte onderwijs meer kans om het mbo met een diploma te verlaten dan jongens (Belfi, Levels en Van der Velden, 2015). In de oude klassiek vakgerichte leeromgeving was dit niet zo. Dit zou komen door neuropsychologische ontwikkelingsverschillen tussen jongens en meisjes. Meisjes maken eerder in hun adolescentie een ontwikkeling door in hun non-cognitieve vaardigheden, zoals zelfinzicht en zelfregulatie. Ook hebben ze op dat moment een grotere taalvaardigheid. Deze factoren kunnen invloed hebben op het vermogen om zelfstandig te leren, keuzes te maken en de studie te plannen (Belfi e.a., 2015). Scholen kunnen een bijdrage leveren aan het vergroten van de kansengelijkheid. Dat kan door in te spelen op specifieke verschillen tussen jongens en meisjes, zowel in de aanpak van hun leren als in de aanpak van de examinering. Ook bij de examinering wordt veel verwacht van de planning en organisatie van studenten.

Figuur 5.1a Deelname jongens en meisjes naar niveau in de periode 2010/2011-2017/2018 (in percentages, n 2017/2018 meisjes=236.741, n 2017/2018 jongens=259.518)



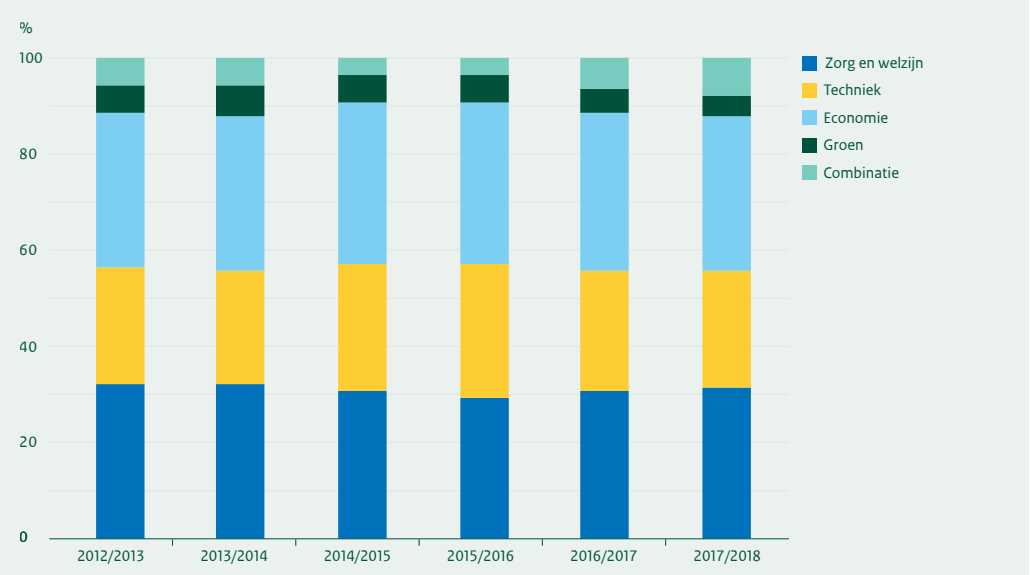
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Instroom

Instroom uit voortgezet onderwijs gestabiliseerd • Sinds 2012 zijn steeds meer studenten in het (bekostigd) mbo direct afkomstig uit het voortgezet onderwijs. Het aandeel is de laatste paar jaar wel stabiel, rond de 64 procent. Ook de gemiddelde leeftijd waarop studenten instromen is redelijk stabiel, deze ligt al jaren rond de 20 jaar. We zien dus nog geen aanwijzingen dat meer volwassenen hun weg vinden naar het bekostigd onderwijs voor de invulling van het leven lang leren.

Geen stijging instroom techniek • De stijging van het aantal nieuwe studenten komt vooral ten gunste van de sector zorg en welzijn (figuur 5.1b). Het aandeel nieuwe studenten in de sectoren groen en economie neemt verder af. Ondanks het gunstige arbeidsmarktperspectief voor techniekstudenten, neemt de instroom in deze sector niet toe. In het kader van het Nationaal Techniekpact 2020 zijn er veel inspanningen gedaan om de instroom in de technische beroepsopleidingen te vergroten. Een voorbeeld hiervan is de inrichting van doorgaande technische leerroutes van het vmbo naar mbo. Tot nu toe hebben die niet geleid tot een grotere instroom. Dit komt overeen met dat vmbo-leerlingen in het schooljaar 2017/2018 niet vaker dan voorheen kozen voor bètatechnische richtingen (Techniekpact, 2017; 2018). Het aandeel instromende vrouwen in de techniekssector nam de afgelopen jaren ook niet toe.

Figuur 5.1b Ontwikkeling instroom naar sector in de periode 2012/2013-2017/2018 (in percentages, n 2017/2018=161.652)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Verschillen tussen technische opleidingen • Het beeld is niet voor alle technische opleidingen gelijk. Zo maakten bouwkunde en mobiliteitstechniek de afgelopen drie jaar wel een substantiële groei door, in tegenstelling tot werktuigbouwkunde en elektrotechniek. Maar juist in die laatste twee subgroepen zitten opleidingen waar de krapte op de arbeidsmarkt bijzonder groot is. In vergelijking met een beroep als eerste autotechnicus in de mobiliteitstechniek, zijn elektromonteurs en constructiewerkers een jaar na uitstroom vaker aan het werk. Het lijkt erop dat instellingen in hun voorlichting er onvoldoende in slagen om meer studenten te interesseren voor de sectoren waar vakmensen hard nodig zijn.

Toename nieuwkomers • Het aandeel nieuwkomers (studenten die niet in Nederland zijn geboren, korter dan vier jaar in Nederland zijn en waarvan beide ouders ook niet in Nederland zijn geboren) dat instroomt in het mbo is de laatste twee jaar weer toegenomen, vooral in de entreeopleiding (tabel 5.1b). De meeste nieuwkomers komen uit Syrië, Eritrea en de Nederlandse Antillen. Vooral de Eritrese, Somalische en Ethiopische nieuwkomers volgen minder vaak een niveau 3- of 4-opleiding.

Tabel 5.1b Percentage nieuwkomers onder instromers in het mbo in de periode 2012/2013-2017/2018 (n instroom totaal 2017/2018=161.652)

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Entreeopleiding	13,2	14,3	15,7	17,4	21,3	29,6
Niveau 2	2,9	2,9	2,4	1,9	2,2	2,6
Niveau 3	1,4	1,3	1,3	1,0	1,0	1,3
Niveau 4	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7	0,9
Totaal	**2,9**	**2,8**	**2,5**	**2,3**	**2,6**	**3,6**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

5.2 Prestaties

Stijging diplomarendement • We zien een gestage groei van het diplomarendement in het mbo. Het diplomarendement is het aantal gediplomeerde mbo-verlaters als percentage van alle mbo-verlaters in een jaar. De norm voor een voldoende diplomarendement ligt voor niveau 2 op 61 procent en voor niveau 3 en 4 op 70 procent. In de laatste vijf jaar steeg het diplomarendement van 79,4 procent naar 83,6 procent. Maar er vond een kentering plaats bij niveau 1-, 2- en 3-opleidingen: de laatste twee jaar nam het diplomarendement daar juist af. Het diplomarendement is sinds 2012 vooral toegenomen bij studenten met een niet-westerse migratieachtergrond (tabel 5.2a).

Tabel 5.2a Diplomarendement naar migratieachtergrond in de periode 2012/2013-2016/2017 (in percentages, n 2016/2017=157.243)

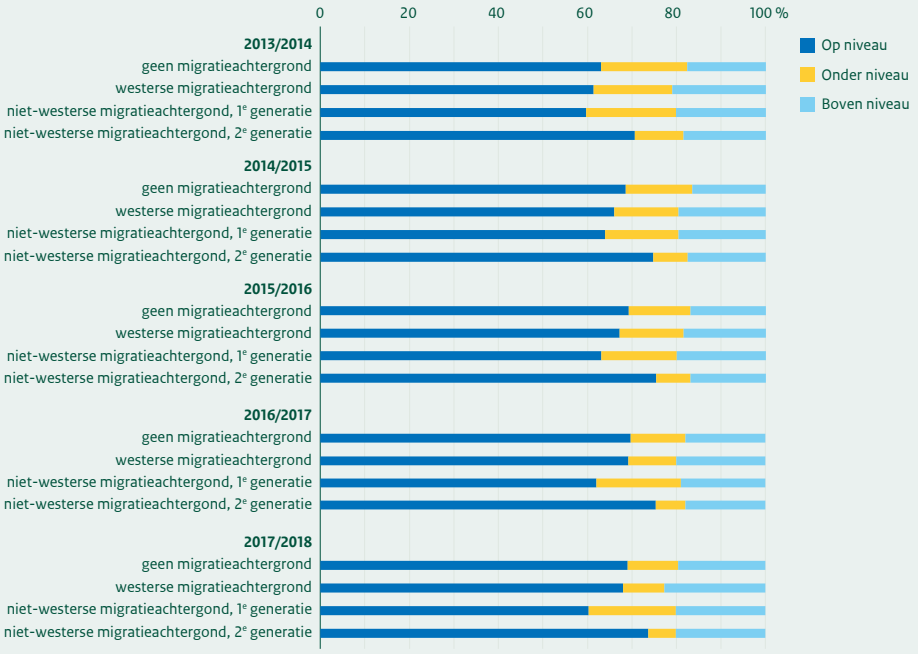
	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Geen migratieachtergrond	81,6	84,0	85,6	85,3	85,6
Westerse migratieachter-grond	74,4	77,8	78,3	78,3	78,0
Niet-westerse migratieach-tergond, 1e generatie	74,7	76,9	79,4	79,1	80,3
Niet-westerse migratieach-tergond, 2e generatie	72,3	75,3	76,5	76,8	77,3
Totaal	**79,4**	**81,9**	**83,5**	**83,2**	**83,6**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Risico op ongediplomeerde uitstroom • Tegelijkertijd is de kans om een diploma te behalen niet voor iedereen even groot. Nog steeds stromen studenten zonder diploma of startkwalificatie uit. Een op de vijf studenten verlaat het mbo zonder startkwalificatie, dus zonder diploma op minimaal niveau 2. Ongeveer een op de zes studenten verlaat het mbo zelfs zonder een diploma, dus ook geen diploma op niveau 1. Mannelijke studenten, studenten met een migratieachtergrond en studenten uit een armoedeprobleemcumulatiegebied lopen een groter risico om uit te stromen zonder diploma, ook als het opleidingsniveau van de ouders in acht wordt genomen. Bij opleidingen in de beroepsopleidende leerweg (bol) vallen meer studenten uit. Dat komt vooral omdat de populatie daar meer van bovengenoemde kenmerken heeft. Dit geldt ook voor opleidingen in de sector economie. Daar staan deze opleidingen voor een grotere opgave om de risico's op uitval te verkleinen.

Hogere plaatsing • Steeds meer studenten worden op een hoger niveau geplaatst dan verwacht op grond van hun vooropleiding en minder vaak ondergeplaatst (figuur 5.2a). Dit laatste gebeurt nog wel vaak bij studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de eerste generatie, waaronder vluchtelingen. In de praktijk horen inspecteurs vaak dat dit gebeurt omdat opleidingen verwachten dat deze studenten door hun taalachterstand een hoger mbo-niveau niet halen. Daarnaast is opvallend dat studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie minder vaak ondergeplaatst worden dan andere studenten. Deze studenten worden dus vaker op of boven niveau geplaatst dan bijvoorbeeld studenten zonder migratieachtergrond. Ten slotte hebben studenten met een hoger gemiddeld eindexamencijfer een grotere kans om op of boven het verwachte niveau geplaatst te worden, evenals meisjes.

Figuur 5.2a Percentage studenten dat op, onder of boven niveau geplaatst wordt, naar herkomst, in de periode 2013/2014-2017/2018 (n 2017/2018=161.652)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Vaker een passend diploma • Studenten worden niet alleen minder vaak geplaatst op een lager niveau dan op basis van hun vooropleiding mag worden verwacht. Ze behalen ook steeds vaker een diploma dat past bij hun vooropleiding (tabel 5.2b). Studenten zonder migratieachtergrond behalen vaker een diploma op verwacht niveau dan studenten met migratieachtergrond. Vrouwen behalen vaker een passend diploma dan mannen, maar het verschil daartussen is het afgelopen jaar, na jaren van toename, weer wat kleiner geworden. Hoe hoger het gemiddelde eindexamencijfer in het voortgezet onderwijs, hoe groter de kans dat een student een passend diploma behaalt.

Tabel 5.2b Percentage studenten dat een passend diploma haalt in de periode 2012/2013-2016/2017 (n 2016/2017=157.243)

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Onder niveau	39,5	37,4	34,7	34,7	33,2
Op niveau	44,1	46,2	49,1	50,4	51,2
Boven niveau	16,4	16,4	16,3	14,9	15,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Stapelen neemt iets af • Ongeveer een derde van de studenten behaalt meerdere diploma's in het mbo. Bij ongeveer 80 procent gaat het om traditioneel stapelen. Na het eerste diploma volgt dan een diploma op een hoger niveau in dezelfde sector. We zien meer opstroom van niveau 2 naar niveau 3, dan van niveau 3 naar niveau 4. Het aantal stapelaars neemt wel iets af. Wellicht komt dit omdat studenten vaker passend of hoger geplaatst worden. Ook lijkt het aannemelijk dat het door de gunstige arbeidsmarkt eenvoudiger is snel een baan te vinden na het diploma.

Stapelen populair bij economie • Vooral in de sector economie stromen studenten vaak door naar hogere opleidingsniveaus. Juist in deze sector, waar veel studenten studeren die een grote kans hebben om uit te vallen, kan deze opwaartse beweging een bijdrage leveren aan het vergroten van hun kansen op de arbeidsmarkt en bij doorstroom naar een vervolgopleiding. In elke sector neemt de kans op werk toe met een diploma op een hoger niveau. Maar dit stapelgedrag bij economiestudenten komt wellicht ook door het matige arbeidsmarktperspectief. Stapelen kan dan een manier zijn om de overgang naar de arbeidsmarkt uit te stellen. Het is belangrijk om inzicht te krijgen in de onderliggende mechanismen in het studieloopbaangedrag van deze groep studenten. Zo kunnen via gerichte loopbaanbegeleiding de gedragingen van deze groep studenten worden bijgestuurd, als dat vanuit het arbeidsmarktperspectief wenselijk is.

Vaak meerdere diploma's bij eerste generatie • Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de eerste generatie behalen het vaakst twee of meer diploma's. Tegelijkertijd wordt deze groep studenten het minst vaak passend geplaatst. Binnen deze groep geldt dit voor nieuwkomers nog meer. Zij worden vaker ondergeplaatst (28 procent) dan andere niet-westerse studenten van de eerste generatie. Opleidingen geven aan dat deze studenten door hun taalachterstand op een lager niveau in het mbo beginnen. Daarna stromen zij door naar een hoger opleidingsniveau. Zo krijgen zij alsnog kansen.

Lichte stijging voortijdig schoolverlaters • Binnen de groep mbo'ers die uitstroomt zonder startkwalificatie worden de jongeren onder de 23 jaar als voortijdig schoolverlaters (vsv) beschouwd. Na enkele jaren van lichte daling steeg het landelijke percentage vsv'ers in 2016/2017 weer licht naar 5,2 procent. De toename doet zich voor op alle niveaus, behalve bij de entreeopleiding (tabel 5.2c). Mogelijk hangt ook deze trend samen met de aantrekkende arbeidsmarkt. In tijden van hoogconjunctuur zien we vaker dat sprake is van zogenaamde groenpluk bij beroepen met een krappe arbeidsmarkt: werkgevers nemen jongeren in dienst voordat zij hun diploma hebben behaald. Dit deed zich tien jaar geleden ook voor (OCW, 2008).

Inspelen op groenpluk • Sommige opleidingen proberen in te spelen op groenpluk, door bijvoorbeeld studenten eerst in te schrijven op een bol-opleiding, en vervolgens over te laten stappen op de bbl-variant. Ook zijn er opleidingen die hun onderwijsprogramma anders inrichten, waardoor studenten wel hun diploma halen. Ze programmeren bijvoorbeeld een deel van de beroepspraktijkvorming (bpv) aan het eind van de opleiding. Dat zou aantrekkelijker zijn voor studenten. Ze kunnen dan tijdens de bpv ook alvast geld verdienen en direct na diplomering gaan werken. Bij zo'n aanpassing moeten scholen wel zorgen dat het programma evenwichtig en logisch van opbouw en samenhang is.

Tabel 5.2c Percentage voortijdig schoolverlaters naar niveau in de periode 2013/2014-2016/2017 (n totaal 2016/2017=387.250)

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Entreeopleiding	32,5	31,7	28,6	27,3
Niveau 2	10,1	9,1	8,9	9,5
Niveau 3	3,9	3,4	3,5	4,0
Niveau 4	3,2	2,9	3,0	3,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Schoolgerelateerde problemen belangrijkste reden schooluitval • Studenten vallen om tal van redenen uit. Meer dan de helft van de vsv'ers uit het mbo geeft aan dat schoolgerelateerde problemen de aanleiding waren om het onderwijs te verlaten. Ze noemen vaak als reden dat de opleiding inhoudelijk toch niet was wat de student verwachtte, of dat die slecht georganiseerd was. Ongeveer een derde van de uitvallers noemden (geestelijke) gezondheidsproblemen of andere persoonlijke problemen als belangrijkste aanleiding. Zo'n anderhalf jaar na de uitval volgt bijna 40 procent van de uitvallers toch weer een opleiding of doet een leer-/werktraject. De meeste uitval-

lers (44 procent) zijn aan het werk. Ongeveer de helft van de studenten heeft spijt dat ze de opleiding verlieten. Toch geven de meesten aan dat ze op dat moment niet anders konden. Voortijdige uitval betekent dus niet dat er geen weg terug is naar een vorm van onderwijs (ROA, 2018). Wel is duidelijk dat het behalen van een startkwalificatie de positie op de arbeidsmarkt versterkt (CPB, 2018).

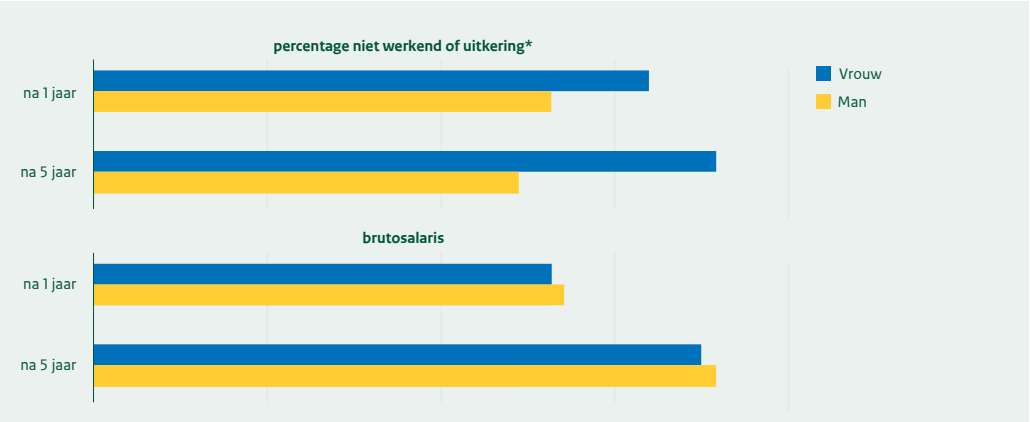
Mogelijkheden om uitval te voorkomen • Het voorkomen van voortijdige uitval door schoolgerelateerde oorzaken vraagt van instellingen een zorgvuldige intake en een goede loopbaanoriëntatie en -begeleiding tijdens de opleiding. Er zijn instellingen die met brede domeinprogramma's jongeren de mogelijkheid bieden om in hun opleiding geleidelijk meer zicht te krijgen op het werkveld, hun competenties en belangstelling. Op basis van die inzichten kunnen ze de meest passende opleiding kiezen. Het blijft ook belangrijk op tijd persoonlijke problemen bij studenten te signaleren. Dan kunnen zij goed worden doorverwezen naar hulpinstanties binnen en buiten de school (ROA, 2018).

5.3 Aansluiting op de arbeidsmarkt

Grote kans op werk • Na het mbo gaat een deel van de studenten door naar vervolgonderwijs. Zo ging 36 procent van de mbo 4-gediplomeerden in 2016/2017 door naar het hbo (Inspectie van het Onderwijs, 2018b). De meeste mbo'ers die op zoek gaan naar werk vinden snel een baan. De aantrekkende arbeidsmarkt zorgde sinds 2014 voor een continu dalend werkloosheidscijfer van gemiddeld 4 procent voor mbo-gediplomeerden. Hoe hoger het diplomaniveau, hoe lager het werkloosheidspercentage. Ook de leerweg is een belangrijke factor. De werkloosheid onder bbl-gediplomeerden ligt met 2 procent onder de 5 procent van de bol-gediplomeerden (Bles en Meng, 2018).

Baankansen verschillen • Hoewel de werkloosheidscijfers voor gediplomeerde mbo'ers overwegend gunstig zijn, liggen de kansen voor sommige groepen duidelijk lager. Vrouwen, studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en studenten op de lagere opleidingsniveaus hebben minder vaak werk. We hebben het dan over mbo-verlaters die geen inkomsten uit werk hebben. Deels is deze groep werkzoekend, maar deels ook niet. Vrouwelijke mbo-studenten leveren wel hogere prestaties in het onderwijs dan mannen, maar dat betekent niet dat ze dan ook vaker aan het werk zijn na het behalen van hun diploma; een jaar na diplomering zijn vrouwen minder vaak werkzaam dan mannen. Ook krijgen ze een lager salaris dan mannen (figuur 5.3a). Dat verschil is vijf jaar na diplomering alleen maar toegenomen.

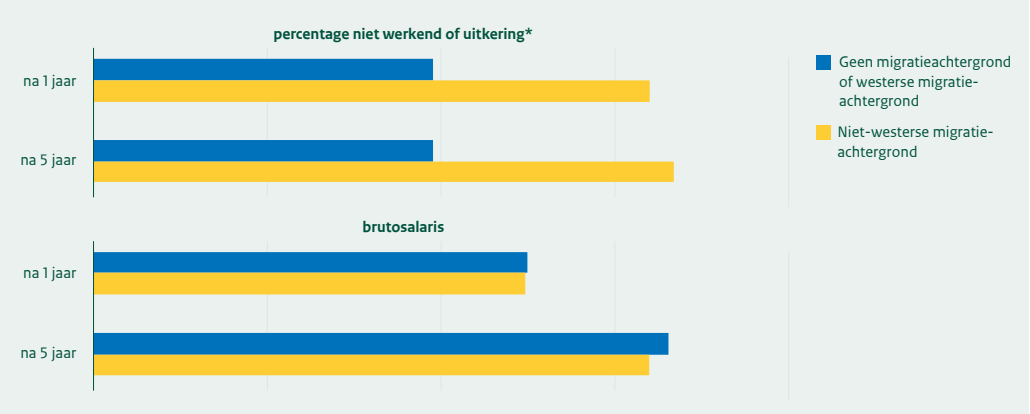
Figuur 5.3a Verschil tussen mannen en vrouwen in geschatte kans op geen werk of uitkering en geschat salaris, mbo-verlaters 2011/2012-2014/2015 (n=799.495)



indien geen vervolgstudie
Bron: Resultaten eigen berekeningen IvhO op basis van niet-openbare microdata CBS, Inspectie van het Onderwijs, 2019

Niet-westers minder kansrijk • Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond zijn minder succesvol in het onderwijs dan andere studenten als we kijken naar het diplomarendement. Dit verschil zien we ook als we kijken naar het succes op de arbeidsmarkt. Er is namelijk een aanzienlijk verschil in de kans op werk tussen studenten met en zonder migratieachtergrond een jaar na diplomeren. Na vijf jaar is dit verschil nog even groot. Het verschil in salaris nam in die vijf jaar alleen maar toe (figuur 5.3b). Onder mbo-verlaters zonder diploma zijn studenten met een niet-westerse migratieachtergrond minder vaak aan het werk dan studenten zónder migratieachtergrond. Dat geldt zowel één als vijf jaar na uitstromen. Voor de studenten met een niet-westerse migratieachtergrond is het belang van een diploma voor de kans op werk dus des te groter.

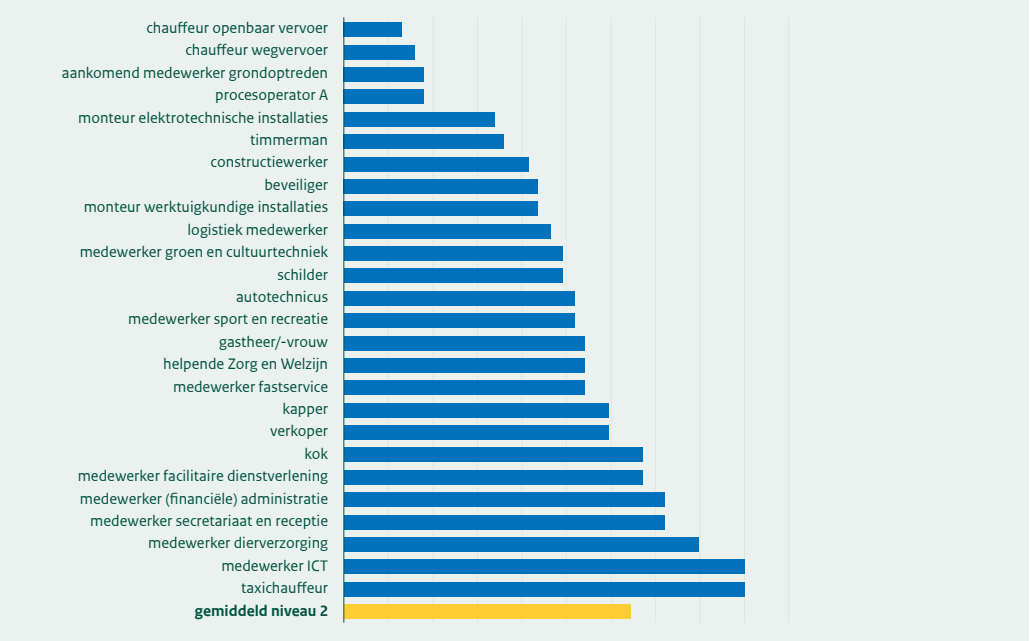
Figuur 5.3b Verschil tussen mbo-ers met of zonder migratieachtergrond in geschatte kans op geen werk of uitkering en geschat salaris, mbo-verlaters 2011/2012 tot en met 2014/2015 (n=799.495)



**indien geen vervolgstudie*
Bron: Resultaten eigen berekeningen IvhO op basis van niet-openbare microdata CBS, Inspectie van het Onderwijs, 2019

Werk vinden voor niveau 1 en 2 lastig • Schoolverlaters met een bol-diploma op niveau 1 of 2 hebben het vaakst problemen om werk te vinden. Onder deze groep is het werkloosheidscijfer relatief hoog. Dat cijfer ligt voor niveau 1 (entree) op 15 procent voor bol-studenten en op 9 procent voor bbl'ers; voor niveau 2 is dat respectievelijk 8 en 2 procent (Bles en Meng, 2018). Mede door technologische ontwikkelingen neemt de werkgelegenheid op dit niveau structureel af. Voor gediplomeerden in opleidingen zoals bijvoorbeeld administratief medewerker en ICT-medewerker is het arbeidsmarktperspectief op dit niveau niet erg gunstig (figuur 5.3c). De werkzaamheden die bij dit niveau en bij deze opleidingen passen zijn niet meer aanwezig, of zijn geautomatiseerd. Toch blijft de animo onder studenten voor een deel van deze opleidingen groot. Zo volgden in 2017 ongeveer 2.500 studenten de opleiding medewerker ICT (ICT support). Slechts 1.750 studenten volgden de opleiding constructiewerker, terwijl de kans op werk voor een constructiewerker veel gunstiger is (zie ook hoofdstuk 1).

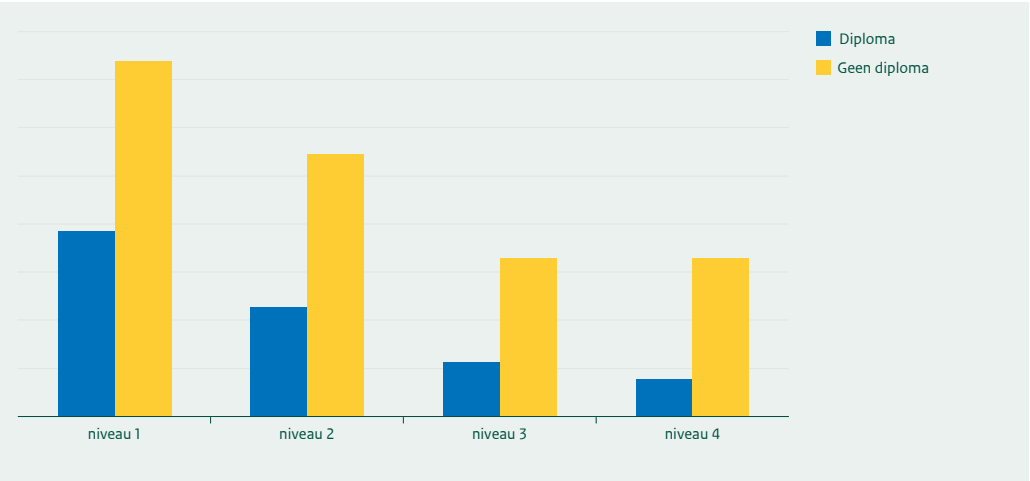
Figuur 5.3c Verschil in geschatte kans op geen werk of uitkering voor gediplomeerde niveau 2'ers een jaar na uitstroom, cohorten 2011/2012 tot en met 2014/2015 (n=647.819)



Bron: Resultaten eigen berekeningen IvhO op basis van niet-openbare microdata CBS, Inspectie van het Onderwijs, 2019

Startkwalificatie cruciaal voor baankans • Toch is het te eenvoudig om te zeggen dat instellingen alleen moeten sturen op het arbeidsmarktperspectief wanneer ze studenten plaatsen. Het behalen van een startkwalificatie draagt namelijk op zichzelf al bij aan de kans op werk, los van de opleidingskeuze. Uitstromers op niveau 2 zonder diploma zijn een jaar na uitstroom veel minder vaak aan het werk dan uitstromers met een diploma op dat niveau (figuur 5.3d). Op alle opleidingsniveaus maakt het voor de kansen op de arbeidsmarkt uit of je uitstroomt met, of zonder diploma. Op de lagere niveaus is het effect wel het grootst.

Figuur 5.3d Verschil in geschatte kans op geen werk of uitkering een jaar na uitstroom naar wel of geen diploma, cohorten 2011/2012-2014/2015 (n=647.819)



Bron: Resultaten eigen berekeningen IvhO op basis van niet-openbare microdata CBS, Inspectie van het Onderwijs, 2019

Het mbo doet meer dan voorbereiden op de arbeidsmarkt • Het mbo heeft meer functies dan alleen de studenten te kwalificeren voor een beroep en het vervolgonderwijs. Zeker op de lagere opleidingsniveaus biedt het onderwijs een kans aan jongeren die door hun kwetsbare positie een groter risico lopen op voortijdige uitval. Het geeft hun de mogelijkheid om te werken aan algemeen vormende vaardigheden, zoals algemene werknemersvaardigheden, burgerschapscompetenties, studieloopbaanvaardigheden en taal- en rekenvaardigheid. De arbeidsmarktrelevantie van opleidingen moet daarom altijd in samenhang met de meervoudige opdracht van het mbo gezien worden.

Grote verschillen in arbeidsmarktaansluiting • Niet alleen bij niveau 2-opleidingen is de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt een punt van aandacht. De mate waarin het onderwijs inspeelt op veranderingen in de arbeidsmarkt speelt ook bij de hogere mbo-niveaus. Onderwijsprogramma's volgen niet altijd het tempo waarin beroepen veranderen (kwalitatieve mismatch). Ook sluit het aantal gediplomeerde studenten van een bepaalde opleiding niet altijd aan bij de vraag vanuit de arbeidsmarkt (kwantitatieve mismatch). Deze mismatch tussen vraag en aanbod zien we bijvoorbeeld in de techniek of de zorg. Daar is de vraag naar nieuwe werknemers groter dan het aantal studenten dat gediplomeerd de opleiding verlaat. Deze krapte op de arbeidsmarkt neemt in deze sectoren alleen maar toe (ROA, 2017; SBB, 2018a).

Betere aansluiting nodig van opleidingsaanbod op arbeidsmarkt • In een sector als economie en administratie is het aanbod niet alleen nu, maar naar verwachting ook in de toekomst groter dan de vraag van de arbeidsmarkt. Daarom is een zorgvuldige analyse nodig van de arbeidsmarktrelevantie van individuele opleidingen op verschillende niveaus. Zo lijkt het erop dat studenten op de meer commerciële opleidingen en de directiesecretaresses een grotere kans op een baan hebben dan studenten in administratieve en financiële beroepen. Op basis van dit soort analyses kunnen besturen scherper dan nu beleid ontwikkelen. Dit moet ervoor zorgen dat studenten niet alleen een reëel beeld hebben van hun kansen op de arbeidsmarkt, maar ook keuzes maken in hun studieloopbaan die leiden tot een zo sterk mogelijke positie op die arbeidsmarkt. Besturen moeten boven het belang van de school uitstijgen en verantwoorde keuzes maken om tot een arbeidsmarktrelevant aanbod in opleidingen te komen.

Voorlichting over reëel beroepsbeeld • Studenten kunnen zich bij hun opleidings- en beroepenoriëntatie baseren op beschikbare informatie over het arbeidsmarktperspectief van een opleiding, bijvoorbeeld via www.kiesmbo.nl van het SBB. Maar dat betekent niet dat ze zich door deze informatie per se laten leiden. Soms laten ze zich in hun opleidings- en beroepenoriëntatie beïnvloeden door het beroepsprestige. Een beroep als secretaresse staat in hoger aanzien dan lasser of machinebankwerker (Córvers, Mommers, Van der Ploeg en Sapulete, 2017). Jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond laten zich vaker dan jongeren zonder migratieachtergrond leiden door beroepsprestige (Adlouni en Hermsen, 2009). Het is belangrijk dat scholen in de voorlichtingsactiviteiten en bij de intake bijdragen aan het vormen van een reëel beroepsbeeld, zeker wanneer de groep gekenmerkt wordt door een groter aandeel studenten van niet-westerse afkomst, zoals in de sector economie. Uiteraard begint dit proces al in het voortgezet onderwijs en zelfs al in het primair onderwijs.

Inspelen op technologische ontwikkelingen • De verwachting is dat onder invloed van technologische ontwikkelingen beroepen in bijna alle sectoren voortdurend om nieuwe competenties vragen. Het gaat niet alleen om beroepen in de techniek, maar ook om functies als verpleegkundige, vrachtwagenchauffeur of verkoper (Oeij, Van der Torre, Van de Ven, Sanders en Van der Zee, 2017). Overheid, onderwijsinstellingen en bedrijfsleven hebben een reeks maatregelen genomen om het werkveld en het onderwijs dichter bij elkaar te brengen, om studenten én werkenden te laten profiteren van een up-to-date onderwijsaanbod. Daarbij gaat het vooral om meer samenwerking in de regio. Dit soort samenwerking leidt op termijn tot flexibeler onderwijs, zoals korte of modulair ingerichte opleidingstrajecten en cross-overs: nieuwe opleidingen die zijn samengesteld uit diverse kwalificatiedossiers.

5.4 Onderwijsproces en examinering

Onderwijsproces

Zes zeer zwakke opleidingen • Op 1 oktober 2018 waren zes opleidingen zeer zwak. Dit houdt in dat het studiesucces van de opleiding onvoldoende is en daarnaast het didactisch handelen of de beroepspraktijkvorming of de veiligheid.

Rekening houden met taalniveau student • Het didactisch handelen van docenten moet studenten in staat stellen om te leren en zich te ontwikkelen. Soms zien we lessen waar docenten te weinig rekening houden met het taalniveau van de studenten, bijvoorbeeld als het gaat om de vaktaal. Die is bij veel studenten nog niet bekend als ze aan de opleiding beginnen. In beroepsgerichte lessen zorgt dit er soms voor dat studenten de stof niet begrijpen. Ook het taalniveau in lesboeken en -materialen ligt soms, zeker op de lagere niveaus, boven het taalbeheersingsniveau van de student. Er is dus aandacht voor het taalbeheersingsniveau van studenten nodig, vooral ook omdat slechts 65 procent van de werkgevers de recent afgestudeerde mbo'ers goed tot zeer goed beoordeelt op taal- (en reken)vaardigheden (SBB, 2018b).

Kwaliteit taal- en rekenlessen onder druk • Aandacht voor de taalontwikkeling is dus cruciaal. Maar juist de kwaliteit van lessen Nederlandse taal blijft achter bij de kwaliteit van beroepsgerichte lessen. Dit geldt overigens ook voor de kwaliteit van de rekenlessen (Inspectie van het Onderwijs, 2018b). Tegelijkertijd blijft de studenttevredenheid over de lessen Nederlandse taal en rekenen achter. In de JOB-Monitor (2018) is voor het eerst gevraagd naar de tevredenheid van studenten over de taal- en rekenlessen (de generieke lessen). Bijna een kwart van de studenten is ontevreden over de kwaliteit van de lessen Nederlandse taal en rekenen. Dat is negatiever dan de mening van studenten over het totaalaanbod van lessen, want daarover is een vijfde deel ontevreden, net als over de lessen Engels.

Uitval generieke lessen • In het algemeen krijgen studenten wel generieke lessen. Toch zegt 4 procent van de studenten dat ze geen Nederlandse les krijgen en 7 procent geen rekenen. Van de niveau 4-studenten, voor wie generiek Engels verplicht is, zegt 8 procent geen lessen Engels te krijgen. Of studenten generieke lessen zeggen te krijgen, verschilt per niveau. In de entreeopleidingen zeggen vrijwel alle studenten dat ze wel generieke lessen krijgen. Bij niveau 3-opleidingen is het probleem van het ontbreken van lessen Nederlands en rekenen het grootst. Daar geeft 8 procent van de studenten aan dat ze geen lessen Nederlands krijgen en 10 procent geen lessen rekenen (JOB, 2018).

Elke docent kan taalontwikkeling stimuleren • Niet alleen taaldocenten, maar ook beroepsgerichte docenten kunnen een bijdrage leveren aan de taalontwikkeling van studenten. De beroepsgerichte docent biedt immers de leerstof aan met een nieuwe, beroepsgerichte woordenschat: de vaktaal. Hiervoor hebben beroepsgerichte docenten wel enige kennis nodig van vooral het aanbieden van een nieuwe woordenschat. Scholen en docenten hebben wel de intentie om taalontwikkeling te integreren in de beroepsgerichte lessen. Toch komt het vaak niet van de grond. Een van de verklaringen hiervoor is dat door tijdgebrek de samenwerking tussen taaldocenten en beroepsgerichte docenten niet tot stand komt. Daarnaast zijn beroepsgerichte docenten zich vaak niet bewust van welke rol zij kunnen spelen bij de taalontwikkeling van studenten (ITTA, 2017). Ook weten ze niet goed hoe ze tijdens de les aandacht kunnen geven aan de taal (Elbers, 2013).

Burgerschapsonderwijs afhankelijk van docent • Burgerschap is, naast taal en rekenen, een van de andere generieke kwalificatie-eisen in het mbo. Zowel tussen als binnen scholen is burgerschapsonderwijs divers vormgegeven en die ruimte biedt de wet ook. De kwaliteit van burgerschapsonderwijs is sterk docentafhankelijk. Wellicht heeft dat te maken met dat scholen beperkt of niet hebben uitgewerkt wat ze met burgerschapsonderwijs willen bereiken en hoe ze dat willen doen (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Voor studenten geldt een inspanningsverplichting; de hoogte van het resultaat telt niet mee in de diplomabeslissing. Helaas geeft het voldoen aan de



inspanningsverplichting weinig tot geen zicht op de kwaliteit van de burgerschapscompetenties waarmee mbo-studenten de opleiding verlaten. Met het ondertekenen van de burgerschapsagenda door de mbo-scholen onderstrepen zij het belang van het naar een hoger plan tillen van het burgerschapsonderwijs.

Implementatie keuzedelen soms lastig • Vrij recent zijn keuzedelen aan de kwalificatiedossiers toegevoegd. Het doel van keuzedelen is dat ze bijdragen aan flexibel onderwijs en passen bij ontwikkelingen in de regio. Maar we zien ook dat de implementatie van de keuzedelen een worsteling is voor scholen. Instellingen vinden het lastig om een ruim en gevarieerd aanbod van keuzedelen aan te bieden. Keuzedelen moeten bijdragen aan de keuzeruimte voor studenten. Dat is soms moeilijk te realiseren, omdat de doelmatigheid in het gedrang kan komen. Te veel variatie in keuzedelen voor een beperkte groep studenten betekent een te hoge financiële belasting. Ook is het roostertechnisch een uitdaging om een gevarieerd aanbod voor dezelfde groep studenten te organiseren.

Beroepspraktijkvorming

Voorbereiding bpv moet beter • Om werkervaring op te doen is de beroepspraktijkvorming (bpv) cruciaal. Een goede voorbereiding op en begeleiding tijdens de bpv is belangrijk. Zowel de student als de bpv-begeleider van het leerbedrijf moeten goed weten wat er van hen verwacht wordt en hoe de student passende en gestructureerde leeractiviteiten binnen het bedrijf kan uitvoeren. In de JOB-monitor (2018) is slechts 52 procent van de studenten tevreden over de voorbereiding op de bpv. In de BPV-monitor 2017 (SBB, 2018c) zijn studenten iets positiever over de voorbereiding op de bpv, maar ook wij zien in de praktijk ruimte voor verbetering op dit punt. Studenten zijn bijvoorbeeld al begonnen met de bpv, maar hebben van de school nog geen opdrachten gekregen die het leren in de bpv moeten structureren. Hierdoor gaat effectieve leertijd verloren. Ook worden bpv-opdrachten op school niet goed doorgesproken. Dat gaat ten koste van het leereffect van zo'n opdracht.

Bbl'ers tevredener dan bol-studenten • Ook de begeleiding van studenten in de bpv kan beter. Het komt bijvoorbeeld regelmatig voor dat de student pas enkele weken na de start van de bpv een begeleider toegewezen krijgt. Hierdoor heeft de student geen aanspreekpunt als er leervragen of problemen zijn. Ook uit de JOB-monitor (2018) blijkt nog altijd ontevredenheid over de begeleiding. Slechts 46 procent van de bol-studenten is hierover tevreden. Uit de SBB-monitor (2018c) komt een positiever beeld naar voren. 63 procent van de studenten is tevreden over de begeleiding vanuit school. In deze monitor zijn naast bol- ook bbl-studenten bevraagd. Bbl-studenten zijn in het algemeen iets positiever over de werkplek dan bol-studenten over de bpv. Ook over het aantal contactmomenten tussen de bpv-begeleider van school, de praktijkopleider van het bpv-bedrijf en de student zijn studenten en praktijkopleiders kritisch. Ongeveer een kwart van de studenten vindt het aantal contactmomenten tussen de school en de bpv te klein (JOB, 2018; SBB, 2018c). Een vijfde van de praktijkopleiders vindt dat ook (SBB, 2018c). Wat daarnaast beter moet, is het verlagen van het nog hoge percentage (12 procent) studenten dat tijdens de bpv geen gezamenlijk overlegmoment had met de bpv-begeleider van school en de praktijkopleider van de bpv (SBB, 2018c). Al langere tijd is de begeleiding van de bpv onder de maat. We zien daarin te weinig verbetering. Kennelijk is het een complexe opgave om dit te verbeteren. Het zou goed zijn om onderzoek te doen naar de vraag waarom het niet goed lukt om de begeleiding van de bpv te verbeteren.

Ongelijke kans op vinden stageplaats • Net als bij de overgang van opleiding naar werk zijn er bij het vinden van een stageplaats verschillen in kansen tussen groepen studenten. Niet iedere student heeft evenveel kans. Voor studenten met een hoger opleidingsniveau blijkt het gemakkelijker dan voor studenten met een lager opleidingsniveau. Daarnaast ervaren studenten met een (niet-westerse) migratieachtergrond meer moeilijkheden. Zij zoeken langer en schrijven meer brieven naar stagebedrijven (Van Rooijen en De Winter-Koçak, 2018).

Weinig meldingen bij Meldpunt Stagediscriminatie • Het gevoel van ervaren ongelijkheid speelt doorgaans alleen bij het zoeken naar een stageplaats. Tijdens de stageperiode ervaren studenten ongelijke kansen in veel mindere mate (Rooijen en De Winter-Koçak, 2018). Wat opvalt is dat het gevoel van ongelijke kansen tussen 1 juni 2017 en 1 juli 2018 slechts leidde tot zeventien meldingen bij het Meldpunt Stagediscriminatie (OCW, 2018a). Door de aandacht in de media heeft het meldpunt meer naamsbekendheid gekregen en is het aantal meldingen van stagediscriminatie fors toegenomen in de tweede helft van 2018. Het zou goed zijn als instellingen tijdens de begeleiding van studenten bij het vinden van een stageplaats rekening houden met de lastigere uitgangspositie van sommige studenten. Dat kan door bijvoorbeeld extra in te zetten op het ontwikkelen van netwerkcompetenties en sollicitatievaardigheden. Ook kunnen scholen het probleem bespreekbaar maken in hun contacten met de bpv-bedrijven.

Lichte afname veiligheidsgevoel • Mbo-docenten voelen zich al jaren veilig op en rond de instelling, maar het veiligheidsgevoel van studenten op school is iets afgenomen in vergelijking met de afgelopen jaren. Een op de twaalf studenten voelt zich op of rond de school niet veilig. Wel bestaan er verschillen tussen groepen van studenten. Op de hogere mbo-niveaus voelen studenten zich veiliger dan op de lagere niveaus. Ook vrouwen en lhbt'ers voelen zich vaker onveilig. Ook zijn er verschillen tussen sectoren. In de sector economie geeft een relatief hoog percentage studenten aan zich onveilig te voelen (Kans, Van Toly en Koning, 2018). Overigens geeft de JOB-monitor (2018) een iets positiever beeld van de ervaren veiligheid op school. Scholen hebben vaak beleid om de sociale veiligheid te verbeteren. Maar aandacht voor de positie van lhbt'ers is minder vaak onderwerp van beleid. Inspecteurs onderzoeken veiligheid bij zogenaamde risico-opleidingen tijdens het vierjaarlijks onderzoek. Daarbij kijken ze of de opleiding zorgt voor een veilige en respectvolle omgeving voor studenten. Ook kan bij signalen van studenten of medewerkers veiligheid onderwerp van onderzoek zijn.

Onveiligheidsgevoel vooral buiten leslokaal • Het gevoel van onveiligheid komt vooral voor buiten het leslokaal (omgeving, schoolterrein en gebouw). Opvallend is dat het wapenbezit toenam. Uit een steekproef onder 20.000 studenten blijkt dat 1,3 procent af en toe of geregeld een wapen op zak heeft. In de sectoren economie en techniek hebben relatief meer studenten een wapen op zak dan in andere sectoren. Studenten geven aan een wapen mee te nemen omdat ze zich dan veiliger voelen (Kans, Van Toly en Koning, 2018).

Meer meldingen bij vertrouwensinspecteurs • Bij de vertrouwensinspecteurs kwamen in 2017/2018 wat meer meldingen binnen dan in de twee voorgaande schooljaren (tabel 5.4a). Het ging vooral om meer meldingen in de categorieën fysiek geweld en discriminatie. Er kwamen tien meldingen over seksueel misbruik binnen. Het gaat dan om ontucht met misbruik, of een ongewenste relatie leraar-student. Bij zowel seksueel misbruik als bij seksuele intimidatie gaat het vaak om een met taken belast persoon.

Vertrouwenspersoon op veel mbo-scholen aanwezig • De meeste scholen hebben een vertrouwenspersoon, ook al is dit in het mbo geen wettelijke verplichting. De vertrouwenspersonen hebben deze taak naast een functie als bijvoorbeeld docent. We zien dat deze dubbelrol veel vraagt van de professionaliteit van vertrouwenspersonen. Zij moeten namelijk te allen tijde onafhankelijk kunnen zijn. Tegelijkertijd valt ons op dat zij in toenemende mate hun agenderende en beleidsvormende rol beter pakken.

Tabel 5.4a Aantal meldingen bij vertrouwensinspecteurs over het mbo in de periode 2015/2016–2017/2018

	Seksueel misbruik	Seksuele intimidatie	Psychisch geweld	Fysiek geweld	Discriminatie	Radicalisering	Overig	Totaal
2015/2016	7	5	34	9	1	2	0	**58**
2016/2017	9	16	36	8	1	0	1	**71**
2017/2018	10	15	36	14	5	0	4	**84**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling • De meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is een handvat om bij vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling de juiste stappen te zetten. Alle door ons onderzochte opleidingen hebben een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Vanaf schooljaar 2018/2019 zullen wij ook de werking van deze meldcode onderzoeken, om te kijken of scholen weten wat ze moeten doen als er een vermoeden is van huiselijk geweld en kindermishandeling, bij student of medewerker.

Examinering en diplomering

Verbeteringen nodig • In het schooljaar 2017/2018 is in een kleine, niet representatieve steekproef onder 48 opleidingen de kwaliteit van de examinering en diplomering onderzocht. Bij 18 van de 48 opleidingen was het kwaliteitsgebied examinering en diplomering onvoldoende (tabel 5.4b). Dit kwaliteitsgebied kent drie standaarden. De kwaliteit van het exameninstrumentarium blijkt bij de meeste onderzochte opleidingen in orde. Bij de kwaliteitsborging en de afname en beoordeling zijn meer verbeteringen nodig. Hier zijn de examencommissies en besturen aan zet om verbeteringen te realiseren.

Tabel 5.4b Aantal opleidingen waar onderdelen van de examinering voldoende of goed zijn in 2017/2018 (n=48)

	Aantal voldoende/goed
Kwaliteitsborging examinering en diplomering	30
Exameninstrumentarium	44
Afname en beoordeling	38

Inspectie van het Onderwijs, 2019

Afname en beoordeling niet altijd betrouwbaar • Van de 48 onderzochte opleidingen hadden tien de afname en beoordeling niet op orde. Deze opleidingen hebben de inrichting en uitvoering van de examinering niet deugdelijk ingericht. We zien dat deze opleidingen een gelijkwaardige afname en beoordeling voor examenkandidaten onvoldoende borgen. Ook mist bij deze opleidingen voldoende scheiding tussen begeleiden en beoordelen. We vinden een deugdelijke afname en beoordeling belangrijk, omdat studenten recht hebben op een gelijkwaardig examen waarvan de uitkomsten betrouwbaar zijn.

Goed functionerende examencommissies kennen de risico's • Twee opleidingen kregen de waardering goed voor de kwaliteitsborging examinering en diplomering. Zij bewaken, monitoren en analyseren de kwaliteit van het examenproces zowel voor, tijdens als na de examinering. Hierdoor hebben deze examencommissies de risico's in beeld. Resultaat van de continue kwaliteitscyclus is dat zij regelmatig verbeteracties ondernemen en op concrete wijze verbeterpunten beschrijven. Ook leggen ze in het jaarverslag verantwoording af over de verbetermaatregelen. Dit maakt de verslaglegging transparant. Deze examencommissies hebben een goede verbinding met

het onderwijs. Ze koppelen de resultaten van analyses terug aan de onderwijsteams. Dit leidt tot aanpassingen van het onderwijs en de examinering. Ook speelt samenwerking een centrale rol. De examencommissie zorgt er dan bijvoorbeeld voor dat assessoren met elkaar afstemmen en dat er werkveldbijeenkomsten zijn om assessoren te informeren en te scholen op het gebied van examinering. Of de examencommissie werkt samen met andere instellingen om de examinering te standaardiseren. Op deze wijze is de examinering in een bepaalde regio of binnen een bepaald werkveld beter vergelijkbaar.

Meer dan een administratieve functie • 18 van de 48 onderzochte examencommissies hebben de borging van de examinering en diplomering onvoldoende op orde. Bij veel van deze examencommissies zien we dat zij zich te eenzijdig richten op het administratieve proces van diplomeren. Hierdoor ligt een te groot accent op cijfercontrole en de controle op de compleetheid van examendossiers. Er is te weinig aandacht voor de inhoud. Daarnaast zijn er ook andere tekortkomingen bij deze examencommissies. Zij pakken bijvoorbeeld hun verantwoordelijkheid ten aanzien van taalexamens niet altijd in voldoende mate op. Gevolg is onder andere dat niet goed is geborgd dat de afname en beoordeling van taalexamens voldoende objectief verloopt. Examencommissies die nog niet voldoende functioneren, stellen ook niet op objectieve en deskundige wijze vast of een deelnemer voldoet aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een diploma. Daarnaast worden fouten gemaakt die te maken hebben met onvoldoende bekendheid met wet- en regelgeving. Vrijstellingen worden bijvoorbeeld op onterechte gronden verleend. Ook wordt soms een te zwaar gewicht aan een bepaald examenonderdeel toegekend. Daardoor zien studenten hun slagingskansen afnemen. Ten slotte komt het voor dat de regelgeving over het diplomamodel niet wordt gevolgd. Hierdoor kunnen werkgevers of het vervolgonderwijs diploma's niet goed interpreteren.

Gebrek aan zicht op examinering door praktijkassessoren • De onderzochte examencommissies hebben niet altijd zicht op de examinering. Hierdoor identificeren zij risico's niet en nemen zij weinig maatregelen. Vooral een gebrek aan zicht op het verloop van praktijkexamens is zorgelijk. Examencommissies vertrouwen soms blindelings op het vakmanschap van de praktijkassessoren en het feit dat zij werkzaam zijn in een erkend leerbedrijf. De examencommissie borgt te weinig dat praktijkassessoren voldoende deskundig zijn om examens af te nemen en te beoordelen. Examencommissies kunnen er niet zonder meer vanuit gaan dat werknemers van een erkend leerbedrijf ook per definitie geschikt zijn als assessor. Zij moeten de kwaliteit van praktijkassessoren dan ook borgen. Maar we zien ook goede voorbeelden van examinering in de reële beroepspraktijk. Het is dus wel mogelijk dit zo te organiseren dat de examencommissie hier zicht op heeft.

Na herstelperiode borging meestal verbeterd • Opleidingen die de examinering en diplomering niet op orde hebben, krijgen een waarschuwing van de minister van OCW. Ze krijgen een jaar de tijd om de kwaliteit te verbeteren. Na deze herstelperiode wordt opnieuw gekeken naar de kwaliteit van de examinering en diplomering. In de meeste gevallen leidt dit tot een voldoende oordeel voor examinering en diplomering. Dit heeft er mogelijk mee te maken dat besturen dan prioriteit geven aan het herstel en eventueel examencommissies extra faciliteren. Het blijkt niet voor alle besturen mogelijk om de kwaliteit van de examinering en diplomering tijdens de herstelperiode voldoende te verbeteren. Twee bekostigde instellingen verloren voor in totaal drie opleidingen hun licentie om examens af te nemen. Zij hadden de zaken nog niet op orde. Dit raakt studenten vaak direct. Het geheel aan activiteiten rondom examinering en diplomering moet dan uitbesteed worden aan een andere instelling.

5.5 Sturing

Kwaliteitszorg niet overal op orde • In het schooljaar 2017/2018 zijn 16 van de 65 mbo-besturen onderzocht op het onderdeel kwaliteitszorg en ambitie. Van de onderzochte besturen hebben 11 dit op orde, 1 hiervan kreeg de waardering goed voor het borgen van de onderwijskwaliteit (tabel 5.5a). Toch was bij 5 van de 16 besturen de kwaliteitszorg en ambitie nog niet op orde. Deze besturen hebben meestal een onvoldoende werkend stelsel van kwaliteitszorg, op basis waarvan zij het

onderwijs verbeteren. De kwaliteitscultuur en de verantwoording en dialoog zijn bij deze besturen meestal wel op orde. De uitdagingen waar besturen voor staan zijn divers, al was het maar omdat de schaalgrootte van de instellingen sterk varieert: het kleinste bestuur verzorgt het onderwijs aan nauwelijks 300 studenten, het grootste telt ruim 28.000 studenten. En sturing geven aan een vakinstelling levert andere dilemma's op dan sturing geven aan een roc. Daarnaast speelt krimp in bepaalde regio's meer dan in andere en verschilt bijvoorbeeld de studentenpopulatie tussen instellingen aanzienlijk.

Tabel 5.5a Aantal besturen waar (onderdelen van) de kwaliteitszorg en ambitie onvoldoende, voldoende of goed zijn in 2017/2018 (n=16)

		2017/2018
Kwaliteitszorg en ambitie	**Onvoldoende**	**5**
	Voldoende	**10**
	Goed	**1**
Kwaliteitszorg	Onvoldoende	5
	Voldoende	9
	Goed	2
Kwaliteitscultuur	Onvoldoende	2
	Voldoende	13
	Goed	1
Verantwoording en dialoog	Onvoldoende	2
	Voldoende	12
	Goed	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Effect kwaliteitszorg op student • Besturen met een goed werkend kwaliteitssysteem hebben deskundige medewerkers die kwalitatief goede analyses kunnen maken. Deze leiden werkelijk tot passende verbetermaatregelen door onderwijsteams. De student heeft hier profijt van. De doelstellingen van het bestuur, de sectorplannen en de teamplannen sluiten naadloos op elkaar aan. Daardoor weet iedereen waaraan hij moet werken en met welk beoogd resultaat. In een goede kwaliteitscultuur spreken besturen, directeuren, managers en teamleden elkaar aan op gemaakte afspraken. Ook controleren zij of de verbetermaatregelen zijn ingezet en monitoren ze die op het beoogde effect. Binnen opleidingsteams hebben docenten een grote professionele ruimte, waarin zij zich verantwoordelijk voelen voor continue verbetering van de onderwijskwaliteit.

Geen zicht op kwaliteit onderwijs en examinering • Besturen waar het stelsel van kwaliteitszorg niet goed werkt, slagen er vaak niet in hun visie te vertalen in concrete doelen voor de onderwijs- en examenkwaliteit van de opleidingen. Tegelijkertijd ontbreekt het ook vaak aan adequate analyses en beoordelingen van de onderwijs- en examenkwaliteit. Hierdoor weten onderwijsteams niet goed waaraan ze moeten werken. Ook geven rapportages vanuit de opleidingen richting het bestuur geen goed zicht op de gerealiseerde onderwijskwaliteit. Hierdoor heeft ook het bestuur geen zicht op wat er aan de hand is en wat daaropvolgend moet gebeuren.

Weinig kijk op kwalitatieve gegevens • Besturen zonder goed werkend kwaliteitssysteem beperken zich ook vaak tot het in kaart brengen van harde, kwantitatieve gegevens zoals financiën, gebouwbeheer, vsv-cijfers en ziekteverzuim van het personeel. Zij sturen te weinig op het verkrijgen van meer kwalitatieve gegevens, zoals de kwaliteit van de studentbegeleiding, de kwaliteit van de bpv en die van docenten. Juist deze onderwerpen dragen bij aan verhoging van de onderwijskwaliteit en gaan de student direct aan. Zicht hierop is wel nodig om adequaat bij te sturen op onderwijs- en examenkwaliteit.

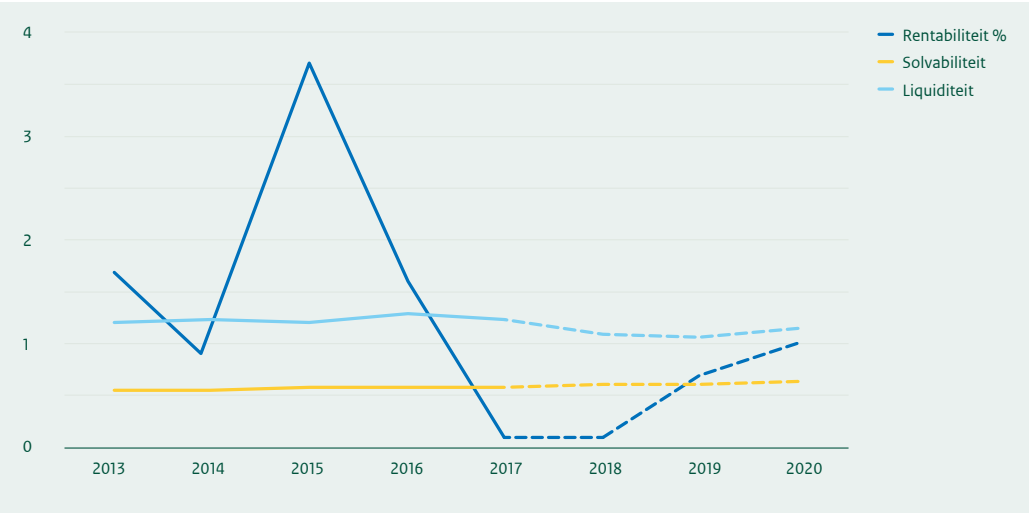
Meer signalen • Afgelopen jaar kwamen er bij de inspectie bijna 475 signalen binnen die over het mbo gingen, bijna 50 meer dan twee jaar geleden. Veruit de meeste signalen (137) gaan over het beleid van de school. Deze signalen variëren van lesuitval tot klachtenafhandeling door de instelling en van de kwaliteit van het onderwijs tot de voorzieningen op de school. Daarnaast kregen we het afgelopen jaar 85 signalen over examinering en toetsing. Deze gaan bijvoorbeeld over vrijstellingen, het niet of laat aankondigen van een examendatum of fraude. Iedere belanghebbende kan een signaal aan ons doorgeven. De inspectie maakt per signaal een inschatting en neemt indien nodig, zoals bij vermeende fraude, contact op met het bestuur. Soms volgt dan een kwaliteitsonderzoek. In andere gevallen bundelen we de signalen die over een bepaalde instelling gaan om ze tijdens een onderzoek of bestuursgesprek te bespreken. Ook is het vaak afdoende om de signaalgever op de hoogte te stellen van wet- en regelgeving zodat hij van zijn rechten en plichten op de hoogte is en eventueel verdere actie kan ondernemen.

Financiën en naleving

Personeelslasten opnieuw hoger • Het mbo ontving in 2017 ruim €4,5 miljard aan rijksbijdragen (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). Naast de rijksbijdragen, die zo'n 90 procent van het totale budget uitmaken, verkrijgen de mbo-instellingen een deel van hun budget uit werk in opdracht van derden. Na jarenlange terugloop groeit die inkomstenbron sinds 2016 weer. Ongeveer 74 procent van het budget gaat op aan personeelskosten. Dat is een aanzienlijke stijging in vergelijking met een jaar eerder. Aan mbo-instellingen werken rond de 45.000 personeelsleden (fte). Dit is exclusief de naar schatting 3.000 tot 4.000 fte personeel dat niet in loondienst is. De andere grote kostenpost vormen de huisvestingslasten. Dit komt omdat de mbo-instellingen volledig verantwoordelijk zijn voor hun huisvesting.

Meeste instellingen goede financiële positie • In 2017 zetten de positieve financiële ontwikkelingen in de mbo-sector zich opnieuw door. De rentabiliteit is positief, maar met 0,1 procent een stuk lager dan in 2016 (figuur 5.5a). In 2017 stegen zowel de lasten als de baten in vergelijking met 2016. Net als in 2016 zijn de stijgende personeelslasten bijna volledig de oorzaak van de stijgende lasten. De stijging in de baten komt vooral door hogere rijksbijdragen en het werk in opdracht van derden. De meeste mbo-instellingen hebben een goede financiële positie. De liquiditeit van de sector nam in 2017 wel iets af in vergelijking met 2016. De solvabiliteit bleef stabiel. Per 1 december 2018 staat nog één instelling onder verscherpt financieel toezicht. Een jaar eerder waren dat nog vier instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2018a).

Figuur 5.5a Ontwikkeling financiële kengetallen in het mbo in de periode 2013-2020*



** prognoses uit continuïteitsparagraaf*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018a

Wettelijke vereisten

Schoolkosten mogen geen drempels opwerpen • De toelating tot een opleiding mag niet afhankelijk worden gesteld van een andere financiële bijdrage dan het wettelijke les- of cursusgeld. Dit geeft studenten, ongeacht hun financiële positie, de mogelijkheid om de studie van hun keuze te volgen. In alle vormen van communicatie richting studenten en hun ouders moet de opbouw van de kosten en het vrijwillige karakter van de schoolkosten duidelijk zijn. Sommige scholen zijn in eerste instantie wel duidelijk over het vrijwillige karakter van de schoolkosten. Toch ervaren studenten of hun ouders op een later moment druk om schoolkosten te betalen.

Meer voorlichting nodig over schoolkosten • Ook komt het vaak voor dat de boeken en lesmaterialen die studenten moeten aanschaffen niet worden gebruikt. In de JOB-Monitor (2018) geeft 43 procent van de studenten aan dat dit gebeurt. Dat zorgt voor onnodige kosten voor studenten. Daarnaast zien we dat het bij bepaalde opleidingen nog steeds verplicht is om aankopen bij een bepaalde leverancier te doen, bijvoorbeeld bij opleidingen die het dragen van een uniform onder schooltijd verplicht stellen.
In het algemeen kan met heldere communicatie veel worden verbeterd op het gebied van schoolkosten. Ook kunnen scholen studenten beter voorlichten over de mogelijkheid om een tegemoetkoming te krijgen in de schoolkosten. Het recent opgestelde servicedocument over schoolkosten (JOB, MBO Raad en OCW, 2018) moet scholen helpen volgens de regels over schoolkosten te handelen.

5.6 Niet-bekostigde instellingen

Veel nbi-studenten in sector zorg en welzijn • In Nederland zijn ongeveer 100 niet-bekostigde instellingen (nbi's) die erkende mbo-opleidingen aanbieden. Deze instellingen variëren sterk in grootte. De kleinste instellingen bieden één opleiding aan, de grootste 239. In schooljaar 2016/2017 stonden bijna 38.000 studenten ingeschreven in dit type onderwijs, tegenover 491.850 studenten in het bekostigd onderwijs. Dat betekent dat ruim 7 procent van de mbo-studenten een opleiding volgt aan een nbi. Ruim de helft van de nbi-studenten volgt een opleiding in de sector zorg en welzijn. Opleidingen met veel studenten binnen deze sector zijn doktersassistent, pedagogische werk en verzorgende-IG. Ook doen relatief veel nbi-studenten een opleiding in de beveiliging.

Veel oudere studenten • De nbi-populatie verschilt van die van de bekostigde instellingen. Zo is bijna 95 procent van de nbi-studenten 20 jaar of ouder. De grootste groep, namelijk 61 procent, is 27 jaar of ouder. Bijna de helft van de nbi-studenten is zelfs 30 jaar of ouder. Het aandeel studenten met een migratieachtergrond is groter dan in het bekostigd onderwijs, namelijk ruim 30 procent. Van de nbi-studenten heeft 26 procent een vmbo-diploma behaald. 7 procent deed havo of vwo. Van de 27-plussers is niet bekend of ze een vmbo- of vergelijkbaar diploma hebben behaald. Net als in het bekostigd mbo volgt ruim de helft van de studenten een opleiding op niveau 4.

Vooral vrouwelijke studenten bij zorgopleidingen • Bijna 65 procent van de nbi-studenten is vrouw. Bij de opleidingen zorg en welzijn ligt dit percentage nog veel hoger. Hier is bijna 90 procent vrouw. De reden dat deze vrouwen geen bekostigde zorgopleiding volgen, is mogelijk dat zij geen aansluiting vinden bij de veel jongere studenten in het bekostigd onderwijs. Ook zijn in het niet-bekostigd onderwijs de meeste verkorte opleidingen en maatwerktrajecten te vinden. Daardoor is de opleiding beter te combineren met werk en een gezin.

Ook 23-minners op nbi's • Ruim 7.000 studenten in het nbi zijn 23 jaar of jonger. Slechts een half procent van alle vmbo-gediplomeerden, ongeveer 500 studenten, stroomt rechtstreeks vanuit het voortgezet onderwijs door naar een nbi. De 23-minners in het niet-bekostigd onderwijs verschillen op een aantal punten van de 23-minners in het bekostigd onderwijs. Onder de eerstgenoemde groep vallen meer studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie (tabel 5.6a). Ook vrouwen zijn meer vertegenwoordigd in de nbi's. Bijna de helft van de 23-minners

in de nbi's volgt een opleiding in de sector zorg en welzijn. In het bekostigd onderwijs is dit 30 procent. Een op de vijf 23-minners in de nbi's volgt een opleiding in de derde leerweg. Dat is opvallend, want voor deze leerweg ontvangen studenten geen studiefinanciering.

Tabel 5.6a Deelname van studenten jonger dan 23 jaar aan bekostigd en niet bekostigd onderwijs naar migratieachtergrond in 2016/2017

	Bekostigd mbo		Niet-bekostigd mbo	
	n	%	n	%
Geen migratieachtergrond	313.020	74,8	4.644	64,1
Westerse migratieachtergrond	23.070	5,5	423	5,8
Niet-westerse migratieachtergrond 1e generatie	17.223	4,1	376	5,2
Niet-westerse migratieachtergrond 2e generatie	65.305	15,6	1.797	24,8
Totaal	**418.618**	**100**	**7.240**	**100**

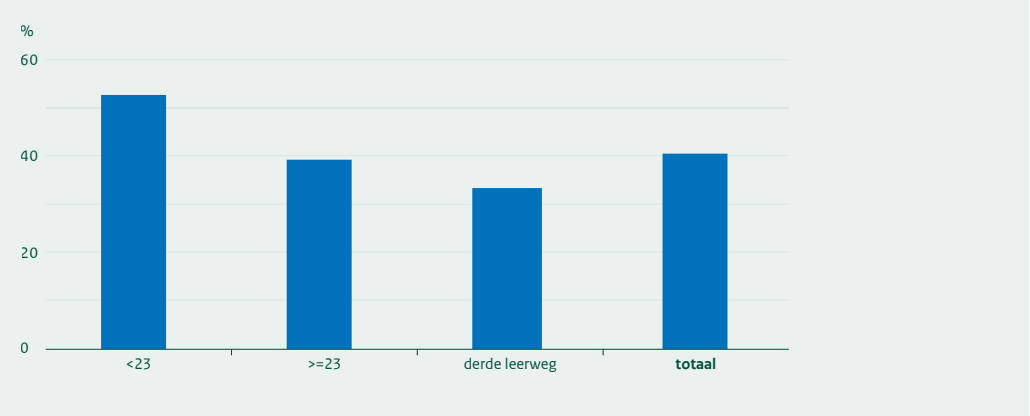
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Tweedekansonderwijs • Niet-bekostigd onderwijs biedt studenten vaak een tweede kans. Het gaat bijvoorbeeld om studenten die in het bekostigd onderwijs zijn uitgevallen, of die zich op latere leeftijd willen omscholen. Studenten kiezen hier zelf voor, of krijgen door bijvoorbeeld de uitkeringsinstantie een omscholingstraject aangeboden. Anderen werken bij een instelling van waaruit ze een opleiding kunnen volgen om zich verder te ontwikkelen. De kosten van niet-bekostigde opleidingen variëren sterk. Er zijn opleidingen die 5.000 euro per jaar kosten, maar er zijn ook opleidingen waarvoor de student meer dan 15.000 euro per jaar betaalt.

Derde leerweg alternatief voor bol en bbl • Het aandeel nbi-studenten dat een derdeleerwegopleiding volgt is 37 procent. De derde leerweg (overig onderwijs (ovo)) bestaat pas sinds 1 augustus 2013. Deze is bedoeld als alternatief voor bol- en bbl-opleidingen. Het zijn opleidingen die niet door het ministerie van OCW bekostigd worden. Zowel nbi's als de niet-bekostigde tak van de bekostigde instellingen kunnen deze aanbieden. Derdeleerwegopleidingen moeten net als bol- en bbl-opleidingen het hele kwalificatiedossier beslaan. Omdat ze niet hoeven te voldoen aan de wettelijk voorgeschreven minimale studieduur en de urennorm, kunnen ze meer maatwerk leveren. Van de ruim 14.000 derdeleerwegstudenten volgt bijna iedereen een opleiding in de sector economie of zorg en welzijn. De sectoren techniek en landbouw hebben bijna geen ovo-studenten.

Lage diplomakansen • In het niet-bekostigd onderwijs stroomt iets meer dan 40 procent van de studenten uit met een diploma. Vooral studenten in de derde leerweg verlaten relatief vaak de opleiding zonder diploma: slechts 34 procent behaalt een diploma (figuur 5.6a). Het rendement ligt eveneens laag bij studenten van 23 jaar en ouder. Daarvoor zijn verschillende verklaringen mogelijk. Het kan dat voor de gemiddeld wat oudere student het leerproces moeizamer verloopt. Ook kan de combinatie werk, bpv en gezin te zwaar zijn. Studenten onder de 23 jaar stromen vaker uit met een diploma, namelijk 54 procent, maar het rendement ligt nog altijd lager dan de norm van 63 procent die de inspectie daarvoor hanteert. De inspectie beoordeelt alleen de rendementen voor studenten onder de 23 jaar, omdat deze studenten de plicht hebben een startkwalificatie te halen.

Figuur 5.6a Percentage gediplomeerde studenten in het niet-bekostigd mbo naar doelgroep in 2016/2017 (n totaal=10.526)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019

Kappersopleidingen

Lessen kappersopleidingen van voldoende kwaliteit • In schooljaar 2017/2018 onderzochten inspecteurs elf van de dertien nbi's die opleidingen in de kappersbranche aanbieden. Het ging om de opleiding allround kapper, een niveau 3-opleiding. Bij alle opleidingen kregen studenten lessen van voldoende kwaliteit. Bij drie opleidingen kreeg het didactisch handelen zelfs de waardering goed. In die gevallen is een sterke koppeling te zien tussen theorie en praktijk tijdens de lessen. Daarnaast spelen docenten sterk in op de persoonlijke ontwikkeling en de ondersteuningsbehoefte van de student. Ook passen docenten die didactisch sterk zijn maatwerk en differentiatie toe in alle lessen. Studenten geven aan zich hierdoor meer betrokken te voelen. Bij opleidingen met de waardering goed voor didactisch handelen blijkt ook dat de kwaliteitszorg direct effect heeft op de leskwaliteit. Verbeterpunten die studenten en het beroepenveld aangeven, worden opgepakt en geïmplementeerd.

Bpv en examinering op orde • Tien van de elf opleidingen hadden de kwaliteit van de bpv op orde. De instelling waar dit niet het geval was, had onvoldoende zicht op de voortgang van de studenten in de bpv. Dat kwam omdat de instelling de studentbegeleiding in de bpv reactief had ingericht: studenten kregen pas begeleiding op het moment dat zij problemen ervoeren. Ook was de examinering op orde bij alle onderzochte kappersopleidingen. De examencommissies hebben vaak prima zicht op de afname en beoordeling. Deze vindt vaak plaats in de eigen salon. Daarnaast bleek dat met regelmaat een assessor van de leverancier van het kappersexamen het examen afneemt, samen met een assessor van de instelling.

Teamgericht werken aan ambitieuze doelen loont • Bij tien van de elf besturen was de kwaliteitszorg op orde. Twee kregen de waardering goed. Deze twee besturen lieten ambitieuze doelen zien, die door elke medewerker gekend en nagestreefd worden. Daarnaast voeren zij een actieve dialoog met interne en externe partijen. De opgehaalde verbeterpunten zetten zij dan na analyse om in concrete verbeteracties. Ook leidt de dialoog tot een goede beoordeling van de onderwijskwaliteit, onder andere door onafhankelijke deskundigen. Een mogelijke verklaring voor het positieve beeld bij de kappersopleidingen is dat het hier om relatief kleine instellingen gaat met korte lijnen. Zij kunnen in een kort-cyclisch kwaliteitszorgsysteem snel verbeteringen doorvoeren.

Verkorte opleidingen

Onderzoek naar verkorte opleidingen • Binnen het niet-bekostigd onderwijs, dus ook de niet-bekostigde tak van het bekostigd onderwijs, is het mogelijk om de duur van een opleiding te verkorten. Dit geldt voor zowel bol-, bbl- als derdeleerwegopleidingen. Verkorte opleidingen duren korter dan de wettelijk voorgeschreven minimale studieduur voor bekostigde opleidingen. Overigens zijn er voor bekostigde opleidingen ook mogelijkheden om een verkorte studieduur te realiseren. Inspecteurs onderzochten 25 verkorte niet-bekostigde opleidingen. De meeste opleidingen hadden minder dan vijftig studenten. Vooral in de sector zorg en welzijn en op niveau 4 zijn verkorte opleidingen.

Geschikt voor gemotiveerde studenten • Kenmerkend voor een verkorte opleiding is dat de lesstof in hoog tempo wordt aangeboden. Ook het opleidingsprogramma is intensief. Een belangrijke succesfactor is de motivatie van studenten. Een verkort traject is daarom niet voor iedereen geschikt. Aan de voorkant van het opleidingsproces moet daarom extra aandacht zijn voor een passende intake, zodat de juiste studenten instromen. Ook moet goed worden nagedacht over de inrichting en organisatie. Het aanbieden van een verkorte opleiding houdt namelijk meer in dan het aanbieden van een verkort programma.

Ook aandacht nodig voor socialisatiefunctie • De onderzochte verkorte opleidingen hebben bijna allemaal het onderwijsproces kwalitatief op orde. Zowel bedrijven als studenten zijn tevreden. Wat wel opvalt is dat deze opleidingen zich vooral richten op de beroepsgerichte vakken. Maar het mbo kent een drievoudige kwalificatieplicht: opleiden voor een vak, vervolgopleiding en goed burgerschap. Met name die laatste functie, de socialisatiefunctie van onderwijs, staat bij de verkorte opleidingen onder druk. Deze functie is vooral voor jongere studenten van belang. Zowel opleidingen als leerbedrijven moeten dus rekening houden met het totale kwalificatiedossier. Ze moeten zich niet voornamelijk richten op het beroepsspecifieke deel of de opleidingsvraag van bedrijven.

5.7 Entreeopleidingen

Grote diversiteit onder studenten • De doelgroep van entreeonderwijs is zeer uiteenlopend van samenstelling (Inspectie van het Onderwijs, 2018c). De instroom bestaat niet alleen uit ongediplomeerde leerlingen uit verschillende niveaus van het voortgezet onderwijs. Er stromen ook leerlingen in uit het praktijkonderwijs, het voorgezet speciaal onderwijs, de internationale schakelklas (isk) en ouderen, onder wie uitkeringsgerechtigden en statushouders die (re)integreren. De plaatsing in entreeonderwijs blijkt in de praktijk niet drempelloos. Wettelijk toelaatbare kandidaat-studenten worden niet altijd toegelaten. Teams schatten op basis van allerlei (ervarings)criteria de plaatsbaarheid van de kandidaten in. Daarbij onderzoeken zij bijna nooit of entreeonderwijs wel het meest passende mbo-niveau is. Sommige vo-uitvallers en isk'ers zouden op grond van hun capaciteiten op hogere mbo-niveaus geplaatst kunnen worden.

Nog veel ontwikkelpotentieel • De belangrijkste opgave van de entreeteams is het onderwijs zo in te richten, dat het voor de diverse doelgroepen passend is en kansen biedt: kwalificeren voor mbo niveau-2 of gerichte voorbereiding op de arbeidsmarkt. De inrichtingsvereisten (kwalificatievereisten, keuzedelenverplichting, onderwijstijd, leerwegen) voor entreeopleidingen zorgen voor veel tijdsdruk. Er is brede twijfel bij opleidingen over de toegevoegde waarde van keuzedelen voor entreeonderwijs. Het ontbreekt aan de flexibiliteit om het onderwijs passend te maken voor de doelgroepen en het daarmee bijvoorbeeld praktijkgerichter te maken. Daarnaast geven de onderwijsinstellingen veel prioriteit aan de invulling van de route van kwalificeren, terwijl de arbeidsmarktgerichte route nog niet goed is ontwikkeld. Door aan de laatste optie meer aandacht te besteden zou deze route een volwaardig en positief alternatief kunnen zijn, in plaats van een route voor de afvallers of uitvallers. Ook de loopbaanbegeleiding en gedifferentieerde didactiek passend bij de diverse doelgroepen kunnen sterker.

Knelpunten bij doorstroom • Een meerderheid van de deelnemers haalt een diploma. Na het behalen van het diploma stroomt ongeveer de helft van de studenten door naar mbo niveau-2. Die doorstroom verloopt niet zonder knelpunten. De niveau 2-teams maken zich zorgen over de uitwerking van het toelatingsrecht voor deelnemers met een negatief doorstroomadvies vanuit de entreeopleiding. Daarnaast vindt in enkele situaties ook bij een positief advies vanuit de entreeopleiding nog selectie plaats.

Loopbaanperspectief vergt samenwerking • Van de studenten die het mbo na de entreeopleiding verlaten, heeft een substantieel deel daarna geen werk of uitkering, maar volgt ook geen onderwijs. In de voorbereiding op en toeleiding naar de arbeidsmarkt is ruimte voor verbetering in de samenwerking tussen onderwijs en gemeenten. Lang niet altijd is sprake van een overdracht. Van een warme overdracht waarin gezamenlijk wordt bepaald wat een deelnemer nodig heeft om succesvol de stap naar de arbeidsmarkt te zetten, is al helemaal geen sprake. Als er al afspraken over de overdracht zijn, beperken die zich meestal tot de doorgeleiding naar de volgende verantwoordelijke in de keten. Monitoring en nazorg zijn noodzakelijk om een sluitende aanpak te creëren. Om te kunnen beoordelen welk aanpak effectief is, zouden opleidingsteams hun studenten langere tijd moeten volgen. Op dit moment hebben teams nog geen systematisch zicht op hoe de deelnemers het over de tijd doen in niveau 2 of op de arbeidsmarkt.

5.8 Nabeschouwing

Kansengelijkheid zaak van iedereen • We zien positieve tendensen in de prestaties die instellingen leveren als het gaat om studiesucces en vervolgsucces op de arbeidsmarkt. Toch profiteert niet iedereen in gelijke mate van deze opgaande lijn. Kansengelijkheid maakt natuurlijk onderdeel uit van een breder maatschappelijk vraagstuk, waar veel actoren in de samenleving aan zet zijn. Dus scholen hebben hier ook een rol en moeten zich bewust zijn van de mechanismen in het onderwijs die ongelijke kansen creëren. Van bestuurder tot docent moet men zich de vraag stellen: wat betekent mijn handelen voor de gelijke kansen van mijn studenten? Wat kan ik in mijn rol en met mijn verantwoordelijkheden doen?

Sectoren die extra aandacht nodig hebben • De kansen die studenten hebben op studie- en vervolgsucces verschillen per sector. De sector economie springt er wat dat betreft uit. Als grootste sector kampt economie met een hogere voortijdige uitval, een lager diplomarendement en een lager vervolgsucces. Dat hangt samen met de achtergrondkenmerken van studenten in de sector economie. Het maakt de opgave van instellingen om hierop te sturen complex en vraagt om een visie en gericht beleid van bestuurders. De problematiek kan zo beter hanteerbaar worden gemaakt voor opleidingsteams. Want teams worstelen met de dilemma's binnen dit vraagstuk. De techniek is een sector die om heel andere redenen aandacht behoeft. In deze sector stromen simpelweg te weinig studenten in om aan de vraag vanuit de arbeidsmarkt te kunnen voldoen. Het mbo alleen kan deze mismatch niet oplossen. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, uiteraard samen met het bedrijfsleven. Samenwerking is al zichtbaar in het Techniekpact, maar dit levert nog te weinig resultaat op.

Toenemende variatie maakt zicht op kwaliteit complexer • In mbo-opleidingen is steeds meer variatie, zoals cross-overs tussen sectoren, maar ook doorlopende leerroutes vmbo-mbo, waarin studenten al in het vmbo kunnen starten met hun mbo-opleiding. Daarnaast wordt er meer maatwerk geleverd om aan te sluiten op de behoeften van volwassen studenten, bijvoorbeeld meer variatie in opleidingsduur en het kunnen behalen van een enkel certificaat in plaats van een hele kwalificatie. Dit biedt voor volwassen studenten flexibiliteit. Ook is er gerichte samenwerking met het bedrijfsleven. Deze tendens van flexibilisering is een antwoord op de veranderende arbeidsmarkt en daarmee een positieve ontwikkeling. De vraag is wel hoe bestuurders binnen die groter wordende variëteit zicht houden op de kwaliteit van hun opleidings- en scholingsaanbod. Zijn besturen in staat die kwaliteit van de diploma's te borgen? Levert die flexibilisering wel landelijk

vergelijkbare diploma's op? Meer variëteit in onderwijs maakt besturen ook complexer. Dit is voor de inspectie een punt van zorg.

Dynamisch veld maakt besturen complex • Een aantal besturen slaagt er ook na (soms meerdere) herstelonderzoeken niet in om de kwaliteitsborging op orde te hebben. Niet alleen de flexibilisering maakt de context waarin onderwijsbestuurders opereren complex. Bestuurders hebben ook te maken met de te verwachten krimp van studentenaantallen, de veranderende eisen die werkgevers aan afgestudeerde mbo'ers stellen en wijzigende wet- en regelgeving. Ook de kwaliteitsafspraken en het realiseren daarvan vraagt daadkrachtige sturing. De huidige bestuurder moet een brede blik hebben en zich naar buiten richten om samen te kunnen werken met de stakeholders in de regio. Daarbij hoort ook de samenwerking met de gehele onderwijsketen, zowel met het toeleverend als het vervolgonderwijs. Tenslotte is de onderwijsketen als geheel verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat iedere student op de juiste plek terecht komt; een plek die past bij zijn belangstelling en kwaliteiten én een goed perspectief biedt op de arbeidsmarkt.

Borging door examencommissies moet beter • De kwaliteit van de examinering en diplomering wordt niet door alle examencommissies geborgd. Het zicht op het gehele examenproces ontbreekt nog te vaak. De borging van de examinering en diplomering, die ervoor moet zorgen dat een diploma een bepaalde waarde vertegenwoordigt, is meer dan een administratief proces. Examencommissies moeten zich meer richten op de daadwerkelijke kwaliteit van de examinering. Dus inclusief de kwaliteit van afname en beoordeling.

Literatuur

Adlouni, K., & Hermsen, F. (2009). *Het betere werk. Beroepsbeelden van allochtone leerlingen*. Almelo: Variya.

Belfi, B., Levels, M., & Velden, R. van der (red.)(2015). *De jongens tegen de meisjes. Een onderzoek naar verklaringen voor verschillen in studiesucces van jongens en meisjes in mbo, hbo en wo*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Bles, P., & Meng, Ch. (2018). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2017*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Cörvers, F., Mommers, A., Ploeg, S. van der, & Sapulete, S. (2017). *Status en imago van de leraar in de 21ste eeuw.* Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA); Rotterdam: Ecorys.

CPB (2018). *Waarde van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt*. CPB Notitie 8 februari 2018. Den Haag: Cultureel Planbureau (CPB).

Elbers, E. (2013). Iedere les een Nederlandse taalles? Taal- en vakonderricht in het beroepsonderwijs. *Levende Talen Tijdschrift, 4* (4), p. 14-23.

Inspectie van het Onderwijs (2016). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijk stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018a). *De Financiële staat van het onderwijs 2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018b). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018c). *Themaonderzoek entreeopleidingen. Inventariserend onderzoek naar het loopbaanperspectief van de entreestudent*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019). *Technisch rapport middelbaar beroepsonderwijs. De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

ITTA (2017). *Nederlands in het mbo. De stand van zaken (2017)*. Amsterdam: Stichting Lezen.

JOB (2018). *JOB-monitor 2018*. Nijmegen: ResearchNed.

JOB, MBO Raad, & OCW (2018). *Servicedocument schoolkosten*. Woerden: MBO Raad; Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Kans, K., Toly, R. van, & Koning, I. (red.) *Monitor Sociale Veiligheid 2017-2018. Stand van zaken over sociale veiligheid in het mbo*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO).

OCW (2008). *Voortijdig schoolverlaten*. Brief minister en staatssecretaris over aanpak van schooluitval, 18 maart 2008. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2018a). *Gelijke kansen mbo en stagediscriminatie*. [Brief aan] de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 augustus 2018. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2018b). *Referentieraming 2018*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Oeij, P.R.A., Torre, W. van der, Ven, H.A. van de, Sanders, J.M.A.F., & Zee, F.A. van der (2017). *Nieuwe technologie en werk. Onderzoek en beleidsadvies voor UWV*. Leiden: TNO Gezond Leven.

ROA (2017). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2022*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

ROA (2018). *Uitval zonder diploma: aanleiding, kansen en toekomstintenties*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Rooijen, M. van, & Winter-Koçak, S. de (2018). *Gelijke kansen op gelijke stages*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving / Verwey-Jonker Instituut.

SBB (2018a). *Basiscijfers Jeugd – vacatures*. Zoetermeer: Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs & Bedrijfsleven (SBB).

SBB (2018b). *Meting tevredenheid werkgevers. Aansluiting mbo-arbeidsmarkt.* Zoetermeer: Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs & Bedrijfsleven (SBB).
SBB (2018c). *Uitkomsten BPV Monitor 2017. Landelijke rapp*ortage. Zoetermeer: Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs & Bedrijfsleven (SBB).
Techniekpact (2017). *Rapportage Nationaal Techniekpact 2020. De tussenstand in 2017.* [S.l.: s.n.].
Techniekpact (2018). *Rapportage Nationaal Techniekpact 2020. De tussenstand in 2018.* [S.l.: s.n.].

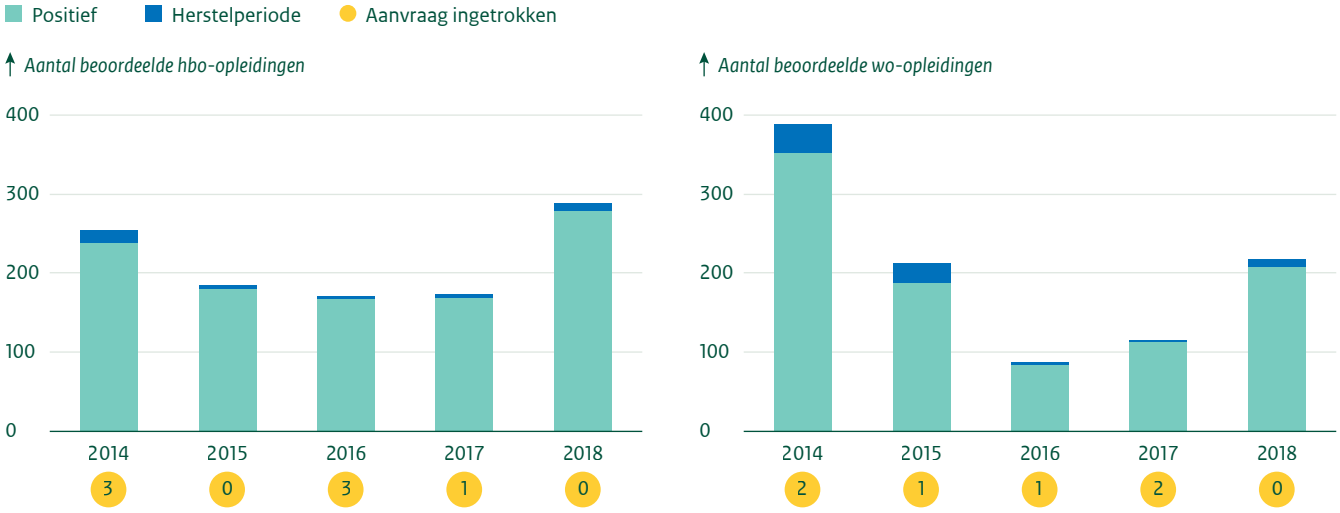
6 Hoger onderwijs

6.1	Participatie	181
6.2	Studiesucces bekostigd hoger onderwijs	186
6.3	Kwaliteit	190
6.4	Toegankelijkheid	194
6.5	Bestuur en naleving	197
6.6	Nabeschouwing	201

Hoger onderwijs

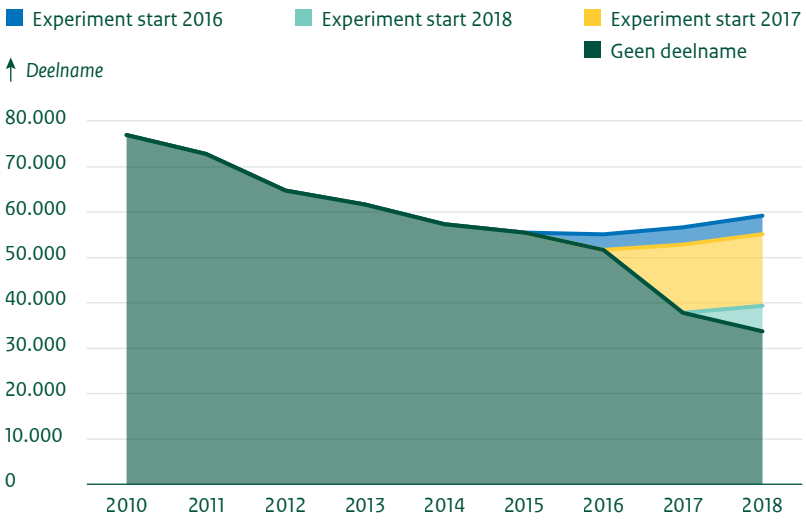
Kwaliteit opleidingen voldoet

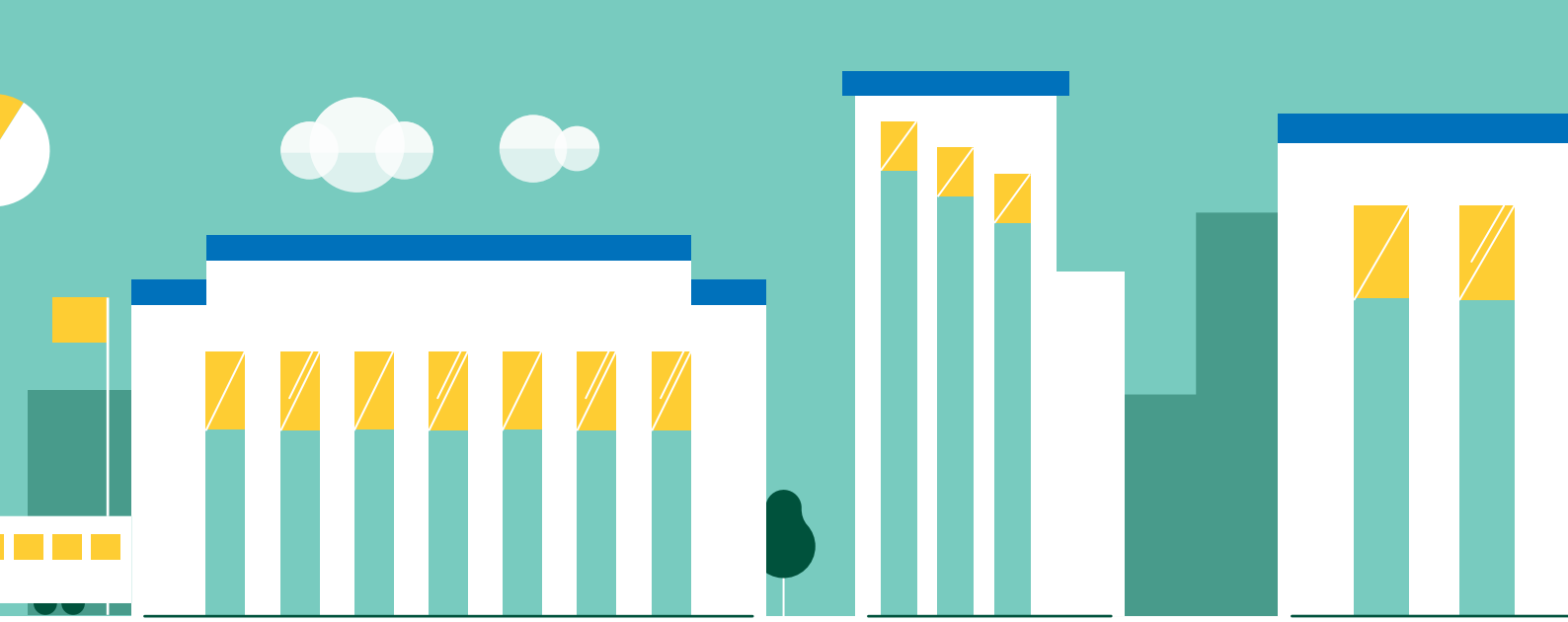
Het aantal bestaande opleidingen met een herstelopdracht is voor het derde jaar op rij beperkt.



Flexibele trajecten voor werkenden in trek

Opleidingen kunnen individuele maatwerktrajecten bieden. In 2018 stonden 25.500 deeltijd- en duale studenten bij bekostigde flexibele opleidingen ingeschreven. Dit is 43 procent van alle deeltijd- en duale hbo-studenten.

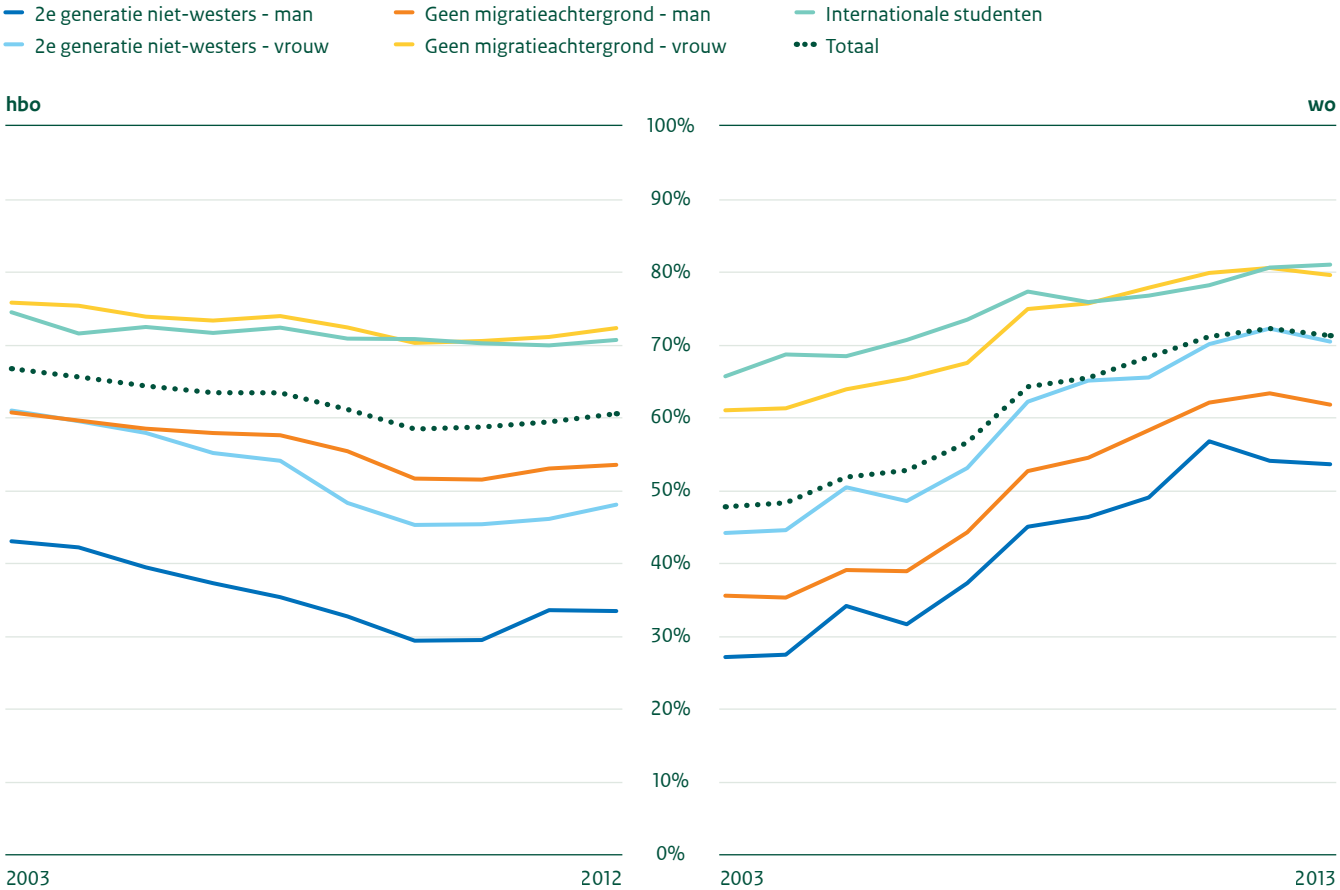




Wisselend studiesucces

Het studiesucces van hbo-bachelorstudenten verbetert verder. Het studiesucces van wo-bachelorstudenten daalde licht. Het studiesucces van 2e generatie niet-westerse studenten en mannen blijft achter op dat van studenten zonder migratieachtergrond en vrouwen.





Bronnen: IvhO 2019c; NVAO 2019



Samenvatting

Opnieuw meer startende studenten • In het studiejaar 2017/18 startten ruim 260.000 studenten aan een opleiding in het bekostigd hoger onderwijs. Het aantal startende studenten nam net als voorgaande jaren toe, behalve in de deeltijd hbo-masteropleidingen. In deeltijd hbo-bacheloropleidingen is opnieuw sprake van meer nieuwe inschrijvers, mede door de experimenten flexibilisering. Ook de internationale instroom blijft toenemen. Door de komst van internationale studenten is de studentenpopulatie in het afgelopen decennium veranderd. Dat geldt vooral voor wo-masteropleidingen, al is dit afhankelijk van de discipline.

Studiesucces blijvend aandachtspunt • In het studiejaar 2017/18 zette de verbetering van het studiesucces van hbo-bacheloropleidingen door. Deze verbetering volgde na jaren van daling. De uitdaging blijft om het studiesucces verder te vergroten. Het studiesucces van wo-bacheloropleidingen ligt hoger dan dat van hbo-bacheloropleidingen. Toch is er voor het eerst in jaren een afname van het studiesucces van wo-bachelorstudenten met een Nederlandse vooropleiding. Universiteiten staan voor de vraag of deze afname eenmalig is en wat hiervan de oorzaak kan zijn. Daarnaast zien we dat internationale studenten hun opleiding sneller afronden dan Nederlandse studenten.

Instellingen moeten taalbeleid aanscherpen • Als het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands wordt aangeboden, dient de instelling over een gedragscode te beschikken. Van de 77 instellingen die onderwijs aanbieden in een vreemde taal, hebben 34 instellingen geen gedragscode. Daarnaast is de invulling van de bestaande gedragscodes over het algemeen beperkt. Instellingen beschikken wel over een breder taalbeleid waarin bijvoorbeeld het gewenste taalniveau van docenten en studenten staat. De huidige invulling van taalbeleid van instellingen leidt tot stelselvraagstukken: hoe verhoudt het aanbod van Nederlands en anderstalig onderwijs zich tot de arbeidsmarktbehoefte, hoe is de aansluiting van anderstalig onderwijs op het Nederlandstalige onderwijs dat daaraan vooraf gaat, en wordt de Nederlandse taalvaardigheid voldoende bevorderd?

Maatwerk vraagt goede kwaliteitsborging • Maatwerk in het hoger onderwijs wordt gefaciliteerd voor studenten die werk, leren en privé combineren. Het bieden van maatwerk stelt eisen aan de onderwijslogistiek. De facilitering, informatievoorziening en rol van de docent bij maatwerk vraagt aandacht. Opleidingsmanagement en examencommissies staan voor de uitdaging om de kwaliteit van individuele maatwerktrajecten te borgen, net zoals ze dat voor reguliere trajecten doen. De kwaliteit van bestaande opleidingen voldoet. Het aantal herstelopdrachten van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) is opnieuw klein. Het accreditatiestelsel functioneert in grote lijnen voldoende. Volgens het nieuwe beoordelingskader dat vanaf medio 2019 ingaat, zijn instellingen onder meer verplicht om alle varianten, afstudeerrichtingen en bijzondere routes te melden.

Masteropleidingen in het algemeen toegankelijk • Het hoger onderwijs is in het algemeen toegankelijk voor studenten. In de afgelopen jaren is het aantal hbo- en wo-bacheloropleidingen met een capaciteitsbeperking afgenomen. Wel maken wo-masteropleidingen in toenemende mate gebruik van de mogelijkheden om te selecteren. Daarnaast laten ze niet in alle gevallen hbo-gediplomeerden toe. Hbo-gediplomeerden kunnen naar bijna een op de vijf wo-masteropleidingen niet doorstromen, ook niet via een schakeltraject. Van belang is dat studenten die het talent en de ambitie hebben, ongeacht het voortraject, toegang tot masteronderwijs hebben.

Niet-bekostigd hoger onderwijs • Minimaal 65.000 studenten staan ingeschreven in het landelijk register voor het niet-bekostigd hoger

onderwijs. Zij volgen vooral hbo-bacheloronderwijs. Niet-bekostigde instellingen (nbi's) verschillen sterk in omvang. Verschillende nbi's houden op te bestaan wegens gebrek aan studenten. Net als andere aanbieders buiten het onderwijsbestel mogen nbi's die daarna doorgaan als aanbieder van cursorisch onderwijs zich geen hogeschool noemen.

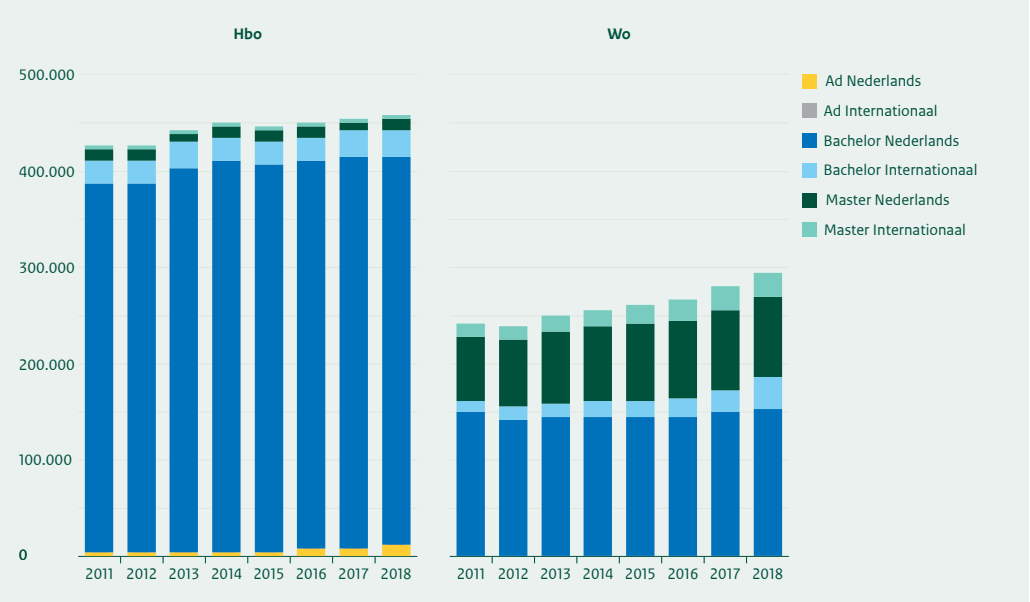
6.1 Participatie

Deelname aan bekostigd hbo

Meer studenten in hbo • In het bekostigd hoger onderwijs (ho) stonden op 1 oktober 2018 bijna 750.000 studenten ingeschreven. Daarvan studeerden er ruim 455.000 in het hoger beroepsonderwijs (hbo) (figuur 6.1a). Dat zijn er meer dan in voorgaande jaren. Veruit de meeste studenten volgen een bacheloropleiding. In hbo-bacheloropleidingen daalde het aantal ingeschreven Nederlandse studenten. 12.500 studenten volgen een master en bijna 11.000 een Associate degree-programma (Ad). De deelname aan Ad's groeit het hardst. In 2018 stonden bijna 30 procent meer Ad-studenten ingeschreven dan in 2017. De Nederlandse deelname aan hbo-masteropleidingen is in 2018 iets hersteld, maar nog altijd lager dan in 2016.

Meer internationale studenten in hbo-master • In het hbo studeren zo'n 29.500 internationale studenten. Zij vormen samen 6 procent van het totale aantal studenten in het hbo. Dit aandeel is al jaren stabiel. Internationale studenten zijn studenten zonder de Nederlandse nationaliteit en die niet in Nederland een mbo-, havo- of vwo-diploma hebben gehaald. De meeste komen uit landen van de Europese Economische Ruimte (EER). In de masteropleidingen is het aandeel internationale studenten veel hoger dan in de rest van het hbo. Hier is inmiddels een op de vijf studenten een internationale student.

Figuur 6.1a Aantal hoofdinschrijvingen van Nederlandse en internationale studenten in het bekostigd hoger onderwijs naar opleidingsfase in de periode 2011/2012-2018/2019 (n 2018/2019=747.651)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019c

Deelname aan bekostigd wo

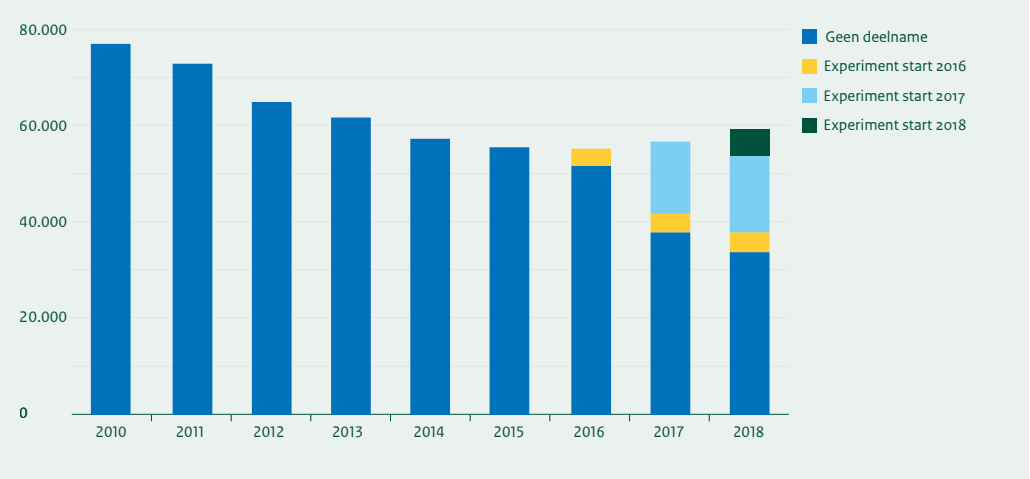
Meer studenten in het wo • Van de bijna 750.000 studenten in het bekostigd hoger onderwijs, studeerden er op 1 oktober 2018 ruim 292.000 studenten in het wetenschappelijk onderwijs (wo) (figuur 6.1a). In het wo wordt bijna uitsluitend aan voltijdse opleidingen gestudeerd. Ongeveer 184.000 studenten volgen een bacheloropleiding en 108.000 een masteropleiding. Sinds 2013 is het aantal studenten ieder studiejaar gestegen.

Veel internationale wo-studenten • De groei van het aantal wo-studenten komt vooral door een toename van het aantal internationale studenten. In het wo studeren nu 56.000 internationale studenten. Dat is 19 procent van het totale aantal wo-studenten. Dit was vijf jaar terug nog 30.000 (12 procent). Inmiddels heeft bijna een kwart van de studenten in wo-masteropleidingen een vooropleiding in het buitenland voltooid. In de bacheloropleidingen is een op de zes studenten een internationale student.

Deelname aan flexibel onderwijs

Flexibele trajecten voor werkenden in trek • Om het ho aantrekkelijker te maken voor volwassenen die een baan met studie en soms een gezin willen combineren, kunnen opleidingen individuele maatwerktrajecten bieden op basis van leeruitkomsten. Per september 2018 hebben bijna 450 deeltijd- en duale opleidingen hier toestemming voor. Bekostigde hogescholen verzorgen 330 van deze opleidingen. Driekwart van de opleidingen zijn bacheloropleidingen, de overige zijn Ad- en masteropleidingen. Op 1 oktober 2018 stonden 25.500 deeltijd en duale studenten bij de bekostigde flexibele opleidingen ingeschreven (figuur 6.1b). Dit is 43 procent van alle deeltijd- en duale hbo-studenten. Het totale aantal deeltijd- en duale hbo-studenten trekt verder aan tot boven het niveau van 2014.

Figuur 6.1b Aantal studenten aan deeltijd- en duale opleidingen in het bekostigd hbo naar deelname aan het experiment leeruitkomsten in de periode 2010/2011-2018/2019 (n 2018/2019=59.136)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019c

Deelname aan niet-bekostigd hoger onderwijs

Studenten in niet-bekostigd onderwijs • Sinds 1 januari 2018 worden studenten van niet-bekostigde hoger onderwijsinstellingen landelijk geregistreerd. Per oktober 2018 zijn gegevens van 61 van de 72 niet-bekostigde instellingen (nbi's) beschikbaar. Aan deze instellingen waren op 1 oktober 2018 ruim 65.000 studenten ingeschreven. Het aantal studenten per instelling wisselt. Het overgrote deel van de studenten volgt een hbo-bacheloropleiding. Het is met de huidige gegevens nog niet te bepalen welk deel van de studenten diplomagericht onderwijs volgt, dus een Ad-, bachelor- of mastergraad wil behalen. Het aantal studenten bij nbi's in het ho is in omvang iets minder dan 10 procent van het bekostigd ho.

Instroom bekostigd hbo

Minder hbo-deeltijd masterstudenten • In 2017 begonnen ruim 260.000 studenten aan een opleiding in het hoger onderwijs. Daarvan startten 143.000 studenten in het hbo. Het grootste deel

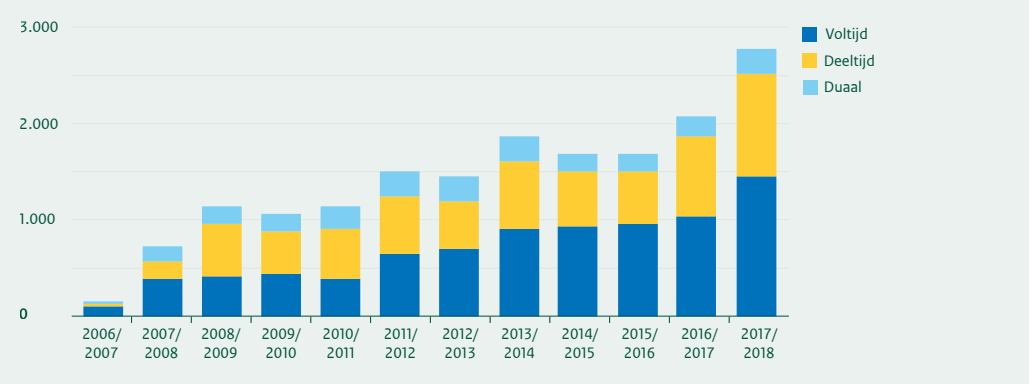
begint aan een voltijd hbo-bacheloropleiding. De toename van de instroom in 2016 in deeltijd bacheloropleidingen, zette in 2017 verder door. Hoewel de instroom in deeltijd hbo-masteropleidingen terugloopt, studeert nog steeds meer dan de helft van de nieuwe hbo-masterstudenten in deeltijd. Hier tegenover staat een toename van de instroom in voltijdse en duale masteropleidingen.

Grootste instroom hbo bij economie • De meeste studenten die aan een nieuwe voltijd bacheloropleiding beginnen, komen rechtstreeks uit het voortgezet onderwijs (vo) of middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Ongeveer de helft heeft een havo-vooropleiding en 30 procent een mbo-diploma. De sector economie is de grootste in omvang. De instroom in economie groeit bovendien.

Sterke groei instroom maatwerk • Bekostigde hbo-deeltijdopleidingen en duale opleidingen hadden lange tijd te maken met terugloop. Met de experimenten leeruitkomsten en vraagfinanciering is de interesse in deze opleidingen gestegen. De instroom neemt toe bij de opleidingen met maatwerktrajecten en in 2017 ook bij de opleidingen die een vastgelegd curriculum volgen. De toename van de instroom bij flexibele opleidingen is groter.

Ad's groeien • De instroom in Ad-programma's nam in 2017 met een derde toe ten opzichte van 2016. In alle opleidingsvormen stegen de aantallen nieuwe studenten hard (figuur 6.1c). In de Ad-programma's stroomde een meerderheid van de studenten in met een mbo-diploma. In de voltijd Ad-programma's nam dit in 2017 toe tot 85 procent van de instroom. De Ad-programma's staan open voor mbo 4-, havo- en vwo-gediplomeerden. De opleidingen zijn vooral interessant voor mbo 4-gediplomeerden die willen doorstuderen, maar een 4-jarige bacheloropleiding te lang vinden duren. Sinds 1 januari 2018 is de Associate degree een zelfstandige hbo-opleiding, naast de bachelor en de master.

Figuur 6.1c Aantal nieuwe studenten in de Ad-programma's in de periode 2006/2007-2017/2018 (n 2017/2018=2.760)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019c

Samenwerking met mbo • Associate degree-opleidingen vallen onder de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en worden aangeboden door hogescholen. Hogescholen kunnen samenwerking zoeken met mbo-instellingen. De samenwerking kan variëren van het uitwisselen van docenten tot het gezamenlijk verzorgen van een deel van de Ad-opleiding op de mbo-instelling. De inzet van kennis en expertise van mbo-instellingen kan een meerwaarde hebben voor de kwaliteit van de Ad-opleiding en daarmee voor de studenten. De hogeschool blijft echter verantwoordelijk voor de kwaliteit van de hele Ad-opleiding, ook voor het deel dat bij de mbo-instelling wordt uitgevoerd. Samenwerking met het mbo is niet bedoeld om het tweejarige hoger onderwijstraject in te korten. Als een student onderdelen van het onderwijsprogramma al beheerst, kan de examencommissie deze student op individuele basis vrijstelling verlenen.

Instroom bekostigd wo

Sterke groei instroom wo • In het wo stijgt de instroom ook. In 2017 startten ruim 117.000 van de 260.000 nieuwe ho studenten aan een wo-bachelor- of masterstudie. De instroom in het wo steeg nog sterker dan die in het hbo. Ongeveer 66.000 studenten startten in 2017 in een bacheloropleiding, bijna 51.000 in een masteropleiding. De sectoren met de meeste groei bij bacheloropleidingen zijn economie en techniek.

Relatief minder vaak vwo-vooropleiding • Het aantal studenten met een vwo-vooropleiding dat start aan een voltijd wo-bachelor nam toe tot ruim 31.000. Mede door het gestegen aantal internationale studenten daalde het aandeel studenten met een vwo-vooropleiding in het afgelopen decennium naar 72 procent. De studenten die doorstromen naar een voltijd wo-master bezitten meestal een wo-bachelordiploma.

Internationale instroom

Toename internationale instroom • Het aandeel nieuwe internationale studenten neemt toe. Uitzondering hierop vormen de hbo-bacheloropleidingen. Een op de vijf studenten die starten aan een wo-bacheloropleiding is een internationale student (figuur 6.1d). In wo-masteropleidingen is bijna 30 procent van de nieuwe studenten een internationale student. Er komen meer internationale studenten uit EER-landen dan uit niet-EER landen. Van de EER-studenten in wo-bacheloropleidingen komt ruim een op de drie uit Duitsland. Naast Duitse studenten komen in de wo-master ook veel studenten uit Zuid-Europa (Italië, Griekenland en Spanje). Ruim 40 procent van de niet-EER studenten in wo-masteropleidingen komt uit China en India.

Figuur 6.1d Percentage instromende internationale studenten naar voltijd opleidingstype hbo en wo, in de periode 2007/2008-2017/2018 (n 2017/2018 hbo-bachelor=89.601, n 2017/2018 hbo-master=1.469, n 2017/2018 wo-bachelor=53.403, n 2017/2018 wo-master=46.081)

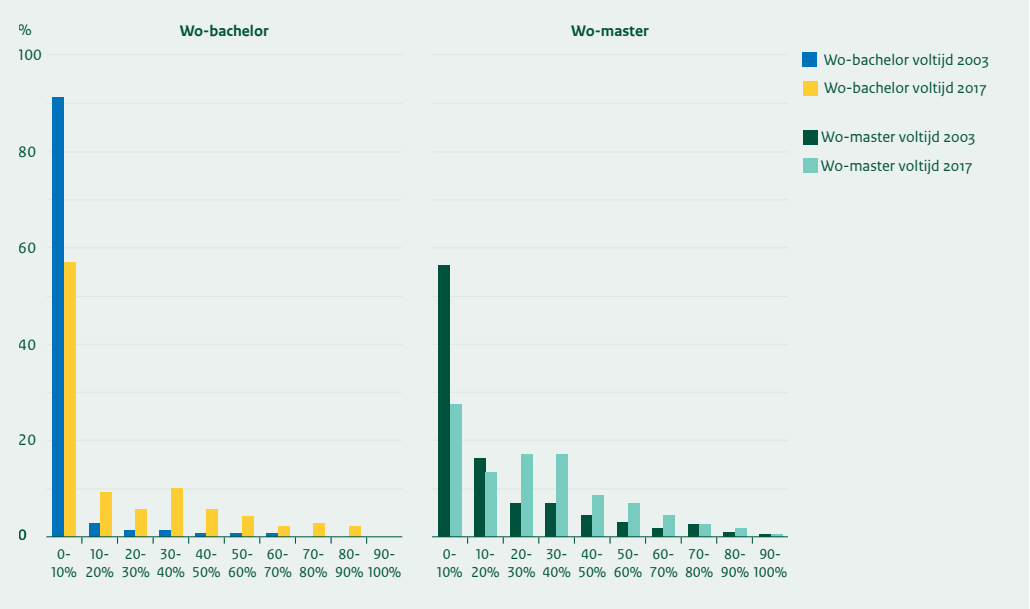


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019c

Internationale hbo-masterstudenten in kunstopleidingen • De nieuwe instroom in voltijd hbo-masteropleidingen is met nog geen 1.500 studenten in 2017 klein. Tussen hbo-masteropleidingen bestaan grote verschillen. Twee derde van de nieuwe instroom in voltijd hbo-masteropleidingen is internationaal. Het bekostigde hbo-masteraanbod bestaat voor een aanzienlijk deel uit kunstopleidingen. Van oudsher trekken deze opleidingen veel internationale studenten. Aan wo-masteropleidingen starten naar verhouding de meeste internationale studenten in de sectoren landbouw en natuurlijke omgeving, techniek en economie. Het gaat om ruim een derde tot bijna de helft van de nieuwe studenten in deze sectoren. Wo-masteropleidingen in de sectoren onderwijs en gezondheidszorg hebben een relatief kleine internationale instroom.

Opleidingen veranderen van samenstelling • Een derde van alle Nederlandse en internationale wo-bachelorstudenten en 60 procent van alle wo-masterstudenten begint de studie in een opleiding met minimaal 20 procent internationale studenten. De kans dat een student instroomt in een opleiding waar veel internationale studenten zitten, nam in de loop der jaren sterk toe (figuur 6.1e). In 2003 startte 92 procent van alle wo-studenten een bacheloropleiding met niet meer dan 10 procent internationale studenten. In 2017 geldt dit nog maar voor 57 procent van de startende studenten. Ook in de wo-master verandert de samenstelling sterk. In 2017 begint 28 procent van alle studenten aan een masteropleiding met minder dan 10 procent internationale studiegenoten. In 2003 was dat nog 57 procent. Studenten starten nu steeds vaker aan een opleiding die voor een vijfde tot de helft uit internationale studenten bestaat.

Figuur 6.1e Percentage instromende voltijd wo-bachelor- en -masterstudenten naar mate van internationalisering studie in 2003/2004 en 2017/2018 (n 2017/2018 wo-bachelor=65.541, n 2017/2018 wo-master=49.473)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019c

Samenstelling opleiding verschilt per sector • De samenstelling van de opleidingen in het wo, zeker in de wo-masteropleidingen, is internationaler geworden. Dit verschilt per sector. In de sector economie zitten Nederlandse studenten vaker samen in een opleiding met studenten uit EER-landen. In de sector gedrag en maatschappij zien we wat meer niet-EER studenten in de opleidingssamenstelling. Studenten met een Nederlandse vooropleiding in de sector techniek treffen een gevarieerdere samenstelling van zowel EER- als niet-EER studenten. Deze variatie nam tussen 2007 en 2017 toe (zie verder Inspectie van het Onderwijs, 2019c).

6.2 Studiesucces bekostigd hoger onderwijs

Uitval en switch

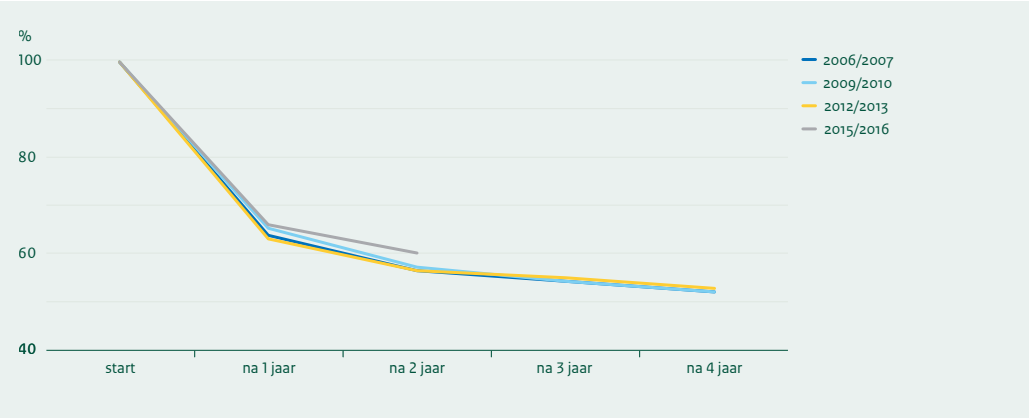
Uitval en switch in hbo stabiel • De uitval van eerstejaars hbo-bachelorstudenten is al enkele jaren stabiel en ligt op ongeveer 15 procent. Het aandeel eerstejaars dat binnen een jaar verandert van studie ligt stabiel op 20 procent. Net als in het studiejaar 2015/2016 zien we ook dit jaar het grootste aandeel uitvallers onder de Ad-studenten, namelijk 23 procent. Ad-studenten veranderen minder vaak van studie dan bachelorstudenten: een kleine 11 procent. In de masterfase komt uitval en switch minder vaak voor.

Opstromers wisselen vaak in wo • Iets meer dan 6 procent van de directe instromers in de wo-bacheloropleidingen valt binnen een jaar uit. Dit percentage is ongeveer gelijk aan eerdere jaren. Studenten veranderen wel minder vaak van studie tijdens het eerste jaar. In 2016/2017 ging het om 18 procent van de wo-bachelorstudenten. Verandering van opleiding komt veel voor onder opstromers. Die stappen over vanuit het hbo naar een wo-bachelor. Bijna de helft van deze studenten switcht na te zijn opgestroomd binnen een jaar van studie in het wo. Het afgelopen decennium nam deze switch flink toe, van een kwart naar bijna de helft van de studenten. De uitval uit wo-bacheloropleidingen onder opstromers vanuit het hbo bleef de afgelopen tien jaar ongeveer gelijk. Net als in het hbo komen uitval en switch in de wo-masterfase minder vaak voor.

Studieloopbaan in het hbo

Eerste jaar is oriëntatiejaar • In de afgelopen jaren hebben opleidingen maatregelen genomen om te bevorderen dat studenten een goede studiekeuze maken, zoals invoering van de studiekeuze-check voor aspirant-studenten (OCW, 2018). Het aandeel studenten dat na het eerste jaar ook het tweede jaar aan dezelfde opleiding start lijkt een min of meer constant gegeven. De oriënterende, selecterende en verwijzende functie van het eerste jaar blijft daarmee belangrijk. Vanaf het tweede studiejaar neemt het wisselen van studie en de uitval onder studenten wel af (figuur 6.2a).

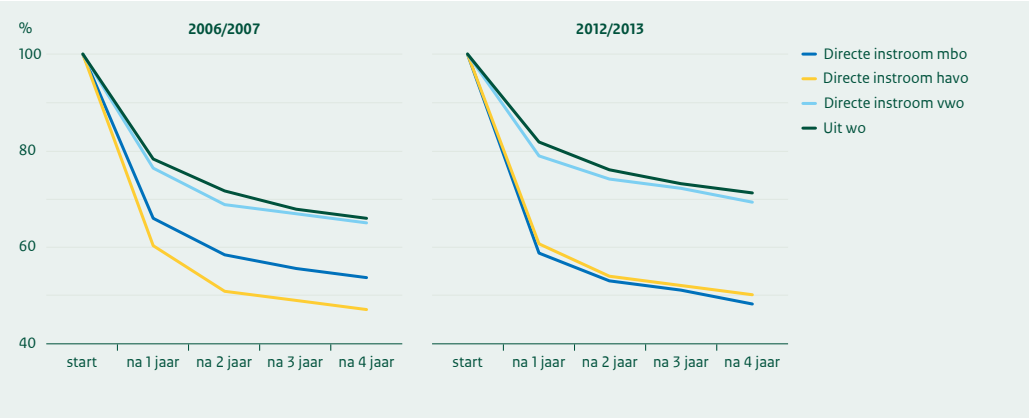
Figuur 6.2a Percentage voltijd hbo bachelorstudenten dat nog in de initiële studie studeert of inmiddels een diploma heeft behaald na 1, 2, 3 en 4 jaar studeren, cohorten 2006/2007-2015/2016 (n 2015/2016=81.707)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019c

Vooropleiding van invloed op studieloopbaan • De wijze waarop studenten het hbo doorlopen verschilt naar achtergrond van de student. Studenten die direct na het vwo beginnen aan een hbo-studie, of degenen die eerst aan een wo-bacheloropleiding zijn begonnen, zitten veel vaker dan havo- en mbo-gediplomeerden na 4 jaar in dezelfde studie. Of ze hebben al een diploma gehaald (figuur 6.2b). Het verschil nam in de loop van de tijd toe. Ongeveer 70 procent van de vwo'ers en wo-afstromers doet 4 jaar later nog dezelfde studie of heeft een diploma. Bij de studenten die beginnen met een mbo- of havodiploma is dat ongeveer 50 procent . Dit komt vooral omdat deze laatste groep veel vaker al in het eerste jaar uitvalt of van studie verandert.

Figuur 6.2b Percentage voltijd hbo bachelorstudenten dat nog in de initiële studie studeert of inmiddels een diploma heeft behaald na 1, 2, 3 en 4 jaar studeren, naar vooropleiding, cohorten 2006/2007 en 2012/2013 (n 2012/2013=76.745)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019c

Mannen vallen vaker uit • Hbo-studenten in de sector taal en cultuur blijven vaker dan studenten uit andere sectoren binnen hun opleiding. Na vier jaar zit nog 64 procent op dezelfde plek of heeft een diploma van de opleiding. Daarentegen is na vier jaar de helft van de studenten uit de sectoren economie en onderwijs uitgevallen of van studie gewisseld. Hbo-studenten zonder migratieachtergrond veranderen minder vaak van studie dan studenten met een niet-westerse migratieachtergrond. Daarnaast vallen vrouwen minder vaak uit dan mannen en wisselen ze minder vaak van studie.

Studieloopbaan in het wo

Studenten honkvaster • Van het cohort wo-studenten dat in 2013 voor het eerst ging studeren in het ho, zat 67 procent drie jaar later nog in dezelfde studie of had al een diploma gehaald. De 33 procent die niet meer de studie volgde, viel vooral in het eerste jaar uit of veranderde in dat eerste jaar van studierichting of niveau. Bij eerdere cohorten was de switch veel groter, vooral ook ná het eerste jaar. Het cohort 2015 dat nu twee studiejaren achter de rug heeft, lijkt nog honkvaster te worden. De studenten uit dit cohort wisselen minder vaak van studie dan eerdere cohorten.

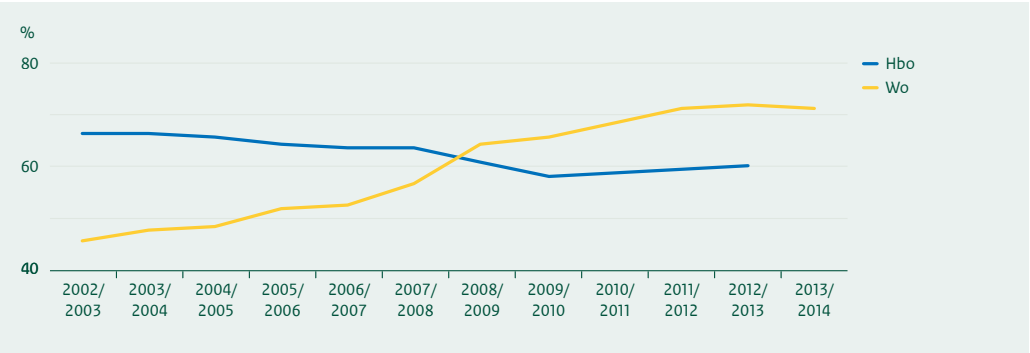
Economiestudenten veranderen of vallen uit • Net als in het hbo blijven vrouwen aanzienlijk vaker studeren in de wo-bacheloropleiding dan mannen. Vrouwen met een niet-westerse migratieachtergrond van de 2e generatie blijven zelfs vaker dan mannen zonder migratieachtergrond. De sectoren landbouw en gezondheidszorg vallen op. Na drie jaar volgen nog tussen de 70 en 80 procent van de starters de studie. De uitval en switch in het eerste jaar zijn hier veel lager dan in andere sectoren. Bij economie verliezen de opleidingen binnen een jaar al 38 procent van de studenten.

Diplomarendement

Stijging hbo-diplomarendement • Vorig studiejaar was voor het eerst in jaren sprake van een lichte stijging van het hbo-rendement (Inspectie van het Onderwijs, 2018d). Deze stijging zette in 2017/2018 verder door. Van de in 2012/2013 direct ingestroomde hbo-bachelorstudenten haalde 61 procent van de studenten die na het eerste jaar doorgingen met hun studie (herinschrijvers) binnen vijf jaar een diploma (figuur 6.2c). Zowel het studiesucces van mannen als van vrouwen steeg. Het rendement ligt bij vrouwen bijna 18 procentpunten hoger dan bij mannen. Ook naar migratieachtergrond laten de meeste groepen een stijging zien. Wel blijven studenten met een niet-westerse migratieachtergrond een laag rendement houden: 41 procent.

Wo-rendement neemt af • Het studiesucces van wo-bachelorstudenten nam voor het eerst in jaren licht af naar 71 procent (figuur 6.2c). Het is niet duidelijk waarom. Zowel van mannen als vrouwen daalt het studiesucces licht. Hetzelfde geldt voor studenten zonder migratieachtergrond en voor studenten met een niet-westerse migratieachtergrond. Het gaat hier overigens om studenten die in 2013/2014 aan een wo-bacheloropleiding begonnen. Dit was een bijzonder instroomjaar. Veel studenten anticipeerden op het afschaffen van de basisbeurs. Daardoor begon dat jaar een extra grote groep studenten met studeren. Mogelijk zaten hier studenten tussen die afzagen van een tussenjaar. Het is dan ook de vraag, hoe het rendement zich de komende jaren verder gaat ontwikkelen, met name vanaf het cohort 2015/16, de eerste studenten die onder het leenstelsel vallen. Omdat de hbo-bacheloropleidingen een jaar langer duren, loopt deze ontwikkeling daar een jaar achter.

Figuur 6.2c Percentage herinschrijvers dat na vijf jaar voltijd hbo en vier jaar voltijd wo een bachelordiploma aan de initiële instelling behaalde, cohorten 2002/2003-2013/2014 (n 2012/2013 hbo=58.448 n 2013/2014 wo=31.638)*

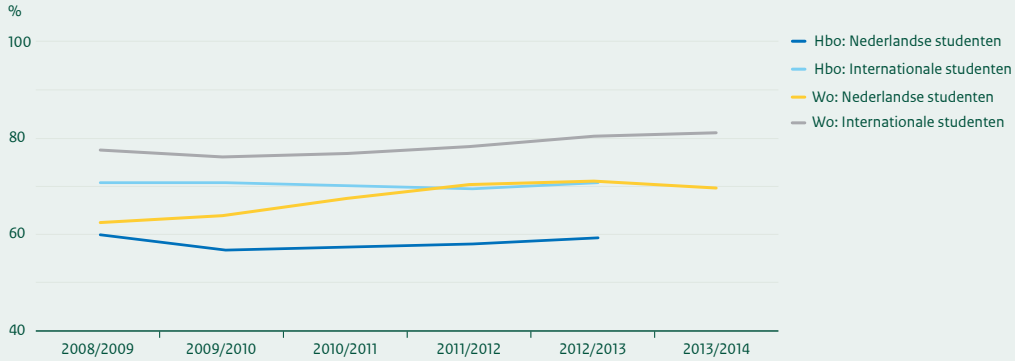


**alleen directe instroom*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019c

Diplomarendement internationale studenten

Studiesucces internationale studenten hoger • Vaker dan studenten met een Nederlandse vooropleiding studeren internationale studenten af binnen de nominale studieduur plus één jaar. Dit geldt zowel in hbo- als wo-bacheloropleidingen. Het verschil met Nederlandse studenten is ruim 10 procentpunten en bleef de laatste vijf jaar min of meer gelijk (figuur 6.2d). In het wo neemt het verschil voor het eerst toe. Het studiesucces van studenten met een Nederlandse vooropleiding is afgenomen, terwijl dit van internationale studenten iets is toegenomen.

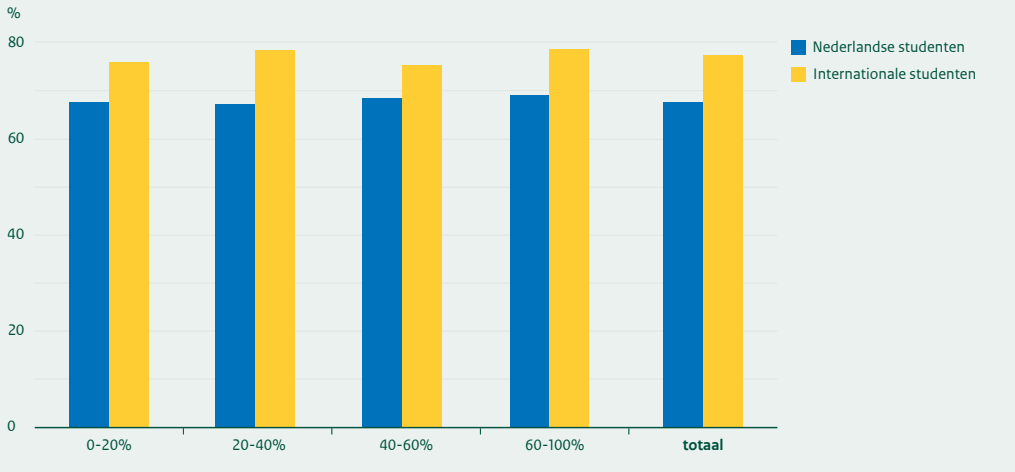
Figuur 6.2d Percentage herinschrijvers naar Nederlandse en internationale instroom dat na vijf jaar voltijd hbo en vier jaar voltijd wo een bachelordiploma aan de initiële instelling behaalde, cohorten 2008/2009-2013/2014 (n 2012/2013 hbo=58.448, n 2013/2014 wo=31.638)*



*alleen directe instroom
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019c

Geen samenhang internationalisering en studiesucces • Het studiesucces van studenten met een Nederlandse vooropleiding hangt niet samen met de mate van internationalisering van de studentengroep in de opleiding. Ongeacht het percentage internationale studenten in een wo-masteropleiding, ronden steeds meer internationale studenten de studie met maximaal een jaar extra studieduur af. Het rendement van Nederlandse studenten wordt niet lager of hoger naarmate zich meer internationale studenten in de opleiding bevinden (figuur 6.2e).

Figuur 6.2e Diplomarendement na drie jaar van Nederlandse en internationale wo-masterstudenten aan tweejarige masteropleidingen naar mate van internationalisering studie, cohort 2014/2015 (n=12.508)*



*alleen nieuwe instroom
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019c

Arbeidsmarkt

Diploma doet er toe • Afgestudeerden van een hbo-opleiding hebben één jaar na verlaten van de studie vaker werk dan zij die zonder diploma het hoger onderwijs verlieten. Dit geldt voor afgestudeerden van iedere hbo-studie. Ook verdienen gediplomeerden hbo'ers meer dan zij die hun opleiding niet afmaakten. Voor wo-gediplomeerden geldt hetzelfde beeld, op enkele uitzonderingen na (zie hoofdstuk 1). Ook hier hebben zij die hun studie afronden met een diploma vaker werk en een hoger salaris. Dit geldt zowel op korte als langere termijn na afronding van de studie. Voor gediplomeerden geldt wel dat er grote verschillen zijn tussen opleidingen en de kansen op de arbeidsmarkt.

Opnieuw betere arbeidsmarktpositie gediplomeerden • Voor zowel afgestudeerde hbo'ers als wo'ers is de aansluiting op de arbeidsmarkt het afgelopen jaar verder verbeterd. Anderhalf jaar na afstuderen is 3,5 (hbo) of 5,5 (wo) procent van de gediplomeerden werkloos (Bles en Meng, 2018; VSNU, 2018b). Dit percentage daalde de afgelopen drie jaar en is laag vergeleken met andere landen (Cedefop, 2017). In ruime meerderheid gaat het om banen op niveau (Bles en Meng, 2018; VSNU, 2018a).

6.3 Kwaliteit

Kwaliteit bestaande opleidingen voldoet • De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) beoordeelde in 2018 de kwaliteit van 508 bestaande opleidingen van zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen (NVAO, 2019). Het aantal beoordelingen lag hoger dan in voorgaande jaren. Er zijn enkele grote clusters beoordeeld, waaronder economie in het wo en economie en de lerarenopleidingen in het hbo. Tien hbo-opleidingen en tien wo-opleidingen kregen een herstelopdracht (tabel 6.3a). Bij deze opleidingen heeft een panel van peers tekortkomingen vastgesteld. De opleidingen hebben maximaal twee jaar om te herstellen. Het aantal bestaande opleidingen met een herstelopdracht is voor het derde jaar op rij beperkt. Twee opleidingen toonden in 2018 aan dat eerdere geconstateerde tekortkomingen zijn hersteld.

Tabel 6.3a Oordelen over bestaande opleidingen door de NVAO in de periode 2014-2018

	Wo					Hbo				
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Positief	350	187	83	112	209	239	180	168	169	279
Aanvraag ingetrokken	2	1	1	2	0	3	0	3	1	0
Herstelperiode	37	24	2	2	10	15	5	3	5	10
Totaal	**389**	**212**	**86**	**116**	**219**	**257**	**185**	**174**	**175**	**289**

Bron: NVAO, 2019

Beoordeling van nieuwe opleidingen • De NVAO heeft in 2018 tevens 110 keer een toets nieuwe opleiding (tno) uitgevoerd op verzoek van een ho-instelling. 89 tno-aanvragen door hbo en wo instellingen waren voor het eerst ingediend. Van deze eerste aanvragen werden aan 16 opleidingen voorwaarden gesteld. Dit betroffen op drie na allemaal hbo-opleidingen. Eén hbo-opleiding kreeg een negatief tno-besluit. Daarnaast werden van de eerste aanvragen 13 tno's ingetrokken voordat de NVAO een besluit nam. De overige 21 van de 110 aanvragen uit 2018 betroffen herbeoordeling van een eerdere tno-aanvraag. Hierbij is beoordeeld of aan eerder gestelde voorwaarden is voldaan.
In 2018 zijn ook vijf 'verzwaarde' tno-aanvragen behandeld van organisaties. Deze zware toets is voor organisaties die op dat moment nog geen hoger onderwijsinstelling zijn. In de besluiten zijn aan twee organisaties voorwaarden gesteld, de overige aanvragen zijn negatief beoordeeld of teruggetrokken (zie ook paragraaf 6.5).

Accreditatiestelsel functioneert • Het accreditatiestelsel functioneert in grote lijnen voldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2018b). De panels zijn in staat te beoordelen of de opleidingen voldoen aan de basiskwaliteit. Opleidingen en instellingen herkennen zich in de rapportages van de panels. Zij voelen zich gestimuleerd om de kwaliteit van hun onderwijs, kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur verder te ontwikkelen. De besluiten van de NVAO zijn beschikbaar op de website en voldoen aan de informatiebehoefte van studenten.

Betrouwbaarheid oordelen kan versterkt • Tegelijkertijd is er ruimte voor verbetering. Zo kan de betrouwbaarheid van de beoordelingen, zowel van bestaande als van nieuwe opleidingen, versterkt worden. Basisspelregels voor panels en een betere informatievoorziening van de NVAO aan instellingen, is gewenst. Ook het lerend vermogen van het stelsel kan beter. De NVAO en de instellingen maken te weinig analyses van de resultaten van beoordelingen. Daardoor kunnen instellingen minder leren en missen de overheid en de NVAO informatie die gebruikt kan worden om het stelsel verder te ontwikkelen. Tot slot moet de professionalisering van secretarissen en de procescoördinatoren worden vergroot.

Alle verschillende routes bij accreditatie betrekken • In het nieuwe accreditatiekader dat op 1 februari 2019 in is gegaan, zijn de aanbevelingen van de inspectie grotendeels overgenomen. De eerste besluiten op basis van dit nieuwe kader worden in de tweede helft van 2019 verwacht. De oordelen goed en excellent bij accreditaties vervallen. Verder zijn instellingen verplicht om alle varianten, afstudeerrichtingen en bijzondere routes onder de aandacht van het panel en de NVAO te brengen. Ook zijn eisen aan de werkwijze en de samenstelling van de panels verscherpt. De NVAO zal iedere accreditatieprocedure na afronding evalueren en in de toekomst bredere analyses van beoordelingen maken om het lerend vermogen van instellingen en andere betrokkenen te versterken.

Verschillende uitkomsten bij toetsing plannen nieuwe opleidingen • De toets nieuwe opleiding (tno) aangevraagd door bestaande hogescholen en universiteiten functioneert als poortwachter. Hierbij wordt via plantoetsing nagegaan of de voorgenomen nieuwe opleiding aan de basiskwaliteit voldoet. Betrouwbaar en valide oordelen is lastig, omdat niet terug kan worden gegrepen op een bestaande praktijk bij de opleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2018b). Ook een tno is gebaseerd op beoordeling door peers. De standaarden in het kader kennen een open formulering. Door de daarmee geboden ruimte beoordelen de panels de plannen met een wisselende mate van vertrouwen. Sommige panels kiezen voor een benadering waarbij plannen al grondig uitgewerkt moeten zijn. Andere gaan ervan uit dat de opleiding in staat is om bepaalde gebreken in de voorgelegde plannen te verhelpen als het onderwijs is gestart. Dit beperkt de betrouwbaarheid van de oordelen. Daarom moeten aankomende opleidingen in het nieuwe accreditatiekader de eerste 60 studiepunten in detail uitwerken met onderdelen die in het kader zijn genoemd.

Studenttevredenheid

Veel studenten tevreden • Naast de opleidingsbeoordeling geeft ook de studenttevredenheid een indruk van de kwaliteit van het ho. De meeste studenten zijn net als afgelopen jaren (zeer) tevreden over hun opleiding. In het hbo is 73 procent van de studenten (zeer) tevreden. In het wo geldt dit voor 84 procent van de studenten. De tevredenheid loopt bij verschillende opleidingsniveaus wat terug. Naast de Nationale Studenten Enquête (NSE) worden afgestudeerden na een jaar ook ondervraagd via de HBO-monitor. De algemene tevredenheid van studenten en afgestudeerden laat dezelfde resultaten zien (Bles en Meng, 2018). Op specifieke aspecten bestaan verschillen die terug te voeren zijn op de werkervaring van afgestudeerden. Zo zijn afgestudeerden gemiddeld iets positiever over de docenten van hun opleiding en iets kritischer over de mate waarin hun opleiding hen heeft voorbereid op de arbeidsmarkt. Vooral wo-studenten en alumni oordelen minder positief over de voorbereiding op de arbeidsmarkt dan over andere gemeten aspecten (VSNU, 2018a).


INFORM
ThinkPad

Experiment leeruitkomsten

Individueel maatwerk mogelijk • Om het ho aantrekkelijker te maken voor werkenden die op latere leeftijd naast het werk een opleiding willen volgen, zijn in 2016 experimenten leeruitkomsten gestart. Onder voorwaarden kunnen hbo-opleidingen het vaste onderwijsprogramma loslaten en individuele studenten flexibel op maat bedienen. Maatwerk kan bestaan uit validering van eerder opgedane kennis en vaardigheden en werkend leren, waarbij producten voor de studie worden toegesneden op de werkplek van de student en online leren. Er zijn 22 bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen tot dit experiment toegelaten.

Enthousiasme over experimenten • Uit gesprekken van het ministerie van OCW, de NVAO en de inspectie met het management van de deelnemende hogescholen, opleidingen en studenten, blijkt dat er veel ambitie en een groot enthousiasme is om invulling te geven aan flexibilisering van het deeltijd ho. Hoewel al veel in gang is gezet, moet nog veel gebeuren om de beoogde flexibiliteit daadwerkelijk in praktijk te brengen en de ruimte te benutten die het experiment leeruitkomsten biedt. Dit bleek ook uit de eerste tussenevaluatie waaruit diverse aanloopproblemen kwamen. De helft van de studenten zou hun opleiding aanraden, maar ook ruim een kwart zou dat (zeker) niet doen (Van Casteren, Nooij, Van Essen en Janssen, 2018).

Aandachtspunten voor succesvol maatwerk • Verdere ontwikkeling van het maatwerk vraagt betrokkenheid van bestuur en management. Zij moeten opleidingen hierbij ondersteunen. Het gaat dan om ondersteuning van docenten, zodat zij groeien in hun veranderende rol, en om een logistiek die aansluit bij flexibel onderwijs. Studenten hebben behoefte aan ondersteuning en begeleiding om wegwijs te worden in de wijze van studeren, werken en leren. Deze ondersteuning moet stimuleren dat zij zelf (meer) regie nemen over het eigen leertraject. Om de kwaliteit van elk individueel traject te kunnen borgen, is verdere ontwikkeling van leerwegonafhankelijke toetsing en beoordeling nodig. Dit geldt ook voor het versterken van validering, zowel bij de start van een opleiding als tijdens de rit.

Maatwerk in deeltijd lerarenopleidingen

Veel routes naar leraarschap • Om het oplopende lerarentekort te bestrijden, bestaan er verschillende initiatieven, zoals het bevorderen van de instroom van mensen van buiten het onderwijs door een zij-instroomtraject of deeltijdopleiding (OCW, 2017). Naast zij-instroomtrajecten van maximaal twee jaar, bieden lerarenopleidingen trajecten voor omscholers en bijscholers die eerder al een ho-diploma behaalden. Ook nemen veel deeltijd lerarenopleidingen deel aan het flexibiliseringsexperiment leeruitkomsten. Uit gesprekken met opleidingen komt naar voren dat zij door het oplopende lerarentekort spanning ervaren tussen het vasthouden aan de kwaliteit en de wens van scholen, bestuurders, beleidsmakers en potentiële leraren om meer en snellere routes naar het leraarschap.

Betere informatievoorziening nodig • Uit een onderzoek van de inspectie, uitgezet onder vijfduizend deeltijdstudenten van lerarenopleidingen, blijkt dat 49 procent van de studenten vindt dat de informatievoorziening goed inzicht gaf in de verschillende opleidingstrajecten. Dat vindt 31 procent juist niet. Daarnaast geeft 19 procent van de respondenten aan dat ze met meer kennis vooraf een ander traject hadden gekozen. Tijdens gesprekken bleek dat bestuurders en schoolleiders van de verschillende onderwijssectoren weinig zicht hebben op de verschillende trajecten naar het leraarschap. Een betere informatievoorziening gericht op verschillende doelgroepen is nodig (Inspectie van het Onderwijs, 2019b). Ook de Onderwijsraad (2018) is kritisch over het gebrek aan overzicht door de hoeveelheid routes.

Meer behoefte aan aanpassingen • Van de deeltijdstudenten heeft 70 procent behoefte aan aanpassingen binnen de opleiding. Ze noemen bijvoorbeeld het aanpassen van de praktijkopdrachten aan het werk in het onderwijs, het aanpassen van het tempo en de volgorde van het programma, het aanpassen van de afnamemomenten van toetsen en aanpassingen aan de stage

(begeleiding, duur). Driekwart van de studenten die behoefte hebben aan maatwerk is ontevreden over de geboden mogelijkheden. Lerarenopleidingen geven aan dat de mogelijkheden voor het bieden van maatwerk beperkt worden door de organiseerbaarheid ervan. Dit is ook een aandachtspunt bij de experimenten flexibilisering.

Goede begeleiding is cruciaal • Een goede begeleiding draagt bij aan de vermindering van uitval van beginnende docenten (OCW, 2015). Een kwart van de respondenten geeft aan meer begeleiding vanuit de opleiding nodig te hebben voor een goede studievoortgang en 15 procent wil meer begeleiding op de werk- en of stageplek vanuit de school. Daarnaast vindt 66 procent van de deeltijdstudenten het moeilijk de opleiding te combineren met andere verplichtingen, 47 procent ervaart een te hoge studielast. Ook geeft 34 procent aan onvoldoende inkomsten te hebben door het volgen van de lerarenopleiding.

6.4 Toegankelijkheid

In- en doorstroom

Toestroom stabiel • Een diploma van het mbo niveau 4, de havo of het vwo geeft, net als een Europees baccalaureaat of vergelijkbaar buitenlands diploma, toelatingsrecht tot een opleiding in het ho. De toestroom van studenten met een Nederlandse vooropleiding nam in het laatste decennium toe, maar lijkt nu te stabiliseren.

Veranderende instroom hbo • Het aandeel studenten dat vanuit het mbo doorstroomt naar het hbo voor een Ad- of bacheloropleiding nam in 2017 voor het eerst weer toe. Van de mbo-gediplomeerden studeert 42 procent direct na afstuderen, of na een tussenjaar, verder in het hbo (Inspectie van het Onderwijs, 2018e). Anderzijds neemt het aantal havisten dat doorstroomt naar het hbo af. Gedeeltelijk kan dit worden verklaard door een toename van havisten die het vwo instromen. Het aandeel vwo'ers dat doorstroomt naar het ho is stabiel. Wel kiezen vwo'ers minder vaak voor een hbo-opleiding. Daardoor neemt de doorstroom naar een wo-bacheloropleiding toe.

Minder doorstroom naar wo-master • Het percentage studenten dat na het behalen van een wo-bachelordiploma doorstroomt naar een wo-master neemt af. Nog altijd volgt uiteindelijk 80 procent binnen een jaar na het behalen van een bachelor een wo-masteropleiding in Nederland (Inspectie van het Onderwijs, 2018e). Ruim twee procent van de Nederlandse studenten volgt een volledige bachelor- of masteropleiding in het buitenland (Nuffic, 2019). Ook voor studenten met een hbo-bachelordiploma geldt dat, gezien over een langere periode, de doorstroom afneemt. De laatste twee jaar is er sprake van een lichte toename van het aantal hbo-bachelorgediplomeerden dat een wo-masteropleiding volgt. Daarvoor nam deze groep elk jaar af. Ruim 8 procent van de studenten met een hbo-bachelordiploma zet de studieloopbaan in het wo voort (Inspectie van het Onderwijs, 2018e).

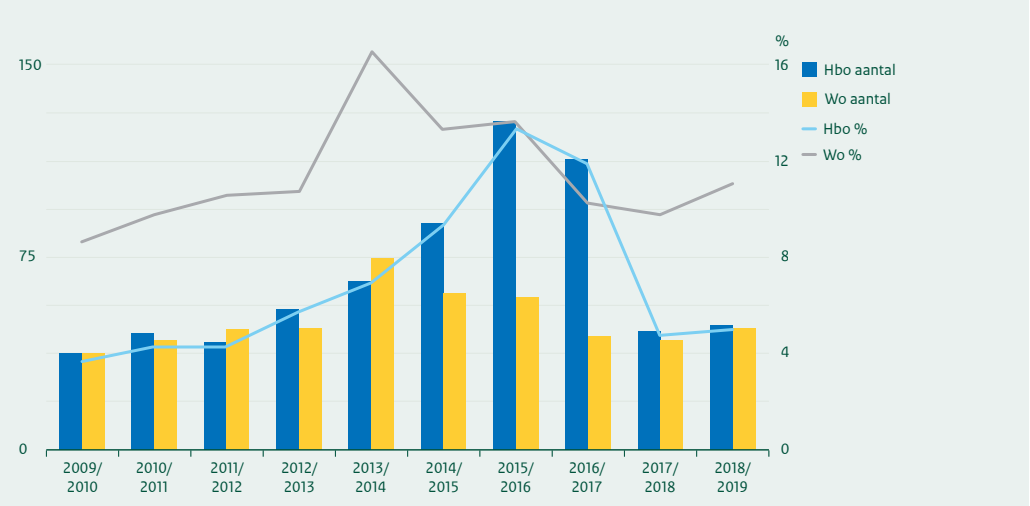
Vaker een tussenjaar • Tussen het behalen van een havo- of vwo-diploma en de start aan een bacheloropleiding, nemen studenten weer vaker een tussenjaar (Inspectie van het Onderwijs, 2018e). Vwo'ers nemen vaker een tussenjaar dan havisten. Hetzelfde geldt ook voor studenten waarvan de ouders een hoger inkomen hebben. Een betere studiekeuze wordt vaak aangegeven als een reden voor een tussenjaar alvorens in het ho te starten (Warps, 2018). Wo-studenten die eerst een tussenjaar hebben genomen geven dit vaker aan als ze hebben gewerkt dan studenten die hebben gereisd of andere bezigheden hadden. Niet alleen groeit het aandeel aspirantstudenten dat een tussenjaar tussen het vo en het ho neemt, ook het aandeel dat een tussenjaar neemt tussen een wo-bachelor en een wo-master groeit.

Toegankelijkheid

Schakeltrajecten niet altijd mogelijk • Als het niveau of de inhoud van de hbo- of wo-bacheloropleiding niet toereikend is om een wo-masteropleiding te starten en als redelijkerwijs te verwachten is dat de aspirant-student binnen een redelijke termijn aan de toelatingseisen kan voldoen, is de instelling wettelijk verplicht om de mogelijkheid te bieden om te tekortkoming weg te nemen (WHW 7.30e). In die situaties betekent dit dat masteropleidingen mogelijkheden tot 'schakelen' moeten bieden. De vorm waarin dit gebeurt is vrij. Niet alle masteropleidingen bieden hbo-gediplomeerden deze mogelijkheid (Inspectie van het Onderwijs, 2019a). Uitgezonderd de 110 researchmasters, biedt ruim 18 procent van de voltijd masteropleidingen (109 van de 591) geen toegang aan studenten met een hbo-bachelordiploma. Instellingen geven hiervoor diverse redenen. De meest genoemde hebben te maken met het niveau van het hbo-diploma, het ontbreken van verwantschap tussen de opleidingen of omdat alleen specifieke wo-bacheloropleidingen aansluiten bij de master. Opvallend is dat ook tussen verwante masteropleidingen veel verschillen zijn in de toegankelijkheid voor hbo-gediplomeerden.

Selectie bij bacheloropleiding neemt af • Het aantal opleidingen met een numerus fixus loopt sterk terug, vooral in het hbo (figuur 6.4a). In de sectoren economie en onderwijs selecteren nu minder hbo-opleidingen dan enkele jaren terug. Ook in het wo nam het aantal fixusopleidingen in recente jaren af. Opvallend is dat in het studiejaar 2018/19 weer sprake van een toename van het aantal wo-techniekopleidingen met een fixus is. In 2017 begon bijna 20 procent van de startende wo-bachelorstudenten aan een fixusopleiding. Dit was vier jaar eerder nog ruim 35 procent. In het hbo start nog maar 7 procent van de studenten aan een fixusopleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2018e). Wel blijkt uit onderzoek dat geselecteerde groepen steeds homogener lijken te worden (Van den Broek e.a., 2018).

Figuur 6.4a Aantal en percentage voltijd bacheloropleidingen met numerus fixus in hbo en wo, in de periode 2009/2010-2018/2019*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019c

Selectie bij masteropleidingen neemt toe • In tegenstelling tot bacheloropleidingen nemen de drempels aan de poort bij bekostigde wo-masteropleidingen toe (Inspectie van het Onderwijs, 2018c). Het aantal masteropleidingen dat aanvullende eisen stelt bij toelating tot de opleiding neemt toe. Veel opleidingen zeggen niet te selecteren, maar stellen wel aanvullende eisen. Opleidingen maken bij het stellen van aanvullende eisen soms onderscheid tussen groepen studenten. Vooral aan hbo-studenten en buitenlandse studenten stellen ze vaak aanvullende eisen, zoals een motivatie of een minimaal Grade Point Average (GPA). De weging van deze aanvullende

eisen verschilt per opleiding. Studenten kunnen dan bijvoorbeeld compenseren voor mindere cijfers.

Voorlichting krijgt meer aandacht • De universiteiten werken aan verbetering van de voorlichting over toelating en selectie. Dat werpt zijn vruchten af. Studenten zijn over het algemeen redelijk tevreden over de inhoud en de vindbaarheid van deze informatie. Volgens hen kan de voorlichting over de weging van aanvullende eisen en de terugkoppeling van resultaten beter.

Weinig specifieke aandacht voor verschillende groepen • Er zijn nog steeds kleine verschillen tussen groepen studenten in de instroom in selecterende masteropleidingen. Wel nam het verschil tussen studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en Nederlandse achtergrond af. Verder lijkt ook zelfselectie een rol te spelen bij studenten die niet kiezen voor een selecterende master. Specifiek instellings- of opleidingsbeleid, dat gericht is op de evenredige vertegenwoordiging van bepaalde groepen studenten in selecterende masteropleidingen, ontbreekt. Toch geven opleidingen aan dat ze kansengelijkheid wel belangrijk vinden.

Kansengelijkheid

Vrouwen minder vaak naar hoogste niveau • In absolute aantallen gaan meer vrouwen dan mannen studeren in het ho. Kijken we naar het potentieel aantal studenten, dan zien we dat het aandeel mannen dat uit het mbo doorstroomt naar het hbo groter is dan het aandeel vrouwen (Inspectie van het Onderwijs, 2018e). Ook het aandeel mannen met een vwo-diploma dat start in het wo is groter dan het aandeel vrouwelijke vwo-gediplomeerden. De vrouwelijke vwo-gediplomeerden gaan relatief vaak naar een hbo-bacheloropleiding. Ook na een voltooide hbo-bachelor maken naar verhouding meer mannen een vervolgstap naar een wo-master.

Alternatieve routes studenten met migratieachtergrond • Naast de route van de havo naar het hbo en van een wo-bachelor naar een wo-master, maken groepen studenten gebruik van alternatieve routes (Inspectie van het Onderwijs, 2018e). Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond komen relatief vaak terecht in de hbo-bachelor via een mbo 4-opleiding en in de wo-master via een hbo-bacheloropleiding. De stromen via deze routes namen de afgelopen jaren sterk af onder studenten met een niet-westerse migratieachtergrond. De afname onder deze groep was sterker dan onder studenten zonder migratieachtergrond. Ook de route van hbo-bachelor naar wo-master laat onder studenten met een niet-westerse migratieachtergrond een sterke afname zien. Die afname wordt niet (volledig) gecompenseerd door een toename van deze studenten die na een wo-bachelor een wo-master gaan doen.

Rol vooropleiding bij keuze vervolgstudie • Prestaties in de vooropleiding spelen een rol bij de keuze voor een vervolgstudie (Inspectie van het Onderwijs, 2018e). Zo stroomt een groter aandeel mbo'ers met een vooropleiding in de gemengde/theoretische leerweg in het vmbo of hoger door naar een hbo-opleiding. Mbo'ers die in het vo hogere eindexamencijfers haalden, kiezen vaker voor een hbo-opleiding. Iets soortgelijks geldt ook voor vwo-gediplomeerden. Vwo'ers met hoge eindexamencijfers gaan vaker naar het wo. Vwo'ers met lage eindexamencijfers kiezen naar verhouding vaker voor het hbo. Wel kiest ook deze laatste groep minder vaak voor een hbo-opleiding dan voorheen.

Opleiding ouders maakt verschil • Het opleidingsniveau van ouders maakt verschil voor mbo- en vwo-gediplomeerden bij de keuze voor een vervolgstudie (Inspectie van het Onderwijs, 2018e). De doorstroom van mbo'ers naar het hbo is hoger voor mbo-gediplomeerden met hoogopgeleide ouders. Vwo'ers met laagopgeleide ouders gaan vaker door naar een hbo-opleiding. Voor havisten maakt het opleidingsniveau van de ouders geen verschil. Ook het inkomen van ouders doet er toe, met name voor mbo 4-gediplomeerden.

6.5 Bestuur en naleving

Aanbod

Groei aantal opleidingen • Per 1 oktober 2018 waren er 126 bekostigde en niet-bekostigde instellingen (nbi) voor hoger onderwijs (tabel 6.5a). In het studiejaar 2017/2018 nam het aantal hogescholen met twee af. Er is één bekostigde hogeschool minder als gevolg van een fusie. In het niet bekostigde onderwijs is één instelling gestopt. Ook in 2016/2017 stopten drie nbi's. Er kwamen gedurende het studiejaar geen nieuwe nbi's bij. Wel zijn er enkele organisaties met de toetredingsprocedure gestart. In 2017/2018 boden alle bekostigde en niet-bekostigde instellingen samen ruim 4.300 voltijd-, deeltijd- en duale opleidingen aan. Aan de start van het studiejaar 2018/2019 nam het totale aanbod met meer dan honderd opleidingen toe. De groei zit met name in de bekostigde Ad's en het masteraanbod, zowel in hbo als wo.

Tabel 6.5a Aantal instellingen in het ho op 1 oktober 2018

	Hbo	Wo
Niet-bekostigde instellingen	68	4
Bekostigde instellingen	36	18
Totaal	**104**	**22**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019c

Financiën

Bekostigd hoger onderwijs financieel gezond • In de afgelopen drie jaar stonden geen hogescholen en universiteiten onder verscherpt toezicht, met uitzondering van één groene hogeschool. Ho-instellingen zijn over het algemeen financieel gezond (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). Hoewel het hbo in 2017 net als in 2016 een negatieve rentabiliteit heeft, blijft de financiële positie van de hogescholen solide. De belangrijkste kengetallen solvabiliteit en liquiditeit staan voor het hbo nog ruim boven de signaleringswaarde van de inspectie. Ook in het wo is de financiële situatie stabiel. Zowel de solvabiliteit als de liquiditeit liggen bij alle universiteiten boven de signaleringswaarde.

In hbo minder tijdelijk personeel • Het hbo kent twee belangrijke inkomstenbronnen: de rijksbijdrage en de collegegelden van de studenten. Samen waren die in 2017 goed voor het grootste gedeelte (69,4 resp. 20,9 procent) van de totale inkomsten van de instellingen. Het hbo ontving in 2017 ruim 4,2 miljard euro aan inkomsten. De inkomsten van universiteiten bedroegen in 2017 ongeveer 7,0 miljard euro. Daarvan was 56,1 procent afkomstig van rijksbijdragen. Werk in opdracht van derden vormt met 26,8 procent een andere belangrijke inkomstenbron. Net als bij alle andere sectoren gaat het meeste geld in het hoger onderwijs op aan personeelslasten. In het hbo lijkt de trend om tijdelijk personeel in dienst te nemen af te nemen, in het wo lijkt die tendens tot stilstand gekomen (Inspectie van het Onderwijs, 2018a).

Niet-bekostigde instellingen

Afname aantal niet-bekostigde instellingen • In de afgelopen twee jaar hielden vier nbi's op te bestaan. Ook is een tiental nbi's in het studiejaar 2019/2020 in afbouw. De reden om te stoppen is veelal het kleine aantal studenten dat de instelling trekt voor geaccrediteerd onderwijs. Enkele van deze nbi's gaan door als aanbieder van (cursorisch) onderwijs buiten het hoger onderwijsbestel. Deze aanbieders zullen dan niet langer de status van rechtspersoon voor hoger onderwijs hebben. Dan hebben zij niet langer het recht de naam hogeschool te voeren en geen recht meer Nederlandse Ad-, bachelor- of mastergraden te verlenen. De inspectie monitort of de informatievoorziening daarover niet misleidend is. Ondanks het stoppen van enkele nbi's is het totale aantal opleidingen aangeboden door nbi's nauwelijks veranderd.

Verslaglegging volgt format • Nbi's leggen jaarlijks verantwoording af aan de minister met een verslag van werkzaamheden. De meerderheid van de instellingen volgt hiervoor het overzicht van onderwerpen dat door de inspectie is aangereikt. Nbi's moeten de minister ook informeren in geval van wijziging van eigendomsverhoudingen, de financiële soliditeit of bestuursstructuur. Driekwart van de verslagen bevat informatie over deze onderwerpen. Nbi's signaleren verschillende soorten risico's variërend van het aantal studenten, ICT en privacywetgeving tot aan specifieke onderwijsregelgeving. Ruim een op de vijf nbi's geeft aan deel te nemen aan de Nationale Studenten Enquête. Een deel daarvan gebruikt daarnaast nog een eigen evaluatiesysteem. Het overgrote deel van de nbi's gebruikt alleen een eigen evaluatiesysteem.

Vergroten aandacht onderzoeksvaardigheden • Ongeveer 20 procent van de nbi's vermeldt in het verslag van werkzaamheden extra aandacht te geven aan de versterking van de academische houding van studenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verstevigen van de onderzoekslijn in het curriculum en het reflecterend vermogen van studenten. Ook willen ze het afstudeerproces verbeteren door betere begeleiding en toetsing. Ontwikkeling van docenten is een ander vaak genoemd speerpunt.

Aandacht voor internationalisering • Ook bij de nbi's zien we aandacht voor internationalisering. Nbi's bieden bijvoorbeeld projecten, studiereizen en buitenlandstages aan, of sluiten samenwerkingsverbanden met buitenlandse onderwijsinstellingen. Ook vermelden ze een toename van het aantal internationale studenten.

Onderwijs in een andere taal

Engelstalig onderwijsaanbod vooral in masteropleidingen • Het hoger onderwijs is in het Nederlands. Onder voorwaarde kan het onderwijs in een andere taal worden aangeboden. Uit het aanbod van bekostigde instellingen blijkt dat van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. In de hbo-bachelor en de hbo-master is het merendeel van het aanbod Nederlandstalig (tabel 6.5b). In de wo-master is driekwart van de opleidingen in het Engels. Ook een onbekend aantal opleidingen bij nbi's verzorgt Engelstalig onderwijs.

Tabel 6.5b Percentage opleidingen in bekostigd hoger onderwijs naar taal in 2017/2018 (n=2.196)

	Hbo			Wo		
	Nederlands	Engels	Combinatie	Nederlands	Engels	Combinatie
Ad	97,6	0,8	1,6	-	-	-
Ba*	81,8	5,1	13,0	65,3	23,2	11,6
Master	67,1	23,6	9,3	15,2	74,0	10,8

**0,1 procent 'anders'*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019c

Gedragscode 'vreemde taal' ontbreekt bij helft instellingen • Als bekostigde en niet-bekostigde instellingen onderwijs in een andere taal dan het Nederlands aanbieden, moeten zij op grond van artikel 7.2c van de WHW beschikken over een gedragscode. Van de 126 ho-instellingen bieden 77 instellingen onderwijs in een vreemde taal aan. Hiervan verzorgen 64 instellingen minimaal één opleiding volledig in een ander taal dan het Nederlands. 43 instellingen hebben een gedragscode zoals bedoeld in artikel 7.2c van de wet (Inspectie van het Onderwijs, 2018f). De overige 34 instellingen beschikken niet over zo'n code. Het gaat hier om 2 bekostigde universiteiten, 16 bekostigde hogescholen en 16 nbi's. 23 instellingen zonder gedragscode stuurden wel andere (beleids)documentatie toe. Toch voldoet bijna de helft van de instellingen niet aan de wet. De redenen hiervoor verschillen. Instellingen verwarren de vereiste gedragscode met de gedragscode internationale student. Die is noodzakelijk om als erkend referent voor studenten uit niet-EER landen te kunnen optreden. Andere instellingen geven aan altijd Engelstalig onderwijs te hebben verzorgd. Ook zijn er

instellingen die de taalkeuze (alleen) in de Onderwijs en Examenregeling van de opleidingen vastleggen.

Invulling wettelijke vereiste gedragscodes beperkt • De helft van de gedragscodes onderschrijven het uitgangspunt uit de wet: “Nederlands, tenzij…”. De overige gedragscodes gaan uit van meerdere talen, Engels, hebben een verschillend uitgangspunt voor bachelor- en masteronderwijs, of formuleren geen uitgangspunt. De wet vermeldt vier gronden die het noodzakelijk kunnen maken dat onderwijs in een vreemde taal wordt verzorgd. De uitzonderingsgronden moeten instellingen in de gedragscode uitwerken. In 39 van de 43 gedragscodes staat minimaal een van deze vier gronden. Aard of inrichting en herkomst van studenten staan iets vaker vermeld dan de kwaliteit van het onderwijs. De gronden worden niet of slechts beperkt uitgewerkt. Vaak volstaan instellingen met het letterlijk of geparafraseerd noemen van de gronden uit de wet, zonder uit te werken wanneer sprake is van noodzaak (Inspectie van het Onderwijs, 2018f).

Taalkeuze wel een breder perspectief • Hoewel de wet geen vereisten stelt aan procedures om de taal van het onderwijs te wijzigen, zijn hierover afspraken door instellingen vastgelegd. Uit de documentatie blijkt het belang dat wordt gehecht aan informeren van studenten. Evaluatie van de taalkeuze en de wijziging wordt maar zelden opgenomen. Het taalbeheersingsniveau hoeft niet in de gedragscode te worden vastgelegd. Meer dan de helft van de instellingen gaat toch in op het gewenste taalniveau van docenten en studenten. Twee andere aspecten waar instellingen aandacht aan schenken zijn kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs. Het gaat dan voornamelijk om voorwaarden. De kwaliteit moet aan dezelfde kwaliteitseisen als het Nederlands onderwijs voldoen. Op het vlak van toegankelijkheid is een gestelde eis dat een vreemde taal niet mag leiden tot verzwaring van de studielast van het programma.

Aansluiting Engelstalig Nederlandstalig niet gegarandeerd • Bij toelating tot het masteronderwijs stellen instellingen verschillende eisen aan het taalniveau. Soms ligt de eis op het eindexamenniveau, andere instellingen stellen hogere eisen. Op dit vlak signaleert de inspectie daarom een risico voor de doorstroommogelijkheden voor studenten die na een Nederlandstalige (bachelor)opleiding een anderstalige vervolgopleiding willen starten. Het moet voor studenten transparant zijn welke taalbeheersingseisen gelden. Daarnaast is taalbeheersing vaak geen onderdeel van het curriculum, waardoor studenten naast hun opleiding moeten bijspijkeren. Dit is niet verzwarend in het programma, maar kan door de student wel als last worden ervaren.

Bevorderen Nederlandse taal • Het ho heeft ten aanzien van Nederlandstalige studenten een rol in het bevorderen van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands. Deze verplichting geldt ook voor opleidingen waarin het onderwijs in een vreemde taal wordt verzorgd. In de documentatie van een kwart van de instellingen is dit onderwerp wel opgenomen maar wordt vervolgens niet gespecificeerd hoe zij hier invulling aan geven voor studenten die anderstalig onderwijs volgen.

Blijvend gesprek over passende taal nodig • We zien dat de invulling van de huidige gedragscodes gering is. Ook bieden deze te weinig handvatten voor een passend taalbeleid, zowel op instellingsniveau, maar ook binnen het stelsel. De taalkeuze moet net als nu gemaakt worden door de professional op de werkvloer. Instellingen (en de professionals die daar werken) hebben daarmee wel de plicht om zorg te dragen dat deze keuze op basis van goed uitgewerkte gronden en transparant tot stand komt. Daarvoor moet niet alleen de inhoud van gedragscodes verbeteren. Deze moet ook een rol krijgen bij een periodieke (her)overweging van de taalkeuze van het onderwijs. De gedragscode – of een soortgelijk wettelijk verankerd instrument – moet daarvoor meer onderdeel zijn van het blijvende gesprek in onderwijsinstellingen. Met het accreditatiekader is de onderbouwing van de taalkeuze bij anderstalige opleidingen opgenomen in het accreditatieprocedure.

Stelselvraagstukken anderstalig aanbod • De keuze voor de taal van het onderwijs ligt bij de opleiding. Tegelijkertijd hebben keuzes van opleidingen consequenties voor het stelsel als geheel. De vraag rijst wie oog houdt op het landelijk aanbod in relatie tot de Nederlandse en internationale arbeidsmarktbehoefte. Daarnaast is de aansluiting tussen anderstalig onderwijs en een Nederlandstalige vooropleiding geen automatisme. Dit geldt in het bijzonder bij een overstap tussen twee onderwijsinstellingen. Tot slot hebben ho-instellingen de opdracht de Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen. Dit behoeft aandacht, in het bijzonder in een volledig anderstalige hoger onderwijsloopbaan.

Hoger onderwijs in het buitenland

Nederlands onderwijs in het buitenland • Naast anderstalig onderwijs in Nederland, wordt ook onderwijs door Nederlandse instellingen in het buitenland verzorgd. Bijna een op de tien instellingen, zowel op hbo- als wo-niveau, verzorgen aanbod in het buitenland. Vooral nbi's zijn actief. Er zijn veel varianten. Het kan gaan om samenwerking met een buitenlandse instelling of om een eigen buitenlandse vestiging, een complete opleiding of een deel daarvan. Sinds september 2018 zijn regels in de wet opgenomen voor het starten van een (volledige) opleiding in het buitenland. De buitenlandse opleiding moet van meerwaarde zijn voor de kwaliteit van het ho in Nederland en de profilering van het Nederlandse ho in het buitenland. Hier is toestemming van de minister vereist. Daarnaast mag er geen rijksbijdrage worden gebruikt voor een opleiding in het buitenland, of van de voorbereiding daarop. Tot nu toe is nog geen enkele aanvraag ter beoordeling ontvangen.

Examencommissie verantwoordelijk voor Nederlandse graadverlening • Instellingen zonder formele toestemming om Nederlands onderwijs in het buitenland aan te bieden, kunnen dat onder voorwaarden voor delen van opleidingen wel doen. Studenten die onderwijs in het buitenland volgen en een Nederlands diploma willen halen, moeten voor het afsluitende deel van de studie staan ingeschreven bij een Nederlandse instelling en hier ten minste een kwart van de opleiding volgen. De Nederlandse instelling is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het afgegeven getuigschrift. Daarom is een belangrijke rol weggelegd voor de Nederlandse examencommissie van de betreffende opleiding. De opleiding beoordeelt bij de start van de studie in Nederland of de student voldoet aan de ingangseisen. De examencommissie verleent op individuele basis eventuele vrijstellingen.

Naleving en klachten

Onderzoek naar correct naamgebruik • Op grond van de Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs (WNG) houdt de inspectie toezicht op het correcte gebruik van de namen 'universiteit' en 'hogeschool' en het terecht verlenen van graden in Nederland. In 2018 is bij acht bekostigde en niet-bekostigde instellingen een verkenning gestart. Twee instellingen hebben intussen hun naam gewijzigd. Vooralsnog wordt bij een van deze instellingen een boeterapport opgesteld.
De WNG heeft ook betrekking op aanbieders waarvan het onderwijs niet door de NVAO is geaccrediteerd. In 2018 voerde de inspectie tevens verkenningen naar dertien aanbieders uit. Vier trajecten zijn afgerond: twee aanbieders pasten hun naam aan en twee organisaties geven aan geen onderwijs meer in Nederland te verzorgen. Vooralsnog wordt bij drie van deze dertien aanbieders een boeterapport opgesteld. Alle drie maakten zich schuldig aan het onterecht gebruik van de naam universiteit.

Signalen onterecht naamgebruik • De inspectie ontving veel signalen dat onterecht de naam universiteit of hogeschool wordt gebruikt, of dat er onterecht graden worden verleend. Uit de signalen blijkt het belang van communicatie over het Nederlandse hoger onderwijs. Naar potentiële studenten gaat het om de vragen: wie mag zich universiteit of hogeschool noemen? En hoe weet je of aan een opleiding een Ad, bachelor of mastergraad is verbonden? Een ander knelpunt ligt bij het goed informeren van organisaties die het proces doorlopen om de graadverlenende bevoegdheid te verkrijgen. Hier ziet de inspectie kansen om meer te bereiken door af te stemmen met andere organisaties, zoals de NVAO en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO).

Uitdagingen met betrekking tot handhaving • De inspectie stuit op verschillende uitdagingen in het instellingstoezicht rond de gedragscodes onderwijs in een andere taal dan het Nederlands, onderwijsaanbod in het buitenland en de WNG. De wet laat ruimte voor interpretatie. De inspectie stuit op ingewikkelde organisatiestructuren waardoor het lastig is vast te stellen welke rechtspersoon het onderwijs verzorgt en of die rechtspersoon ook bevoegd is om graden te verlenen. Ook complex is het onderscheiden van het geaccrediteerde onderwijs en de andere onderwijsactiviteiten van universiteiten en hogescholen. Daarnaast is het soms moeilijk informatie te verkrijgen, vooral bij aanbieders die geen bevoegdheid hebben voor het verlenen van graden.

Meer klachtmeldingen • De inspectie ontvangt jaarlijks een beperkt aantal klachtmeldingen over het hoger onderwijs. In 2018 ging het om 138 klachtmeldingen van 41 instellingen. Dit is een forse toename ten opzichte van het voorgaande jaar. Toen kwamen er 101 klachtmeldingen binnen. Net als voorheen gaat het merendeel (driekwart) over het bekostigd hbo. Daarnaast heeft 17 procent betrekking op het nbi en 9 procent op bekostigde universiteiten. Klachtmeldingen gingen vaak over tentamens. In iets mindere mate hadden ze betrekking op de kwaliteit, het onderwijsprogramma en de docenten en de organisatie op instellingen.
Ook de vertrouwensinspecteurs ontvingen klachten over het ho. In het studiejaar 2017/2018 ging dit om totaal 18 klachten. Ondanks het geringe aantal valt op dat het aantal seksueel gerelateerde klachten toenam.

6.6 Nabeschouwing

Stel de opdracht voor het onderwijs voorop • Het hoger onderwijs staat in het teken van de functies kennisoverdracht, bildung en maatschappelijke betekenis. Deze functies zijn onder andere gericht op het voorbereiden en (bij)scholen voor een goede en blijvende aansluiting op de arbeidsmarkt. Van belang is alle ontwikkelingen in het ho, waaronder flexibilisering, internationalisering, toegankelijkheid en het studiesucces, steeds in dat kader te blijven zien. Immers het behalen van een diploma vergroot kansen op de arbeidsmarkt. In dat licht is het doorzetten van verbeterde studiesucces in het hbo goed nieuws. Wel is er ruimte voor verbetering zodat nog meer dan zes van de tien herinschrijvers na vijf jaar een bachelordiploma hebben behaald. Rond het studiesucces in het wo staan universiteiten voor de uitdaging de afname van het rendement te keren.

Diversiteit onderwijsaanbod neemt toe • Het Nederlands onderwijs kent een hoge mate van autonomie. Hierdoor hebben instellingen veel ruimte om het onderwijs in te richten. Op verschillende vlakken nam die ruimte de afgelopen jaren verder toe. Hiermee kan het ho maatwerk bieden, gericht op de behoefte van verschillende groepen en inspelen op veranderende behoeften van de arbeidsmarkt. Ook daarbij geldt: maak gerichte keuzes in het uitdijende aanbod op basis van de functies van het onderwijs. Een opleiding kan door een onderwijsinstelling in een voltijdse, deeltijdse en duale variant op meerdere vestigingen worden aangeboden. Daarnaast komen er steeds meer andere routes, zoals een Engelstalige naast de bestaande Nederlandstalige, online onderwijs en onderwijs in het buitenland. Ook zijn er routes gericht op specifieke doelgroepen, zoals driejarige vwo-trajecten in het hbo en maatwerktrajecten voor studenten met een relevante werkplek.

Internationalisering stelt eisen • In het afgelopen decennium zijn opleidingen steeds internationaler geworden. Positief aan een ‘international classroom’ is dat studenten kennis kunnen maken met meerdere culturele invalshoeken. Voor het studiesucces van Nederlandse studenten maakt het geen verschil hoe de samenstelling van de opleiding is. Een international classroom leidt niet tot sneller studeren. Instellingen hebben verschillende mogelijkheden om een internationale setting te creëren. Zo kan het onderwijs in een andere taal dan het Nederlands worden aangeboden, mits de instelling over een gedragscode beschikt. De huidige invulling van deze gedragscodes heeft maar zeer beperkt een sturende werking op de kwaliteit van opleidingen. Te weinig aandacht voor de overgang van Nederlands naar anderstalig onderwijs legt de rekening bij studenten. Zij kunnen geconfronteerd worden met taaleisen van een vervolgopleiding waarvoor bijscholing nodig is. Instellingen kunnen ook onderwijs in het buitenland verzorgen. Dit vraagt van instellingen extra aandacht om de

kwaliteit en het niveau van het onderwijs in het buitenland te borgen en op hetzelfde pijl te houden als van de opleiding in Nederland. Op alle fronten is extra inspanning nodig om ervoor te zorgen dat internationalisering meerwaarde voor kwaliteit biedt. Alleen dan kan internationalisering en anderstalig onderwijs bijdragen aan de functies van het Nederlandse hoger onderwijs.

Houd zicht op kwaliteit van alle routes • De toename aan mogelijkheden stelt onderwijsinstellingen voor de uitdaging om zicht te houden op de kwaliteit van alle verschillende onderwijsroutes die ze aanbieden. Het diploma van elke route die leidt tot een Ad-, bachelor-, of mastergraad moet van waarde zijn. Dat vraagt van het opleidingsmanagement en van de examencommissie om alle mogelijke routes en de samenhang daartussen te kennen. Zeker als het aantal leerroutes per opleiding vermeerdert, is het belangrijk dat elk van de routes opleidt tot de basiskwaliteit die via accreditatie wordt beoordeeld. De autonomie en ruimte van het ho geeft het management de verantwoordelijkheid om zelf voor voldoende sturingsmechanisme te zorgen. Denk daarnaast ook aan het maken van bewuste keuzes in het aanbod, die leiden tot transparante en doelmatige profilering van instellingen. Dit is ook in de recente sectorakkoorden voor het hbo (VH en OCW, 2018) en wo (VSNU en OCW, 2018) vastgelegd. Het organiseren van sturing is ook van belang voor het functioneren van de examencommissie. Er moet een goede balans zijn tussen hun beschikbare tijd en het aantal verschillende routes waarvan de examencommissie de kwaliteit moet kunnen borgen. Het is aan instellingen om zicht te hebben op het geheel en om aan de NVAO en inspectie informatie te verschaffen over alle routes die tot een getuigschrift leiden. Het gaat zowel om het informeren over welke routes er zijn als verantwoorden van de wijze van kwaliteitsborging van elk van de routes.

Voorkom druk bij docenten en bij studenten • Het maken van weloverwogen keuzes in het aanbod is belangrijk voor de interne organisatie. Veel routes met voor elke route net andere invulling en regels legt druk op de onderwijslogistiek en daarmee op studiebegeleiders, voorlichters, en niet in de laatste plaats op docenten. Maar ook afnemers kunnen druk ervaren. Zo staan aankomende studenten voor een keuze uit een ogenschijnlijk ongelimiteerd aanbod aan studies. Voor scholieren speelt de vraag: kan ik de studie van mijn voorkeur volgen of is daaraan een selectieprocedure verbonden? Tijdens de bachelor kan een student ontdekken dat specialisaties of gehele masteropleidingen niet voor hem of haar toegankelijk zijn, bijvoorbeeld omdat er een beperkt aantal studentplaatsen is of een hoog Engels taalniveau is vereist. Door de toename in mogelijkheden is goede informatie voor aankomende studenten van steeds groter belang. Naast transparantie is een goede aansluiting geboden. Het gaat zowel om aansluiting tussen havo, vwo of mbo en bacheloropleidingen als tussen bachelor- en masteropleidingen. Hoe kunnen studenten zich voorbereiden op eventuele toelatingseisen zoals een hoog taalniveau? Benutten we voldoende de talenten van hbo-bachelorstudenten die willen doorstromen naar een wo-masteropleiding? Opleidingen en instellingen kunnen deels zelf aansluitingsproblemen voorkomen, door in het voortraject rekening te houden met de kennis en vaardigheden die vereist zijn in vervolgopleidingen. Daarnaast is afstemming nodig tussen hogescholen, universiteiten en het vo en mbo.

Wees transparant over routes tot diploma • Goede informatie moet ook betrekking hebben op maatwerk in vooropleidingen en binnen het ho. Het vo en mbo zijn in beweging. Scholieren kunnen onderdelen op een hoger niveau afronden en daarmee een maatwerkdiploma halen. Welke waarde heeft dit maatwerk aan de poort van het ho bij toelating tot een bacheloropleiding? Eenzelfde vraag geldt voor diplomering na een maatwerktraject binnen het ho. Wees bewust van de verwachtingen die voorlichtingsactiviteiten wekken, bijvoorbeeld ten aanzien van de duur van een maatwerktraject. Zorg dat het voor studenten die een maatwerktraject volgen duidelijk is wat van hen wordt verwacht, om daadwerkelijk een Ad-, bachelor- of mastertitel te behalen. Het is aan hogescholen en universiteiten om te zorgen dat scholieren, studenten en toekomstige werkgevers over de juiste informatie beschikken. Zo onderscheiden hogescholen en universiteiten met geaccrediteerd opleidingsaanbod zich van andere onderwijsaanbieders die bijvoorbeeld cursussen aanbieden. Alleen met een transparant en hoogwaardig aanbod kan het Nederlandse hoger onderwijs zijn goede internationale reputatie behouden en diploma's van waarde blijven uitgeven.

Literatuur

Bles, P., & Meng, Ch. (2018). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2017*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Broek, A. van den, Korte, K. de, Cuppen, J., Wartenbergh, F., Bendig-Jacobs, J., Mulder, J., & Hellegers, A. (2018). *Monitor Beleidsmaatregelen 2017-2018. Studiekeuze, studiegedrag & leengedrag in relatie tot beleidsmaatregelen in het hoger onderwijs, 2006-2017*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Nijmegen: ResearchNed.

Casteren, W. van, Nooij, J., Essen, M. van, & Janssen, B. (2018). *Tussenverslag monitor experimenten flexibilisering en vraagfinanciering hoger onderwijs.* Nijmegen: ResearchNed.

Cedefop (2017). On the Way to 2020*: Data for Vocational Education and Training Policies Country Statistical Overviews – 2017 update*. Netherlands. [S.l.: Cedefop]

Inspectie van het Onderwijs (2018a). *De financiële staat van het onderwijs 2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018b). *De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018c). *De master van jouw keuze? Selectie in bekostigde wo-masteropleidingen. Meerjarig onderzoek selectie en toegankelijkheid.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018d). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2016/2017.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018e). *In- en doorstroommonitor 2008-2018. Toegang van studenten in het hoger onderwijs: wie wel en wie niet?*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018f). *Nederlands of niet: gedragscodes en taalbeleid 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 (te verschijnen, 2019b). *Maatwerk voor aankomende leraren. Een onderzoek naar maatwerk in deeltijd lerarenopleidingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019c). *Technisch rapport Hoger onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2019.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Nuffic (2019). *Internationalisering in beeld 2018. Feiten en cijfers uit het onderwijs*. Den Haag: Nuffic.

NVAO (2019). *Jaarcijfers 2018 NVAO*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO).

OCW (2015). *Uitstroom van beginnende leraren. Factsheet*. Onderwijs in cijfers. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2017). *Plan van aanpak lerarentekort*. [Brief] aan voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 februari 2017. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2018). *Toegankelijkheid en kansengelijkheid in het hoger onderwijs.* [Brief aan] de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25 oktober 2018. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Onderwijsraad (2018). *Ruim baan voor leraren. Een nieuw perspectief op leraarschap*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.

VH en OCW (2018). *Sectorakkoord hoger beroepsonderwijs 2018. Amsterdam, 9 april 2018*. Den Haag: Vereniging Hogescholen (VH); Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

VSNU (2018a). *Nationale alumni enquête: hoe doen recent afgestudeerde academici het op arbeidsmarkt?* Den Haag: Vereniging van Universiteiten (VSNU). Geraadpleegd op 18 februari 2019 van: https://www.vsnu.nl/nae.html#vierde

VSNU (2018b). *Een universitair diploma geeft een goede start op de arbeidsmarkt.* Den Haag: Vereniging van Universiteiten (VSNU). Geraadpleegd op 18 februari 2019 van: https://www.vsnu.nl/aansluiting-arbeidsmarkt.html

VSNU en OCW (2018). *Sectorakkoord wetenschappelijk onderwijs 2018. Amsterdam, 9 april 2018*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW); Vereniging van Universiteiten (VSNU).

Warps, J. (2018). *Gap year, buitenlandse contacten en belangstelling buitenlandverblijf. Analyses op basis van de Startmonitor 2008-2009 t/m 2017-2018*. Voorlopig rapport. Nijmegen: ResearchNed.

Afkortingen

A

Ad	Associate Degree
aoc	agrarisch opleidingscentrum
azc	asielzoekerscentrum

B

bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
bpv	beroepspraktijkvorming

C

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CE	centraal examen
CET	Centrale Eindtoets
CvTE	College voor Toetsen en Examens

D

DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs

E

EER	Europese Economische Ruimte

G

(g)mr	(gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad

H

havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
ho	hoger onderwijs
HR(-beleid)	Human Resources(-beleid)

I

IEP	ICE Eindtoets Primair onderwijs
isk	internationale schakelklas
IvhO	Inspectie van het Onderwijs

J

JJI	Justitiële Jeugdinrichting

L

lhbt	lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender

M

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

O

OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ovo	overig onderwijs (derde leerweg mbo)

P

pabo	pedagogische academie voor het basisonderwijs
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
po	primair onderwijs

R

roc	regionaal opleidingscentrum
RPA(-gebied)	Regionale Platforms Arbeidsmarkt(-gebied)

S

sbo	speciaal basisonderwijs
SE	schriftelijk examen
so	speciaal onderwijs

T

TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
tno	toets nieuwe opleiding
tto	tweetalig onderwijs

U

ulo	universitaire lerarenopleiding

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
VOG	verklaring omtrent gedrag
(v)so	(voortgezet) speciaal onderwijs
vsv'er	voortijdig schoolverlater
vve	voor- en vroegschoolse educatie
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs

W

WNG	Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs
wo	wetenschappelijk onderwijs

Z

ZiB(-traject)	zij-instroom in beroep(-traject)

Colofon

Publicatie
Inspectie van het Onderwijs

Eindredactie
Monique Vogelzang
Inge de Wolf
Dorien Zevenbergen
Tijana Breuer
Machteld Swanborn

Auteurs & onderzoekers
Miriam Baltussen
Dieuwke de Coole
Anne Bert Dijkstra
Evelien Evenhuis
Ellen Jagtman
Boy Koning
Karen Krol
Hans Oepkes
Mirna Pit
Trudie Wick-Campman
Roel Ariës (UM)
Emina van den Berg (SEO)
Rianne van den Berg
Paul Bisschop (SEO)
Sophie Duijser
Daan Fettelaar
Myrthe Frenk
Mike Kleijn
Roxanne Korthals
Miriam Mayer
Ruth van de Pol
Nienke Ruijs
Mauro Stel
Stan Vermeulen (UM)

Communicatie & organisatie
Maarten Hartog
Deborah Lasut
Mayeline Wiel
Bram van der Wielen

Externe (wetenschappelijke) referenten
Dr. Thijs Bol
Dr. J.A. Bolhaar
Prof. dr. E.J.P.G. Denessen
Drs. L.J. Herweijer
Dr. J. Janssen
Drs. E. Loman
BEd. M. van der Mee
Prof. dr. J. de Ridder
Prof. dr. J. van Tartwijk
Dr. A. Timmermans
Dr. A. Vosse
Prof. dr. H.D. Webbink
Dr. I. Zweers
Leden Raad van Advies

Drukwerk
Xerox/OBT, Den Haag

Fotografie
Marieke Duijsters

Gefotografeerde scholen/instellingen
Alphons Laudy VSO in Amsterdam
Mattheusschool in Galder
IVKO in Amsterdam
Gelders Opleidingsinstituut in Arnhem
MBO in Utrecht
Universiteit Twente in Enschede

Visualisaties
Karin Schwandt, Nico van de Bunt en Rommert Zijlstra

Extra informatie

De Inspectie van het Onderwijs geeft in 2019 de volgende publicaties uit:
- publicatie De Staat van het Onderwijs 2019 als geheel
- publicatie De Staat van het Onderwijs 2019 met de hoofdlijnen uit het stelsel (alleen Hoofdstuk 1)
- factsheets De Staat van het Onderwijs 2019 per sector

Op de website **www.destaatvanhetonderwijs.nl** kunt u de publicaties van De Staat van het Onderwijs downloaden als pdf-bestand. Daarnaast vindt u op de website verdiepende informatie, zoals technische rapporten en webartikelen met interactieve infographics. U kunt bovendien delen van de publicaties en specifieke figuren downloaden.

Bestellen
Mocht u één of meerdere papieren exemplaren 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 © 2019, Inspectie van het Onderwijs, Nederland
www.onderwijsinspectie.nl

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730
3500 GS Utrecht