Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De Staat van het Onderwijs

2021

De Staat van het Onderwijs

2021

De Staat van het Onderwijs

Voorwoord

Hoe kijken we over een jaar of tien terug naar de periode waarin we ons nu bevinden, en naar het onderwijs van afgelopen jaar? In ieder geval zal 2020 in ieders geheugen staan gegrift als het jaar waarin het land en ook het onderwijs geraakt werden door de coronapandemie. De periode waarin de samenleving nog eens extra besefte hoe belangrijk scholen eigenlijk zijn - voor de ontwikkeling van leerlingen en studenten en voor hun welbevinden.

Groot aanpassingsvermogen
Als we op het voorbije jaar terugkijken, zien we hoe de crisis zich in korte tijd ontvouwde, en vooral hoe het onderwijs onmiddellijk reageerde. Vanaf de eerste lockdown zagen onze inspecteurs een enorme gedrevenheid, betrokkenheid en wendbaarheid bij leraren, schoolleiders en besturen. Binnen heel korte tijd hadden de meeste scholen en instellingen de omslag gemaakt naar afstandsonderwijs, gebouwen ingericht op de anderhalvemeterregels of noodopvang geregeld. De crisis vroeg – en vraagt nog steeds – een groot aanpassingsvermogen. Ook van leerlingen en studenten en hun ouders en niet alleen praktisch, maar ook emotioneel. Sociale activiteiten gingen niet door. Sportverenigingen sloten hun deuren. Leerlingen missen hun school en hun klasgenoten, de reuring van de kantine, studenten voelen zich opgesloten in hun studentenkamer. En denk aan de jongeren die de overgang maakten naar het voorgezet onderwijs, naar het mbo of het hoger onderwijs; zij konden niet op de manier waarop ze hadden gehoopt aan hun nieuwe hoofdstuk beginnen.

Corona vergroot bestaande problemen
Iedereen spant zich in om er het beste van te maken. Niettemin, het blijft een crisis en het blijft behelpen. Bovendien zijn er verschillen. Juist de leerlingen die al uit lastiger omstandigheden kwamen, hadden vaker problemen om mee te komen in deze crisis. Het beeld vormt zich nu dat deze leerlingen gemiddeld genomen ook de minste leergroei hebben doorgemaakt. We weten al langer dat er kansenongelijkheid bestaat in het onderwijs. Dit kan leiden tot een tweedeling tussen de grote groep leerlingen die goed toegerust ons onderwijs verlaat, en de leerlingen die zonder goede beheersing van de basisvaardigheden en zonder goede kansen de maatschappij in gaan. Voor de pandemie zagen we al dat die ongelijkheid niet afnam, door allerlei oorzaken en ondanks alle goede intenties. De opgave om alle leerlingen de basisvaardigheden mee te geven die ze nodig hebben in de maatschappij staat onder druk, zo moesten we al in eerdere Staten van het Onderwijs vaststellen. Door de crisis lijkt deze druk te zijn opgelopen.

Maak van de reparatie een renovatie
Het einde van pandemie verschijnt hopelijk aan de horizon, en de ministers hebben het Nationaal Programma Onderwijs na Corona gepresenteerd. Het doel van dit programma is samen met het onderwijsveld de opgelopen achterstand in te lopen en te zorgen voor een duurzaam effect. Daarvoor is een extra bedrag van 8,5 miljard euro beschikbaar. Dat levert een unieke kans op. Want inderdaad, een grootschalige reparatie is noodzakelijk. Maar laten we al die middelen, innovatiekracht en energie inzetten om méér te doen dan alleen het inlopen van de corona-achterstanden, laten we daadwerkelijk zorgen voor duurzame verbetering. Want als de ambitie van de reparatie is om het onderwijs terug te brengen tot de toestand van vóór 2020, dan zijn te veel leerlingen daar niet mee geholpen. We hebben nu de kans om echt een ommekeer te bewerkstelligen, en het onderwijs duurzaam te versterken.

Daarom doen wij met deze Staat van het Onderwijs de oproep: maak van de aangekondigde reparatie een renovatie. Benut nu de energie en de investeringen waarmee de gevolgen van corona worden hersteld, en herstel ook de onderliggende oorzaken van de teruglopende basisvaardigheden en de kansenongelijkheid in het onderwijs. Aanpakken én doorpakken, want die kans krijgen we niet snel meer.

Een stevige basis voor alle leerlingen en studenten
Een voorbeeld om inzichtelijk te maken waarom we meer moeten doen dan terug naar 2019. Neem een

rodus
PRAKTIJKONDERWIJS
.tsarnhem.nl

gemiddelde groep 8 op een reguliere basisschool, een klas van zo'n 25 leerlingen, van vóór corona. In die klas konden zes kinderen al voor de pandemie niet schrijven op het afgesproken basisniveau. Wordt dat later nog in hun schoolloopbaan bijgespijkerd? Of neem de vijftienjarige leerlingen: daarvan kan een kwart niet – of niet meer – lezen op basisniveau. Hoe dat zich verder ontwikkelt in het vo en daarna in het mbo of het ho weten we niet. Wordt dat nog ingelopen voor ze de maatschappij ingaan? Taalvaardigheid, rekenvaardigheid en ook maatschappelijke competenties vormen de minimale basis die iedere jongere moet meekrijgen om zich een volwaardige plaats in de samenleving te kunnen verwerven.

Onderwijs dat gelijke kansen biedt
De klas in het voorbeeld is een gemiddelde klas. Maar sommige leerlingen hebben het geluk op een bovengemiddelde school terecht te komen, al of niet omdat hun ouders in staat waren om doelbewust zo'n betere school te kiezen. En sommige leerlingen, binnen of buiten een gemiddelde groep, hebben ouders met voldoende geld en inzicht om aanvullend onderwijs in te kopen. Daardoor krijgt het onderwijs onbedoeld steeds meer kenmerken van een vrije markt, met alle kansen voor wie de weg kent, maar ook met de voorspelbare achterblijvers. Terwijl het reguliere onderwijs als publieke voorziening het schaduwonderwijs overbodig zou moeten maken.

Durven kiezen
Hoe kan het ons lukken om de trend nu duurzaam te keren en voortaan alle leerlingen mee te nemen? Daar hebben alle betrokkenen een rol in. Allereerst zou de overheid de benodigde richting en de randvoorwaarden moeten bieden. Want als alles belangrijk is, krijgt niets voldoende aandacht. Door duidelijk te kiezen worden scholen en instellingen beschermd tegen overvraging. Een duurzame verbetering vraagt van sommige scholen meer inspanning dan van andere. Daarom zal de overheid ook ongelijk moeten investeren, in middelen en aandacht.
Een heldere richting en de juiste randvoorwaarden, dat samen biedt aan leraren en schoolleiders de ruimte om te zorgen voor de noodzakelijke, duurzame verbetering. Zij maken het verschil in de klas.

Doen wat werkt
Om de ommekeer te bewerkstelligen hoeven overigens niet allerlei nieuwe dingen te worden bedacht - liever niet zelfs. Het is juist nu van belang te doen wat werkt, aanpakken te kiezen die beproefd zijn en die zich bewezen hebben. En er is al zo veel kennis en ervaring in het onderwijs en de wetenschap aanwezig, laten we die vooral benutten. Neem de scholen die tijdens de crisis konden terugvallen op een bestaande basis van kwaliteit: daar blijken leerlingen het ook nu beter te doen dan op andere scholen. Zeker in deze crisis heeft het onderwijs aan de samenleving laten zien welke potentie er is. Die kunnen we nu gezamenlijk gericht gaan inzetten.

Kortom: nu duurzaam renoveren
Hoe kijken we over een jaar of tien terug naar deze periode? De leerlingen en studenten van nu, de jongvolwassenen van straks? Wat zou het mooi zijn als zij kunnen terugblikken op een schooltijd die weliswaar roerig was, maar waar ze uiteindelijk goed doorheen zijn gekomen en waarin ze hun potentieel en talenten hebben kunnen verzilveren.

En wat zou het bovendien goed zijn als wij nu deze unieke gelegenheid weten te benutten om het onderwijs duurzaam te renoveren. Op weg naar onderwijs met gelijke kansen voor iedereen, onderwijs dat aan alle leerlingen en studenten ten minste de basisvaardigheden meegeeft voor hun verdere leven. Laten we er voor zorgen dat we over tien jaar achterom kijkend met voldoening kunnen zeggen: Die ommekeer, die hebben we toen ingezet. Doordat de onvoorziene crisis een onvoorziene kans bood.

Alida Oppers
inspecteur-generaal van het Onderwijs

v it was believed that time and
sted by themselves, even if there
g else -no sun, no earth, no stars-
ow that time and space could not
if there were no contents, no su
and other celestial bodies."

1 Het Stelsel

Pagina | 10

2 Primair Onderwijs

Pagina | 58

3 Voortgezet Onderwijs

Pagina | 90

4 (Voortgezet) Speciaal Onderwijs

Pagina | 114

5 Middelbaar Beroepsonderwijs

Pagina | 140

6 Hoger Onderwijs

Pagina | 170

1 Het Stelsel

1.1	Onderwijs ten tijde van corona	13
1.2	Maatschappelijke opgaven van het onderwijs	17
	Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd	17
	Elke leerling en student kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken	21
	Elke leerling en student draagt bij aan sociale samenhang in de samenleving	22
	Elke leerling en student slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt	23
	Elke leerling en student krijgt een passend aanbod en gelijke kansen	27
1.3	Kwaliteit & sturing	35
	Kwaliteit besturen	35
	Kwaliteit samenwerkingsverbanden	39
	Kwaliteit stelsel	41
	Uitgelicht: Aanvullend onderwijs	45
1.4	Reflectie	51
	Literatuur	54

1.1 Onderwijs ten tijde van corona

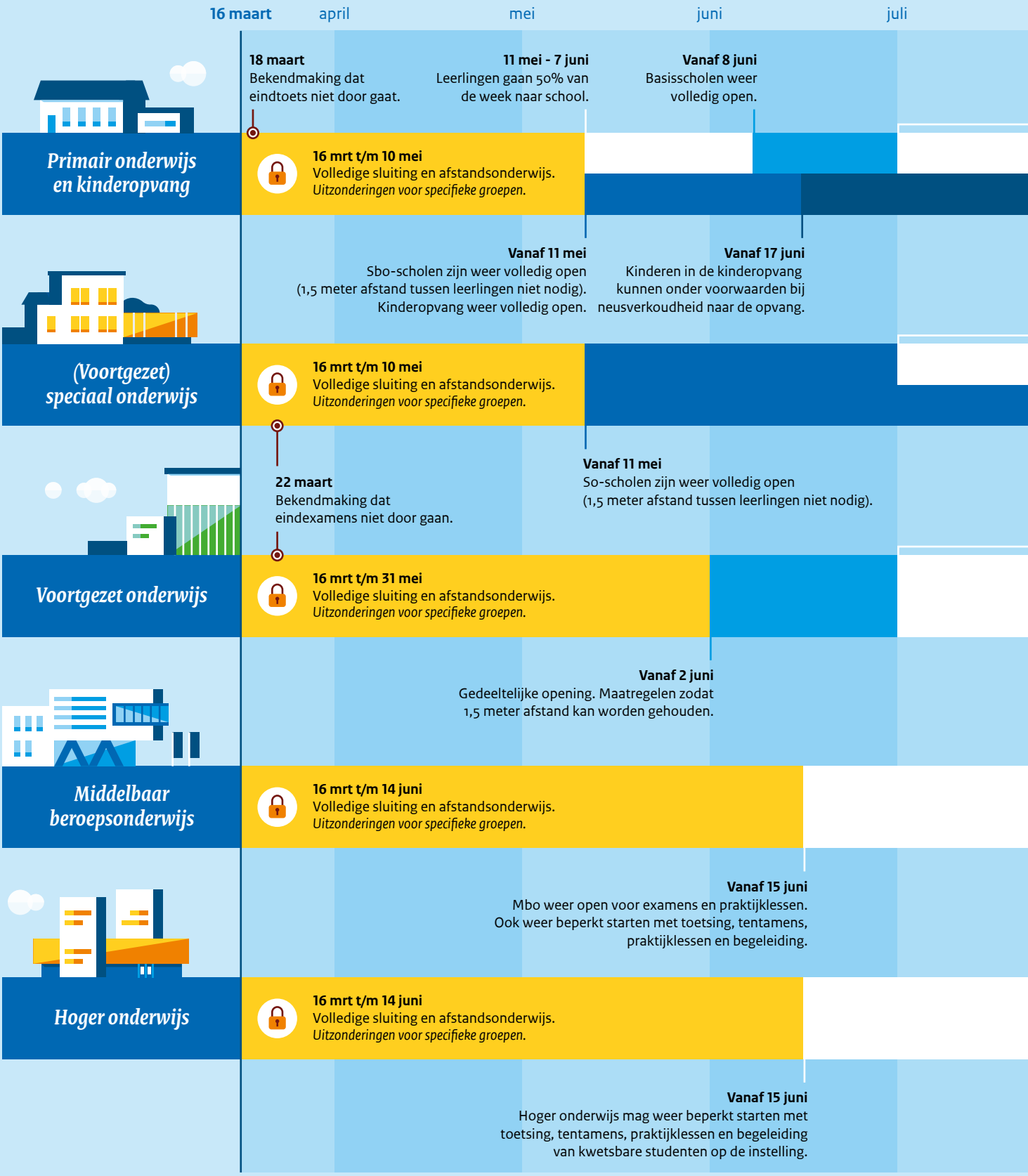
Enorme impact van de coronapandemie op het onderwijs • Ons onderwijs kwam in 2020 voor een ongekende opgave te staan. Op 16 maart 2020 ging het onderwijs enkele maanden op slot en waren de meeste leerlingen en studenten aangewezen op afstandsonderwijs. Vanaf 8 juni versoepelden de maatregelen: leerlingen in het primair en speciaal onderwijs konden weer naar school en later ook de leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs. In het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs mochten weer praktijkexamens plaatsvinden. Aan het eind van het jaar vond een tweede lockdown plaats, met vanaf 16 december weer een sluiting van alle onderwijslocaties.

Gedrevenheid, flexibiliteit en betrokkenheid van leraren, schoolleiders en ouders • Het onderwijs heeft in 2020 een forse inspanning geleverd, toonde veerkracht en vernieuwingsvermogen. Er moest meermaals snel en onder enorme druk omgeschakeld worden van fysiek onderwijs naar afstandsonderwijs, of een mengvorm van deze twee gerealiseerd worden. Er zijn in een ongekend tempo digitale vormen van onderwijs geïntroduceerd en daarmee ving het onderwijs veel op, vooral door de inzet van leraren en schoolleiders en de sterke digitale infrastructuur in ons land. Vooral ICT-bedreven leraren hebben hierbij een grote rol gespeeld en scholing en ondersteuning van collega's verzorgd. Daarnaast zijn besturen, gemeenten en andere organisaties bijgesprongen in verdere ondersteuning, inclusief het verzorgen van laptops, smartphones, webcams en digiborden. Er werd een beroep gedaan op ouders: van het faciliteren van het afstandsonderwijs met een plek om te leren en een laptop, tot het optreden als leraar. De flexibiliteit, creativiteit en betrokkenheid van alle betrokkenen is indrukwekkend.

Gemengd beeld, maar zorgen overheersen • Alle inspanningen konden niet wegnemen dat er aanhoudende zorg is over de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. Leerlingen en studenten hebben tijdens de coronacrisis niet optimaal kunnen leren en zich niet optimaal kunnen ontwikkelen, ondanks de grote inspanningen, niet alleen in het onderwijs, maar vaak ook in de thuissituatie. De coronacrisis heeft gevolgen gehad voor het aanbod en de onderwijstijd, voor de ontwikkeling en de (gelijke) kansen van leerlingen, voor stages en voor het arbeidsmarktperspectief. Ook de druk op docenten en schoolleiders nam verder toe. Bestaande problemen in het onderwijs lijken te worden uitvergroot.

Opdracht voor de toekomst • Wij schetsen een voorlopig beeld van het onderwijs ten tijde van corona en de gevolgen voor leerlingen en studenten. We baseren ons hierbij op de beschikbare informatie, onder andere over de opgelopen leerachterstanden. Veel is echter nog onbekend, niet alleen over de leerachterstanden maar ook over bijvoorbeeld het welzijn van leerlingen en studenten, over de sociaal-emotionele ontwikkeling en over hun arbeidsmarktkansen op de korte en langere termijn. Belangrijke informatie ontbreekt voor de ingewikkelde opdracht waar we nu voor staan; om de negatieve gevolgen voor leerlingen, studenten en uiteindelijk onze gehele maatschappij zo veel mogelijk te beperken.

COVID-19-maatregelen in het onderwijs in 2020



augustus | september | oktober | november | december | **januari 2021**

Vanaf 1 juli
Leerlingen hoeven geen 1,5 meter afstand meer te houden. Volwassenen onderling wel.

Vanaf 18 september
Leerlingen mogen bij neusverkoudheid onder bepaalde voorwaarden gewoon naar school.

Vanaf 16 december
Volledige sluiting en afstandsonderwijs.
Uitzonderingen voor specifieke groepen.

Vanaf 1 juli
Vso-scholen weer volledig open. 1,5 meter tussen leerlingen opgeheven. 1,5 meter blijft wel gelden tussen leerling en onderwijspersoneel onderling.

Vanaf 18 september
Leerlingen mogen bij neusverkoudheid onder bepaalde voorwaarden gewoon naar school.

Vanaf 16 december
Volledige sluiting en afstandsonderwijs.
Uitzonderingen voor specifieke groepen.

Vanaf 1 juli
Vo-scholen weer volledig open. 1,5 meter tussen leerlingen opgeheven. 1,5 meter blijft wel gelden tussen leerling en onderwijspersoneel onderling.

Vanaf 5 oktober
Dringend advies tot het dragen van mondkapjes voor vso-leerlingen en personeel (1) buiten de lessen en (2) in het lokaal bij beroepsgerichte vakken in het vso.

Vanaf 16 december
Volledige sluiting en afstands-onderwijs. *Uitzonderingen voor specifieke groepen.*

Vanaf 5 oktober
Dringend advies tot het dragen van mondkapjes voor leerlingen en personeel (1) buiten de lessen en (2) in het lokaal bij beroepsgerichte vakken in het vmbo en bij praktijkvakken in het praktijkonderwijs.

Vanaf 16 december
Volledige sluiting en afstandsonderwijs.
Uitzonderingen voor specifieke groepen.

Na de zomer
Er mogen meer activiteiten op locatie plaatsvinden, maar (1) er moet 1,5 meter afstand gehouden worden en (2) lessen en colleges moeten worden gespreid over de week zodat studenten gespreid kunnen reizen naar de locaties.

Vanaf 16 december
Volledige sluiting en afstandsonderwijs.
Uitzonderingen voor specifieke groepen.

Na de zomer
Er mogen meer activiteiten op locatie plaatsvinden, maar (1) er moet 1,5 meter afstand gehouden worden en (2) lessen en colleges moeten worden gespreid over de week zodat studenten gespreid kunnen reizen naar de locaties.

augustus | september | oktober | november | december | **januari 2021**

1.2 Maatschappelijke opgaven van het onderwijs

Maatschappelijke opgaven van het onderwijs • Voor een sterk onderwijsstelsel is het belangrijk dat er een gedeeld beeld is over waar het in de kern om gaat als we het over onderwijskwaliteit hebben. Dat geeft richting aan alle inspanningen, van die van de leraren in de klas tot die van de beleidsmakers en beslissers. Vaak gaat het in dit verband over de kerntaken of kernfuncties van het onderwijs. Die worden nog wel eens verschillend benoemd en gegroepeerd, maar qua strekking is er weinig verschil: het gaat om kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming, allocatie, selectie en gelijke kansen. Deze kerntaken zijn nog tamelijk algemeen. Wij concretiseren ze in wat we de maatschappelijke opgaven van het onderwijs noemen. Opgaven die in samenspraak met het onderwijsveld en de politiek tot stand komen en die net als de kerntaken in meer of mindere mate te relateren zijn aan de onderwijswetgeving. Opgaven die passen bij vraagstukken die steeds weer als actueel en als cruciaal voor onze leerlingen en studenten en voor onze samenleving naar voren komen. Opgaven die breed gedeeld worden. Het gaat om de volgende:

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

Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd

Te weinig leerlingen basisonderwijs halen streefniveau schrijven • Het referentieniveau 1F (zie kader) voor schrijven wordt door 73 procent van de leerlingen uit groep 8 behaald. 28 procent van de leerlingen beheerst het streefniveau 2F. Ten opzichte van eerdere peilingen, in 2009 en 1999, is het beheersingsniveau gelijk gebleven (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Het schrijfonderwijs richt zich op de correctheid van schrijven, eerder dan op de communicatieve of expressieve kant. Dit laatste is juist nodig om leerlingen te leren redeneren en na te denken. Meer aandacht voor verbreding van het schrijfonderwijs is nodig om leerlingen succesvol te laten zijn in het vervolgonderwijs, of om later goed te kunnen functioneren in de maatschappij. Dit geldt zeker ook voor het speciaal basisonderwijs (sbo), waar 33 procent van de leerlingen 1F haalt, terwijl bijna 50 procent van de leerlingen naar minimaal het vmbo uitstroomt. Deze leerlingen komen in het voortgezet onderwijs (vo) terecht zonder voldoende schrijfvaardigheid.

Te weinig leerlingen basisonderwijs halen het streefniveau rekenen • Het fundamentele niveau (1F) voor rekenen wordt door 82 procent van de leerlingen uit groep 8 beheerst. Slechts een derde van de leerlingen haalt het streefniveau (1S) (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). De ambitie dat 85 procent van de leerlingen het fundamentele niveau bereikt en 65

Referentieniveaus taal & rekenen

Sinds het schooljaar 2010/2011 zijn de referentiekaders taal en rekenen wettelijk van kracht voor po, vo en mbo. De referentieniveaus geven aan in welke mate leerlingen en studenten de basisvaardigheden taal en rekenen beheersen.

Er worden twee beheersingsniveaus onderscheiden. Voor het primair onderwijs gaat het om:

- 1F: Het fundamentele niveau, dat voor 85 procent van de leerlingen haalbaar zou moeten zijn.
- 2F/1S: Het streefniveau, dat voor 65 procent van de leerlingen bereikbaar zou moeten zijn.

Voor leerlingen en studenten staan de referentieniveaus garant voor een basisniveau van geletterdheid en gecijferdheid (het fundamentele niveau) en voor een streefniveau waarmee de stap naar vervolgonderwijs makkelijker is.

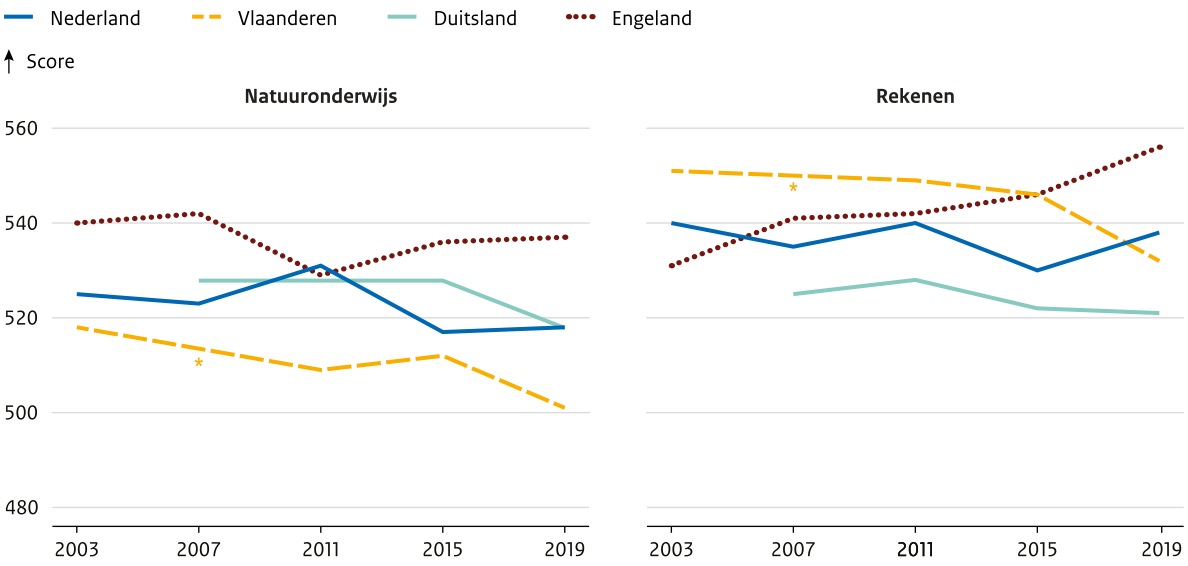
procent van de leerlingen het streefniveau, wordt niet behaald. De Centrale Eindtoets gaf in 2019 een gunstiger, maar nog niet het gewenste beeld: 94 procent van de leerlingen haalde het fundamentele niveau, maar slechts 47 procent haalde het streefniveau. Volgens internationaal vergelijkend onderzoek is het rekenniveau van Nederlandse leerlingen in groep 6 al sinds 2003 redelijk stabiel (Meelissen, Hamhuis, & Weijn, 2020). Dit is te zien in figuur 1. Ten opzichte van ons omringende landen rekenden onze 10-/11-jarigen in 2019 beter dan leeftijdgenoten uit Duitsland en Vlaanderen, maar duidelijk minder goed dan in Engeland. Leerlingen in groep 6 krijgen tijdens het schooljaar gemiddeld 197 uur aan rekenonderwijs, wat relatief veel is vergeleken met andere landen.

Schoolverschillen rekenprestaties • In de jaren 2016-2018 werden, volgens gegevens van Centrale Eindtoets, de landelijk gestelde ambities voor rekenen op 7 procent van de scholen gerealiseerd. Op deze scholen haalde tenminste 85 procent van de leerlingen het fundamentele niveau en 65 procent of meer ook het streefniveau rekenen. Dit zijn vrijwel allemaal scholen met een lage of gemiddelde schoolweging. Op de overgrote meerderheid van de basisscholen, 86 procent, halen de meeste leerlingen wel het fundamentele niveau, maar niet het streefniveau rekenen. Deze basisscholen vinden we bij alle typen leerlingenpopulaties, denominaties en in alle regio's. Tussen de scholen is de spreiding in het percentage leerlingen dat het streefniveau haalt groot, vooral bij de scholen met een gemiddelde schoolweging (een gemiddelde leerlingenpopulatie). Verder zitten scholen uit de grote steden (met uitzondering van Utrecht), relatief vaak in deze groep. Tot slot is er een kleine groep basisscholen waar meer dan 15 procent van de leerlingen het fundamentele niveau rekenen niet haalt. In de jaren 2016-2018 ging het om 7 procent.

Resultaten natuuronderwijs blijven achter bij rekenen • Volgens internationaal vergelijkend onderzoek zijn de prestaties van Nederlandse leerlingen op natuuronderwijs lager dan bij rekenen. In de afgelopen 24 jaar is het Nederlandse gemiddelde bovendien gedaald (Meelissen et al., 2020), hoewel het gemiddelde in 2019 praktisch gelijk is aan 2015 (figuur 1). Opvallend ten opzichte van andere landen is dat de instructietijd voor natuuronderwijs in Nederland laag is: gemiddeld 50 minuten per week. Als er sprake is van geïntegreerd projectonderwijs, is het gemiddelde 45 minuten per week. Leraren voelen zich bovendien vaak onvoldoende bekwaam om natuuronderwijs te geven. Maar 8 procent van de leraren heeft de afgelopen jaren vakinhoudelijke bijscholing gevolgd. Veel schoolleiders geven aan dat ze behoefte hebben aan een leerkracht die gespecialiseerd is in natuuronderwijs.

Beheersing referentieniveaus in brugklas zorgelijk • Cijfers over de mate waarin leerlingen aan het begin van de brugklas de referentieniveaus leesvaardigheid en rekenen beheersen, liggen lager dan die aan het einde van het basisonderwijs (bao). Een kwart van de

Figuur 1 Resultaat TIMMS natuuronderwijs en rekenen, Nederland vergeleken met omliggende landen



* Gegevens zijn niet beschikbaar voor Duitsland in 2003 en Vlaanderen in 2007.

Bron: Mullis et al., 2020

vo-leerlingen haalt bij lezen 1F niet, terwijl dit eind groep 8, volgens de Centrale Eindtoets, ongeveer 2 procent is. Bij rekenen haalt 45 procent van de leerlingen 1F niet (Emons, Frissen, & Straat, 2021). Dat de toets aan het begin van het schooljaar in het vo voor de leerling niet direct van belang is, speelt hier ongetwijfeld een rol, net als de wijze van normering. Toch dienen de referentieniveaus niet als toegangsbewijs voor een volgende schoolsoort, maar hebben leerlingen ze nodig om zich te kunnen redden in het vervolgonderwijs en de maatschappij. Als zo veel leerlingen zelfs niet het fundamentele niveau beheersen, dan is dit alarmerend. Zeker omdat vorig jaar duidelijk werd dat het in internationaal opzicht niet goed gaat met het leesniveau van onze 15-jarigen (Inspectie van het Onderwijs, 2020d). De cijfers vragen om verdiepend onderzoek naar oorzaken en om het meer systematisch volgen van de beheersing van basisvaardigheden in het vo.

Beheersing Nederlands en rekenen/wiskunde in brugklas in 2020 gedaald • Vergeleken met 2019 is het niveau van de vaardigheden leesvaardigheid, woordenschat en rekenen/wiskunde onder brugklassers licht gedaald. Leerlingen op alle niveaus, van vmbo-basis tot aan vwo, haalden lagere prestaties bij lezen en vooral bij rekenen (Emons et al., 2021). De terugval in 2020 is vermoedelijk het gevolg van de scholensluiting. Voor scholen betekent dit dat zij nu leerlingen in de brugklas hebben die in mindere mate de basisvaardigheden beheersen.

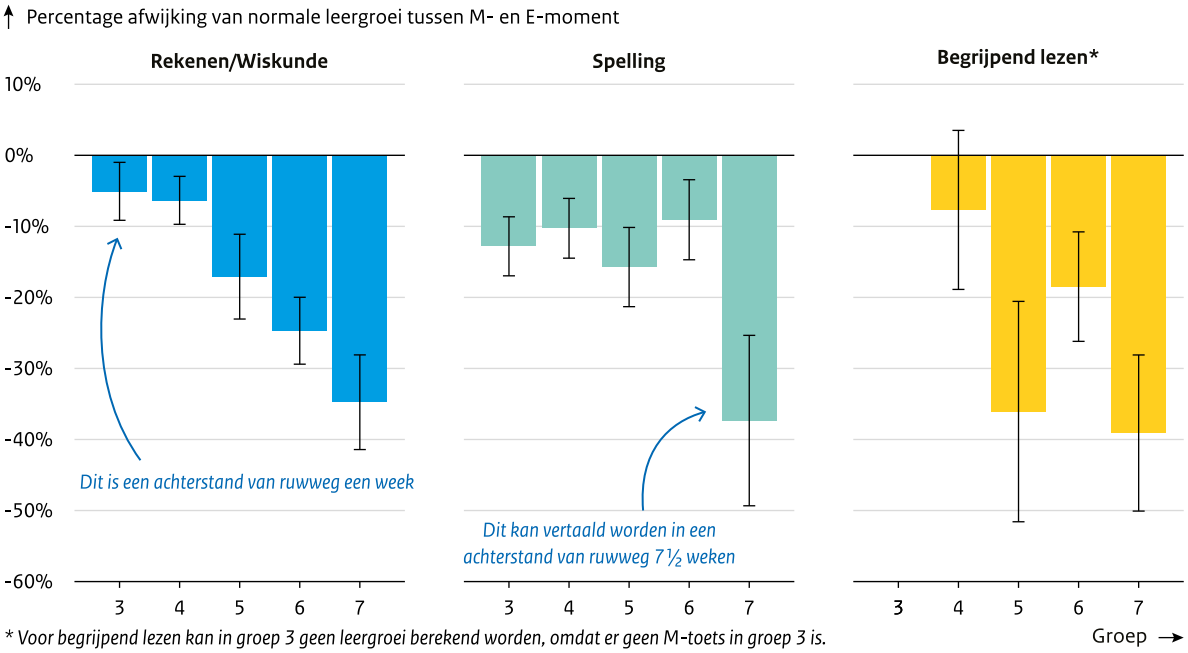
Zorgen over leesvaardigheid onder 15-jarigen blijven bestaan • Vorig jaar rapporteerden wij over de dalende prestaties van 15-jarigen op het gebied van leesvaardigheid. Uit internationaal vergelijkend onderzoek bleek dat 25 procent van de 15-jarigen risico loopt op laaggeletterdheid. Dit betreft vooral leerlingen uit het praktijkonderwijs (pro), vmbo-basis en vmbo-kader en leerlingen van lageropgeleide ouders (Gubbels et al., 2019). Het is onduidelijk of het onderwijs erin slaagt om deze leerlingen tijdig het basisniveau lezen bij te brengen, en of de eindtermen waar deze leerlingen naartoe worden geleid daarin voldoen.

Gebrekkig zicht op basisvaardigheden vo, mbo en ho • Het centraal examen is in 2020 komen te vervallen. Daarmee missen we een belangrijk ijkpunt in het vo. Bovendien volgen weinig scholen de ontwikkeling van hun leerlingen met genormeerde toetsen. Hierdoor kunnen zij niet of nauwelijks zeggen óf en hoe groot de achterstanden zijn. De prestaties van mbo-studenten op de centraal examens taal en rekenen worden niet stelselmatig gemonitord. Toch is dat van belang, omdat er geen zicht is op de mate waarin instromende studenten de referentieniveaus beheersen. Wel weten we dat vmbo-leerlingen, waarvan er veel doorstromen naar het mbo, gemiddeld lezen op een niveau dat lager ligt dan het OECD-gemiddelde (Gubbels et al., 2019). Monitoring van de ontwikkeling van de studenten in het mbo is temeer nodig, omdat de leesprestaties van Nederlandse 15-jarige leerlingen in internationaal opzicht in 2018 daalden. Ook in het hoger onderwijs (ho) is er geen breed zicht op de beheersing van de basisvaardigheden door studenten. Voor een kwart van de ouderejaarsstudenten in het ho die tijdens hun studie aanvullend onderwijs inschakelden, was een van de redenen dat het taalonderwijs Nederlands in de vooropleiding niet aansluit op dat wat er in de studie verwacht wordt.

Eerste beeld achterstanden zorgelijk • In meerdere onderzoeken, allemaal gericht op het basisonderwijs, is gekeken naar de resultaten van leerlingen in groep 4 tot en met 7 op de domeinen begrijpend lezen, rekenen/wiskunde en spelling. Voor de andere sectoren ontbreekt de nodige informatie om eenzelfde beeld te schetsen. In lijn met de uitkomsten van deze onderzoeken naar de impact van coronacrisis (Engzell et al.; 2020; Lek et al., 2020; OiS, 2020; Meshcheriakova et al., 2020), blijkt ook uit de leerlingvolgsysteemgegevens uit het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs dat basisschoolleerlingen (leerjaren 3 tot en met 7) tijdens de eerste scholensluiting in het voorjaar van 2020 minder leergroei hebben geboekt dan in dezelfde periode in eerdere jaren (figuur 2) (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Dit patroon is voor alle leerjaren in meer of mindere mate zichtbaar. Dit geldt voor elk van de 3 domeinen rekenen/wiskunde, spelling en begrijpend lezen. Wel zijn er duidelijke verschillen tussen de domeinen. Vooral bij begrijpend lezen zijn leerlingen minder vooruitgegaan: over alle leerjaren gemiddeld, hebben ze tussen de midden- en eindtoets (tussen januari/februari en juni/juli) 74 procent van de leergroei van eerdere cohorten doorgemaakt. Voor rekenen/wiskunde en spelling is dit respectievelijk 82 procent en 85 procent. Ook zijn er grote verschillen tussen leerjaren. Leerlingen in groep 7 maakten 65 procent van de normale leergroei door, leerlingen in groep 4 lieten 90 procent van de normale leergroei zien. Deze resultaten voor Nederland zijn vergelijkbaar met wat we weten uit andere landen (Chetty et al., 2020; Maldonado & De Witte, 2020).

Opgelopen achterstanden verschillen tussen groepen leerlingen • Bij leerlingen met hogeropgeleide ouders was tijdens de eerste scholensluiting gemiddeld genomen een minder grote daling in hun leergroei op de geteste domeinen te zien, dan bij leerlingen van lageropgeleide ouders. Dit verschil was het grootst in de eerste leerjaren. Bij leerlingen van hogeropgeleide ouders was bijvoorbeeld in groep 4 de leergroei niet significant anders dan in eerdere jaren, terwijl leerlingen

Figuur 2 Leergroei eerste helft 2020 ten opzichte van eerdere jaren



** Voor begrijpend lezen kan in groep 3 geen leergroei berekend worden, omdat er geen M-toets in groep 3 is.*

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021e, eigen berekeningen op basis van niet openbare CBS-microdata

van lageropgeleide ouders in groep 4 bij rekenen/wiskunde en spelling ongeveer 85 procent van de leergroei doormaakten ten opzichte van een normaal jaar. In de hogere leerjaren was er ook bij leerlingen van hogeropgeleide ouders een daling in de leergroei te zien, maar deze daling was nog altijd minder sterk dan bij leerlingen met lageropgeleide ouders. Ook het inkomen van de ouders speelde een rol. Leerlingen met ouders met hoge inkomens haalden tijdens de eerste scholensluiting meer leergroei dan leerlingen met ouders met lage inkomens. Ten slotte speelde migratieachtergrond een rol, zij het een kleinere dan de opleiding of het inkomen van de ouders. Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond hebben vooral in begrijpend lezen en spelling minder leergroei doorgemaakt dan leerlingen zonder migratieachtergrond. De gevolgen zijn het grootst voor leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond die niet in een westers land zijn geboren. Vergeleken met een regulier jaar, maakten deze leerlingen in groep 3 bij spelling 75 procent van de leergroei door. Voor leerlingen zonder migratieachtergrond was dat 89 procent.

Schoolverschillen bao in leergroei • Tijdens de eerste scholensluiting verschilden scholen in de mate waarin hun leerlingen evenveel leerden als in eerdere jaren (NCO, 2021). Op bijna alle scholen haalden leerlingen voor rekenen/wiskunde (97 procent) en spelling (97 procent) gemiddeld minder leergroei dan in voorgaande jaren. Er zijn maar enkele scholen (3-4 procent) die voor rekenen/wiskunde en spelling met hun leerlingen gemiddeld meer leergroei hebben behaald. Voor begrijpend lezen werd op 64 procent van de scholen gemiddeld minder leergroei behaald. Over de 3 domeinen rekenen/wiskunde, spelling en begrijpend lezen heen, haalde 92 procent van de scholen een lagere gemiddelde leergroei in de eerste helft van 2020.

Scholen ondernamen actie om achterstanden voor te blijven of in te lopen • Veel scholen boden extra ondersteuning aan individuele leerlingen die achterstanden hadden opgelopen. Basisscholen maakten vaker dan voorheen gebruik van extra onlinehulpmiddelen voor hun leerlingen (Smeets et al., 2021). Er werd vaak gebruikgemaakt van de beschikbare extra gelden om extra ondersteuning te kunnen aanbieden. In het po gebeurde dit door bijna 75 procent van de scholen. In het vo is er voor 60 procent van de scholen in het pro subsidie aangevraagd, in het vmbo 90 procent en in havo/vwo 95 procent. Meer dan de helft van de po-schoolleiders gebruikte het extra geld voor leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften door de scholensluiting, en dan voornamelijk voor lezen (62 procent van de programma's), rekenen en taal (beiden 60 procent). In het vo werden de subsidiegelden gebruikt voor onder meer het bijspijkeren van beroepsgerichte vakken en/of het bieden van extra aandacht voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen.

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

Persoonsvorming een maatschappelijke opgave van het onderwijs • Het is voor een ieder van belang om te leren hoe men zich verhoudt tot zichzelf, tot anderen, tot zijn omgeving en hoe om te gaan met uitdagingen. Ook moet een leerling of een student vroeg beslissen in welke richting hij of zij zich wil ontwikkelen. Veel lastige en ingrijpende keuzes moeten al jong gemaakt worden, en daarbij is zelfkennis noodzakelijk. Welke ambities heb ik, waar liggen mijn sterke punten, waar liggen mijn kansen, hoe maak ik keuzes? Individuele ontplooiing en brede ontwikkeling van talenten is van individueel belang en heeft intrinsieke waarde: het maakt mensen tot wie ze zijn. Een van de opgaven voor het onderwijs is om jongeren hierin te begeleiden. Het is aan scholen en instellingen zelf om te bepalen hoe zij invulling geven aan deze maatschappelijke opgave van het onderwijs. De overheid stelt zich daarbij dus terughoudend op. Betrokkenen mogen wel verwachten dat scholen en instellingen zich verantwoorden richting leerlingen, ouders en andere partners over de manier waarop zij hun visie op persoonsvorming in het onderwijs tot uitdrukking laten komen en dat zij, net als bij andere vakgebieden, ook evalueren of de eigen doelstellingen worden behaald en eventueel bijgesteld als dat nodig is.

Zicht op de invullingen van persoonsvorming ontbreekt • Meningen over wat persoonsvorming inhoudt, verschillen. Voorschriften en consensus zijn er niet. Persoonsvorming kent geen wettelijke eisen en maakt daarom geen expliciet onderdeel uit van het onderzoekskader van de Inspectie van het Onderwijs. Er ontbreekt een systematisch overzicht van wat er op dit vlak gebeurt op scholen en instellingen. Het is een gemiste kans om de inspanningen die scholen en instellingen op dit terrein leveren, onbekend te laten. Dit beperkt namelijk de mogelijkheden om inzicht te krijgen in wat deze inspanningen opleveren voor de ontwikkeling van leerlingen en studenten en om te leren van de goede voorbeelden.

Verschillende voorbeelden van persoonsvorming in de praktijk • Inspecteurs zien in de praktijk mooie voorbeelden van onderwijs gericht op brede ontplooiing van leerlingen en studenten. We zien ook dat scholen en opleidingen daarin verschillen. Dat vloeit gedeeltelijk voort uit de eigen visie: wat zijn de idealen die de school nastreeft en hoe ondersteunt ze jonge mensen? Inspecteurs zien ook dat de mate waarin scholen hier doordacht invulling aan geven, varieert. Op sommige scholen is persoonsvorming duidelijk vormgegeven, vanuit een visie, herkenbaar in lessen en in vakoverstijgende activiteiten. Op andere scholen is de aandacht meer impliciet, versnipperd of afhankelijk van individuele leraren. In het kader hieronder schetsen we een (onvolledig) beeld van de invulling die scholen en instellingen hier in de praktijk aan geven.

Welbevinden van leerlingen en studenten onder druk door corona • Eenzaamheid en beperkt welbevinden komen bij meer leerlingen en studenten voor dan vóór de pandemie. Uit verschillende bronnen worden de signalen over het welbevinden van jongeren steeds ernstiger (zie ook hoofdstukken 3, 5 en 6). Volgens de scholen in het funderend onderwijs lijken de problemen bij leerlingen die moeite hebben met sociale en emotionele vaardigheden te verergeren, vooral tijdens de scholensluitingen. Daarnaast moeten leerlingen met afstandsonderwijs meer zelfinitiatief tonen als ze ergens mee zitten, iets dat niet alle leerlingen doen of durven. Inspecteurs zien en horen een verminderde motivatie. Gebrek aan structuur, regelmaat en duidelijkheid speelt leerlingen ook parten. Werkhouding en motivatie wordt steeds meer als probleem genoemd.

Mogelijke elementen van persoonsvorming

Persoonsvorming als zelfontplooiing • Persoonsvorming kan worden opgevat als de ontwikkeling van de identiteit en het karakter van een individu in relatie tot anderen en tot zijn of haar omgeving. Het doel kan dan zijn dat een leerling of student zich leert te verhouden tot verschillende en vaak tegenstrijdige waarden, eisen en belangen waar hij of zij mee te maken krijgt.

Persoonsvorming als talentontwikkeling • Steeds meer scholen geven aandacht aan het personaliseren van onderwijs, met als doel om de individuele talenten van leerlingen en studenten zo goed mogelijk tot ontwikkeling te brengen. Denk daarbij aan maatwerkactiviteiten, plusklassen, sportklassen, excellentietrajecten en flexibele vormen van onderwijs. In vrijwel alle onderwijssectoren zien we steeds meer flexibele en samenwerkingstrajecten (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2019; 2020d).

Persoonsvorming als loopbaanoriëntatie • Loopbaanoriëntatie is een belangrijke manier om leerlingen te ondersteunen op hun weg naar vervolgonderwijs en arbeidsmarkt. Het onderwijs ondersteunt leerlingen en

studenten in het krijgen van zicht op de eigen vaardigheden, drijfveren, ambities en de mogelijkheden om deze te vertalen naar een passende maatschappelijke positie. Scholen organiseren beroepenmarkten, (maatschappelijke) stages en voeren plaatsingsgesprekken.

Persoonsvorming door het opdoen van nieuwe ervaringen • Bij persoonsvorming kan het ook gaan om ervaringen: scholen en instellingen zorgen voor nieuwe ervaringen die bijdragen aan het wereldbeeld van leerlingen en studenten. Daarbij gaat het om ervaringen die zij normaal gesproken binnen hun eigen leefwereld niet zouden hebben. Voorbeelden zijn (internationale) uitwisselingsprojecten, of samenwerkingsprojecten met andere scholen of opleidingen.

Persoonsvorming door leren kritisch te denken • Kritisch kunnen denken draagt eraan bij dat leerlingen en studenten het vermogen ontwikkelen om zelfstandig tot weloverwogen en beargumenteerde afwegingen, oordelen en beslissingen te komen. Scholen en instellingen kunnen leerlingen en studenten hierbij ondersteunen door hier bijvoorbeeld aandacht aan te besteden in het reguliere lesaanbod. Dit vraagt om ruimte voor reflectie, discussie en over de lesstof.

Persoonsvorming als persoonlijkheidsvorming • Door zicht te krijgen op persoonlijkheidskenmerken van leerlingen die ontwikkeld of gestimuleerd kunnen worden, en daarmee kunnen bijdragen aan het succes van jongeren in onderwijs en maatschappij, kunnen scholen en opleidingen een bijdrage leveren aan persoonlijkheidsvorming. In de praktijk organiseren scholen veel activiteiten in dit kader, zoals debatingclubs, of faalangsttrainingen.

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

Het belang van burgerschap opnieuw duidelijk • Dat burgerschap belangrijk is, wordt soms op afschuwelijke wijze duidelijk. Zo ook door de moord op de Franse geschiedenisleraar Samuel Paty, nog niet zo lang geleden. De aanleiding was een les burgerschap, waar het ging over verdraagzaamheid en vrijheid voor iedereen om haar of zijn mening te uiten. Ook in Nederland onderstreepte de moord nog eens het belang van burgerschapsonderwijs en het gegeven dat praten over verschillen van mening soms moeilijk is. En evenzo de coronapandemie, die opnieuw duidelijk maakt dat omgaan met verschil, verbinding en solidariteit onmisbare ingrediënten zijn voor een leefbare samenleving. Scholen kunnen daaraan bijdragen door de bevordering van burgerschapscompetenties. Het onderwijsstelsel kan daaraan bijdragen door segregatie in het onderwijs terug te dringen. Dat de scheidslijnen in de samenleving zich steeds meer vertalen naar het onderwijs, waarin leerlingen uit verschillende groepen weinig met elkaar in contact komen, zelfs als zij naar de zelfde school gaan maar verschillende onderwijstypes volgen, onderstreept niet alleen die opgave, maar maakt het er ook niet gemakkelijker op (Vogels, Turkenburg, & Herweijer, 2021).

Inzicht in burgerschapsresultaten nodig • De inspectie uit al geruime tijd haar zorgen over de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs. Ondanks positieve ontwikkelingen, zoals toegenomen aandacht voor burgerschap van scholen, programma's voor versterking van burgerschapsonderwijs en het voornemen van de regering de wettelijke burgerschapsopdracht te verduidelijken, ziet de inspectie voor de belangrijkste aandachtspunten nog weinig verbetering. Het gaat dan om het kiezen van concrete leerdoelen, een expliciete aanpak en inzicht in resultaten. Succesvolle verwerving van sociale en maatschappelijke competenties is een belangrijke indicatie voor de effectiviteit van burgerschapsonderwijs. Gebrekkig inzicht in opbrengsten is niet alleen een probleem omdat de kwaliteit van onderwijs en de mogelijkheden voor verbetering onduidelijk zijn. Als inzicht ontbreekt in wat studenten hebben geleerd, is ook afstemming op wat nodig is niet goed mogelijk. Inzicht in resultaten is zo een onmisbare schakel in kwaliteitszorg, maar op veel scholen en instellingen is daarvan onvoldoende sprake.

Randvoorwaarden voor effectief burgerschapsonderwijs • Scholen waar leerlingen aangeven dat er sprake is van een prettig en open schoolklimaat, zijn ook scholen waar leerlingen relatief gunstige burgerschapsresultaten halen (Geboers et al., 2013; Maurissen, 2018; Wanders et al., 2020). De gemiddelde verschillen in de beleving van de ruimte om er bijvoorbeeld een eigen mening op na te houden zijn relatief groot, waarbij zowel sprake is van scholen waar leerlingen aangeven dat die ruimte er weinig is, als van scholen waar leerlingen zeer positief oordelen over ruimte voor meningsverschillen (Coopmans et al., 2020). Een open schoolklimaat hangt ook samen met de kwaliteitscultuur binnen de school, zoals de steun die leraren van de schoolleiding ervaren, de mate waarin sprake is van een gezamenlijk gedragen

visie en het vertrouwen dat leraren in hun leerlingen stellen. Ook het belang dat de school aan burgerschap hecht, speelt een rol en de manier waarop dat zich vertaalt naar de praktijk (Coopmans et al., 2020).

Zicht op (sociale) veiligheid • Dat onderwijs veilig moet zijn, behoeft geen toelichting. Een veilig en prettig klimaat is een voorwaarde om te kunnen leren en bevordert succesvolle sociale en maatschappelijke vorming. Periodiek landelijk onderzoek laat al geruime tijd zien dat de overgrote meerderheid van de leerlingen in het bao en vo zich veilig voelt op school, hoewel over de jaren ook sprake blijft van een groep leerlingen die aangeeft te worden gepest. Een belangrijk onderdeel van de wettelijke zorgplicht voor de sociale veiligheid, is het jaarlijks monitoren van de veiligheidsbeleving van leerlingen door de school. In de afgelopen jaren nam het aantal scholen dat aan die verplichting invulling gaf en voldeed aan toezending van de gegevens aan de inspectie steeds verder toe, tot zo'n 80 procent in het po en 84 procent in het vo in schooljaar 2018/2019. Die trend zette zich in schooljaar 2019/2020 niet verder door, vanwege de gevolgen van de coronapandemie. Door de sluiting van veel scholen in het voorjaar van 2020, ontbrak het veel scholen aan mogelijkheden de monitoring uit te voeren en heeft de inspectie in schooljaar 2019/2020 niet handhavend opgetreden. Hoewel scholen veel inspanningen doen om alle leerlingen in beeld te houden, is er zorg over de invloed van herhaalde en langdurige scholensluiting en afstandsonderwijs op de veiligheidsbeleving (zoals vanwege digitaal pesten) en het welbevinden van leerlingen.

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

Vervolgonderwijs

Trendbreuken in-, door- en uitstroom naar aanleiding van corona • De coronapandemie heeft gevolgen gehad voor de in-, door- en uitstroom van leerlingen en studenten in het vervolgonderwijs. Bao-leerlingen hebben gemiddeld een lager schooladvies gekregen, er is minder op- en afstroom en veel meer leerlingen zijn geslaagd voor vervolgonderwijs dan we op basis van voorgaande jaren zouden verwachten. Deze trendbreuken, die hieronder verder worden beschreven, hebben in potentie gevolgen voor de kansen van leerlingen en studenten. Het is in dit stadium nog niet goed te zeggen wat deze gevolgen precies zijn, maar wel is het zeker dat we dit nauwlettend moeten volgen en dat we de flexibiliteit binnen het stelsel moeten inbouwen om eventuele nadelige gevolgen te repareren, voordat leerlingen en studenten hier hinder van ondervinden in het vervolgonderwijs of op de arbeidsmarkt.

Leerlingen krijgen lager basisschooladvies, kansenongelijkheid vergroot • In het bao hebben leerlingen in 2020 gemiddeld een lager schooladvies gekregen (Inspectie van het Onderwijs, 2021j). Er waren vooral minder adviezen voor havo tot en met vwo (45 procent in 2020, ruim 3 procentpunt minder dan in 2019). In 2020 kon de eindtoets in het bao niet afgenomen worden, waardoor leerlingen geen kans op herziening van het advies kregen. Hierdoor liepen naar schatting 14.000 leerlingen een hoger schooladvies mis (Swart et al., 2020). Het gaat hierbij relatief vaak om leerlingen met een migratieachtergrond, kinderen van laagopgeleide ouders en kinderen van ouders met een laag inkomen.

Eindtoets voor s(b)oleerlingen ging niet door • Leerlingen in het so, uitgezonderd zeer moeilijk lerende en meervoudig gehandicapte leerlingen, zouden in 2020 voor het eerst verplicht deelnemen aan de eindtoets. Maar ook hier kon de toets niet doorgaan. Daarmee kregen de leerlingen geen aanvulling op hun schooladvies. Dit geldt ook voor het sbo. In het s(b)o spelen ontwikkelingsperspectieven en de inschatting van de school een belangrijke rol in het bepalen van het schooladvies. De eindtoets kan een extra, objectief en breder beeld van de leerlingen geven en kan de leerlingen daardoor extra kansen bieden.

Veel minder leerlingen bleven zitten in het vo • Nadat in 2018 en 2019 steeds meer leerlingen bleven zitten, is het aandeel zittenblijvers in 2020 in alle schoolsoorten en leerjaren gedaald (Inspectie van het Onderwijs, 2021l). Ongeveer 30.000 leerlingen bleven zitten (4,2 procent); in 2019 waren dat 45.000 leerlingen (6,3 procent). Vooral in leerjaar 3 van de havo en het vwo was er een afname: daar halveerde het aandeel zittenblijvers. Ook onder leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie daalde het aandeel zittenblijvers: 4,5 procent bleef zitten, in 2019 was dat nog 7,2 procent. Van de leerlingen zonder migratieachtergrond bleef 3,5 procent zitten, tegen 5,5 procent in 2019. De afname van het aantal zittenblijvers is onder andere een gevolg van de soepelere overgangscriteria die scholen hanteerden als gevolg van de coronacrisis.

Veel meer geslaagden in het voortgezet onderwijs • In 2020 is bijna 99 procent van alle examendeelnemers geslaagd. In 2019 was dit 92 procent. In 2020 is het centraal examen afgelast in verband met de coronapandemie, en is er op basis van de resultaten van de schoolexamens bepaald of een leerling geslaagd is. Alle leerlingen hadden de mogelijkheid om met resultaatverbeteringstoetsen (RV-toetsen) hun gemiddelde schoolexamencijfer voor een vak op te halen. Schoolleiders schatten in dat zonder de RV-toetsen ongeveer 3 procent minder leerlingen

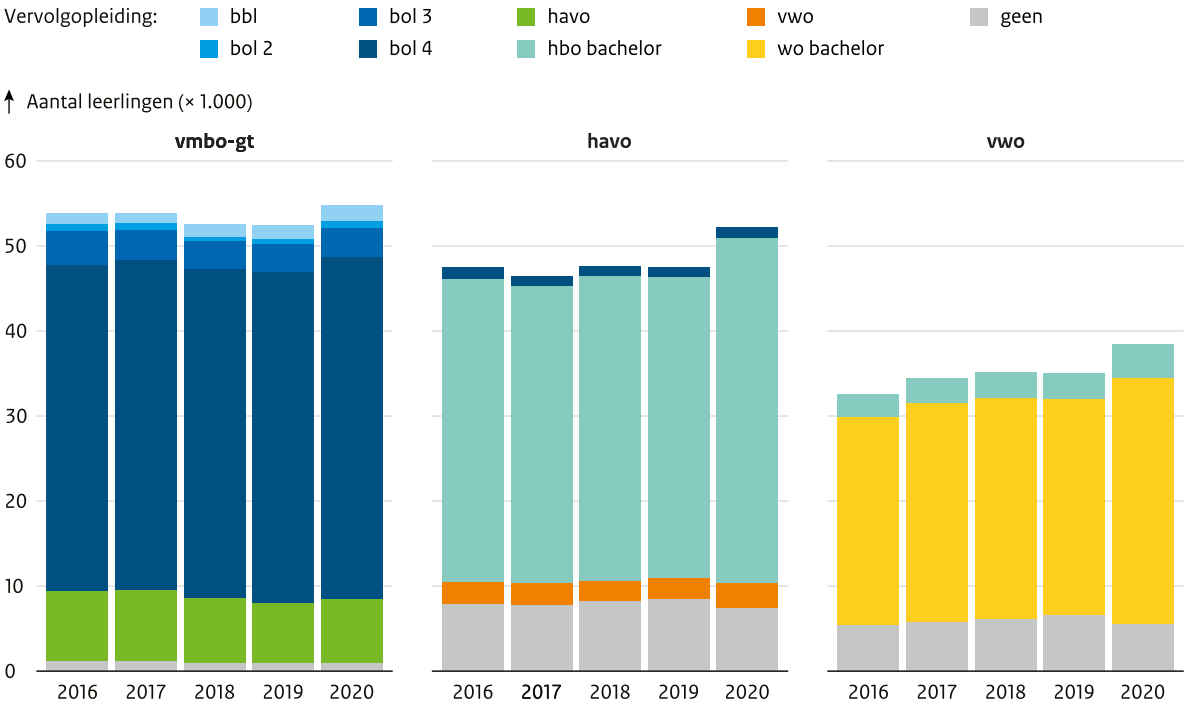
hun diploma zouden hebben gehaald (Inspectie van het Onderwijs, 2020b).

Uitval mbo afgenomen • De uitval uit het mbo nam af in 2020: minder studenten verlieten ongediplomeerd het mbo dan voorheen (Inspectie van het Onderwijs, 2021h). Dit kan komen door de minder aantrekkelijke arbeidsmarkt (zie hieronder). Hoewel een deel van de mbo-studenten door de coronapandemie (JOB, oktober 2020) vertraging verwacht op te lopen, was dit in het studiejaar 2019/2020 nog maar beperkt zichtbaar. De inschrijvingsduur van studenten, zeker op niveau 2, is al wel iets toegenomen. Ook wisselden studenten minder vaak van opleiding (OCW, 2020).

Leerlingen en studenten lopen werkervaring mis door gebrek aan stageplaatsen • Als gevolg van de coronacrisis zijn er aan het begin van schooljaar 2020/2021 minder stageplaatsen dan een jaar eerder (SBB, 2020). Scholen en mbo-instellingen maken zich zorgen dat de tekorten verder oplopen en het steeds moeilijker wordt om leerlingen en studenten aan een stageplaats te helpen. Dit heeft tot gevolg dat leerlingen en studenten vertraging oplopen. Mbo-instellingen maken zich ook zorgen over de kwaliteit van de stageplaatsen die er wel zijn. De begeleiding van studenten staat onder druk, enerzijds omdat de druk op de sectoren hoog kan zijn en anderzijds omdat er bij het leerbedrijf thuisgewerkt wordt. Ook ho-studenten wijzen op verminderde begeleiding bij het vinden van een stage en minder kansen op het lopen van een stage. Ongeveer 13 procent van de ouderejaarsstudenten hbo-bachelor geeft aan dat ze door de coronamaatregelen niet voldoende zijn voorbereid op een goede start op de arbeidsmarkt. In de wo-master gaat het om 6 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Ook voor leerlingen in het vo en het vso leverde dit problemen op. Bij veel vmbo- en vso-scholen kon het traject van praktijkvorming en stage sinds maart 2020 niet op de gebruikelijke wijze plaatsvinden. Er waren minder praktijklessen en veel individuele of groepsstages werden vertraagd, of konden niet doorgaan. Hierdoor misten veel jongeren de gelegenheid om in levensechte situaties praktijk- en werkervaring op te doen en werknemers-vaardigheden te ontwikkelen.

Doorstroom naar ho neemt toe • Vanuit het mbo zijn in 2020 bijna 3.500 meer studenten dan in 2019 naar het ho gegaan. Circa 1.200 voormalig mbo'ers waren aan het begin van studiejaar 2020/2021 nog ongediplomeerd (OCW, 2020): zij hebben een half jaar de tijd gekregen om alsnog het mbo 4-diploma te halen terwijl ze en hbo-bacheloropleiding of een Ad-opleiding volgen. De directe doorstroom van havo en vwo naar ho is in 2020 sterk gestegen, zowel in relatieve als in absolute zin (figuur 3). 76,3 procent van de gediplomeerde havisten

Figuur 3 Doorstroom van vo naar vervolgonderwijs 2016–2020



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021l

maakte de overstap naar een hbo-bacheloropleiding (in 2019 73,7 procent) en 75,1 procent van de gediplomeerde vwo'ers ging verder met een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs (wo) (in 2019 72,1 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2021l). Ook was er een toename van de doorstroom van vwo naar hbo. Ook binnen het ho neemt de doorstroom van wo–bachelor naar wo-master toe (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Door het loslaten van de 'harde knip' in 2020 kunnen meer wo-bachelorstudenten al zonder diploma met hun master beginnen.

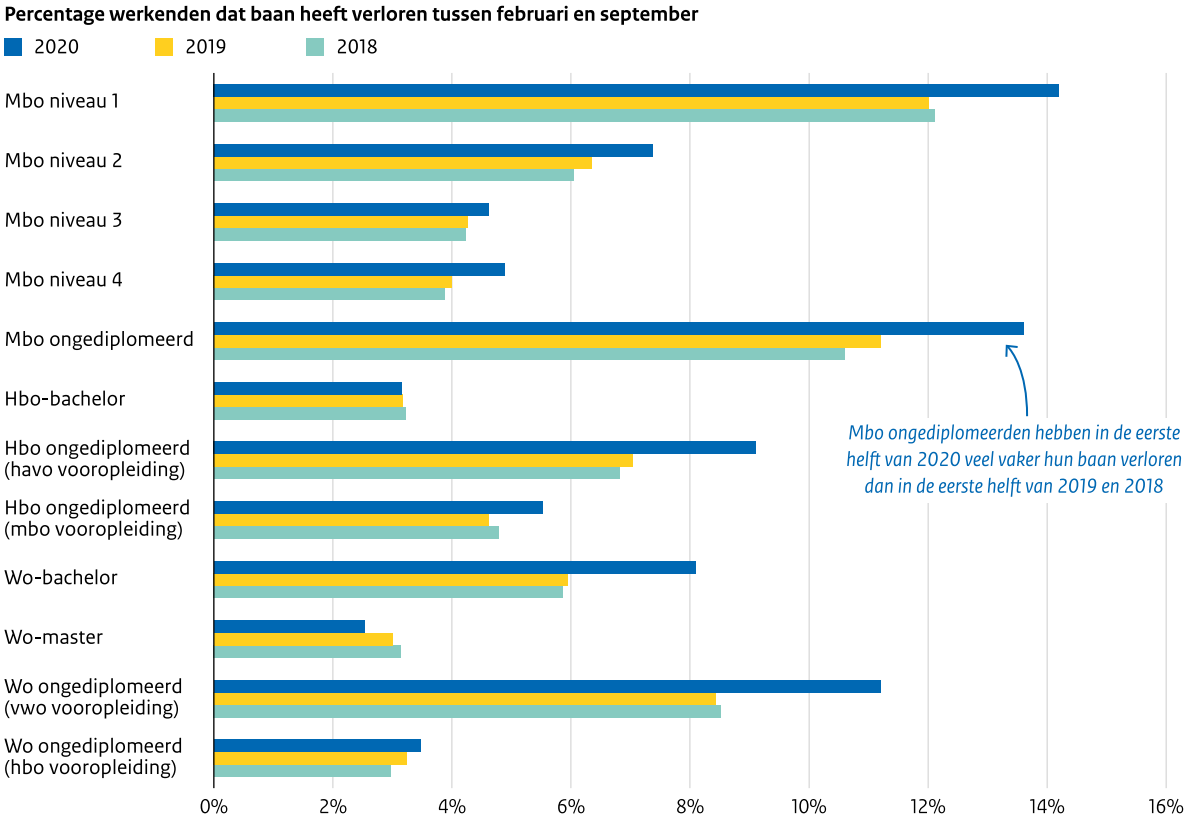
Minder studenten vallen uit in het ho • De uitval uit het ho is sterk afgenomen. 11,5 procent van de hbo-bachelorstudenten heeft het hoger onderwijs binnen een jaar verlaten (zie ook hoofdstuk 6). In eerdere jaren schommelde dit tussen de 15 en 16 procent. Ook in de wo-bachelor is de uitval in 2020 afgenomen naar 5 procent, een daling van bijna 2 procentpunt. Deze daling hangt mogelijk samen met het niet toepassen van het bindend studieadvies aan het eind van studiejaar 2019/2020. In het ho nam het diplomarendement in het hbo licht toe en is in het wo niet veranderd. Een meerderheid van ouderejaars-studenten, ongeveer 60 procent, geeft ons aan (nog) geen studievertraging te hebben opgelopen als gevolg van de coronamaatregelen (Inspectie van het Onderwijs, 2021f).

Arbeidsmarkt

Meeste jongeren vinden moeilijker een baan • Jongeren die recent het onderwijs achter zich lieten, vonden minder vaak werk (Inspectie van het Onderwijs, 2021k). Dit geldt voor bijna alle onderwijssoorten en -niveaus, op enkele uitzonderingen na, zoals de wo-bachelor en hbo-master. Ook niet-werkende wo-mastergediplomeerden hadden in de eerste helft van 2020 meer moeite om werk te vinden. Ongeveer 58 procent van de niet-werkende recent afgestudeerden met een wo-masterdiploma vond werk, tegen 60 procent in vorige jaren. Hoewel wo-mastergediplomeerden niet vaker hun baan verloren, hadden zij wel iets meer moeite een baan te vinden als zij geen werk hadden aan het begin van de coronapandemie.

Vaker baanverlies onder jongeren met migratie-achtergrond • In de afgelopen tien jaar nam het aandeel werkenden onder recent afgestudeerden met een niet-westerse migratieachtergrond (tweede generatie)

Figuur 4 Baanverlies tussen februari en september, jongeren die tussen 2010 en 2020 het onderwijs verlieten



Dit betreft jongeren die de afgelopen tien jaar het onderwijs hebben verlaten

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021k, eigen berekeningen op basis van niet openbare CBS-microdata

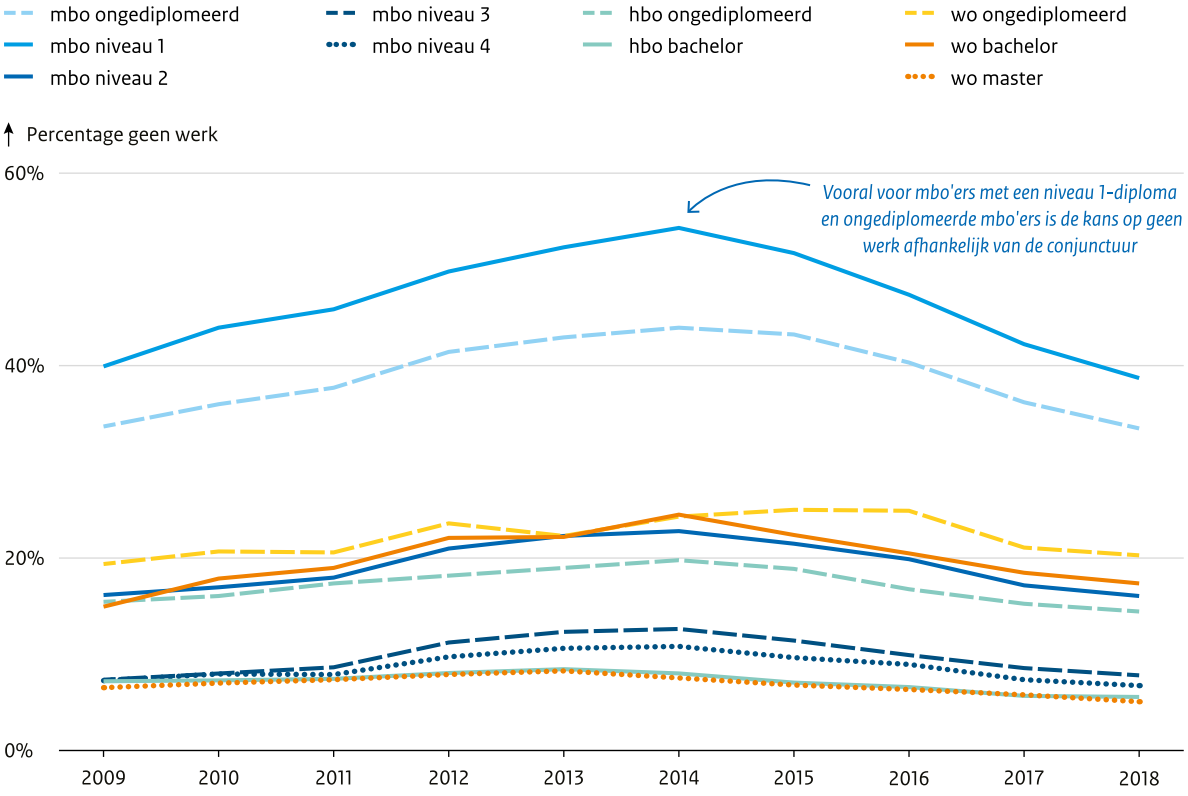
langzaamaan toe. Het verschil met leeftijdgenoten zonder migratieachtergrond werd over het algemeen kleiner. In de eerste helft van 2020 verloren de jongeren met een tweedegeneratie migratieachtergrond relatief vaker hun baan dan jongeren zonder migratieachtergrond. Het verschil tussen beide groepen nam vooral toe onder mbo-gediplomeerden en onder studenten die ongediplomeerd het onderwijs verlaten.

Ongediplomeerden hardst getroffen • In de eerste helft van 2020 verloor 1 op de 7 ongediplomeerde mbo'ers die het onderwijs in de afgelopen 10 jaar verlieten hun baan (figuur 4). In eerdere jaren was dit ongeveer 1 op de 9. Ook was het baanverlies groter onder studenten die ongediplomeerd het wo verlieten: 11 procent ten opzichte van 8 procent in eerdere jaren. Het verschil met eerdere jaren is bij de jongeren die het meest recent het onderwijs verlieten, nog duidelijker. Meer dan 1 op de 5 ongediplomeerden uit het mbo en 1 op 4 ongediplomeerden uit het wo verloor tussen februari en september hun baan in loondienst. In eerdere jaren was dit respectievelijk 1 op de 6 en 1 op de 7.

Ongediplomeerde mbo'ers conjunctuurgevoelig • Na jaren van economische crisis trok in 2014 de arbeidsmarkt aan en daalde het aantal werklozen. De mate waarin deze conjunctuurbeweging gevolgen had voor studenten die hun opleiding verlieten, was sterk wisselend. Vooral onder mbo-studenten die het onderwijs zonder diploma verlieten en voormalig studenten van de entreeopleiding, was er ook tijdens de hoogconjunctuur al een groot aandeel niet-werkenden. Dat aandeel niet-werkenden nam sterk toe op het moment dat de arbeidsmarkt verslechterde en nam relatief sterk af toen de arbeidsmarkt aantrok. Voor studenten die het ho verlieten met een hbo- of wo-diploma waren de gevolgen van de conjunctuurbeweging nauwelijks merkbaar, het aandeel niet-werkenden bleef nagenoeg gelijk (figuur 5).

Baanverlies ongediplomeerden in specifieke branches • In economisch opzicht relatief zwaar getroffen branches, zoals logies, drank- en maaltijdverstrekking, groot- en detailhandel en reparatie van auto's hangt de kans op baanverlies samen met het hebben van een diploma. In deze branches behielden degenen met een diploma vaker hun baan dan diegenen die het onderwijs ongediplomeerd verlieten, zowel op mbo-, hbo- als wo-niveau. In sommige sectoren is het verschil in baanverlies tussen 2019 en 2020 en tussen

Figuur 5 Gevolgen conjunctuur voor verschillende opleidingsniveaus



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021k, eigen berekeningen op basis van niet openbare CBS-microdata

gediplomeerd en ongediplomeerde groot: in de groot- en detailhandel nam het baanverlies onder ongediplomeerde hbo'ers met een havo-vooropleiding tussen 2019 en 2020 met 2,6 procentpunt toe, terwijl dit voor de gediplomeerden uit de hbo-bacheloropleidingen 0,1 procentpunt was.

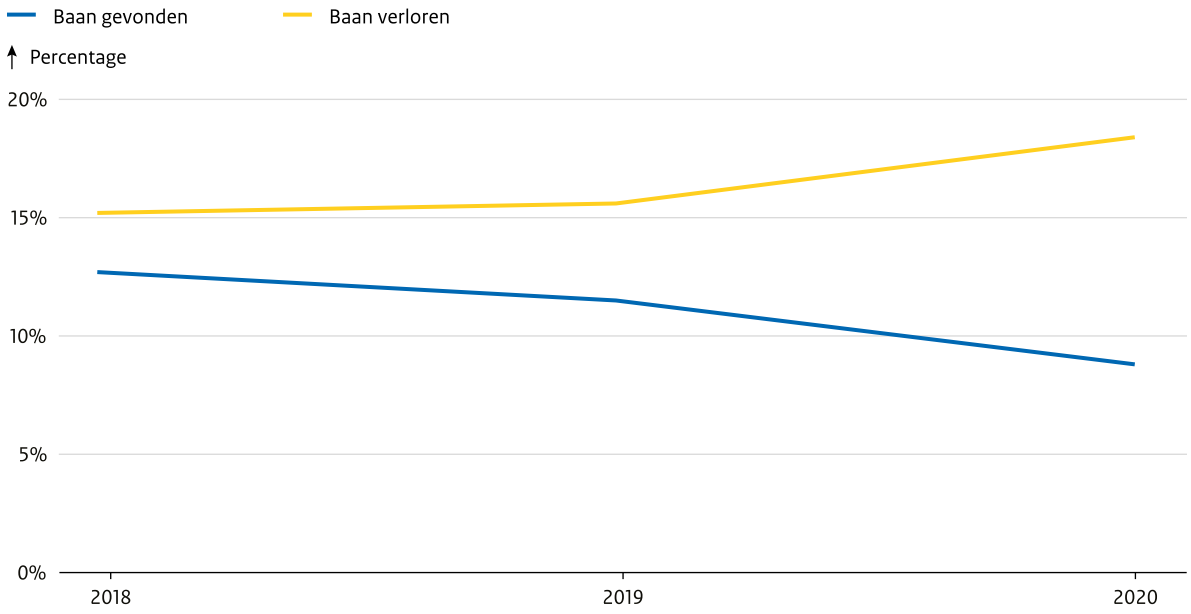
Arbeidsmarktpositie kwetsbaren steeds moeilijker • Jongeren met een gezondheidsbeperking hebben minder kans op werk dan jongeren zonder gezondheidsbeperking met hetzelfde opleidingsniveau (Zwetsloot et al., 2020). In de eerste helft van 2020 namen de baankansen van jongeren met een lichamelijk gezondheidsprobleem ongeveer evenveel af, als die van jongeren zonder gezondheidsprobleem. Jongeren die geen startkwalificatie hebben en psychische of psychische én lichamelijke problemen, hebben sterk gedaalde baankansen. Jongeren uit het vso hebben al jaren lage baankansen (Inspectie van het Onderwijs, 2020d). Tussen februari en september 2020 zijn de baankansen van de jongeren die recent het arbeidsmarktgericht profiel in het vso verlieten en nog op zoek waren naar een baan, alleen maar verder gedaald (Inspectie van het Onderwijs, 2021k). Van hen vond 8,8 procent werk (figuur 6). Een jaar eerder, in 2019, ging het om 11,5 procent. Ook hebben leerlingen die in het afgelopen jaar het arbeidsmarktgerichte profiel van het vso verlieten en al werkten, vaker hun baan verloren in de eerste helft van 2020 dan vergelijkbare jongeren in 2019 en 2018. Verloor in 2018 en 2019 ongeveer 15 procent van de werkende voormalig vso'ers zijn baan, in de periode tussen februari en september in 2020 was dit 18,4 procent.

Elke leerling en student krijgt een passend aanbod en gelijke kansen

Effect corona op (passend) aanbod en gelijke kansen • De coronacrisis had effect op de onderwijstijd, het aanbod, de deelname aan het onderwijs en de uitval, en op het opdoen van praktijkervaring. De verschillen tussen scholen zijn hierbij groot, wat gevolgen heeft voor een passend aanbod en gelijke kansen. In deze paragraaf gaan wij hierop in.

Minder onderwijstijd • Schoolleiders geven aan dat het aantal (geplande) onderwijsuren in de periode van volledig afstandsonderwijs lager was dan vóór de coronacrisis (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Er zijn daarbij in het po en vo grote verschillen tussen scholen, zowel in de geplande tijd als in de door schoolleiders geschatte gemiddeld bestede tijd. Over de bestede tijd op opleidingsniveau in het mbo en het ho zijn geen gegevens beschikbaar. Leerlingen en studenten geven aan dat ze tijdens de scholensluiting minder onderwijs krijgen, omdat vakken vervallen, praktijkopdrachten worden vervangen en veel scholen en opleidingen werken met een ingekort lesrooster. Inspecteurs stellen vast dat de meeste leerlingen minder actief participeren in afstandslessen. De leerlingen geven daarbij aan dat ze minder durven te vragen tijdens de afstandslessen. Ook

Figuur 6 Arbeidsmarktsucces werkenden en werkzoekenden tussen februari en september, uitstroom uit vso-profiel arbeid 2017-2019



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021k

zeggen zij bij vakken af te haken, omdat er niet wordt nagegaan of ze aanwezig zijn en of het huiswerk wordt gemaakt, of omdat de toetsen vervallen.

Focus op cognitieve vakken, overig aanbod verschraald • In het basisonderwijs besteedden veel scholen tijdens de eerste scholensluiting relatief veel onderwijstijd aan rekenen en taal (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). In het (v)so lag de nadruk vaker op onderhoud en herhaling, terwijl dit in het po en vo minder het geval was. In het vo werd op veel scholen pas na de zomer het reguliere programma weer opgepakt: in april en juni volgde ongeveer 39 procent van de scholen zo veel mogelijk het reguliere lesprogramma; na de zomer steeg dit naar 67 procent. De afstandslessen waren grotendeels theorievakken. Praktijkvakken, stages en beroepsgerichte vakken waren niet langer vanzelfsprekend, ze werden regelmatig vervangen door opdrachten of simulaties, waren vrijblijvend of kwamen te vervallen. Ook was er bij afstandsonderwijs minder tijd voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. Daar komt bij dat het voor leraren moeilijker is om te differentiëren, na te gaan of leerlingen de stof begrijpen en toetsen en examens te organiseren. Vrijwel alle onderzochte scholen geven aan dat deze zaken ertoe leiden dat het onderwijsaanbod voor leerlingen en studenten minder goed is dan het aanbod van vóór de coronapandemie.

Ongelijk aanbod voor verschillende groepen leerlingen • De mate waarin leerlingen in de periode voor de zomer het volledige reguliere aanbod gekregen hebben, verschilde per school, zo bleek toen wij schoolleiders en leraren daarover bevroegen. Leerlingen op scholen met een hoog percentage leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond en op scholen met een laag percentage wo-opgeleide ouders kregen vaker slechts een selectie van het reguliere programma aangeboden (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

Kwaliteit afstandslessen wisselend • De kwaliteit van de afstandslessen verschilt sterk. Dit is het beeld uit onderzoek naar 66 afstandslessen op 46 scholen (po, vo, so en mbo). De kwaliteitsverschillen lijken groter dan de variatie in de kwaliteit van reguliere lessen. Bij goede afstandslessen zagen inspecteurs heldere uitleg, feedback, interactie en begeleid oefenen. De meeste leerlingen en studenten deden gemotiveerd mee. In een beperkt aantal lessen was er ook sprake van differentiatie. Ook waren er lessen waarvoor leraren leerlingen thuis lesmaterialen brachten, en was er een les waarbij een mbo-docent inspirerende instructiefilmpjes op reguliere werkplekken had gemaakt om studenten bepaalde vaardigheden te laten zien. Daarnaast zagen inspecteurs ook lessen die vervielen, lessen die kwalitatief niet goed waren, lessen waar leraren niet nagingen of de leerlingen meededen en de stof begrepen en lessen waar de techniek niet werkte (geen werkend geluid of beeld). Soms deed een leraar zijn/haar uiterste best om leerlingen actief bij de les te betrekken, maar reageerden de leerlingen nauwelijks of helemaal niet.

Kenmerken van effectief afstandsonderwijs (Aarts et al., 2020)

1. Hoge kwaliteit van didactisch handelen
De kwaliteit van het didactisch handelen is bij afstandsonderwijs net zo belangrijk als bij fysieke lessen. De effectieve onderdelen van goede didactiek zijn bij digitale lessen niet anders. Het gaat om een combinatie van:
- een duidelijke uitleg die aansluit op het kennis- en vaardigheidsniveau van de leerlingen;
- het organiseren van structuur, duidelijkheid en rust;
- het betrekken van leerlingen;
- oefening;
- het geven van feedback.

Een aantal van deze kenmerken zijn ingewikkelder te realiseren bij afstandslessen dan bij fysieke lessen, zoals het geven van feedback. Verder blijken specifieke didactische vormen lastig op afstand, zoals het uitdagen van leerlingen om hardop te denken en zelf met antwoorden te komen (scaffolding).

2. Interacties tussen/met leerlingen om de motivatie te verhogen
In de onlineomgeving hebben leerlingen mogelijk meer afleiding en minder overzicht, wat hun motivatie kan verminderen. Interacties verhogen de motivatie van leerlingen en kan hun leerprestaties verbeteren. De interactie kan plaatsvinden tussen leerlingen onderling en tussen leraar en leerlingen. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat communicatie- en samenwerkingsapplicaties helpen om de interacties tussen leerlingen onderling en tussen leerling en leraar te bevorderen.

Bij het ontwerpen van samenwerkingstaken moeten leraren rekening houden met vier elementen:
- positieve onderlinge afhankelijkheid tussen leerlingen;
- individuele verantwoordelijkheid;
- interacties moeten bevorderd worden;
- het geven en ontvangen van uitgebreide uitleg.

Deze vier elementen zijn bijvoorbeeld goed vertegenwoordigd in een studie waarbij leerlingen tijdens een biologieles een visuele weergave moeten maken van het begrip fotosynthese. De leerlingen maakten eerst individueel een tekening. Daarna presenteerden de leerlingen in hun groep de tekeningen aan elkaar, waarbij ze het concept fotosynthese aan de hand van de tekening uitlegden. Nadat alle leerlingen gepresenteerd hadden, werden de verschillen en overeenkomsten doorgenomen. Als eindopdracht moesten de leerlingen een gezamenlijke tekening maken, waarbij ze gebruik konden maken van de individuele tekeningen en opmerkingen die gemaakt waren. In dit voorbeeld had de samenwerking een positief gemiddeld effect op de leerprestatie.

3. Leerlingen leren zelfstandig werken

Ook bij afstandsonderwijs is het belangrijk dat leerlingen zelfstandig werken, maar wordt er een groot beroep gedaan op het vermogen van leerlingen om zelf structuur aan te brengen en de juiste leerstrategieën in te zetten. Als leerkracht kun je leerlingen op diverse manieren steun, ofwel 'scaffolds' geven. Zo kun je hen helpen door taken te vereenvoudigen, op te splitsen in subtaken, of zo aan te passen zodat er minder complexe handelingen, kennis en instrumenten nodig zijn.

Deels is deze steun gelijk aan de steun in de normale klassituatie. Deels zal de leerkracht de steun op een andere manier moeten inzetten, aangezien hij op afstand aanwezig is en niet direct beschikbaar kan zijn voor alle leerlingen. Denk hierbij aan het aanbieden van bepaalde leerstrategieën waardoor leerlingen verder kunnen werken aan een taak, bijvoorbeeld door de leerstof aan een medeleerling uit te leggen via videobellen, of door een mindmap te maken waarmee de leerlingen bepaalde concepten of ideeën kunnen organiseren.

Oefening en praktische toepassing van kennis is een essentieel onderdeel van het leren. Het helpt leerlingen sleutelbegrippen en -ideeën te onthouden. Een duidelijke manier waarop technologie het leren zou kunnen verbeteren, is dan ook het vergroten van de kwantiteit of kwaliteit van het oefenen tijdens de onlinelessen, of daarna. De leerkrachten kunnen hiervoor digitale toepassingen inzetten, zoals Kahoot, Nearpod en LessenUp.

Het zelfstandig werken kan ook met programma's met adaptieve mogelijkheden. Sommige digitale middelen bouwen een vorm van beoordeling in, of ze passen de inhoud van de taken die de leerling moet uitvoeren aan om extra uitdaging en ondersteuning te bieden.

Hoewel dit soort toepassingen extra leermogelijkheden bieden aan leerlingen die het risico lopen om achterop te raken, zal hun impact afhangen van hoe goed de leraar deze weet in te zetten en hoe goed deze gecombineerd kunnen worden met traditionele vormen van didactisch handelen. De meeste programma's zijn immers ontworpen om extra ondersteuning te bieden. Voorbeelden van adaptieve onlineprogramma's zijn: Rekentuin, Taalzee, Words & Birds en Snappet.

4. Extra aandacht voor kwetsbare leerlingen

Sommige leerlingen doen het net zo goed in onlinelessen als tijdens fysiek onderwijs, sommigen doen het misschien zelfs beter, maar gemiddeld genomen presteren leerlingen slechter in de onlineomgeving, en dit geldt vooral voor leerlingen met leerachterstanden. De leraar moet dus extra aandacht besteden aan de behoeften van deze leerlingen en de manieren waarop hij deze leerlingen betrokken kan houden. Deze extra aandacht kan zich richten op:
- het goed in beeld brengen en monitoren van cognitieve resultaten en sociaal-emotioneel welbevinden;
- intensiever contact met deze leerlingen (bijvoorbeeld door extra ondersteuning);
- meer steun bieden bij het zelfstandig werken, bijvoorbeeld door het verstrekken van checklists of dagelijkse plannen;
- intensivering van contact met de ouders.

Zorgen over leerlingen die uit beeld zijn geraakt • Terwijl scholen in het funderend onderwijs tijdens de periode van volledige scholensluiting met veruit de meeste leerlingen contact konden houden, is een klein deel van de leerlingen buiten beeld geraakt (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Ook in de periode waarin scholen (gedeeltelijk) open waren, bleven deze leerlingen in sommige gevallen weg. Tijdens onderzoeken van de inspectie gaven leraren en schoolleiders af en toe aan zich grote zorgen te maken over deze leerlingen. Scholen verrichten grote inspanningen, vaak ook samen met leerplichtambtenaren, om het contact te herstellen en leerlingen naar school te krijgen. Een zorg is ook de mate waarin leerlingen op nieuwkomersvoorzieningen en asielzoekerscentra (azc)-scholen in beeld zijn gebleven. Van tachtig bevraagde nieuwkomersvoorzieningen gaf de helft aan dat zij contact hebben kunnen onderhouden met alle leerlingen. Vooral voor de azc-scholen bleek het onderhouden van contact met de leerlingen lastiger door de beperkende maatregelen op asielzoekerscentra of problemen met het volgen van online onderwijs (zie ook hoofdstuk 2).

Geen zicht op (langdurig) verzuim • Scholen waren sinds de scholensluiting in het voorjaar van 2020 niet verplicht om verzuimmeldingen door te geven aan gemeenten. Het ontbreken van deze informatie betekent dat er geen landelijk zicht is op het aantal leerlingen dat (langdurig) niet deelneemt aan het onderwijs. Dit is onder meer zorgelijk omdat het aantal zogenoemde thuiszitters de afgelopen jaren is gestegen (Inspectie van het Onderwijs, 2020d). Een thuiszitter is een leerling die langer dan drie maanden niet naar school gaat (langdurig relatief verzuim) of helemaal niet ingeschreven staat op een school (absoluut verzuim). De signalen geven aanleiding te vermoeden dat de groep langdurig relatief verzuimers zou kunnen zijn toegenomen als gevolg van de scholensluiting en het afstandsonderwijs.

Redenen om niet deel te nemen zijn divers • In het voorjaar van 2020 speelde in het funderend onderwijs het gebrek aan materiële middelen een rol bij niet-volledige deelname aan het afstandsonderwijs: vooral het ontbreken van een rustige werkplek en toegang tot technologie bleek leerlingen en studenten te belemmeren (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). De redenen waarom leerlingen in het funderend onderwijs na de zomervakantie niet naar school kwamen, waren duidelijk anders dan bij de herstart voor de zomer, toen een klein deel van de leerlingen thuisbleef vanwege vooral een verhoogde fysieke kwetsbaarheid (van iemand in het gezin), of omdat ouders twijfels hadden over de (handhaving van) de preventieve maatregelen binnen de school. Na de zomervakantie was de voornaamste reden voor afwezigheid dat leerlingen in quarantaine zaten, omdat bij henzelf of bij hun huisgenoten een coronabesmetting vermoed of geconstateerd was. Deze leerlingen werden dan vaak wel bereikt met afstandsonderwijs.

Lagere deelname in mbo en ho • In de periode van 15 juni tot december 2020 konden de instellingen in mbo en ho beperkt op locatie praktijklessen, toetsing, tentamens en begeleiding van kwetsbare studenten laten plaatsvinden. In het mbo lag de deelname aan het afstandsonderwijs volgens de bestuurders lager dan in het funderend onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Bestuurders noemden in de eerste fase vaak een gebrek aan discipline, een geschikte huiselijke omgeving en andere persoonlijke omstandigheden als achtergronden van een gebrekkige deelname. Hbo- en wo-studenten zelf gaven aan dat hun deelname lager lag dan gebruikelijk: ongeveer 40 procent van de ouderejaars-hbo-studenten nam (veel) minder deel en ongeveer 30 procent van de ouderejaars-wo-studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). Studenten die minder deelnamen aan aangeboden activiteiten gaven als reden op dat ze minder gemotiveerd waren en het onderwijs minder aantrekkelijk vonden.

Deelname speciaal onderwijs stabiliseert • De deelnamepercentages aan het (v)so en sbo zijn in 2020/2021 nagenoeg gelijk aan vorig jaar (Inspectie van het Onderwijs, 2021j; 2021m). Er lijkt wel druk te zijn op het aantal beschikbare plekken, doordat er signalen zijn van wachtlijsten (Tweede Kamer, 2020). Een leerling op een wachtlijst kan een leerling zijn die verstoken blijft van een passende plek, wat uiteindelijk kan leiden tot thuiszitten. Wachtlijsten en een tekort aan plaatsen in speciale scholen passen niet binnen de belangrijkste taak van een samenwerkingsverband (swv), namelijk het realiseren van een dekkend netwerk van voorzieningen, zodat er voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passende plaats beschikbaar is. Dit vraagt dus van het samenwerkingsverband om in samenwerking met de betreffende schoolbesturen te zorgen voor voldoende passende onderwijsplekken. Waar nodig binnen het speciaal onderwijs, maar gezien de stip op de horizon naar inclusiever onderwijs zeker ook binnen het regulier onderwijs.

Landelijk beeld van wachtlijsten ontbreekt • Er is geen zicht op het aantal, of op de omvang van wachtlijsten voor het (v)so en sbo. Er is wel een behoefte aan een landelijk beeld. Maar vooral samenwerkingsverbanden moeten hier zicht op hebben, want een dekkend netwerk is de voornaamste taak van het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden waar wachtlijsten voorkomen, lukt het onvoldoende om tijdig te signaleren dat ruimtegebrek dreigt, of het ontbreekt aan daadkracht om op tijd te voorzien in uitbreiding van het aanbod.

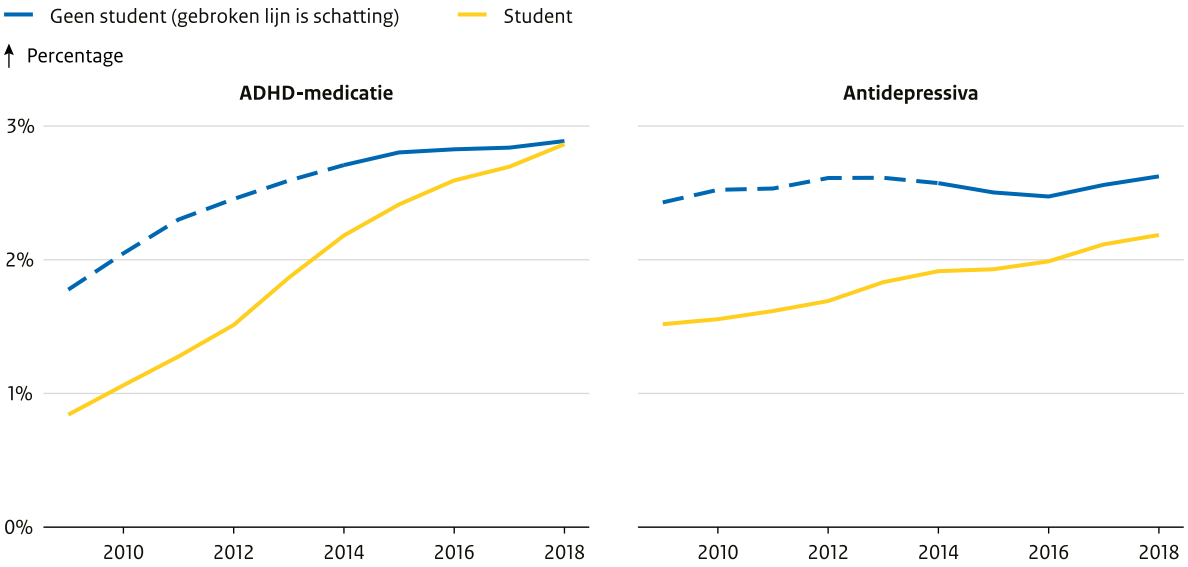
Uitbreiding van het aanbod of het tijdig voorzien in goede alternatieven vraagt om een goede samenwerking en snel handelen. In een tijd waarin het lerarentekort groot is, vraagt dit veel en is dit lastig. Een goed en actueel zicht op het aantal beschikbare plaatsen in speciale voorzieningen is dus een belangrijke vereiste om ervoor te zorgen dat er voor alle leerlingen een passende plek is.

Landelijk beeld van aantal leerlingen op opdc's ontbreekt • Een orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc) is een onderwijsvoorziening voor leerlingen die het onderwijs tijdelijk niet (volledig) op een reguliere school kunnen volgen, ook niet met extra ondersteuning. Hoeveel leerlingen onderwijs volgen op een opdc, en voor hoe lang, is onbekend. Dit zou op te maken moeten zijn uit registraties in het Basisregister Onderwijs (BRON) door de school van inschrijving, maar deze registratie gebeurt nauwelijks. Er is zodoende geen zicht op de in- en uitstroom bij opdc's, verblijfduur of eventuele effecten van een tijdelijke plaatsing op de schoolloopbaan van deze leerlingen.

Zicht op leerlingen met een extra ondersteunings-behoefte beperkt • Sinds de invoering van passend onderwijs is het zicht op leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte verminderd: er zijn geen landelijke definities en de registratie van de ontwikkelingsperspectieven door scholen laat te wensen over. In een onderzoek bij 10 samenwerkingsverbanden bleek slechts 27 procent van de ontwikkelingsperspectieven te zijn geregistreerd in het BRON (Inspectie van het Onderwijs, 2018). Scholen zijn wel verplicht in BRON te registreren welke leerlingen een ontwikkelingsperspectief hebben, de inspectie zal hierop meer gaan toezien. Het zicht op leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften is belangrijk. Om vast te kunnen stellen in hoeverre wordt voldaan aan de belangrijke maatschappelijk opgave om deze leerlingen (gelijke) kansen op een passend aanbod te bieden, is kennis nodig over welke leerlingen ondersteuningsbehoeften hebben, waar zij zijn, welke systeemdrempels zij tegenkomen en of ze passende en effectieve ondersteuning ontvangen.

Medicijngebruik onder ho-studenten afgelopen 10 jaar flink toegenomen • Voor ho-studenten is er landelijk nog minder zicht op de totale omvang van de groep studenten die behoefte heeft aan extra ondersteuning en begeleiding dan in het funderend onderwijs. Wel is er zicht op het voorgeschreven medicijngebruik onder ho-studenten, en we zien dat dit de afgelopen jaren is toegenomen (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Figuur 7 laat zien dat vooral het gebruik van ADHD-medicatie flink is gestegen: in 2009/2010 gebruikte 0,8 procent van de 17-24-jarige ho-studenten ADHD-medicatie, in 2018/2019 was dat 2,9 procent. Het aantal ho-studenten dat gebruikmaakt van ADHD-medicatie is in deze periode gestegen van ongeveer 3.600 naar ongeveer 13.400. Ook in het gebruik van antidepressiva is een stijging zichtbaar: van 1,5 procent in 2009/2010 naar 2,2 procent in 2018/2019. Ho-studenten gebruikten altijd minder ADHD-medicatie dan mbo-studenten en niet-studenten in dezelfde leeftijdsgroep, maar het gebruik van ADHD-medicatie is harder gestegen onder ho-studenten dan onder mbo- en niet-studenten in dezelfde leeftijdsgroep. Het gebruik van

Figuur 7 Medicatiegebruik onder ho-studenten en niet-ho-studenten van 17-24 jaar tussen 2009/2010 en 2018/2019



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021g, eigen berekeningen op basis van niet openbare CBS-microdata

voorgeschreven ADHD-medicatie onder kinderen en volwassenen ligt wat hoger in Nederland dan in andere Europese landen (Piovani, Clavenna, & Bonati, 2019; Raman et al., 2018). Internationaal onderzoek specifiek onder studenten is vaak gebaseerd op vragenlijsten (bijvoorbeeld Smith & Farah, 2011), wat een vergelijking met de bovenstaande cijfers lastig maakt: sommige studenten gebruiken dit type medicatie zonder voorschrift van een arts (Benson et al., 2015; Trimbos, 2019). Het is daarmee aannemelijk dat het daadwerkelijke gebruik van ADHD-medicatie onder studenten hoger ligt dan 2,9 procent. Zo geeft in een vragenlijstonderzoek onder Groningse studenten 16 procent van de respondenten zonder ADHD-diagnose aan dat zij weleens ADHD-medicatie hebben gebruikt (Fuermaier et al., 2021).

Verschillen tussen groepen ho-studenten in gebruik van psychofarmaca • Er zijn verschillen tussen groepen ho-studenten in het gebruik van medicijnen die worden ingezet bij de behandeling van psychiatrische aandoeningen en psychologische problemen. Het gebruik van ADHD-medicatie is hoger onder wo-bachelor- dan onder wo-masterstudenten; de toename in het gebruik is ongeveer even groot. Daarnaast maken voltijdstudenten minder gebruik van antidepressiva dan deeltijd- en duaalstudenten, terwijl voltijdstudenten meer adhd-medicatie gebruiken. Het medicijngebruik onder hbo- en wo-studenten is vergelijkbaar.

Meerdere verklaringen voor hoger medicijngebruik denkbaar • Er zijn meerdere factoren denkbaar die een rol kunnen spelen, zoals een bredere acceptatie van het gebruik van dit type medicatie onder ho-studenten, een verandering in de populatie die gaat studeren of een toename in de ervaren prestatiedruk onder studenten. Ook het bindend studieadvies of de invoering van het leenstelsel zou een verklaring kunnen zijn, maar wat de daadwerkelijke oorzaken zijn van het toenemend medicijngebruik valt op basis van deze beschrijvende analyses niet te concluderen. Wel passen deze cijfers bij eerdere signalen van zorgprofessionals over een groeiend aantal studenten dat ADHD-medicatie gebruikt ter verbetering van academische prestaties (Van der Heijde, Van den Berk, & Vonk, 2020): ook in landelijke cijfers over voorgeschreven medicatie is een toename in het gebruik van ADHD-medicatie zichtbaar.

1.3 Kwaliteit & sturing

Kwaliteit besturen

Schoolbestuur verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs • Besturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs dat leerlingen krijgen op scholen en opleidingen, of scholen voldoen aan wet- en regelgeving, en voor de financiën. Hoewel de meeste scholen voldoen aan de minimale wettelijke kwaliteitseisen, zijn er in elke sector besturen die te maken hebben met scholen en opleidingen die langdurig of vaker lagere onderwijsresultaten halen dan andere scholen en opleidingen. Ook als we scholen en opleidingen vergelijken die eenzelfde leerlingenpopulatie hebben.

Besturen met langdurig laagpresterende scholen of opleidingen • Voor ongeveer 11 procent van de besturen in het primair onderwijs (po) geldt dat zij minimaal 1 school onder hun hoede hebben die in 8 van de laatste 10 jaar onder de ondergrens voor onderwijsresultaten uitkwam. In het voortgezet onderwijs (vo) heeft ongeveer 8 procent van de besturen minimaal 1 afdeling onder hun hoede, die in minstens 4 van de afgelopen 5 jaar onvoldoende onderwijsresultaten haalde. Voor 45 van de 59 onderzochte mbo-besturen geldt dat zij minimaal 1 opleiding onder hun hoede hebben die in alle 4 jaren waarvoor er opleidingsgegevens beschikbaar zijn, berekende onvoldoende resultaten halen. Nota bene: de definities tussen de sectoren zijn niet gelijk (zie kader), vanwege de beschikbaarheid van gegevens en veranderingen in de normering in het instellingstoezicht. Het aandeel besturen met laagpresterende scholen of opleidingen is daardoor tussen de sectoren niet te vergelijken. Ook speelt mee dat besturen verschillen in het aantal scholen en opleidingen waarvoor zij verantwoordelijk zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2021d).

Leerlingen van lage SES-ouders vaker op langdurig laagpresterende school • Het is zorgelijk als de resultaten van scholen over meerdere jaren heen niet structureel verbeteren: de leerlingen en studenten op deze scholen hadden wellicht betere resultaten kunnen halen en kansen kunnen krijgen als ze op een andere school hadden gezeten, zelfs met een vergelijkbare leerlingenpopulatie. Al eerder constateerden we dat er schoolverschillen zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2017), dat vergelijkbare scholen verschillende resultaten boeken en dat het bestuur een van de belangrijke actoren is om tot betere resultaten te komen (Inspectie van het Onderwijs, 2020d). In het basisonderwijs gaat het nu, naar schatting, om 35.000 leerlingen die les krijgen op een school die er maar niet in slaagt om de lat structureel omhoog te krijgen. Het gaat daarbij vaak om leerlingen met ouders met een lage sociaaleconomische status (Inspectie van het Onderwijs, 2021d).

Streven naar meer dan minimale kwaliteit nodig • Het is belangrijk dat besturen hun rol pakken om samen met de scholen de resultaten omhoog te krijgen, zeker als het gaat om meerdere scholen of steeds weer wisselende scholen binnen een bestuur. Het is de taak van schoolbesturen om goed onderwijs aan alle leerlingen te bieden. Als besturen genoegen nemen met minimale kwaliteit of weinig zicht hebben op de onderwijsresultaten, dan wordt er geen recht gedaan aan de capaciteiten en kansen van leerlingen en studenten.

Definitie langdurig laagpresterende scholen en opleidingen

Basisonderwijs: scholen die in 8 van de afgelopen 10 jaar onder de ondergrens voor onderwijsresultaten presteerden. Deze ondergrens houdt rekening met de achtergrond van de leerlingen op een school.

Voortgezet onderwijs: afdelingen die in 4 van de afgelopen 5 jaar onder de ondergrenzen presteerden behorende bij plaatsing ten opzichte van het advies, onderbouwsnelheid, bovenbouwsnelheid en examencijfers. Ook in het voortgezet onderwijs houden de normen rekening met de achtergrond van de leerlingen op een school.

Middelbaar beroepsonderwijs: opleidingen die de afgelopen 4 jaar vaker dan andere opleidingen onder de normen presteerden voor startersresultaat, jaarresultaat en diplomaresultaat. Deze normen houden geen rekening met de achtergrond van de studenten.

Context en kenmerken van besturen met langdurig of vaak laagpresterende scholen

Een goede kwaliteitszorg is van belang • Een goede kwaliteitszorg is van belang: bij besturen waar de kwaliteitszorg niet op orde is, halen scholen lagere resultaten op de eindtoets of lagere examencijfers in het voortgezet onderwijs (vo). Hetzelfde geldt voor de langdurig laagpresteerders: bij onvoldoende zorg voor kwaliteit door de besturen, halen scholen of afdelingen langdurig of vaker relatief lage onderwijsresultaten. Gemiddeld bijna een op de vijf besturen, van primair onderwijs (po) tot aan middelbaar beroepsonderwijs (mbo), heeft een onvoldoende effectieve kwaliteitszorgcylus. Deze besturen hebben te weinig zicht op de leerresultaten en het onderwijsproces van hun scholen. Het zicht van besturen beperkt zich dan tot makkelijk meetbare indicatoren, maar niet op lastiger inzichtelijk te maken kenmerken van de onderwijs- en/of examenkwaliteit. Of de doelen die besturen zich stellen, zijn niet concreet genoeg en daarmee lastig te monitoren. Soms zijn er wel doelen, maar geen gerichte acties om daadwerkelijk kwaliteitsverbetering te realiseren.

Maar ook andere kenmerken spelen mee • Niet alleen een goede kwaliteitszorgcyclus is van belang, maar ook andere kenmerken van scholen en besturen hangen met elkaar samen en beïnvloeden de prestaties van leerlingen op een school of opleiding. Soms is het daarom moeilijk te verklaren waarom scholen onder het ene bestuur het goed doen, maar scholen onder het andere niet. Vaak gaat het ook om een cumulatie van factoren. Toch kwam uit gesprekken met onze inspecteurs en uit gegevens van besturen met langdurig of vaak laagpresterende scholen een aantal gemeenschappelijke kenmerken naar boven, zie daarvoor figuur 8.

Contextuele factoren bij langdurig laagpresteren • In zowel het basisonderwijs (bao), vo en mbo presteren scholen en opleidingen vaker laag als zij te maken hebben met een meer uitdagende leerlingenpopulatie. Een lager opleidingsniveau van de ouders gaat vaker gepaard met een leerachterstand bij het kind, al vóór aanvang van de basisschool (CPB, 2019). Ook komen op deze scholen vaak verschillende grootstedelijke problematieken bij elkaar (Inspectie van het Onderwijs, 2017). Een school en zeker ook het bestuur moet wel inzicht hebben in de leerlingenpopulatie en daar het onderwijs op afstemmen. De context is een gegeven waar het bestuur via gericht beleid op in moet spelen, om leerlingen een ononderbroken ontwikkeling te bieden en tot passende resultaten te brengen.

Personele problemen • In zowel het bao als in het vo komt verzuim van leraren meer voor op scholen die langdurig, of vaker laag presteren. Afwezigheid van leraren zal niet snel leiden tot verbetering van kwaliteit. Vraag is hier wel of het verzuim komt door factoren die samenhangen met lage onderwijskwaliteit, of dat mindere resultaten het gevolg zijn van verzuim door leraren. Hetzelfde geldt voor het lerarentekort. Besturen van zwakkere scholen hebben vaker te maken met een tekort aan leraren en hebben meer moeite om goed personeel aan te trekken (Inspectie van het Onderwijs, 2020d).

Sectorspecifieke kenmerken • In het bao vallen sommige eenpitters (besturen met maar één school) in positieve zin op: zij hebben minder vaak langdurig laagpresterende scholen onder hun hoede. Een aantal van deze eenpitters heeft een school die systematisch hoog presteert. Het gaat dan bijvoorbeeld om schoolverenigingen, vaak gevestigd in gebieden met een hoge sociaaleconomische status. In het vo speelt ook een rol of een bestuur multisectoraal is: als een bestuur bijvoorbeeld ook bao-scholen of scholen voor speciaal onderwijs onder zich heeft, zijn de vo-afdelingen vaker dan bij monosectorale besturen laagpresterend. In het mbo zijn opleidingen in de handel & ondernemerschap en in media & vormgeving relatief vaak laagpresterend. Studenten in het mbo zijn minder tevreden over de instellingen die laagpresterende opleidingen hebben dan over andere instellingen.

Factoren die van invloed zijn op de relatie prestaties en bestuurlijk handelen, volgens onze inspecteurs

1. Kwaliteit personeel (leerkrachten en schoolleiders). Hierbij gaat het om de kwaliteit van lesgeven, maar ook om het vinden van voldoende gekwalificeerd personeel (zeker in bepaalde regio's). Soms functioneren personeelsleden niet, maar blijven zij op dezelfde positie omdat er weinig ander

aanbod van goed personeel is. Iedereen vist in dezelfde vijver.

2. Monitoring en bijsturing. Besturen monitoren de resultaten, stellen doelen en sturen op tijd de visie en koers bij. Zij snappen wat het verhaal achter de cijfers is en sturen hier adequaat op.

3. Onderwijskundige bestuurskracht. Besturen hebben kennis en expertise over onderwijs en weten wat er speelt op scholen. Bestuurders laten zich zien op de scholen, voeren het juiste gesprek en hebben de bekwaamheid om te ontwikkelen en te sturen.

4. Contextfactoren. Deze spelen een essentiële rol. Denk hierbij aan leerlingenpopulatie en aan bepaalde regio's (met bepaalde problematieken en sociaaleconomische status).

Handelingsperspectieven, volgens onze inspecteurs

1. Een goed werkend kwaliteitszorgsysteem. Monitor, leg de relatie met onderwijskwaliteit en stuur bij. Stel doelen hoger dan alleen de ondergrenzen en normen van de inspectie. Ken de leerlingen en de context en maak op basis daarvan keuzes voor de inrichting van het onderwijs.

2. Lerend vermogen.
Leer van goed werkende praktijken bij andere besturen en scholen. En vertaal deze kennis naar je eigen leerlingen en context. Wees gemotiveerd om te leren en deel kennis met anderen.

3. Goede randvoorwaarden.
Voldoende aanbod van gekwalificeerd personeel is essentieel. Door strategisch humanresourcesmanagementbeleid kan goed personeel gemotiveerd blijven. Ook zijn er mogelijkheden om personeel leerervaringen te laten opdoen ergens anders binnen het bestuur.

Verschillen tussen scholen bij aanpak afstandsonderwijs • Dat er grote verschillen zijn in de kwaliteit van scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2017) en in de resultaten die scholen met hun leerlingen weten te bereiken (Inspectie van het Onderwijs, 2020), is een bekend en hardnekkig fenomeen. Deze verschillen zijn ook zichtbaar in de wijze waarop scholen omgaan met de gevolgen van de coronacrisis, onder meer waar het gaat om het afstandsonderwijs. Onze inspecteurs zien dat de kwaliteit van het afstandsonderwijs varieert; ze zien prachtige voorbeelden, maar ook situaties waarin het afstandsonderwijs tekortschiet. Het is niet verwonderlijk dat juist de scholen met een goede kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur in staat zijn gebleken om hun leerlingen en studenten, toen de coronacrisis eenmaal daar was, goed onderwijs te blijven bieden. Er zijn ook scholen die ermee worstelen. Zolang de verschillen tussen scholen zo groot zijn, is meer centrale regie, betere samenwerking en kennisdeling nodig om ervoor te zorgen dat leerlingen en studenten overal goed onderwijs en gelijke kansen krijgen.

Scholen profiteren van goede kwaliteitscultuur • Ook tussen scholen bestaan verschillen in de kwaliteit van het afstandsonderwijs. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de snelheid waarmee scholen en instellingen tijdens de scholensluitingen zijn overgestapt op afstandsonderwijs: sommige scholen deden dat in een dag, andere hadden er langer voor nodig. Een klein deel van de scholen blijft worstelen met de inrichting van kwalitatief goed afstandsonderwijs. Op andere scholen vindt zeer gestructureerd afstandsonderwijs plaats, via aangepaste of reguliere roosters. Vooral scholen met een kwaliteitscultuur (en goede kwaliteitszorg) lijken goed ingericht afstandsonderwijs te verzorgen. Een verbetercultuur en flexibiliteit in de organisatie zijn positieve voorspellers. Veel scholen geven terug dat zij, gedwongen door omstandigheden, veranderingen sneller realiseren en goede aspecten (blijvend) omarmen. En scholen die het afstandsonderwijs na de eerste scholensluiting hebben geëvalueerd, lijken hiervan te profiteren.

Rol bestuur in het faciliteren van afstandsonderwijs • Leraren lopen bij afstandsonderwijs tegen heel praktische zaken aan, zoals afwezigheid van leerlingen en het wel of niet gebruiken van de camera. Te veel leraren lijken deze praktische zaken zelf op te moeten lossen, in plaats van te kunnen leunen op een school- of bestuursbrede aanpak. Dit kost onnodig tijd en energie van leraren. Op scholen waar deze praktische zaken door lerarenteams en/of de schoolleider werden opgelost, verloopt het afstandsonderwijs soepeler en is er meer tijd voor de voorbereiding en uitvoering van de lessen. Ook de ondersteuning, facilitering en professionalisering van leraren is niet op alle scholen vanzelfsprekend.

Welke factoren doen er toe bij bestuurlijk handelen?

Figuur 8 Bestuurlijke kenmerken die samenhangen met kwaliteit scholen
Bron: Inspectie van het Onderwijs: 2021d

Kwaliteit ho op orde, maar zicht op afstandsonderwijs ontbreekt • Uit de instellingtoets kwaliteitszorg blijkt dat besturen in het hoger onderwijs de kwaliteit van hun opleidingen op orde hebben en dat de kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur voldoet. Het beeld over de kwaliteit van het afstandsonderwijs ontbreekt echter. Ook is er op dit moment geen eenduidig landelijk zicht op de studievoortgang van groepen studenten tijdens de coronapandemie. De informatie uit interne evaluaties hierover is niet beschikbaar voor externe belangstellenden. Als visitaties en accreditaties doorgaan, is het onzeker of al het onderwijs wel wordt betrokken. Visitatierapporten geven sowieso geen systematische, expliciete informatie over de kwaliteit van de begeleiding van studenten. Ook andere gegevens ontbreken: opleidingsrendementen komen niet aan de orde in visitatierapporten en mede daardoor ontbrak afgelopen jaren het zicht op verschillen tussen instellingen in opleidingsrendementen.

Financiële reserves nemen verder toe • De meeste schoolbesturen lopen nauwelijks risico om in financiële problemen te komen. Integendeel, de reserves in het onderwijs zijn verder toegenomen. Over 2019 stellen we vast dat een aanzienlijk deel van de besturen een eigen vermogen heeft dat groter is dan redelijk lijkt (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). De inspectie moedigt besturen aan om deze middelen in te zetten voor het onderwijs. Op die manier houden we het onderwijs gezond, financieel én kwalitatief. Juist nu kunnen besturen ook overwegen substantieel beleid te ontwikkelen voor hoogwaardig afstandsonderwijs, met de bijbehorende investeringen. Want juist als de omstandigheden moeilijk zijn, moeten onderwijsbesturen investeren in de toekomst van het onderwijs van hun leerlingen en studenten.

Risicobeheer van besturen vaak onvoldoende • In het jaarverslag moet het bestuur benoemen welke risico's het heeft geïdentificeerd en welke maatregelen het treft om die risico's te beheersen. Dit gebeurt in 62 procent van de gevallen in voldoende mate. Ook moet het bestuur inzichtelijk maken hoe het zijn risicobeheer heeft ingericht en welke resultaten men ermee bereikt. Bij slechts 31 procent van de besturen was de beschrijving van een dusdanige aard dat er een voldoende oordeel aan kon worden gegeven. Risico's worden wel vaak benoemd, maar het lijkt erop dat dat wat intuïtief gebeurt en minder op een systematische analyse is gebaseerd. De beschreven risico's worden daarmee niet in voldoende mate, op systematische wijze en in onderlinge samenhang beheerst.

Verantwoording intern toezicht onvoldoende • De interne toezichthouder speelt een belangrijke rol in een goede verbinding tussen beleidskeuzes van een bestuur en de begroting. Een specifiek element hiervan is bijvoorbeeld het toezien op de doelmatige bestemming en aanwending van de middelen van de school of instelling. Slechts bij 9 procent van de instellingen legt de interne toezichthouder hierover verantwoording af in het jaarverslag. Hoewel het jaarverslag in bijna alle gevallen wel een rapportage bevat van het toezichthoudend orgaan, beperkt het zich vaak tot een weergave van het aantal vergaderingen dat heeft plaatsgevonden, de globale onderwerpen op de agenda en de overige activiteiten. Een beschrijving van hoe er is gehandeld en welke resultaten dat opleverde, ontbreekt vaak. Dat is ook de reden dat van deze verslagen minder dan 40 procent als voldoende is beoordeeld.

Perspectief • In 2020 hebben bestuurders veel ad-hocbeleid moeten voeren. Het was moeilijk om zicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen en er waren soms grote personele problemen. Het is nu de uitdaging voor besturen om de langetermijnambities niet uit het oog te verliezen. Voorop staat dat besturen verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs in hun scholen en opleidingen. De autonomie van de individuele scholen mag besturen niet afhouden van het stellen van passende doelen, monitoring en interventies. Met goede kennis van onderwijs en van hun leerlingen en docenten kunnen besturen de juiste randvoorwaarden creëren, waardoor scholen en opleidingen onder soms moeilijke omstandigheden er toch in slagen het beste te bereiken voor de leerlingen.

Kwaliteit samenwerkingsverbanden

De meeste leerlingen een passende plek • We zien positieve ontwikkelingen in de realisatie van de belangrijkste taak van een samenwerkingsverband: zorgen dat er voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passende plaats beschikbaar is (een dekkend netwerk van voorzieningen). Dit betekent een aanbod dat in kwantiteit en kwaliteit aansluit bij de ondersteuningsbehoeften van leerlingen in de regio. Het overgrote deel, 93 procent van de samenwerkingsverbanden, voorziet in een dekkend netwerk van voorzieningen, heeft de ondersteuningstoewijzing op orde en heeft afspraken met ketenpartners voor de aansluiting met de jeugdhulp. Van die 93 procent krijgt 11 procent de waardering Goed. Bij 7 procent van de samenwerkingsverbanden vertoont het netwerk lacunes. We stellen daarbij tekortkomingen vast in kwaliteit, bijvoorbeeld door onvoldoende of zeer zwakke speciale scholen of omdat er gewoonweg onvoldoende plaatsen beschikbaar zijn in het speciaal basisonderwijs (sbo), speciaal onderwijs (so) of voortgezet speciaal onderwijs (vso).

Maatwerk en mogelijkheden steeds beter benut • Door een goede samenwerking met ketenpartners, waaronder gemeenten en de jeugdhulp kunnen leerlingen middels onderwijszorgarrangementen onderwijs (blijven) volgen en daarbij de benodigde zorg vanuit de jeugdhulp krijgen. Goede afspraken met andere samenwerkingsverbanden of voorschoolse partners leiden tot soepele schoolovergangen. Door al in een vroeg stadium betrokken te zijn bij een leerling, kan de ondersteuning vroegtijdig worden ingezet of passende ondersteuning worden georganiseerd op de beoogde volgende onderwijsplek. Wij hebben bij 11 procent van de samenwerkingsverbanden vastgesteld dat zij erin slagen om de opdracht en bedoeling van passend onderwijs op overtuigende wijze vorm te geven en te implementeren in de regio.

Kwaliteitszorg moet beter om ontwikkelingen verder te brengen • De kwaliteitszorg van samenwerkingsverbanden is van alle standaarden het vaakst onvoldoende (23 procent), maar het wordt ook het vaakst gewaardeerd als goed (14 procent). De kwaliteitszorg lijkt zich positief te ontwikkelen, maar het blijft een belangrijk aandachtspunt om de kwaliteit en het functioneren van het samenwerkingsverband verder te brengen. De belangrijkste ruimte voor ontwikkeling is het aan de voorkant concreter formuleren van doelen en beoogde resultaten. Ook de koppeling van het beleid, beschreven en uitgewerkt in afspraken in het ondersteuningsplan, aan de verdeling van de financiële middelen, zichtbaar vertaald naar een (meerjaren)begroting, vraagt aandacht.

Goede kwaliteitszorg houdt oog voor de menselijke kant • De belangrijkste factor die we aantreffen bij samenwerkingsverbanden met een goede kwaliteitszorg, is dat zij zakelijk alles op orde hebben zonder daarbij te vergeten dat passend onderwijs mensenwerk is. Samenwerkingsverbanden betrekken dan zowel harde als zachte evaluaties binnen de kwaliteitszorg, dus niet alleen interne data en/of externe onderzoeken maar ook ervaringen uit de scholen en van ouders. Ook is er een duidelijke koppeling tussen de beoogde resultaten die in het ondersteuningsplan zijn beschreven en die zichtbaar terugkomen in het jaarverslag. Daarmee laat een samenwerkingsverband zien dat het de gezamenlijke afspraken ook daadwerkelijk in de praktijk brengt en hierover verantwoording aflegt.

Formuleren van beoogde resultaten moet beter • De beoogde resultaten van een samenwerkingsverband moeten het startpunt zijn van de kwaliteitszorg, maar deze zijn nog te vaak (te) algemeen beschreven. Omdat

aan de voorkant niet duidelijk wordt gemaakt wat voor het samenwerkingsverband gewenste uitkomsten of effecten zijn, is het doen van uitspraken over het resultaat lastig. Het bemoeilijkt ook het verdere proces van beargumenteerd werken aan het verbeteren van de kwaliteit. Daarnaast maakt dit de interne dialoog, onder andere met de intern toezichthouder en ondersteuningsplanraad lastiger. En juist die is nodig om de kwaliteit en het functioneren van het samenwerkingsverband verder te brengen.

Financieel beheer is op orde, maar de verantwoording is summier • Het financieel beheer is nog steeds bij alle samenwerkingsverbanden op orde, maar de volledigheid en kwaliteit van de (financiële) verantwoording laat vaak te wensen over. De standaard Verantwoording en dialoog is weliswaar in ruim 90 procent van de gevallen voldoende, maar bijna nooit goed. Verplichte onderdelen van het jaarverslag ontbreken regelmatig, waaronder (onderdelen van) een verslag van de intern toezichthouder die ook daadwerkelijk reflecteert op en zich verantwoordt over de uitvoering van haar taken. Ook vraagt de wet van samenwerkingsverbanden om in het ondersteuningsplan aan te geven wat de bereikte resultaten zijn. Deze reflectie op de resultaten, in het perspectief van de (meerjaren-)begroting, zien we slechts beperkt terug in de verantwoording. Dit wordt deels veroorzaakt door het ontbreken van een goede verantwoording door aangesloten schoolbesturen over ontvangen middelen of gemaakte afspraken (Inspectie van het Onderwijs, 2020d). Maar ook een goede verantwoording van financiële reserves verdient meer aandacht binnen de jaarverslagen.

Zicht op inzet en effect middelen passend onderwijs blijft beperkt • Samenwerkingsverbanden verantwoorden zich slechts op hoofdlijnen over de bereikte resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Om hier beter aan te kunnen voldoen, heeft het samenwerkingsverband meer en specifiekere informatie vanuit de aangesloten scholen nodig. Hoewel de wettelijke opdracht aan samenwerkingsverbanden helder is, ontbreekt een expliciete wettelijke verplichting voor schoolbesturen hiervoor. De wet is ervan uitgegaan dat aangeslotenen het goede gesprek over de inzet van de middelen zouden voeren: “Het bieden van (financiële) ruimte moet wel gepaard gaan met een heldere verantwoording. Horizontale verantwoording vormt het belangrijkste verantwoordingselement in dit systeem: scholen zullen elkaar vragen hoe ze de middelen inzetten.” (Tweede Kamer, 2011). De Verbeteraanpak passend onderwijs zet verder in op meer transparantie van de besteding van financiële middelen.

Governance van samenwerkingsverband ontwikkelt zich positief • De kwaliteitscultuur van samenwerkingsverbanden is vaak op orde (80 procent) of zelfs goed (8 procent). Samenwerkingsverbanden geven gehoor aan de oproep om een onafhankelijk lid toe te voegen aan het intern toezicht. Een aantal samenwerkingsverbanden gaat ook verder en kiest voor meerdere onafhankelijke leden, of zelfs een compleet onafhankelijke raad van toezicht bestaande uit alleen maar externe leden. De structuur is vaker op orde en de cultuur is meer gericht op samenwerken en onderling vertrouwen. Wat nog beter kan is het voeren van de interne dialoog tussen de verschillende organen, zoals het bestuur, het intern toezicht en de ondersteuningsplanraad. Met een duidelijkere scheiding tussen het bestuur en het intern toezicht, maakt dit een kritisch gesprek tussen beide organen beter mogelijk (Inspectie van het Onderwijs, 2020e) wat leidt tot een verrijking van de verantwoording van het samenwerkingsverband.

Belang dialoog met ondersteuningsplanraad wordt niet altijd onderkend • Een andere dialoog die nog te weinig gevoerd wordt, is de dialoog tussen het intern toezicht en de ondersteuningsplanraad. Deze dialoog is sinds 2018 als wettelijke eis toegevoegd met als doel de interne dialoog te versterken. Het moet ertoe bijdragen dat de interne toezichthouder goed wordt geïnformeerd over de gang van zaken binnen het samenwerkingsverband. De interne toezichthouder is dan bijvoorbeeld beter in staat feedback te geven over het functioneren van het bestuur. Voor de ondersteuningsplanraad kan het gesprek van waarde zijn om zich te laten informeren over de activiteiten en aandachtspunten van het intern toezicht. De opbrengst van beide en daarmee voor het samenwerkingsverband als geheel is dat er vanuit verschillende perspectieven en belangen kritisch wordt gekeken naar, en gesproken over, de ontwikkelingen en resultaten van het samenwerkingsverband.

Samenwerking blijft sleutel voor nodige verbeteringen passend onderwijs • De brede evaluatie van passend onderwijs heeft geleid tot een verbeteraanpak, met samenwerking als centrale opdracht om te komen tot inclusiever onderwijs. Dit is zowel een opdracht aan de samenwerkingsverbanden als aan de individuele schoolbesturen, om gezamenlijk te komen tot een regionale visie. Bij die regionale visie kan samenwerking met gemeentelijke partners niet ontbreken. Samenwerkingsverbanden en de schoolbesturen kunnen het programma van eisen gebruiken om kritisch te reflecteren op het eigen én gezamenlijk functioneren tot nu toe, maar vooral op de route naar inclusiever onderwijs. De komende jaren voeren we verschillende (thema)onderzoeken uit om ontwikkelingen in beeld te

brengen en eventuele knelpunten te kunnen agenderen. Ook binnen het toezicht op scholen, besturen en samenwerkingsverbanden besteden we explicieter aandacht aan passend onderwijs op scholen en de verantwoordelijkheden die samenwerkingsverbanden en schoolbesturen daarbij hebben.

Kwaliteit stelsel

Randvoorwaarden voor goed onderwijs

Lerarentekort zet stelsel verder onder druk • Het aantal onlinevacatures in het po, vo en mbo is het afgelopen jaar verder gestegen. De totale online vacature-intensiteit in het po, vo en mbo in het schooljaar 2019/2020 was 8,7 procent, tegen 7,2 procent het jaar ervoor. De grootste stijging vond plaats in het vo, daar nam de online vacature-intensiteit toe van 10,5 procent (2018/2019) tot 14,4 procent (2019/2020). Leraren Nederlands en wiskunde werden het vaakst gezocht. In werkelijkheid is het tekort groter. Scholen en instellingen geven aan vaak geen vacatures te plaatsen, omdat zij de kans van slagen klein achten. Ook is er hier geen rekening gehouden met leraren die zonder bevoegdheid de vacatures vervullen. Er is geen zicht op de werkelijke omvang van het lerarentekort. Uit een bevraging onder 267 directeuren in het bao kwam naar voren dat 23 procent van de scholen in de periode van januari tot de zomervakantie 2020 onvervulde vacatures had (Inspectie van het Onderwijs, 2021j). De meest genoemde oplossingen om dit tekort op te vangen, zijn het meer gaan werken van parttimers, het inzetten van invallers, onderwijsassistenten of leraren in opleiding, of het verdelen of naar huis sturen van groepen.

Meer leerlingen per schoolleider • De online vacature-intensiteit van schoolleiders in het primair onderwijs en vo is het afgelopen jaar licht gedaald, respectievelijk 0,8 en 1,5 procentpunt. Maar, in de afgelopen 5 jaar is het aantal leerlingen per fte (fulltime-equivalent) directie gestegen van 172 naar 187. Dit kan er mee te maken hebben dat kleine scholen zijn gesloten of gefuseerd vanwege de krimp in de leerlingaantallen. Toch het belangrijk om dit goed te volgen, omdat de schoolleider een belangrijke factor is voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Daarnaast is de komende jaren een uitstroom van de beroepsgroep te verwachten. Het afnemend aantal directieleden zou daarnaast ook bij kunnen dragen aan toename van de werkdruk.

Werkdruk leraren en docenten neemt toe als gevolg van coronacrisis • Leraren geven aan dat hun baan zwaarder is geworden in deze coronacrisis. De afstandslessen vragen meer voorbereiding dan reguliere lessen, de voorbereiding gebeurt nu veel in eigen tijd. Daarnaast is de uitvoering zwaarder, doordat de interactie meer inspanning vergt, leerlingen moeten worden bijgespijkerd en extra tijd/aandacht nodig is voor kwetsbare leerlingen en studenten (al dan niet in de noodopvang). Leraren geven daarnaast aan dat werk en privé minder gescheiden zijn en dat deze minder met elkaar in balans zijn. Ook in het ho heeft de coronacrisis geleid tot een verhoging van de werkdruk. De situatie betekende dat de invoering van de innovatieplannen gericht op blended onderwijs, meer digitalisering en flexibilisering en een verschuiving naar formatief toetsen in een stroomversnelling terecht kwamen. Hierbij werd noodgedwongen afgeweken van het voorziene zorgvuldige invoeringstraject, met een verhoogde werkdruk als gevolg.

Salarissen primair onderwijs blijven ver achter op doelstellingen • Door het groeiende lerarentekort en de coronacrisis neemt de druk op de leraren toe. Tegelijkertijd slagen we er in Nederland nog steeds niet in om daadwerkelijk stappen te maken op het terrein van salarissen, van een grotere taakomvang en professionalisering in brede zin. Ook is er nog veel verbetering mogelijk waar het gaat om bijvoorbeeld de begeleiding van de zij-instroom. Allemaal zaken die kunnen helpen om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken en om de beroepsgroep goed toe te rusten. Wat de salarissen betreft, is in 2008 de doelstelling geformuleerd dat in 2014 40 procent van de leraren in het po in salarisschaal LB zou zijn ingeschaald. Deze doelstelling is lang niet gehaald; in 2014 zaten we op 24,2 procent. De groei in salarisschalen is sindsdien verder gestagneerd. In 2019 was 28,1 procent van de leraren ingeschaald in L11 (vergelijkbaar met de oude schaal LB). In het vo en mbo worden leraren weliswaar structureel hoger ingeschaald dan in het po, maar is er sinds 2014 een trend naar beneden ingezet, met steeds meer leraren in lagere salarisschalen.

Te weinig gerichte professionalisering • Nederlandse leraren nemen minder vaak deel aan bijscholing dan leraren uit andere landen (Meelissen et al., 2020). In Nederland ligt het percentage leerlingen waarvan de po-leerkracht bijscholing heeft gevolgd voor rekenen op bijna alle onderwerpen lager dan in andere landen. Bij natuuronderwijs geldt dat slechts 8 procent van de leerlingen les krijgt van een leerkracht die in de afgelopen 2 jaar bijscholing heeft gevolgd op het gebied van de vakinhoud. Wanneer Nederlandse leraren bijscholing volgen, richt deze zich vaker op algemene didactische vaardigheden, terwijl verbetering van de leerresultaten vooral verdieping van de vakdidactische vaardigheden vraagt. Besturen en scholen hoeven zich maar beperkt te verantwoorden over de professionalisering van hun leraren, het is nog steeds vaak een zaak tussen individuele leraren en de school. Er is dus weinig zicht op de middelen, hoe ze worden besteed en hoe doelmatig dat is.

Versterking positie en verbetering beroepskwaliteit van leraren • De Wet beroep leraar (Wbl) uit 2017 definieert het beroep van leraar en waarborgt de kwaliteit van het beroep en de beroepsuitoefening door de leraar. Het idee is dat leraren verantwoordelijkheid krijgen en nemen voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening via een instrumentarium dat bestaat uit een omschrijving van het beroep, professionele ruimte en professioneel statuut, en een lerarenportfolio. Het beoogde effect is versterking van de positie van de leraar en verbetering van de beroepskwaliteit. Daarvoor is nodig dat er een sterke beroepsgroeporganisatie van leraren ontstaat, die eisen stelt aan de uitoefening van het beroep en zich uitspreekt over beroepsethiek en scholing (Van den Ende, Driessen, & Bartsch, 2019).

Professioneel statuut leeft beperkt • 55 procent van de schoolleiders geeft aan dat er (nog) geen professioneel statuut is opgesteld (Inspectie van het Onderwijs, 2021j). Van de scholen die dit wel hebben gedaan, geeft 54 procent aan dit document jaarlijks met het team te bespreken, ongeveer 20 procent doet dit minimaal halfjaarlijks. Bij de nulmeting in 2019 van de Wbl had 32 procent van de scholen in het po een statuut opgesteld en was 32 procent hier nog mee bezig (Van den Ende et al., 2019). Er is dus sinds 2019 sprake van een stijging. Toch heeft 3 jaar na invoering van de wet nog steeds minder dan de helft van de scholen een professioneel statuut opgesteld. Dit roept de vraag op of het instrument professioneel statuut wel op alle scholen bekend is, en in hoeverre het betekenis heeft gekregen. Hetzelfde geldt voor de bekwaamheidsdossiers. Leraren en schoolleiders geven aan dat zij wel de doelen nastreven die men beoogt met deze instrumenten, maar dat de instrumenten zelf niet positief bijdragen aan de werkbeleving en de professionele ruimte. Het kan ook anders. Wanneer leraren zeggenschap hebben en regie voeren over het gebruik van deze middelen, kan dit bijdragen aan het gevoel van autonomie en een positieve werkbeleving.

Waarborgen in het stelsel

Geen eindtoets, geen centraal examen • In 2020 gingen de eindtoets in het bao en het centraal examen in het vo niet door. In het s(b)o zou voor het eerst de eindtoets verplicht worden afgenomen, maar ook deze verviel. Voor de leerlingen in het bao betekende dit dat zij naar het vo gingen met alleen een schooladvies, en geen ondersteunende objectieve toetsuitslag die eventueel tot een hoger advies kon leiden. Met het wegvallen van de eindtoets is ook onduidelijk of en in hoeverre de leerlingen de referentieniveaus taal en rekenen beheersten. Voor leerlingen in het vo betekende het vervallen van het centraal examen dat zij alleen schoolexamens aflegden, waarbij er extra herkansingsmogelijkheden waren door resultaatverbeteringstoetsen. Hierdoor was het in 2020 niet mogelijk om de gemiddelde genormeerde examencijfers voor Nederlands of wiskunde te vergelijken met eerdere jaren.

Sommige scholen toetsen minder, sommige toetsen selectief • Sommige basisscholen hebben voor de zomer van 2020 minder leerlingen getoetst binnen hun leerlingvolgsysteem dan normaal, of hebben zelfs helemaal geen toetsen afgenomen (Lek et al., 2020). Er zijn regionale verschillen: in Friesland en Limburg is voor de zomer het meest getoetst, in Zeeland, Drenthe en Groningen het minst. Er zijn ook verschillen tussen groepen leerlingen: voor rekenen/wiskunde en spelling zijn vaker de beter presterende leerlingen getoetst, voor begrijpend lezen juist iets vaker de lagere presterende leerlingen. Na de zomer hebben veel po-scholen alsnog de toetsen van het leerlingvolgsysteem afgenomen die normaal gesproken vlak voor de zomer werden afgenomen. Maar ook als we dat in aanmerking nemen, blijft het aantal scholen dat getoetst heeft en het aantal leerlingen dat getoetst is lager dan vóór de coronapandemie.

Ondanks lager basisschooladvies hecht deel van de schoolleiders niet aan eindtoets • Ondanks de schatting dat ongeveer 14.000 leerlingen in 2020 een lager schooladvies hebben gekregen dan verwacht (Swart et al., 2020), zijn schoolleiders in het po van mening dat ook zonder de eindtoets een gedegen schooladvies gegeven is (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Ongeveer twee derde van de schoolleiders in het po gaf in juni aan geen leerlingen in groep 8 te hebben waarbij ze de eindtoets hadden willen meewegen in het schooladvies. Vooral het argument dat de leerlingen al voldoende in beeld waren, werd hier veel gegeven.

Schoolleiders met veel leerlingen met niet-westerse migratieachtergrond zien belang eindtoets • Er waren ook schoolleiders die wel vaker de eindtoets hadden willen meewegen in het advies; het ging dan vooral om schoolleiders met veel leerlingen met ouders met een niet-westerse migratieachtergrond. In de groep schoolleiders met de laagste percentage leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond had 20 procent graag de eindtoets meegewogen in het advies. Onder schoolleiders met het hoogste percentage leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond was dit 34 procent. Ook de gedachte dat voor enkele leerlingen de eindtoets de doorslag kon geven voor een hoger advies, was prominenter onder schoolleiders met veel leerlingen met ouders met een niet-westerse migratieachtergrond.

Zicht op belangrijke onderdelen van het stelsel

Niet alle leerlingen volledig in beeld, versterkt door corona • Alle leerlingen hebben recht op goed onderwijs dat past bij hun mogelijkheden. Helaas stellen we al jaren

vast dat er leerlingen zijn voor wie dit niet gerealiseerd wordt. Als gevolg daarvan is onder anderen het aantal thuiszitters de afgelopen jaren steeds verder gestegen. Het is zorgelijk om vast te stellen dat de coronacrisis, in elk geval tijdelijk, het gevolg heeft dat nog meer leerlingen geen onderwijs volgden of zelfs geheel buiten beeld zijn geraakt. Extra nadelig is het dat het hierbij het vaakst gaat om leerlingen die al kwetsbaar waren.

Systematisch zicht op ontwikkeling van leerling en student ontbreekt, versterkt door corona • In de veronderstelling dat het de ruimte van de leerling en de onderwijsprofessional vergroot, verdween de laatste jaren instrumentarium om de ontwikkeling van het jonge kind systematisch te volgen, en een centrale eindtoets aan het einde van het basisonderwijs. Vanwege de coronapandemie is er afgelopen schooljaar zelfs voor gekozen om de eindtoets en het centraal examen in het geheel te laten vervallen. Daarvan zien wij nu de gevolgen. Gebleken is dat zulke instrumenten belangrijke hulpmiddelen zijn voor leraren en scholen om de ontwikkeling van leerlingen te kunnen volgen en het onderwijsaanbod te kunnen evalueren. Het zijn ook instrumenten die alleen door specialisten kunnen worden gemaakt.

Zicht op delen van het onderwijsaanbod ontbreekt • Scholen en instellingen in Nederland hebben een hoge mate van autonomie over het onderwijsaanbod dat zij geven. Deze autonomie wordt door velen terecht benut, wat leidt tot een uniek en divers onderwijsaanbod. Maar, het heeft ook tot gevolg dat het op onderdelen van het verplichte curriculum niet te zeggen is wat de onderwijskwaliteit is of wat leerlingen leren. Dit geldt vooral op gebieden waarvoor geen (heldere) doelen en eindtermen zijn geformuleerd, zoals burgerschapsonderwijs en persoonsvorming. Het gevoel lijkt soms te heersen dat een beter zicht op (de effectiviteit van) dit aanbod scholen en instellingen hun autonomie zou ontnemen. Het gevolg van deze weerstand is dat er geen goed beeld is van de wijze waarop, en de mate waarin het Nederlands onderwijs erin slaagt om deze maatschappelijke opgaven van het onderwijs te realiseren.

Particulier en aanvullend onderwijs

Groei particulier onderwijs voor bao-leerlingen • De afgelopen jaren is het aantal bao-leerlingen op niet-bekostigde scholen gegroeid van 530 in 2015/2016 naar 920 in 2019/2020. In absolute zin blijft de omvang bescheiden: dit is zo'n 0,07 procent van de totale leerlingenpopulatie in het po (Inspectie van het Onderwijs, 2021i).

Groei in het aantal leerlingen op particuliere vo-scholen • Het totale aantal leerlingen op particuliere vo-scholen neemt ook toe: het aantal leerlingen op B3-scholen is de afgelopen jaren gegroeid van 380 leerlingen in 2015/2016 naar 650 leerlingen in 2019/2020. Het aantal leerlingen tot en met 18 jaar op particuliere B2-scholen is tussen 2015/2016 en 2019/2020 licht afgenomen, van 1.860 leerlingen in 2015/2016 naar 1.740 leerlingen in 2019/2020. De absolute omvang van het particulier onderwijs aan leerlingen in de vo-leeftijd is ook bescheiden. Het gaat om 0,2 procent van de totale vo-populatie.

Meer jongens op particuliere vo-scholen • De leerlingenpopulatie van particuliere scholen is geen afspiegeling van de hele leerlingenpopulatie. Het percentage jongens die vo volgen op particuliere B2-scholen ligt duidelijk hoger (64 procent) dan het percentage meisjes (36 procent). Het percentage vo-leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie ligt iets lager op particuliere B2-scholen, terwijl het percentage leerlingen met een westerse migratieachtergrond iets hoger ligt. Leerlingen op particuliere B2-scholen hebben vaker ouders met een hoger inkomen dan leerlingen in het reguliere vo. Van 67 procent van deze leerlingen vallen de ouders in de hoogste inkomenscategorie, ten opzichte van 28 procent van de leerlingen in het reguliere vo. Ook zijn de ouders van deze leerlingen vaak hogeropgeleid dan de ouders van leerlingen in het reguliere vo. De achtergrond van leerlingen van B3-scholen is in de huidige registraties onbekend.

Schoolloopbanen leerlingen voorafgaand aan particulier onderwijs wijken af • Leerlingen in 6 vwo en 5 havo van het particuliere B2-onderwijs zijn vaker blijven

Wat is particulier onderwijs?

Particulier onderwijs verwijst naar onderwijs buiten het bekostigd bestel. In het funderend onderwijs wordt particulier onderwijs aangeboden door B2-, B3- en B4-scholen. B2-scholen zijn scholen die voortgezet onderwijs (vo) en voortgezet algemeen volwassenonderwijs (vavo) aanbieden in de onderwijsniveaus vmbo-g/t, havo en vwo. Deze B2-scholen mogen zelf examens afnemen. B3-scholen kunnen primair onderwijs en/of vo aanbieden, maar vo-leerlingen kunnen daar geen regulier examen doen. Deze leerlingen kunnen wel een staatsexamen afleggen. Onder het niet-bekostigd onderwijs vallen ook de B4-scholen (niet-bekostigde internationale en buitenlandse scholen), particuliere instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs die door de overheid als rechtspersoon zijn erkend en aan kwaliteitseisen voldoen, en leerlingen die met een vrijstelling van de inschrijvingsplicht thuisonderwijs krijgen.

zitten dan hun tegenhangers in het bekostigd onderwijs. Voor vwo-6-leerlingen geldt dat 17 procent van de leerlingen in het niet-bekostigd vo in de 3 jaar daarvoor 1 of meer keer is blijven zitten, tegenover 11 procent van de leerlingen in het regulier onderwijs. In 5 havo is 27 procent van de leerlingen in het niet-bekostigd onderwijs in de 3 jaar daarvoor 1 of meer keer blijven zitten. Dit geldt voor 21 procent van de 5-havoleerlingen in het bekostigd onderwijs.

Onderwijszorgarrangementen in het (v)so • Er zijn geen particuliere (v)so-scholen. Wel zijn er B3-scholen in het primair of voortgezet onderwijs waar leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften heen gaan. Het komt hierbij ook voor dat kinderen zijn vrijgesteld van de leerplicht, maar toch naar school gaan in het particulier onderwijs. Daarnaast zijn er kinderen die naar aanbieders gaan die niet erkend worden als school, zoals zorgboerderijen. Kinderen kunnen hier niet voldoen aan de leerplicht, en het gaat hier vaak om kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht of om thuiszitters.

Uitwijken (v)so doelgroep naar buiten het bekostigd bestel wringt mogelijk met opdracht samenwerkingsverbanden • Hoewel het aanbod bij particuliere onderwijsinstellingen of instellingen die niet erkend zijn als school soms passend kan zijn voor leerlingen, staat het op gespannen voet met de plicht van samenwerkingsverbanden om te voorzien in een dekkend netwerk van voorzieningen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Alleen wanneer ouders uitwijken naar een particuliere voorziening vanwege het ontbreken van een passende plek, dan is er sprake van een tekortkoming. Maar een aanbod voor een beschikbare plek kan ook als niet-passend ervaren worden. Een uitspraak door de Geschillencommissie passend onderwijs kan duidelijkheid geven of een aanbod als passend wordt gezien bij de ondersteuningsbehoefte van de leerling. Is dat het geval, dan voldoet een schoolbestuur aan de zorgplicht, het voorzien in een passende plek, en het samenwerkingsverband aan het voorzien in een dekkend aanbod. De route via de geschillencommissie wordt niet altijd genomen, waardoor discussie over het wel of niet passend zijn van een aanbod kan blijven bestaan.

Aanzienlijk deel van de mbo'ers volgt niet-bekostigde opleidingen • Een aanzienlijk deel van de mbo'ers volgt een erkende mbo-opleiding aan een niet-bekostigde mbo-instelling. In schooljaar 2018/2019 ging het om 40.794 studenten, ongeveer 7 procent van het totale aantal mbo-studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2021ih; 2021i). Ruim de helft van de studenten in het niet-bekostigd mbo volgt een opleiding in het domein zorg en welzijn. Verder zijn studenten in het niet-bekostigd mbo vaak ouder dan studenten in het bekostigd mbo; ruim de helft van de niet-bekostigde instellingstudenten is 30 jaar of ouder en slechts 17 procent van de studenten jonger dan 23 jaar.

In niet-bekostigd ho studeren meeste studenten in hbo-deeltijd • In het niet-bekostigd hoger onderwijs (ho) staan in 2019 in totaal 57.589 studenten ingeschreven bij 67 niet-bekostigde instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2021f; 2021i). Het overgrote deel van de studenten (84 procent) staat ingeschreven als diplomastudent. Deze studenten volgen een volledige geaccrediteerde opleiding en hebben de intentie een diploma te halen. Van de groep diplomastudenten studeert 85 procent in het hoger beroepsonderwijs (hbo) en 15 procent in het wetenschappelijk onderwijs (wo). Zowel in het hbo als het wo volgen de meeste studenten een opleiding in deeltijd. Een groot deel van de studenten in het niet-bekostigd ho volgt een opleiding in de sector economie; dit geldt voor 48 procent van de hbo- en 73 procent van de wo-studenten in het niet-bekostigd ho.

Uitgelicht: Aanvullend onderwijs

Gebruik van aanvullend onderwijs voor en tijdens de coronapandemie • Onderstaand onderzoek heeft betrekking op het gebruik van aanvullend onderwijs voor de coronapandemie. Het betreft zodoende aanvullend onderwijs op initiatief van de leerling, student of de ouder zelf. Sinds de coronapandemie is aanvullend onderwijs breder ingezet om leer- en ontwikkelachterstanden in te lopen. De overheid heeft in de periode tot januari 2021 282 miljoen euro geïnvesteerd in extra ondersteuning. Scholen en instellingen die gebruik maakten van deze subsidies zetten het geld vaak in voor een verlengde schooldag, zomer-, herfst- of weekendprogramma's (DUS-I, 2020). Scholen en instellingen kiezen in de samenwerking bij inhaal- en ondersteuningsprogramma's geregeld voor samenwerking met private partijen als huiswerkbegeleiding (15 procent) en bedrijfsleven (7 procent) (DUS-I, 2020). Er is geen zicht op de effectiviteit van de individuele initiatieven. In februari 2021 kondigde de overheid opnieuw een investering aan, ditmaal van 8,5 miljard. Het is van belang dat scholen zich richten op bewezen effectieve interventies, zoals bijvoorbeeld beschreven in Breuer et al. (2021a, 2021b).

Toename in gebruik aanvullend onderwijs • Het gebruik van aanvullend onderwijs is toegenomen. De jaarlijkse huishouduitgaven aan aanvullend onderwijs zijn gestegen van 26 miljoen euro in 1995, naar 284 miljoen in 2018 (CBS, 2020). De stijging blijkt ook uit de omzet voor particuliere, Kamer van Koophandel (KvK)-geregistreerde bedrijven die aanvullend onderwijs aanbieden, dit is van 2015 tot 2017 met 43 procent gestegen, van 48,5 miljoen tot 69,2 miljoen (Bisschop et al., 2019). Dit bedrag is lager dan de werkelijke uitgaven van ouders, omdat ouders ook geld uitgeven aan aanvullend onderwijs door organisaties zonder winstoogmerk, of in het informele circuit (Bisschop et al., 2019; Elffers & Jansen, 2019).
In vergelijking met andere landen is het aanvullend onderwijs in Nederland relatief bescheiden (Elffers & Jansen, 2019). Het gebruik van aanvullend onderwijs ligt historisch gezien vooral hoog in Oost-Aziatische landen, maar ook in Zuid- en Oost-Europa ligt het gebruik van aanvullend onderwijs hoger. De toename in aanvullend onderwijs in Nederland past in een trend die ook in andere West-Europese landen te zien is (Bray, 2011; Bray, 2020).

Kwart basisschoolleerlingen volgt aanvullend onderwijs • In groep 8 van het basisonderwijs (bao) volgde in 2018/2019 een kwart van de leerlingen een vorm van aanvullend onderwijs, vooral oefenen buiten schooltijd (5 procent betaald, 10 procent onbetaald), bijles (6 procent betaald, 4 procent onbetaald) en extra ondersteuning bij specifieke leerbehoeften (4 procent betaald, 6 procent onbetaald (Bisschop et al., 2019).
Uit een onderzoek van de inspectie onder ouders van leerlingen in groep 7 bleek dat 20 procent van de leerlingen een jaar eerder, in 2019, gebruik had gemaakt van aanvullend onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Het meest voorkomend was het gebruik van bijles. Het ging hierbij in de helft van de gevallen om gratis bijles, aangeboden via de school of gemeente of de kennissenkring, en in de helft van de gevallen om betaalde bijles. De mediane kosten voor ouders die bijles door een professionele organisatie inschakelden, waren in 2019 718 euro.

Meer dan de helft van de ouders hielp kind ook vóór de coronacrisis bij schoolwerk • 58 procent van de ouders van leerlingen uit groep 7 geeft in een vragenlijst van de inspectie aan dat zij hun kind helpen bij het schoolwerk.

Wat is aanvullend onderwijs?

Het aanbod van onderwijs buiten schooltijd, door scholen of andere partijen, met of zonder kosten voor ouders, ondersteunend aan het reguliere onderwijsprogramma (Bisschop et al., 2019).

Wie zijn de aanbieders van aanvullend onderwijs?
Aanbieders kunnen particuliere bedrijven met een winstoogmerk zijn, maar ook de school, de gemeente of een stichting, die het vaak gratis aanbieden. Particulieren kunnen ook aanvullend onderwijs geven, zowel betaald of onbetaald. Structurele samenwerkingen tussen scholen en aanbieders van aanvullend onderwijs komen regelmatig voor (Elffers & Jansen, 2019).

Welke vormen van aanvullend onderwijs zijn er?
Voor het funderend onderwijs zijn er zes vormen van aanvullend onderwijs, namelijk:
1. bijles
2. huiswerkbegeleiding
3. toets-/examentraining
4. extra ondersteuning bij specifieke leerbehoeften
5. studievaardighedentraining
6. extra oefenen buiten schooltijd

(Bisschop et al., 2019).

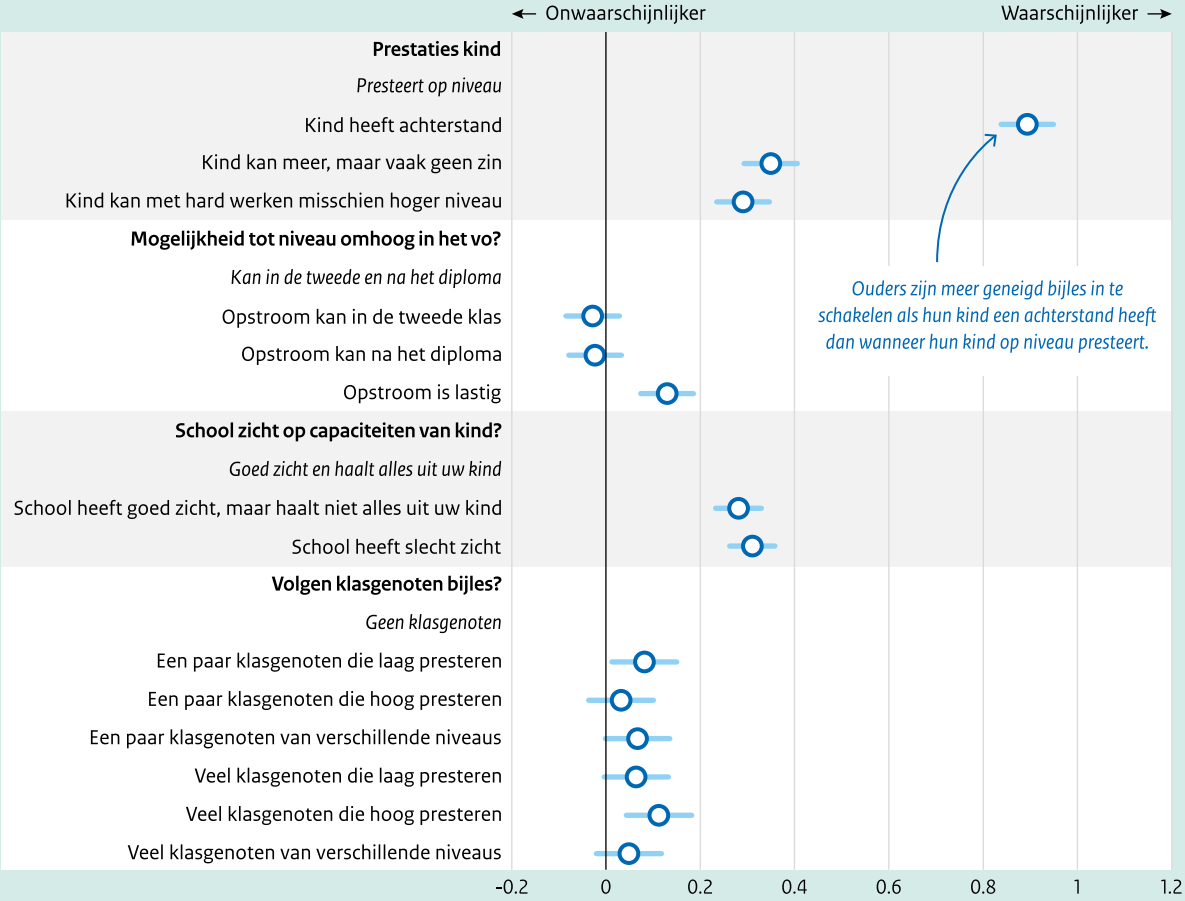
In het hoger onderwijs (ho) kan aanvullend onderwijs worden gedefinieerd als onderwijs of begeleiding buiten het aanbod van de eigen opleiding of instelling voor ho, met extra kosten en met als doel om studieprestaties (sneller afstuderen, hogere cijfers) te verbeteren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om tentamentraining, bijles of commerciële scriptiebegeleiding.

Het gaat hierbij meestal om hulp bij rekenen (27 procent), lezen (24 procent) of algemene begeleiding bij het huiswerk (25 procent). 23 procent van de ouders geeft aan hierbij gebruik te maken van (online-) oefensystemen. Ouders van verschillende opleidingsniveaus helpen hun kind ongeveer even vaak, maar wat voor hulp zij aanbieden, verschilt licht. Tijdens de coronacrisis hebben ouders naast begeleiding bij het thuisonderwijs, intensiever gebruik gemaakt van aanvullende onlineleermiddelen. De toename in het aanvullend gebruik van dergelijke leermiddelen was groter in gebieden met betere sociaaleconomische omstandigheden (Smeets, Ter Weel, & Zwetsloot, 2020). In internationaal onderzoek worden vergelijkbare verschillen tussen meer en minder kwetsbare gebieden gevonden (Bacher-Hicks, Goodman, & Mulhern, 2021).

Prestaties kind grootste voorspeller voor het willen gebruiken van bijles • De kans dat ouders van leerlingen uit groep 7 bijles willen inschakelen voor hun kind, neemt het meest toe wanneer hun kind een achterstand heeft (figuur 9). Ook als hun kind meer kan maar vaak geen zin heeft, of met hard werk misschien een hoger niveau aan zou kunnen, zijn ouders eerder geneigd bijles in te schakelen dan wanneer hun kind op het niveau presteert waarvan de ouder denkt dat het passend is. Dit geldt in grotere mate voor wo-opgeleide ouders. Hun bereidheid om bijles in te schakelen in deze situaties neemt sterker toe dan voor hbo-opgeleide ouders, en neemt het minst toe voor mbo-opgeleide ouders.

Ook rol van de basisschool belangrijk • Als ouders het idee hebben dat de basisschool goed weet wat hun kind kan en het kind helpt om het zo goed mogelijk te doen op school, zijn zij minder geneigd om bijles in te schakelen, zo blijkt uit onderzoek van de inspectie. Wanneer de school geen goed zicht heeft op de potenties van het

Figuur 9 Keuzemotieven van ouders voor het inschakelen van bijles



Cursief gedrukt is de categorie waarmee vergeleken wordt. Deze heeft de waarde 0. In de eerste situatie vergelijken we bijvoorbeeld hoe waarschijnlijk het is dat iemand bijles wil inschakelen als het kind een achterstand heeft, vergeleken met als het kind op niveau presteert.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

kind, of wanneer de school dit zicht wel heeft maar het de school niet lukt om alles uit het kind te halen, dan kiezen ouders eerder voor bijles.

Vaker bijles als opstroom in het voortgezet onderwijs wordt gezien als lastig • Wanneer ouders van bao-leerlingen het idee hebben dat opstroom in het voortgezet onderwijs (vo) lastig is, zijn zij meer geneigd om bijles in te schakelen dan wanneer ze dit zien als makkelijk. Het maakt daarbij niet uit of de mogelijkheid tot opstroom in de tweede klas of aan het eind van de vo-school is, of beide. Er wordt vaak gezegd dat de toename van het gebruik van aanvullend onderwijs deels komt doordat het moeilijker is geworden om te wisselen tussen niveaus in het vo. Hierdoor zou het belangrijker zijn geworden om op een zo hoog mogelijk niveau in te stromen, en te voorkomen dat een leerling afzakt, waardoor vaker voor aanvullend onderwijs wordt gekozen (De Geus & Bisschop, 2017; Elffers, 2018).

Klasgenoten spelen beperkte rol • Hoewel soms gesteld wordt dat de toename van aanvullend onderwijs komt door opwaartse druk (Elffers, 2018) komt dit niet als belangrijk motief naar voren uit ons onderzoek. Of klasgenoten ook bijles volgen, heeft slechts een klein tot geen effect op de neiging van ouders van leerlingen in groep 7 om bijles in te willen schakelen, terwijl de verwachting was dat vooral wanneer veel hoogpresterende klasgenoten bijles zouden gebruiken, ouders dit voor hun kind ook zouden willen. Ook in het onderzoek van Oberon/SEO, waar ouders direct gevraagd wordt naar hun motieven voor gebruik van betaalde bijles, wordt het feit dat vrienden of klasgenoten ook bijles gebruiken nauwelijks als reden aangevoerd (De Geus & Bisschop, 2017).

De keuze voor gratis of betaalde bijles verschilt naar opleidingsniveau van ouders • Ongeacht hun opleidingsniveau letten ouders op dezelfde aspecten in hun keuze om wel, of niet bijles in te schakelen: de prestaties van het kind (vooral of hij of zij een achterstand heeft) hebben het grootste effect op hun keuze voor bijles, gevolgd door de rol van de school en de mogelijkheden tot opstroom. Wel neemt de neiging om bijles in te schakelen in deze situaties sterker toe als het opleidingsniveau toeneemt, wat suggereert dat wo-opgeleide ouders eerder geneigd zijn om in te grijpen dan hbo-opgeleide ouders, gevolgd door mbo-opgeleide ouders. De keuze voor gratis of betaalde bijles verschilt naar opleidingsniveau van ouders. Mbo-opgeleide ouders zijn het meest geneigd om gratis bijles in te schakelen, gevolgd door hbo-opgeleide ouders en tot slot wo-opgeleide ouders. Voor betaalde bijles is dit andersom, de kans om dit te willen inzetten is het grootst voor wo-opgeleide ouders, gevolgd door hbo-opgeleide ouders en vervolgens mbo-opgeleide ouders. Dit komt overeen met wat eerder onderzoek heeft getoond (Bisschop et al., 2019; Bisschop, Van den Berg, & Van der Ven, 2019).

Bijna één derde vo-leerlingen volgt aanvullend onderwijs • Aanvullend onderwijs is het grootst in het vo. In 2018-2019 volgde 31 procent van de leerlingen in het vo aanvullend onderwijs, vooral bijles (10 procent betaald, 6 procent onbetaald), huiswerkbegeleiding (7 procent betaald, 5 procent onbetaald), en oefenen buiten schooltijd (6 procent betaald en 4 procent onbetaald) (Bisschop et al., 2019). Uit de huishouduitgaven voor aanvullend onderwijs blijkt dat zo'n 254 miljoen van de totale 284 miljoen euro wordt uitgegeven aan aanvullend onderwijs in het vo. De uitgaven voor aanvullend onderwijs in het mbo waren in 2018 12 miljoen euro, de overige 18 miljoen werd uitgegeven in het po. De uitgaven aan aanvullend onderwijs in het speciaal onderwijs (so) zijn onbekend. Daarnaast is er voor zowel het mbo als het so geen zicht op de deelname aan aanvullend onderwijs.

Een vijfde van de studenten in het hoger onderwijs maakt gebruik van aanvullend onderwijs • Ook in het hoger onderwijs (ho) maakt een substantiële groep studenten gebruik van aanvullend onderwijs: 21 procent van de wo-masterstudenten en 17 procent van de ouderejaars-hbo-studenten heeft tijdens hun opleiding in het ho weleens gebruikgemaakt van betaald aanvullend onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Het gebruik van aanvullend onderwijs ligt hoger bij studenten van grote opleidingen, zoals verpleegkunde, de pabo, psychologie en rechten. Ook maken vrouwelijke studenten meer gebruik van aanvullend onderwijs dan mannelijke studenten, en maken studenten die aangeven dat hun ouders veel meer te besteden hebben dan een gemiddeld Nederlands gezin meer gebruik van aanvullend onderwijs dan studenten die aangeven dat hun ouders ongeveer evenveel te besteden hebben als een gemiddeld Nederlands gezin. Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond maken relatief vaker gebruik van aanvullend onderwijs dan studenten zonder migratieachtergrond. Verder maken studenten die, voordat zij in het ho studeerden, ook al gebruikmaakten van aanvullend onderwijs, vaker gebruik van aanvullend onderwijs in het ho. Studenten die aangeven dat hun ouders minder of veel minder dan gemiddeld te besteden hebben, geven daarnaast vaker aan dat zij geen gebruik maken van aanvullend onderwijs omdat aanvullend onderwijs te duur is. Deze verschillen in deelname wijzen erop dat aanvullend onderwijs ook in het ho een risico op kansenongelijkheid vormt.

Meeste gebruik van aanvullend onderwijs bij het volgen en afronden van vakken • Studenten die

Figuur 10 Aanvullend onderwijs in het hoger onderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

gebruikmaken van aanvullend onderwijs, maken het meeste gebruik van ondersteuning bij het volgen en afronden van vakken (71 procent). Daarna betreft de meeste ondersteuning hulp bij scripties of het eindwerk (22 procent) en hulp bij het hanteren van studiedruk, stress en faalangst (18 procent). De mediane uitgaven aan aanvullend onderwijs waren in 2019/2020 200 euro voor aanvullend onderwijs bij het volgen en afronden van vakken. Dit betekent dat de helft van de studenten die aanvullend onderwijs gebruikt hebben meer dan 200 euro heeft uitgegeven, en de helft van de studenten minder dan 200 euro. De mediaan voor betaalde scriptiebegeleiding is 247 euro. Van alle wo-master- en ouderejaars-hbo-studenten heeft naar schatting 4 procent gebruik gemaakt van scriptiebegeleiding. Het aantal bureaus dat aanvullende scriptiebegeleiding aanbiedt en staat ingeschreven bij de KvK is tussen 2015 en 2019 verdubbeld van 63 naar 128 (De Nies, 2019). Van andere vormen van ondersteuning of begeleiding buiten de opleiding wordt ook relatief veel gebruik gemaakt: 38 procent van de wo-master-en ouderejaars-hbo-studenten heeft tijdens zijn opleiding extra hulp of begeleiding van vrienden en familie gekregen, 12 procent heeft via de studievereniging gratis of tegen beperkte kosten extra hulp gekregen en 37 procent van de studenten heeft samenvattingen gekocht.

Aanvullend onderwijs wordt gebruikt om snel en efficiënt de studie te doorlopen • 76 procent van de wo master- en ouderejaars-hbo-studenten die tijdens hun studie gebruik hebben gemaakt van aanvullend onderwijs, geeft aan dat het snel en efficiënt de studie willen doorlopen een belangrijk of erg belangrijk motief was voor hun gebruik van aanvullend onderwijs. Andere persoonlijke kenmerken die als belangrijk of erg belangrijk worden gezien, zijn de wens om af te studeren met zo hoog mogelijke cijfers (44 procent), moeite hebben met motivatie (45 procent) en moeite

hebben met concentratie (43 procent). Factoren in de opleiding die voor studenten die gebruikmaken van aanvullend onderwijs belangrijk of erg belangrijk waren, zijn: onvoldoende persoonlijke begeleiding en feedback (55 procent) en onvoldoende uitleg van de stof tijdens colleges en werkgroepen (48 procent). Studenten die aanvullend onderwijs volgen, zijn daar gemiddeld gezien tevreden over: zij beoordelen dit gemiddeld met een 7,5.

Instellingen hebben beperkt zicht op de mate waarin hun studenten gebruik maken van aanvullend onderwijs • Een meerderheid van de studenten (72 procent) gaf aan dat hun docenten niet op de hoogte zijn van het feit dat ze aanvullend onderwijs gebruikten. Vaak wilden de studenten het wel vertellen, maar is het nooit ter sprake gekomen, soms vertelden studenten het niet omdat ze een afwijzende of meer kritische opstelling van hun docenten verwachten. Wanneer docenten op de hoogte zijn van het gebruik van aanvullend onderwijs, vinden veel docenten dit positief. In meer dan een kwart van de gevallen had de docent de student zelf verwezen naar aanvullend onderwijs, in bijna de helft van de gevallen vond de docent het goed of verstandig. Het is belangrijk dat docenten en instellingen zicht hebben op het gebruik van aanvullend onderwijs door hun studenten. Als docenten en instellingen het gebruik van aanvullend onderwijs met studenten bespreken kunnen zij, beter dan alleen via de vakevaluaties, inzicht krijgen in hoe studenten de studentbegeleiding en het onderwijs vanuit de instelling ervaren, en welke behoeften zij hebben. Dit inzicht kan helpen het curriculum, de didactiek en de studentbegeleiding passender in te richten voor alle (groepen) studenten. Daarnaast maakt meer inzicht in het gebruik van aanvullend onderwijs, door in gesprek te gaan met studenten en door binnen het accreditatiestelsel transparant en expliciet over het gebruik van aanvullend onderwijs te rapporteren, een gefundeerde discussie mogelijk over bijvoorbeeld de risico's voor kansengelijkheid, en of de studentbegeleiding versterking behoeft.

Toename in aanvullend onderwijs is risico voor kansengelijkheid • De toename in aanvullend onderwijs zet de kansengelijkheid verder onder druk. Niet alle ouders en studenten kunnen aanvullend onderwijs betalen. In het po en vo volgen kinderen van hogeropgeleide ouders vaker betaald aanvullend onderwijs. In het vo laten rijkere ouders hun kinderen vaker deelnemen aan betaalde bijles, huiswerkbegeleiding en examentraining, en ze geven hier ook meer geld aan uit (Bisschop et al., 2019; Bisschop, Van den Berg, & Van der Ven, 2019). Deze patronen zijn niet uniek voor Nederland, ook uit internationaal onderzoek blijkt dat leerlingen van hogeropgeleide ouders of ouders met hogere inkomens vaker deelnemen aan aanvullend onderwijs (Zwier, Geven, & Van de Werfhorst, 2021; Bray, 2020). Het is waarschijnlijk dat aanvullend onderwijs de schoolprestaties van leerlingen verbetert. Een recente meta-analyse van het internationale onderzoek laat bijvoorbeeld substantiële en consistente positieve effecten zien van bijlesprogramma's op de schoolprestaties van leerlingen. Wel zijn er aanzienlijke verschillen tussen programma's: programma's die uitgevoerd worden door leraren zijn bijvoorbeeld effectiever dan programma's door niet-professionals of ouders (Nickow, Oreopoulos, & Quan, 2020). Het is van belang dat kinderen van ouders die niet de mogelijkheid hebben om aanvullend onderwijs in te schakelen, hierdoor niet verder achterop raken.

Welke begeleiding mag verwacht worden van het reguliere onderwijs? • Samenwerkingen met aanbieders van betaald aanvullend onderwijs zijn niet nieuw (zie bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs, 2016), en kunnen in het belang zijn van individuele leerlingen. De vraag die dit wel oproept, is in hoeverre de begeleiding in het reguliere onderwijs voldoet aan wat door ouders en leerlingen verwacht mag worden. Verwachten ouders te veel, of zijn scholen en opleidingen bewust of onbewust taken gaan uitbesteden? Het geeft risico's voor het stelsel wanneer scholen taken als extra uitleg, of individuele begeleiding overdragen aan het betaald aanvullend onderwijs (Elffers & Jansen, 2019). Dit risico zit vooral in de toegankelijkheid van en gelijke kansen in het onderwijs, maar ook een versmalling van de taken van het reguliere onderwijs is vanuit stelselperspectief onwenselijk. Een gedeelde visie over wat in het regulier en wat in het aanvullend onderwijs behoort, kan in deze duidelijkheid bieden. Het is daarmee voor scholen duidelijk wat er van hen verwacht wordt, en voor ouders en leerlingen duidelijk wat zij van de school mogen verwachten.

1.4 Reflectie

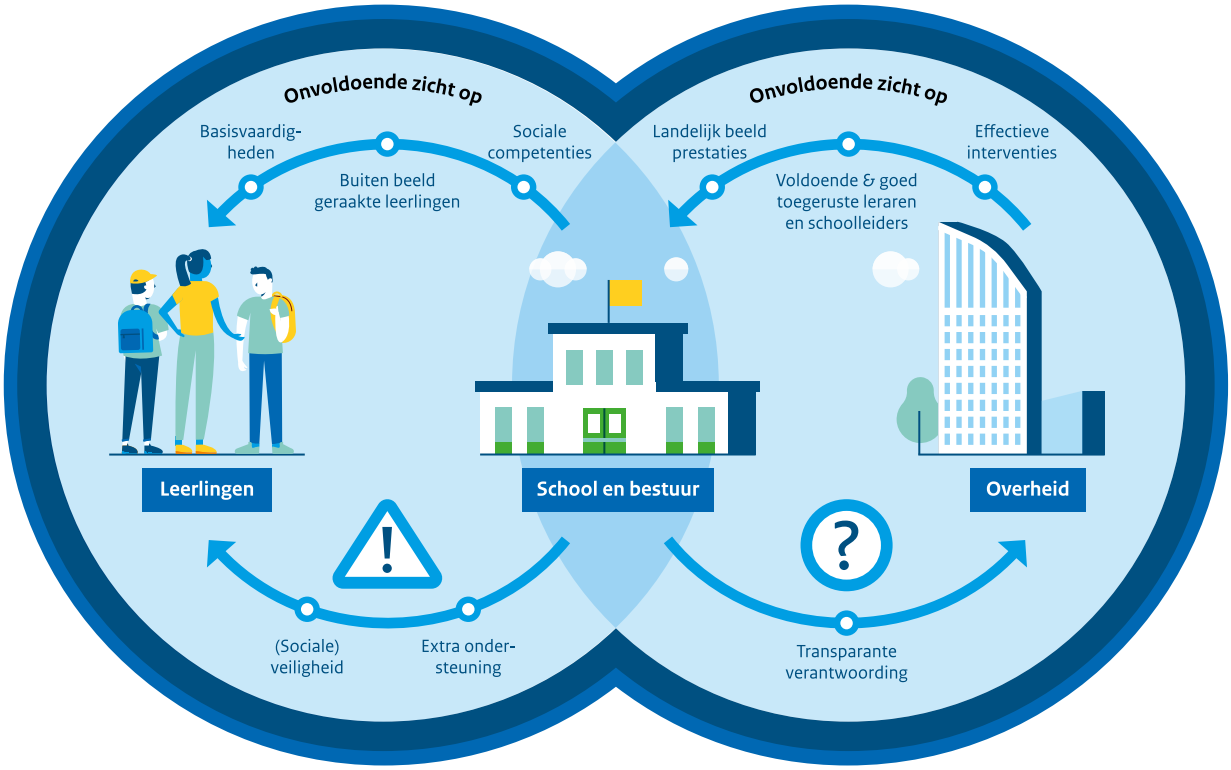
Onderwijs toont veerkracht en vernieuwing • De coronapandemie heeft grote gevolgen gehad – en heeft die nog steeds – voor de staat van het onderwijs in Nederland. Het onderwijs heeft onder moeilijke omstandigheden enorme inspanningen geleverd om te zorgen voor continuïteit en voor kwalitatief zo goed mogelijk onderwijs. Leraren, schoolleiders en besturen toonden een enorme veerkracht en een ongekend vernieuwingsvermogen, terwijl er in feite geen tijd was om zorgvuldig keuzes te maken. Het afstandsonderwijs is in veel gevallen binnen enkele dagen op poten gezet. Dat is zonder meer een groot compliment waard. Er zijn ook lessen uit te leren. Dat afstandsonderwijs op punten een alternatief kan zijn voor fysiek onderwijs, dat sommige (groepen) leerlingen zelfs floreren bij afstandsonderwijs, maar dat het uiteindelijk voor de overgrote meerderheid van leerlingen en studenten, en ook voor hun docenten, cruciaal is dat er fysiek onderwijs is.

Boodschap van vorig jaar nu nog urgenter • Vorig jaar stelden we in de Staat van het Onderwijs de vraag hoe we de kwaliteit van het onderwijs vast konden houden en op punten konden verbeteren, zodat we ook in economisch mindere tijden een stabiele basis zouden hebben om op te bouwen. De analyse was dat er veel goed ging in het onderwijs. We noemden de stijgende diplomahoogte en de aansluiting op de arbeidsmarkt. Bij dit laatste punt merkten we op dat de gunstige conjunctuur natuurlijk een rol speelde. Anderzijds waren er nog steeds groepen leerlingen en studenten met minder kansen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Het ging om leerlingen van lageropgeleide ouders, leerlingen uit het speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs (pro) en entreeopleidingen, studenten met een niet-westerse migratieachtergrond, en ook vrouwen, ondanks het feit dat zij meer studiesucces hebben dan mannen. De verschillen in kansen waren nauwelijks kleiner geworden. We spraken de vrees uit dat door de toenemende druk op het onderwijs (door het lerarentekort, krimp, snelle technologische ontwikkelingen en een veranderende arbeidsmarkt) het risico bestond dat de scheidslijnen tussen groepen leerlingen en studenten alleen maar scherper zouden worden. We zijn nu een jaar verder, een heftig jaar voor iedereen. Door de coronacrisis is de toch al stevige boodschap van vorig jaar nog urgenter geworden, omdat problemen in het onderwijs uitvergroot lijken te worden.

Gerichte actie ter bevordering van gelijke kansen harder nodig dan ooit • Vorig jaar zagen wij voor het eerst in jaren de gelijke kansen niet verder oplopen en op punten zelfs afnemen. De vele initiatieven op het niveau van landelijk en regionaal beleid, van besturen, scholen en leraren, hebben tot die stabilisatie geleid. Toch heeft de coronacrisis laten zien hoe kwetsbaar dit succes nog was en lijkt de kansenongelijkheid opnieuw te zijn toegenomen. Juist die leerlingen die al uit lastigere omstandigheden kwamen, hadden vaker niet de juiste randvoorwaarden om deel te kunnen nemen aan het afstandsonderwijs, zijn vaker buiten beeld geraakt, hebben grotere achterstanden opgelopen en hebben lagere adviezen gekregen voor het voortgezet onderwijs. Juist de leerlingen die voor hun opleiding aangewezen zijn op praktijkonderwijs en stages zagen het aanbod verschalen. Juist die studenten die in het verleden al moeilijker aan werk kwamen, hebben nu meer kans op het verliezen van hun baan en minder kans om nieuw werk te vinden.

Verbeterpotentieel benutten • Het oplossen van hardnekkige knelpunten in het onderwijs is als het roeien tegen de stroom in. Zodra de stroming versterkt of de aandacht verslapt verlies je terrein, ondanks de vele stimulerende maatregelen op verschillende terreinen en ondanks het verbeterpotentieel dat er is. Kennelijk is dat allemaal niet voldoende om over de hele linie echt ‘trek in de schoorsteen’ te krijgen. Goede bedoelingen en stimulerende maatregelen schieten tekort. Op een aantal punten is een stevigere regie nodig, moeten besturen en scholen gefaciliteerd worden. Stimulerend beleid alleen leidt niet tot de gewenste resultaten. Het is uiteraard aan het onderwijs om de handschoen op te pakken, bijvoorbeeld door meer samenwerking en door van elkaar te leren, met als uitgangspunt dat alle leerlingen en studenten het onderwijs goed toegerust verlaten. Op heel veel plekken laten besturen, scholen, leraren en docenten zien dat goed onderwijs voor alle leerlingen en studenten kan, zelfs in de moeilijke omstandigheden van het afgelopen jaar. De innovatiekracht tijdens het hybride- en afstandsonderwijs heeft nieuwe inzichten en vernieuwing opgeleverd die ook in toekomst benut kunnen worden.

Figuur 11 Onvoldoende zicht op onderwijsstelsel



Heldere maatschappelijke opgaven • De vraag om heldere maatschappelijke opgaven is actueler dan ooit. Een sterk onderwijsstelsel is gebaat bij een gedeeld beeld over welke onderwijskwaliteit altijd behouden moet blijven. Dat geldt in alle tijden. Maar nu is meer dan ooit de vraag wat voor onze leerlingen en studenten, nu en in hun verdere schoolloopbaan en leven, essentieel is. En hoe we ervoor kunnen zorgen dat het onderwijs die maatschappelijke opgaven zo goed mogelijk kan vervullen, zodat de leerlingen en studenten van nu zo min mogelijk nadeel ondervinden van de coronacrisis.

Zicht op ontwikkeling van leerling en student • Het is in het belang van leerlingen en studenten dat het zicht behouden blijft op hun leerprestaties over de gehele schoolloopbaan en hun behoefte aan extra ondersteuning. Dat besturen, schoolleiders en leraren ook op basis van dat zicht hun werk goed kunnen doen. Zeker nu de coronapandemie zorgt voor uitvergroting van bestaande problematiek is het cruciaal om te weten waar en bij welke (groepen) leerlingen en studenten achterstanden ontstaan. We dreigen dit zicht te verliezen. Het belang van landelijk genormeerde toetsen waarvan een deel in 2020 niet is afgenomen, wordt te vaak gerelativeerd. Terwijl deze toetsen belangrijke hulpmiddelen zijn voor leraren en scholen om de ontwikkeling van leerlingen te kunnen volgen en hun onderwijs daarop af te stemmen. En zeker in deze periode kunnen toetsen en examens van cruciaal belang zijn voor leerlingen en studenten die nog steeds niet altijd de kansen krijgen die zij verdienen.

Zicht op het onderwijsstelsel • Ook is het belangrijk om te weten waar we op stelselniveau staan. Als we dat niet weten, is effectieve sturing door de overheid niet mogelijk. Wij constateren dat het zicht op belangrijke aspecten van het stelsel ontbreekt. Zoals het zicht op het niveau van de basisvaardigheden, op burgerschap en persoonsvorming, op aanbod en (extra) ondersteuning, en op randvoorwaarden, zoals voldoende goed toegeruste leraren en schoolleiders. Dit gebrek aan zicht is het gevolg van keuzes. Keuzes om geen of weinig concrete normen te hanteren voor bijvoorbeeld burgerschapsonderwijs of persoonsvorming. Keuzes om geen objectieve metingen te hanteren bij het volgen van de ontwikkelingen van leerlingen en studenten. Keuzes om beleid decentraal te organiseren zonder heldere eisen die aan transparantie en verantwoording door schoolbesturen worden gesteld. In sommige gevallen is dit in elk geval voor een deel op te lossen door informatie uit verschillende bronnen in samenhang te analyseren. Bijvoorbeeld als het gaat om het zicht op basiswaarden,

de uitkomsten van landelijke en internationale toetsen, informatie uit leerlingvolgsystemen en peilingen die verschillende partijen doen. Omdat we dan verschillende dingen onder verschillende omstandigheden meten, is het beeld ogenschijnlijk niet altijd eenduidig. Dat leidt dan weer tot onnodige discussie over welke informatie het zwaarst zou moet wegen, of zelfs tot de vraag of er wel een probleem is.

Zicht op de kwaliteit van het onderwijs • Eenzelfde ongemak bekruipt ons bij de uitspraken over de (ontwikkeling van) de kwaliteit van het onderwijs. Een oproep aan onszelf is dus eveneens op zijn plaats. Immers, steeds minder scholen krijgen van ons het oordeel onvoldoende of zeer zwak, terwijl we tegelijkertijd op stelselniveau wel degelijk problemen zien. Dit kan te maken hebben met het gegeven dat de deugdelijkheidseisen waar scholen aan moeten voldoen, staan voor basiskwaliteit, de lat waar alle scholen overheen zouden moeten. Anders gezegd: deugdelijkheid is nog geen goede kwaliteit. Het is de taak van de inspectie om erop toe te zien dat besturen en scholen over de lat van de basiskwaliteit gaan. Waar dat lukt, kunnen wij scholen alleen stimuleren om de lat voor zichzelf hoger te leggen. Het is ook de taak van de inspectie om op stelselniveau zicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs, op die aspecten die altijd en voor alle leerlingen en studenten van fundamenteel belang zijn: de aspecten die we al een paar jaar de maatschappelijke opgaven van het onderwijs noemen. Om onze taak goed te kunnen vervullen, willen we gerichter en systematischer informatie verzamelen bij scholen dan we nu doen, ook door informatie over belangrijke uitkomsten van het onderwijs systematisch te gaan verzamelen door middel van representatieve peilingen onder leerlingen, overigens zonder dat deze peilingen consequenties hebben voor individuele scholen. Zo willen we bijdragen aan een beter zicht op belangrijke aspecten van het stelsel.

Regie, samenwerking en sterke onderwijskundige sturing • Uit kwalitatief inspectieonderzoek naar verschillen in schoolprestaties dat we vorig jaar in de Staat van het Onderwijs aanhaalden (Inspectie van het Onderwijs, 2020d), blijkt dat de scholen met hoge leerresultaten zich vrijwel allemaal kenmerken door een sterke onderwijskundige sturing. We constateerden al dat juist de scholen met een goede kwaliteitszorg in staat bleken om hun leerlingen en studenten, toen de coronacrisis eenmaal daar was, goed onderwijs te blijven bieden. Het kán dus. Maar we gaven ook aan dat een optelsom van goed functionerende leraren, schoolleiders en bestuurders niet automatisch een goed functionerend onderwijsstelsel maakt. Vorig jaar noemden we lerarentekort en krimp, het voorkomen van verdere versnippering van aanbod en het groter worden van de kansenongelijkheid als problemen die om bovenbestuurlijke samenwerking en regie vragen, binnen het onderwijs maar ook steeds vaker met partijen buiten het onderwijs. De coronapandemie maakt het alleen maar urgenter dat er een goede regie en goede samenwerking is.

Investeren in leraren • Uiteindelijk staat of valt goed onderwijs met (voldoende) goede leraren. Juist daarom blijft het noodzakelijk om te investeren in de aantrekkelijkheid van het beroep en in de kwaliteit van de beroepsgroep. Een passend salaris, gerichte professionalisering, degelijk strategisch hrm-beleid en een heldere visie van de beroepsgroep op de uitoefening van hun beroep zijn daarvoor belangrijke randvoorwaarden.

Een duurzaam, crisisbestendig onderwijsstelsel • Alle leerlingen en studenten hebben recht op een passende plek in het onderwijs, waar ze worden toegerust voor een succesvolle schoolloopbaan en een passende plek in de maatschappij. Er is geen betoog voor nodig dat dit ook geldt voor de leerlingen en studenten die nu de gevolgen van de coronacrisis ondervinden. Het moet voor iedereen duidelijk zijn waar we op focussen: de maatschappelijke opgaven en het basisniveau dat we alle leerlingen en studenten bieden. Dit zijn de punten waarop we geen concessies doen, ook niet onder druk van een pandemie. Leraren, schoolleiders en besturen kunnen daarbij het verschil maken binnen hun eigen invloedsfeer. Maar er is meer nodig. Focus op de maatschappelijke opgaven, zicht houden op belangrijke aspecten van het stelsel, het bevorderen van kennisdeling en samenwerking: het is allemaal voorwaardelijk voor een duurzaam, stevig onderwijsstelsel.

Literatuur

Aarts, B., Wolf, I. de, Breuer, T., & Wetten, S. van (2020). *Effectief afstandsonderwijs*. Maastricht: Education Lab; Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Bacher-Hicks, A., Goodman, J., & Mulhern, C. (2021). Inequality in household adaptation to schooling shocks: Covid-induced online learning engagement in real time. *Journal of Public Economics, 193*(1): 104345.

Benson, K., Flory, K., Humphreys, K.L., & Lee, S.S. (2015). Misuse of stimulant medication among college students: a comprehensive review and meta-analysis. *Clinical child and family psychology review*, *18*(1), 50-76.

Bisschop, P., Berg, E. van den, & Ven, K. van der (2019). Rijke ouders uit de Randstad betalen vaker voor bijles en huiswerkbegeleiding. *Economisch Statistische Berichten, 104*, 576-578.

Bisschop, P., Berg E. van den, Ven, K. van der, Geus, W. de, & Kooij, D. (2019). *Aanvullend en particulier onderwijs. Onderzoek naar de verschijningsvormen en omvang van aanvullend en particulier onderwijs en motieven voor deelname*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek; Utrecht: Oberon.

Bray, M. (2011). *The challenge of shadow education*. Brussel: Europese Commissie.

Bray, M. (2020). Shadow education in Europe: Growing prevalence, underlying forces, and policy implications. *ECNU Review of Education, 4*.

Breuer, T., Wetten, S. van, Naaijkens, E., Bootsma, M., & Wolf, I. de (2021a). *Betrekken van ouders*. Maastricht: Education Lab Netherlands.

Breuer, T., Wetten, S., Stolp, T., Naaijkens, E., Bootsma, M., & Wolf, I. de (2021b). *Effectief Inzetten van Extra Lessen*. Maastricht: Education Lab Netherlands.

CBS (2020). *Uitgaven van huishoudens aan onderwijsondersteuning.* Geraadpleegd op 10 maart 2021 van: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/04/uitgaven-van-huishoudens-aan-onderwijsondersteuning

Chetty, R., Friedman, J.N., Hendren, N., Stepner, M., & The Opportunity Insights Team (2020). *How did COVID-19 and stabilization policies affect spending and employment? A new real-time economic tracker based on private sector data.* NBER Working paper 27431. Cambridge, MA: NBER.

Coopmans, M., Ten Dam, G., Dijkstra, A. B., & Veen, I. van der (2020). Towards a comprehensive school effectiveness model of citizenship education: An Empirical Analysis of Secondary Schools in The Netherlands. *Social Sciences, 9*(9), [157].

CPB (2019). *Verschillen in leerresultaten tussen basisscholen*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).

DUS-I (2020). *Inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs: resultaten aanvraagronde 1 & 2*. Geraadpleegd op 10 maart 2021 van: https://www.dus-i.nl/actueel/nieuws/2020/07/16/resultaten-iop

Emons, W., Frissen, S., & Straat, H. (2021). *Effecten van de Schoolsluitingen op de Leerresultaten voor Nederlands en Engels Leesvaardigheid & Woordenschat, en Rekenen-Wiskunde, in het Voortgezet Onderwijs*. Arnhem: Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO).

Elffers, L. (2018). *De bijlesgeneratie: opkomst van de onderwijscompetitie*. Amsterdam: AUP.

Elffers, L. & Jansen, D. (2019). *De opkomst van schaduwonderwijs in Nederland: Wat weten we en welke vragen liggen nog open?* Geraadpleegd op 1 februari 2021 van: https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/rapport-schaduwonderwijs-Elffers-Jansen-2019.pdf

Ende, I. van den, Driessen, T., & Bartsch, M. (2019). *Nulmeting Wet beroep leraar. Eindrapportage.* Zoetermeer: Panteia.

Engzell, P., Frey, A., & Verhagen, M.D. (2020). *Learning Inequality During the Covid-19 Pandemic.* Geraadpleegd op 27 februari 2021 van: https://osf.io/preprints/socarxiv/ve4z7/

Fuermaier, A.B., Tucha, O., Koerts, J., Tucha, L., Thome, J., & Faltraco, F. (2021). Feigning ADHD and stimulant misuse among Dutch university students. *Journal of neural transmission*, 1-6. Geraadpleegd van: doi: 10.1007/s00702-020-02296-7

Geboers, E., Geijsel, F., Admiraal, W., & Dam, G. ten (2013). Review of the effects of citizenship education. *Educational Research Review, 9*, 158-173.
Geus, W., de, & Bisschop, P. (2017). *Licht op schaduwonderwijs: Onderzoek naar deelname aan en uitgaven voor schaduwonderwijs*. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek; Utrecht: Oberon.
Gubbels, J., Langen, A. van, Maassen, N., & Meelissen, M. (2019). *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.
Heijde, C. van der, Berk, C. van den, & Vonk, P. (2020). Ervaringen en visies van professionals over gebruik en misbruik van methylfenidaat door studenten in het hoger onderwijs. *TSG-Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, *98*(1), 1-8.
Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015.* Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2015/2016.* Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2018). *Zicht op de besteding van de middelen voor passend onderwijs. Een verkennend onderzoek bij samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen voor primair onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs. (2019). *De Staat van het Onderwijs 2019.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2020a). *COVID-19-monitor: primair onderwijs (eerste meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2020b). *COVID-19-monitor: voortgezet onderwijs (derde meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2020c). De *Financiële Staat van het Onderwijs 2019.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs. (2020d). *De Staat van het Onderwijs 2020.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs. (2020e). *Governance bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2021a). *Peil.Rekenen-Wiskunde einde (speciaal) basisonderwijs 2018-2019.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Peil Schrijfvaardigheid Einde (speciaal) basisonderwijs 2018-2019.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2021c). *Technisch rapport Aanvullend onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.* Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
Inspectie van het Onderwijs (2021d). *Technisch rapport Besturen met langdurig laagpresterende scholen. De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaat-vanhetonderwijs.nl
Inspectie van het Onderwijs (2021e). *Technisch rapport Corona en het onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
Inspectie van het Onderwijs (2021f). *Technisch rapport Hoger onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
Inspectie van het Onderwijs (2021g). *Technisch rapport Medicatie Hoger onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
Inspectie van het Onderwijs (2021h). *Technisch rapport Middelbaar beroepsonderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
Inspectie van het Onderwijs (2021i). *Technisch rapport Niet-bekostigd onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
Inspectie van het Onderwijs (2021j). *Technisch rapport Primair onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
Inspectie van het Onderwijs (2021k). *Technisch rapport Uitstroom en arbeidsmarkt. De Staat van het Onderwijs 2021.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
Inspectie van het Onderwijs (2021l). *Technisch rapport Voortgezet onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
Inspectie van het Onderwijs (2021m). *Technisch rapport (Voortgezet) speciaal onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

JOB (2020). *Mbo-studenten lopen vertraging op en missen hun klasgenoten. Onderzoeksverslag JOB-panel*. Geraadpleegd op 1 februari 2021 van https://www.jobmbo.nl/mbo-studenten-lopen-vertraging-op-en-missen-hun-klasgenoten/

Lek, K., Feskens, R., & Keuning, J. (2020). *Het effect van afstandsonderwijs op leerresultaten in het PO*. Arnhem: Cito.

Maldonado, J.E. & De Witte, K. (2020). *The effect of School Closures on Standardised Student Test Outcomes*. Working paper Department of Economics KU Leuven. Leuven: KU Leuven.

Maurissen, L. (2018). Civic Engagement of Adolescents. A quantitative study of the relation between citizenship education, democratic attitudes, and political participation. Leuven: KU Leuven.

Meelissen, M.R.M., Hamhuis, E.R., & Weijn L.X.F. (2020). *Leerlingprestaties in de exacte vakken in groep 6 van het basisonderwijs. Resultaten TIMSS-2019*. Enschede: Universiteit Twente.

Meshcheriakova, O., Borghans, L., Haenbeukers, R., & Schils, T. (2021) Schoolprestaties Limburgse basisschoolleerlingen door eerste lockdown flink geraakt. *Economisch Statistische Berichten,* 4793.

Mullis, I. V. S., Martin, M. O., Foy, P., Kelly, D. L., & Fishbein, B. (2020). *TIMSS 2019 International Results in Mathematics and Science*. Geraadpleegd op 1 februari 2021 van: https://timssandpirls.bc.edu/timss2019/international-results/

Nationaal Cohort Onderzoek (2021) *Factsheets Leergroei in het basisonderwijs ten gevolge van de COVID-19-crisis*. Geraadpleegd op 23 maart 2021 via: https://www.nationaalcohortonderzoek.nl/factsheets/

Nickow, A., Oreopoulos, P., & Quan, V. (2020). *The impressive effects of tutoring on prek-12 learning: a systematic review and meta-analysis of the experimental evidence*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Nies, D. de (2019). *Studenten kopen individuele aandacht en kleinschalig onderwijs*. Geraadpleegd op 19 januari 2021 van: https://pointer.kro-ncrv.nl/studenten-kopen-individuele-aandacht-en-kleinschalig-onderwijs

OCW (2020). *Monitoring gevolgen COVID-19 in mbo en ho. Kamerbrief 24 november 2020*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW).

Onderzoek, Informatie en Statistiek (2020). *De Staat van het Amsterdamse Primair Onderwijs 2019/'20*. Geraadpleegd op 1 februari 2021 van: https://bboamsterdam.nl/actualiteit/de-eerste-staat-van-het-amsterdamse-primair-onderwijs/

Piovani, D., Clavenna, A., & Bonati, M. (2019). Prescription prevalence of psychotropic drugs in children and adolescents: an analysis of international data. *European Journal of Clinical Pharmacology, 75*(10):1333-1346.

Raman, S. R., Man, K. K., Bahmanyar, S., Berard, A., Bilder, S., Boukhris, T., ..., & Wong, I. C. (2018). Trends in attention-deficit hyperactivity disorder medication use: a retrospective observational study using population-based databases. *The Lancet Psychiatry*, 5(10), 824-835.

SBB (2020). *Voortgangsrapportage SBB Actieplan stages en leerbanen*. Zoetermeer: Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB).

Smeets, E., Langen, A. van, Gilde, J. 't, & Krijnen, E. (2021). *De invloed van covid-19 op het onderwijs. Verslag van gesprekken met onderwijsinspecteurs.* Nijmegen: KBA.

Smeets, R., Weel, B. ter, & Zwetsloot, J. (2020). Ongelijk gebruik van online-leermiddelen tijdens de lockdown. *Economisch Statistische Berichten, 24 november 2020*.

Smith, M.E., & Farah, M.J. (2011). Are prescription stimulants "smart pills"? The epidemiology and cognitive neuroscience of prescription stimulant use by normal healthy individuals. *Psychological Bulletin, 137*(5), 717-41.

Swart, L., Visser, D., Zuembuehl, M., & Berge, W. van den (2020). *Schrappen eindtoets groep 8 kan ongelijkheid vergroten.* Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).

Trimbos (2019). *Factsheet Ritalin. Feiten en cijfers over oneigenlijk gebruik van methylfenidaat en andere prestatie-verhogende middelen*. Utrecht: Trimbos.

Tweede Kamer (2011). *Kamerstukken 2011-2012, 33106-3*. Den Haag.

Tweede Kamer (2020). *Kamerstukken 2020-2021, 31497-377*. Den Haag.

Vogels, R., Turkenburg, M., & Herweijer, L. (2021). *Samen of gescheiden naar school. De betekenis van sociale scheiding en ontmoeting in het voortgezet onderwijs.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).

Wanders, F. H. K., Veen, I. van der, Dijkstra, A. B., & Maslowski, R. (2020). The influence of teacher-student and student-student relationships on societal involvement in Dutch primary and secondary schools. *Theory & Research in Social Education , 48*(1), 101-119.

Zwetsloot, J., Weel, B. ter, Rooijen, M. van, Bisschop, P., & Ven, K. van der (2020). *De impact van de coronacrisis op de overgang onderwijs-arbeidsmarkt. Achtergrond bij monitor 1*. Amsterdam: SEO economisch onderzoek.

Zwier, D., Geven, S., & Werfhorst, H.G. van de (2021). Social inequality in shadow education: The role of high-stakes testing. *International Journal of Comparative Sociology*, 1–29.

2 Primair Onderwijs

	Hoofdlijnen	63
2.1	De leerling	64
2.2	Bestuur	68
2.3	De school	72
2.4	Voor- en vroegschoolse educatie (vve)	81
2.5	Passend onderwijs	82
2.6	Speciaal Basisonderwijs	83
2.7	Nieuwkomers	85
	Literatuur	87

Primair onderwijs

Kengetallen

Basisonderwijs

Aantal leerlingen
1.386.173

Aantal scholen
6.604

Oordelen*
1 september 2020

Goed
180

Onvoldoende
90

Zeer zwak
22

Speciaal basisonderwijs

Aantal leerlingen
35.671

Aantal scholen
273

Oordelen*
1 september 2020

Goed
7

Onvoldoende
4

Zeer zwak
4

* *Vanaf 2017 werkt de Inspectie van het Onderwijs met bestuursgericht toezicht. Daardoor hebben we niet van alle scholen een recent oordeel over de kwaliteit.*

Aantal besturen
881

Financiële gegevens

Liquiditeit
2,78*

Dit geeft aan hoeveel geld er beschikbaar is om geplande en onvoorziene uitgaven te kunnen doen. Dat is dus exclusief het vermogen dat bijvoorbeeld vastzit in gebouwen.

Solvabiliteit
0,74*

Dit geeft aan in hoeverre onderwijs-besturen in staat zijn om op korte en lange termijn hun schulden in te lossen.

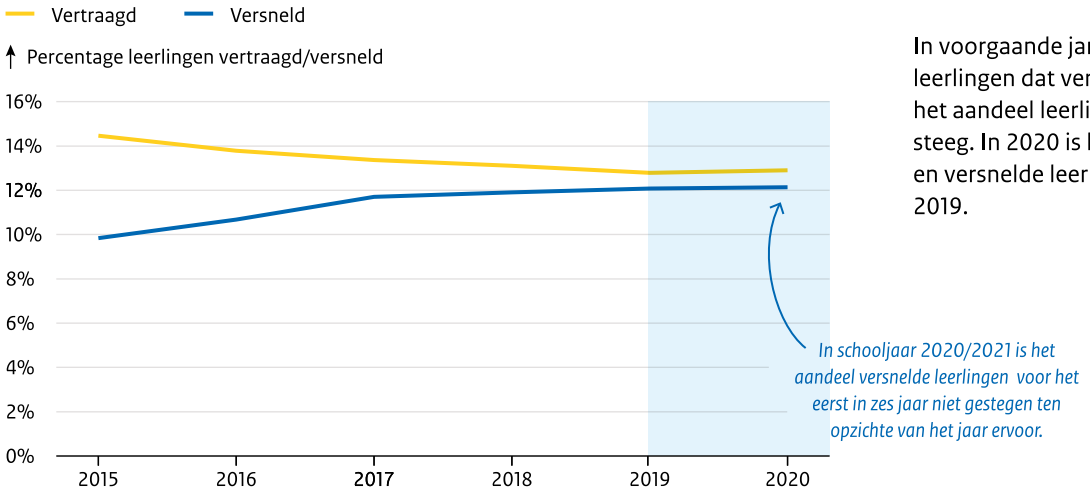
Rentabiliteit
1,7*

Dit geeft aan in hoeverre onderwijsinstellingen in een jaar een positief of negatief financieel resultaat (exploitatieresultaat) boeken.

6 *besturen onder aangepast financieel toezicht*

* *Deze cijfers gaan over po en (v)so besturen gezamenlijk.*

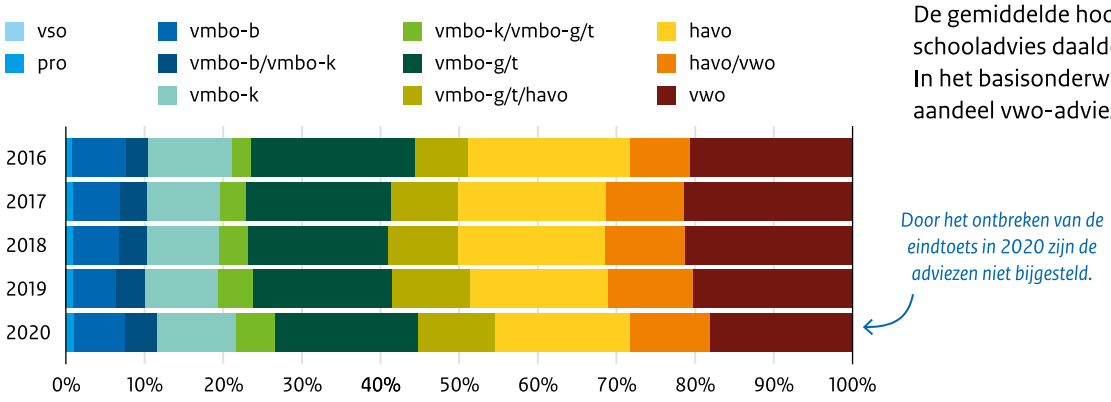
Aandeel versnelde en vertraagde leerlingen in leerjaar 8



In voorgaande jaren daalde het aandeel leerlingen dat vertraging opliep, terwijl het aandeel leerlingen dat versnelde steeg. In 2020 is het aandeel vertraagde en versnelde leerlingen bijna gelijk aan 2019.

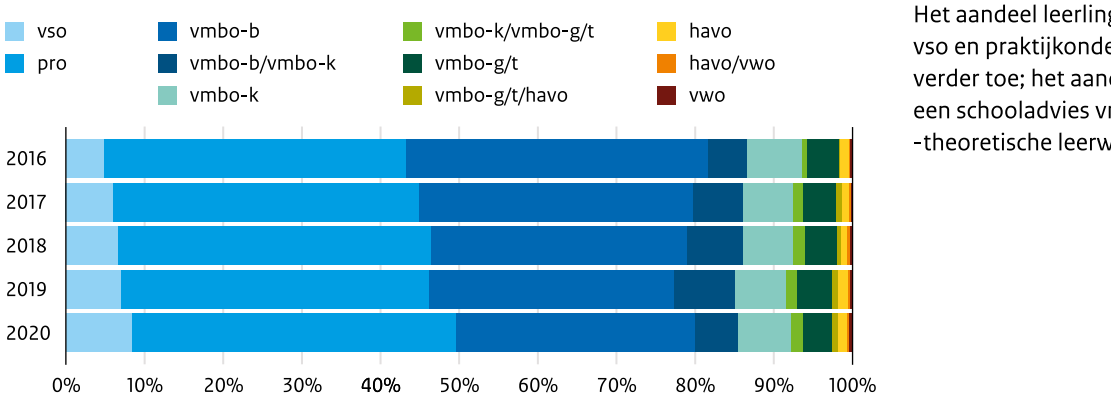
Schooladviezen

Schooladviezen in het regulier basisonderwijs



De gemiddelde hoogte van het schooladvies daalde in 2020.
In het basisonderwijs nam vooral het aandeel vwo-adviezen af.

Schooladviezen in het speciaal basisonderwijs



Het aandeel leerlingen met schooladvies vso en praktijkonderwijs neemt steeds verder toe; het aandeel leerlingen dat een schooladvies vmbo-basis tot en met -theoretische leerweg krijgt, blijft dalen.

Bron: IvhO 2021. De cijfers van het jaar 2020 zijn voorlopig.

Hoofdlijnen

Flexibiliteit en veerkracht • Voor besturen, scholen, leerlingen en ouders was 2019/2020 een pittig jaar en ook 2020/2021 verloopt anders dan gehoopt. De coronacrisis leidde tot sluiting van de basisscholen en een snelle omschakeling naar afstandsonderwijs. Schoolteams toonden een enorme flexibiliteit en veerkracht. De pandemie, die nog steeds voortduurt, heeft een flinke impact op het onderwijs en de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. Hoe groot de consequenties zullen zijn, is nu nog niet goed te overzien. De coronacrisis maakt de knelpunten in het onderwijsstelsel, zoals ongelijke kansen voor kinderen, te lage leerresultaten, een hoge ervaren werkdruk door leraren en het structurele lerarentekort pijnlijk zichtbaar.

Stimuleren ontwikkeling op de korte en lange termijn • De coronacrisis heeft geleid tot vertraging in de ontwikkeling van veel leerlingen. Scholen zijn aan de slag gegaan om deze vertraging in te lopen. Hiervoor zetten zij de inhaal- en ondersteuningssubsidies in. Zicht op de ondersteuningsbehoeften van de leerlingen, kennis van de leerlijnen en verdieping van vakdidactische vaardigheden zijn nodig om dit doelgericht aan te pakken. Belangrijk hierbij is dat scholen zowel de doelen voor de korte als de lange termijn in het oog houden. Wat hebben onze leerlingen nu nodig en wat zijn ambitieuze doelen voor onze leerlingenpopulatie op de langere termijn? Al een aantal jaren zijn de leerresultaten stabiel, maar behalen te weinig leerlingen de streefniveaus 2F/1S. Naast de uitvoering van de inhaal- en ondersteuningsprogramma's vraagt dit om hogere doelen voor de leerresultaten in de plannen voor schoolontwikkeling.

Impuls voor kwaliteitscultuur • Tijdens de (gedeeltelijke) sluiting van de scholen bleken veel teams in staat om heel snel met elkaar het onderwijs op afstand vorm te geven en een 'digitale sprong' te maken. Door de omschakeling naar afstandsonderwijs staan veel scholen in een ontwikkel-, onderzoeks- en uitprobeerstand. Dit geeft een impuls aan de professionele kwaliteitscultuur. Een onderzoekende en (zelf)kritische houding draagt bij aan een goed zicht op de eigen kwaliteit, het waarmaken van de eigen visie en het realiseren van een passende startpositie van de leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Verantwoordelijkheden afbakenen • Scholen worden geconfronteerd met de gevolgen van verschillende maatschappelijke vraagstukken, zoals het lerarentekort, (kansen)ongelijkheid en armoede. Besturen en scholen zien zich genoodzaakt te zoeken naar oplossingen hiervoor. De oplossing van deze vraagstukken overstijgt echter de mogelijkheden van individuele scholen en besturen. Het effectief aanpakken hiervan vraagt om een landelijke regie, een integrale aanpak en verheldering van ieders taken en verantwoordelijkheden daarbinnen.

Waarde school meer zichtbaar • De toegevoegde waarde van de school als leeromgeving en ontmoetingsplek is het afgelopen jaar zichtbaarder geworden. De meeste leerlingen zijn gebaat bij onderwijs in de klas, met leeftijdgenootjes, op school en met een professionele leraar. Ondanks de inzet en begeleiding van ouders en de lessen op afstand is de cognitieve ontwikkeling van veel leerlingen vertraagd. Bovendien misten de meeste leerlingen hun juf, meester en klasgenootjes. De waardering voor leraren en hun beroep en het belang van de school als instituut is gegroeid.

De inspectie voerde een monitoronderzoek uit naar de manier waarop het onderwijs zich op de scholen voor primair onderwijs aanpaste aan de corona-omstandigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2020b; 2020c; 2020d). Dit onderzoek bestond uit drie metingen. De eerste meting was tijdens de scholensluiting vanaf maart 2020, de tweede na de herstart van het onderwijs in juni 2020 en de derde na de start van het nieuwe schooljaar 2020/2021. Daarbij hielden we telkens een telefonisch interview met bestuurders en schoolleiders van een representatieve steekproef van scholen. In dit hoofdstuk besteden we op verschillende plekken aandacht aan de uitkomsten van het monitoronderzoek.

2.1 De leerling

Leerlingresultaten

Minder leerlingen • Op 1 oktober 2020 gingen 1,386 miljoen leerlingen naar de basisschool, ruim 10.000 leerlingen minder dan een jaar eerder. Het aantal nieuwe inschrijvingen daalde licht met ongeveer 1.600. Een daling van instroom is vooral te zien in de zeer sterk stedelijke gebieden. Ongeveer 70 procent van de basisschoolleerlingen heeft geen migratieachtergrond, bijna 20 procent een niet-westerse en ongeveer 10 procent een westerse migratieachtergrond. In schooljaar 2019/2020 volgden 13.840 leerlingen in meer dan 120 landen Nederlands onderwijs op de Nederlandse Taal- en Cultuurscholen, het Nederlandse dagonderwijs of in Europese scholen.

Fysiek onderwijs belangrijk • De periode van afstandsonderwijs maakt duidelijk dat fysiek onderwijs waarbij leraren en leerlingen elkaar zien en ontmoeten belangrijk is voor de ontwikkeling van leerlingen. In de eerste helft van 2020 hebben leraren en ook ouders zich sterk ingezet om onderwijs te geven tijdens de hele en gedeeltelijke scholensluiting. Ondanks deze inzet hebben basisschoolleerlingen van de leerjaren 3 tot en met 7 tijdens de eerste scholensluiting minder leergroei (vooruitgang) geboekt dan in diezelfde periode in eerdere jaren (zie ook hoofdstuk 1). Dit geldt voor alle leerjaren en alle drie de onderzochte vakken: rekenen/wiskunde, spelling en begrijpend lezen. Wel zijn er tussen de vakken en tussen de leerjaren duidelijke verschillen zichtbaar, evenals tussen scholen (Engzell, Frey, & Verhagen, 2020; Inspectie van het Onderwijs, 2021g; Lek, Feskens, & Keuning, 2020; NCO, 2021).

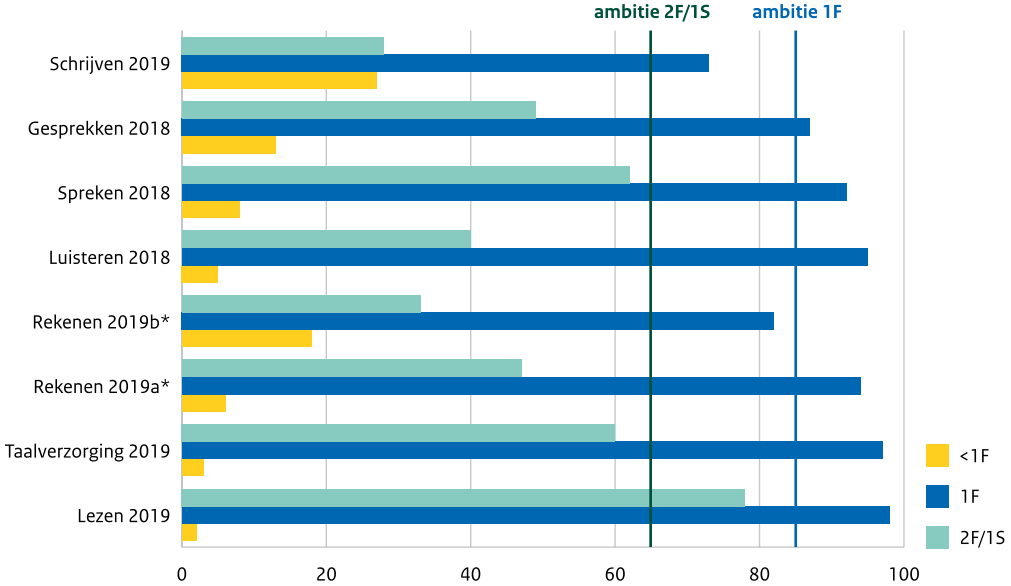
Vertraging ongelijk verdeeld • Kinderen in meer kwetsbare posities hebben het meeste last gehad van de scholensluiting. Deze leerlingen lijken sterker afhankelijk van de leraar dan andere leerlingen. Kinderen van lageropgeleide ouders laten na de eerste scholensluiting op de toetsen minder vooruitgang zien dan kinderen van hogeropgeleide ouders (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Deze verschillen zijn het grootst in de lagere leerjaren (groep 3-4). Bovenop opleidingsniveau was ook het inkomen van de ouders van belang. Gecontroleerd voor het opleidingsniveau van de ouders, lieten kinderen van ouders met hoge inkomens meer leergroei zien dan kinderen van ouders met lage inkomens. Ten slotte speelde migratieachtergrond een rol, maar kleiner dan de opleiding of het inkomen van de ouders. Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond hebben minder leergroei doorgemaakt in vooral begrijpend lezen en spelling dan hun medeleerlingen zonder migratieachtergrond. De gevolgen zijn het grootst voor eerste generatie niet-westerse migranten. Bij deze groep leerlingen is het voor ouders vanwege de vaak andere thuistaal moeilijker om hun kinderen te ondersteunen bij het afstandsonderwijs.

Steeds minder zicht op eindresultaten • Vanaf 2015, de invoering van de verplichte eindtoets basisonderwijs, is het zicht op het niveau van de eindresultaten afgenomen. Met de stijging van het marktaandeel van andere toetsen dan de Centrale Eindtoets verloren we met name in 2017 en 2018 door de onvergelijkbaarheid van de eindtoetsen het landelijk zicht op het niveau van de eindresultaten. In 2019 hadden we weer een nulmeting van de beheersing van de referentieniveaus. Vanwege de coronacrisis hebben de leerlingen in groep 8 in 2020 geen eindtoets gemaakt. Door het wegvallen van

de eindtoets in 2020 en de impact van de coronacrisis op de leerresultaten kunnen we dit jaar en ook volgend jaar geen betrouwbare langjarige trend schetsen van de eindresultaten.

Niveau basisvaardigheden stabiel • Het niveau van de basisvaardigheden lezen, taalverzorging en rekenen is redelijk stabiel tussen 2015 en 2019. In deze periode stijgt het percentage leerlingen dat het streefniveau 2F voor taalverzorging beheerst licht en daalt het percentage leerlingen dat het fundamenteel niveau 1F voor rekenen niet beheerst. Het valt op dat de scores bij het peilingsonderzoek rekenen 2019 afwijken van de scores voor rekenen op de eindtoets 2019 (zie figuur 2.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Dit kan komen doordat het belang dat leerlingen aan beide toetsen hechten, verschilt (low- versus highstake-toets).

Figuur 2.1a Overzicht van de beheersing van referentieniveaus in groep 8 (in percentages)



**rekenen 2019a is gebaseerd op de Eindtoets Basisonderwijs, evenals lezen en taalverzorging; rekenen 2019b komt uit het Peil. onderzoek, evenals luisteren, spreken, gesprekken en schrijven*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021h

Fundamenteel niveau aanwezig • Voor lezen, taalverzorging, rekenen en mondelinge taalvaardigheid (luisteren, spreken en gesprekken) behalen de leerlingen aan het eind van groep 8 ruimschoots de ambitie – minimaal 85 procent van de leerlingen behaalt 1F – die de commissie Meijerink formuleerde bij het opstellen van de referentieniveaus. Dat geldt niet voor schrijfvaardigheid, waar maar 73 procent van de leerlingen het 1F-niveau behaalt. Het verschil in leerresultaten weerspiegelt mogelijk de aandacht en doelgerichtheid in het onderwijs voor de verschillende vakgebieden. De accenten in het onderwijs worden waarschijnlijk vooral gelegd op de gemakkelijk toetsbare onderdelen van een domein (Inspectie van het Onderwijs, 2021d).

Meer ontwikkeling mogelijk • De ambitie voor de streefniveaus – minimaal 65 procent van de leerlingen behaalt 2F/1S – wordt alleen voor lezen bereikt. Bij rekenen en de andere taaldomeinen ligt het niveau daar onder (taalverzorging), ver onder (rekenen, mondelinge taal) tot heel ver onder (schrijfvaardigheid). Het onderwijs zorgt ervoor dat de meeste leerlingen het fundamentele niveau beheersen, maar slaagt er te weinig in om de potentie van leerlingen ten volle te benutten. Het is van belang om te onderzoeken of leerlingen voldoende 'opportunity tot learn' krijgen. De meeste scholen geven bijvoorbeeld conform de planning van de methoden ongeveer 1 uur per dag rekenonderwijs. Maar bieden methodes ook voldoende aanbod passend bij het beoogde streefniveau en hoger, niet alleen voor sterke maar ook voor gemiddelde leerlingen (zie ook Van Zanten, Lodeweges, & Noteboom, 2015; Van Zanten, 2020)? Daarnaast is aandacht voor het beklijven van de leerstof nodig. Opmerkelijk is dat leerlingen aan het eind van groep 8 voldoen aan de verwachte ambities voor lezen 1F (98 procent) én 2F (78 procent) terwijl een kwart van

de 15-jarigen onvoldoende leesvaardig is (Gubbels, van Langen, Maassen & Meelissen, 2019). De op de basisschool verworven leesvaardigheden lijken op de langere termijn niet te beklijven.

Verbreding schrijfonderwijs nodig • Een herbezinning op het schrijfonderwijs en aansluitende professionalisering is dringend nodig. Van de leerlingen in groep 8 (2019) behaalt 73 procent minimaal niveau 1F voor schrijfvaardigheid; slechts 28 procent van de leerlingen beheerst ook het streefniveau 2F (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). De schrijfvaardigheid van leerlingen is nagenoeg gelijk gebleven in vergelijking met 2009 (en 1999, zie Kuhlemeier, Van Til, Hemker, De Klijn, & Feenstra, 2013), maar is nog steeds onvoldoende. "Goed leren schrijven is belangrijk", schreven wij al in 2012 (Inspectie van het Onderwijs, 2012, p.5). Om in de maatschappij te kunnen functioneren moeten leerlingen zich schriftelijk goed kunnen uitdrukken. Daarnaast stimuleert schrijven het denken en redeneren.

Focus op schrijfproduct • Leerkrachten leggen in de instructiefase van een schrijfles vaker de nadruk op elementen van het schrijfproduct, bijvoorbeeld correct taalgebruik, dan van het schrijfproces, bijvoorbeeld het plannen. Ook in het beoordelen, monitoren en evalueren laten leraren zich leiden door makkelijk scoorbare aspecten zoals spelling, interpunctie en grammatica. Instrumenten en voorbeeldteksten, zoals teksten op een schaal die van minder goed naar beter loopt en waar leerkrachten de teksten van leerlingen mee kunnen vergelijken, kunnen leraren ondersteunen bij het sturen op het schrijfproces en de beoordeling daarvan. Ook leerlingen kunnen een dergelijk instrument gebruiken om hun eigen teksten te vergelijken met andere teksten. Het schrijfonderwijs lijkt echter weinig prioriteit te hebben in het basisonderwijs. Scholen zijn in het taalonderwijs vooral gericht op spelling, woordenschat en begrijpend lezen, onderdelen die via het leerlingvolgsysteem getoetst worden (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Met deze beperktere insteek van het schrijfonderwijs krijgen leerlingen onvoldoende de gelegenheid om goed te leren schrijven.

Rekenen stabiel • Uit internationaal vergelijkend onderzoek (TIMSS) naar de rekenprestaties blijkt dat het rekenniveau van Nederlandse leerlingen uit groep 6 sinds 2003 telkens relatief kleine schommelingen laat zien en sinds 2015 licht gestegen is (Meelissen, Hamhuis, & Weijn, 2020). Dit redelijk stabiele beeld komt overeen met de gegevens van de eindtoets basisonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2018). In TIMSS 2019 behaalt 98 procent van de Nederlandse leerlingen minimaal het basisniveau, 84 procent het middenniveau, 44 procent minimaal het hoge en 7 procent het geavanceerde niveau. Het gemiddelde rekenniveau van leerlingen uit groep 6 ligt significant boven het internationale TIMSS-gemiddelde, maar behoort niet tot de top 10 van best presterende landen.

Prestaties natuuronderwijs onveranderd • De resultaten voor natuuronderwijs zijn vergelijkbaar met de prestaties in 2015. Dit blijkt uit het internationale TIMSS-onderzoek (Meelissen et al., 2020). In de afgelopen 24 jaar is het Nederlandse gemiddelde voor natuuronderwijs wel gedaald. Nederlandse leerlingen in groep 6 scoren significant hoger dan het TIMSS-gemiddelde. De prestaties voor de onderliggende domeinen - biologie, natuur- en scheikunde en fysische aardrijkskunde – zijn redelijk vergelijkbaar. Ruim driekwart van de leerlingen presteert minimaal op een gemiddeld niveau, een derde op een hoog niveau en 4 procent op geavanceerd niveau. Natuuronderwijs krijgt weinig aandacht bij professionaliseringsactiviteiten. Slechts 8 procent van de leerlingen krijgt les van een leerkracht die in de afgelopen 2 jaar vakinhoudelijke bijscholing heeft gevolgd op het gebied van natuuronderwijs.

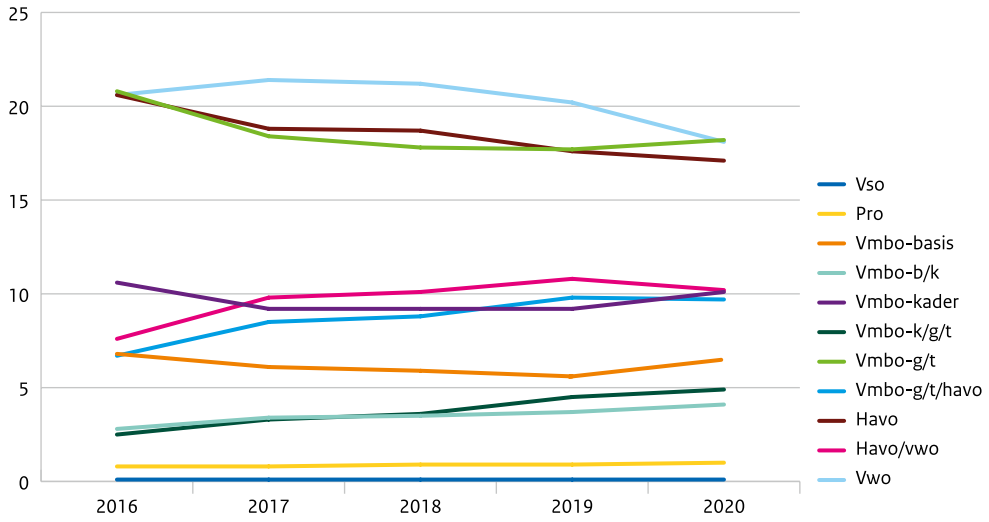
Schoolloopbanen

Meisjes vertragen iets vaker • In 2020 is het aandeel leerlingen in groep 8 dat vertraagd is, 0,1 procent hoger dan in 2019. Meisjes zijn vaker vertraagd dan vorig jaar (0,2 procentpunt meer). Het aandeel leerlingen dat versnelt is niet veranderd. Het merendeel van de schoolleiders die wij bevraagd hebben over de invloed van de scholensluiting op het beleid rond zittenblijven geeft aan dat zij hun beleid niet hebben gewijzigd als gevolg van de coronamaatregelen (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Toch lijken leraren, vanwege de ontstane vertraging in ontwikkeling door de scholensluiting, wat vaker besloten te hebben om meisjes te laten blijven zitten.

Schooladvies

Lagere schooladviezen door ontbreken eindtoets • Het percentage leerlingen met een (definitief) schooladvies voor havo tot en met vwo (45,4 procent) is in vergelijking met 2019 met 3,2 procentpunt gedaald. Het dalende aandeel vwo-adviezen zet in 2020 versterkt door (figuur 2.1b). Het percentage leerlingen met een advies voor vmbo-basis tot en met vmbo-g/t/havo is met 3,1 procentpunt toegenomen tot 53,5 procent. De daling in het schooladvies komt doordat de initiële schooladviezen in 2020 niet zijn herzien door het wegvallen van de eindtoets. Schoolleiders schatten in dat leraren ook zonder eindtoets een passend schooladvies geven (Inspectie van het Onderwijs, 2020b). Anders dan in 2019 kregen meisjes in 2020 een iets lager schooladvies dan jongens. Vanaf 2015 waren de adviezen voor jongens en meisjes vergelijkbaar (Van Eck & Meesters, 2020).

Figuur 2.1b Definitieve schooladviezen in de jaren 2016-2020 (in percentages, n 2020*=172.866)



**in 2020 is het definitief advies gelijk aan het initieel advies door het wegvallen van de eindtoets*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021h

Wegvallen eindtoets vergroot kansenongelijkheid • De eindtoets moet als tweede, objectieve, instrument alle leerlingen gelijke kansen bieden bij het schooladvies. Leerlingen met een migratieachtergrond en kinderen van ouders met een lagere opleiding of lager inkomen hebben door het wegvallen van de eindtoets minder kans gehad op een hoger schooladvies (Swart, Visser, Zumbuehl, & Van den Berge, 2020). In de schooljaren 2015/2016 tot en met 2018/2019 kwam gemiddeld 36 procent van de leerlingen door een hoger toetsadvies in aanmerking voor een herziening van het initiële schooladvies. Gemiddeld ontving in die periode jaarlijks ongeveer 8 procent van alle leerlingen ook daadwerkelijk een naar boven bijgesteld definitief schooladvies. Dit betekent dat ongeveer 8 procent van de leerlingen (14.000 leerlingen) in 2020 mogelijk op een te laag niveau in het voortgezet onderwijs is gestart (Swart et al., 2020).

Reflectie

Veranderingen in door- en uitstroom • De coronapandemie lijkt gevolgen te hebben voor zittenblijven, versnellen en voor het schooladvies, waarbij dat voor meisjes een nadeliger effect heeft gehad dan voor jongens. Het schooladvies ligt lager dan het voorgaande jaar en dit lijkt leerlingen met een lagere sociaaleconomische achtergrond vaker te treffen. Ook is de trend van steeds meer versnellen en minder zittenblijven doorbroken. Deze veranderingen hebben in potentie gevolgen voor de kansen van leerlingen. Het is nu nog niet te voorspellen wat deze gevolgen precies zijn. We moeten de ontwikkelingen nauwlettend volgen en met elkaar zorgdragen voor flexibiliteit in het onderwijsstelsel om eventuele nadelige gevolgen zo tijdig mogelijk aan te pakken. Hiertoe voeren

veel scholen momenteel interventies uit via inhaal- en ondersteuningsprogramma's. Voor de huidige leerlingen in groep 8 is kansrijk adviseren van belang. Het voortgezet onderwijs kan via brede brugklassen bijdragen aan het uitstellen van het selectiemoment en aan het inlopen van eventuele achterstanden. Daarnaast is alertheid nodig of de in 2020 vanuit het basisonderwijs ingestroomde leerlingen op het meest passende niveau zijn geplaatst.

Ieder kind geletterd en gecijferd • Het onderwijs zorgt ervoor dat de meeste leerlingen de basisvaardigheden beheersen op het minimumniveau (1F). Het onderwijs kan beter aansluiten bij met name gemiddeld en bovengemiddeld presterende leerlingen. De resultaten blijven tot nu toe achter bij de ambities voor de referentieniveaus. Om leerlingen een betere startpositie te geven in het voortgezet onderwijs is het nodig dat scholen een goede analyse maken van de eigen leerresultaten in relatie tot de eigen leerlingenpopulatie en vervolgens hierbij passende doelen formuleren op leerling-, groeps- en schoolniveau. Het belang hiervan is door de coronapandemie extra groot.

Methoden onder de loep • Scholen moeten zorgen voor een leerstofaanbod dat voldoet aan de kerndoelen en ook de referentieniveaus taal en rekenen omvat. De meeste scholen gebruiken hierbij leerstofmethoden en digitale leermiddelen. Scholen moeten erop kunnen vertrouwen dat methoden niet alleen toereikend zijn voor het fundamentele niveau maar ook voor het streefniveau 1S/2F en hoger. Dit betekent dat methoden leerlingen voldoende de gelegenheid bieden voor een aanbod op hun eigen niveau én dat er voldoende verwerkingsstof is om de leerstof ook te gaan beheersen. Voor sommige leerlingen vooral om het minimumniveau (1F) te bereiken, voor de meeste leerlingen om 1S/2F (benodigd voor vmbo-g/t en hoger) te gaan beheersen en voor een flinke groep om ook nog daar bovenuit te komen.

2.2 Bestuur

Lerarentekort bedreiging voor onderwijskwaliteit • Het primair onderwijs kampt al enkele jaren met een structureel lerarentekort. Dit trekt een zware wissel op schoolteams. Het vormt een bedreiging voor goed onderwijs en treft kinderen in achterstandssituaties of in het speciaal (basis)onderwijs extra (Inspectie van het onderwijs, 2020f). Toch is er geen landelijk zicht op de werkelijke omvang en regionale spreiding van het lerarentekort. Sturing, landelijk of regionaal, op het aanpakken van het lerarentekort is moeilijk zonder goede basisgegevens. Wel is er regionaal zicht op het lerarentekort (bijvoorbeeld de monitor G5) en is het aantal vacatures in beeld. Dit was sinds 2017 stabiel maar stijgt in 2019/2020 weer door een toename van vacatures voor ondersteunend personeel. Zorgelijk is dat 1 op de 4 vacatures niet vervuld wordt (Wester, Sapulete, Jelicic, Vankan, & De Wilde, 2020). Met een lappendeken aan oplossingen proberen scholen de onvervulde vacatures op te vangen door bijvoorbeeld het uitbreiden van de werktijd van parttimers, inzetten van invallers, maar ook van onderwijsassistenten of lio-ers.

Kwaliteitszorg besturen

Herstelopdrachten in beeld • Sinds augustus 2017 zijn 494 vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen uitgevoerd. Ook deden we 38 herstelonderzoeken bij besturen. 37 procent van de besturen heeft in het vierjaarlijks onderzoek 1 of meer herstelopdrachten gekregen. Besturen kunnen een herstelopdracht krijgen als zij op (een onderdeel van) een standaard niet voldoen aan de wettelijke eisen. Daarnaast zijn herstelopdrachten mogelijk op wettelijke eisen die niet bij een standaard horen. De tekortkoming in de naleving van de wet waarvoor een bestuur een herstelopdracht krijgt, hoeft niet te leiden tot een onvoldoende op de betreffende standaard. Ongeveer een kwart van de besturen waar een herstelonderzoek is gedaan vanwege eerder vastgestelde tekortkomingen, kreeg opnieuw één of meer herstelopdrachten. Dit betekent dat deze besturen er niet in slagen binnen de afgesproken termijn te verbeteren. De meeste herstelopdrachten (33 procent) gaan over tekortkomingen op de standaard Kwaliteitszorg, gevolgd door Kwaliteitscultuur (29 procent) en Verantwoording en dialoog (24 procent). De overige herstelopdrachten (14 procent) zijn gegeven op Overige wettelijke vereisten. Deze hebben vooral betrekking op de scholen van het bestuur en gaan over de schoolgids en de ouderbijdrage.

Kwaliteitszorg moet beter bij ongeveer een vijfde van de besturen • Bijna een vijfde van de onderzochte 494 besturen heeft de kwaliteitszorg onvoldoende op orde. Bij 95 besturen zijn in het eerste vierjaarlijks onderzoek herstelopdrachten gegeven op de kwaliteitszorg. In 84 procent van de onderzoeken leidde de herstelopdracht tot een onvoldoende op de standaard Kwaliteitszorg. 64 procent van alle besturen die een onderzoek hebben gehad, heeft een voldoende oordeel op de kwaliteitszorg. Toch kreeg 16 procent van deze besturen 1 of meer herstelopdracht(en) op een onderdeel van de kwaliteitszorg dat niet voldeed aan de wettelijke eisen. We zien zowel bij besturen met een voldoende als een onvoldoende op de standaard Kwaliteitszorg vooral herstelopdrachten op grond van tekortkomingen op artikelen 10 en 12, vierde lid van de Wet op het primair onderwijs (Wpo). Deze artikelen gaan erover dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de kwaliteit van het onderwijs op de school, waaronder in elk geval het naleven van de wettelijke voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg.

Kwaliteitscultuur positief gewaardeerd • De kwaliteitscultuur is van de 3 standaarden binnen het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie het meest als goed gewaardeerd. Bij 32 procent van de besturen was de kwaliteitscultuur goed, bij 61 procent voldoende en bij 8 procent onvoldoende. Dit lage percentage onvoldoende is te verklaren door de beperkte wettelijke basis. In totaal zijn 89 herstelopdrachten gegeven op deze standaard, zowel aan besturen die een voldoende kregen als aan besturen die een onvoldoende kregen. De herstelopdrachten die het meest zijn gegeven, betreffen artikel 31, 171 en 17a van de Wpo. Deze artikelen hebben betrekking op de vaststelling van het managementstatuut (artikel 31), het jaarverslag (artikel 171) en de scheiding toezicht en bestuur (artikel 17a, lid 1). De wettelijke vereisten hebben vooral betrekking op randvoorwaardelijke zaken voor het realiseren van een kwaliteitscultuur, zoals het op papier vastleggen van de inrichting van de organisatiestructuur en de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en gaan niet over de kwaliteit van de uitvoering hiervan en of dit handelen bijdraagt aan het bereiken van gestelde doelen.

Verantwoording en dialoog meestal voldoende • De standaard Verantwoording en dialoog is bij 79 procent van de besturen voldoende. Bij 14 procent waardeerden we deze standaard als goed. De meeste besturen hebben dit aspect op orde. 75 besturen kregen herstelopdrachten op deze standaard, vooral op grond van tekortkomingen in artikelen 171 (het jaarverslag), 13 (vereisten met betrekking tot de inhoud van de schoolgids) en 17c lid 3 (of het interne toezichthoudend orgaan ten minste tweemaal per jaar overleg pleegt met de medezeggenschapsraad) van de Wpo. Met betrekking tot de financiële verantwoording krijgen veel besturen stimulerende opmerkingen, bijvoorbeeld over het verbeteren van de verantwoording van de besteding van de middelen voor passend onderwijs en de doelmatige bestemming en aanwending van middelen.

Besturen kunnen het verschil maken • Besturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen, voor het voldoen aan wet- en regelgeving en voor de financiën. Onderzoek laat zien dat er besturen met scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie zijn, die op onderwijsresultaten sterk van elkaar verschillen (zie ook hoofdstuk 1) (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). Er zijn besturen die scholen hebben met langdurig lagere onderwijsresultaten terwijl er ook besturen zijn die niet of nauwelijks scholen met langdurig lagere onderwijsresultaten hebben, of die juist scholen hebben die langdurig de hoogste onderwijsresultaten halen. De kwaliteitszorg van het bestuur speelt hierbij een rol. Besturen kunnen het verschil maken voor de leerlingen door ervoor te zorgen dat hun scholen hun leerlingenpopulatie goed in beeld hebben, de inrichting van het onderwijs hierop afstemmen, passende, hoge doelen stellen voor de resultaten en voor de kwaliteit van het onderwijsproces en door te monitoren en evalueren. Dit vraagt om een lerende, onderzoekende houding in alle lagen van de organisatie. Hierin is het normaal om elkaar kritische vragen te stellen en te zoeken naar die factoren waar je invloed op kunt uitoefenen en die bijdragen aan betere kwaliteit. Strategisch humanresourcesmanagement op bestuursniveau kan bijdragen aan het aantrekken en vasthouden van gekwalificeerd personeel, ook in de huidige tijd van krapte. Bovendien kan het bestuur via gericht professionaliseringsbeleid de expertise van zittende leraren vergroten.

Inspelen op de context • De context is een gegeven waar het bestuur via gericht beleid op in moet spelen om leerlingen een ononderbroken ontwikkeling te bieden en tot passende resultaten te

brengen. Dit stelt besturen voor heel verschillende uitdagingen, afhankelijk van de regio of het gebied waarin het bestuur en de scholen gevestigd zijn. In bepaalde contexten komen veel bevorderende factoren samen voor het bereiken van langdurig hoge leerresultaten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan hoogpresterende schoolverenigingen, vaak gevestigd in gebieden die zich kenmerken door een hoge sociaal-economische status. Deze besturen hebben vaak één school (eenpitter), gekwalificeerd personeel met weinig verloop en ouders die hun kinderen waar nodig kunnen begeleiden bij huiswerk of deze begeleiding kunnen inkopen. Ook hebben deze scholen vaker een hogere dan de gemiddelde vrijwillige ouderbijdrage, wat meer mogelijkheden biedt voor de aanstelling van extra (ondersteunend) personeel. Maar er zijn ook besturen met scholen die minder vaak dan vergelijkbare scholen hoogpresterend zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2021f).

Cumulatie van belemmerende factoren • Besturen en scholen in gebieden waar veel belemmerende factoren zoals armoede, werkloosheid, criminaliteit en (taal)achterstanden samenkomen hebben een andere uitgangspositie als het gaat om het realiseren van leerresultaten. In deze scholen zien we een groter verloop van personeel en leerlingen (door verhuizen naar een betere wijk), dat zorgt voor discontinuïteit (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). Dit kan de schoolontwikkeling belemmeren en daarmee de ontwikkeling van de leerlingen. Het is duidelijk dat besturen en scholen in dergelijke contexten meer tijd moeten besteden en inspanningen moeten plegen om de randvoorwaarden voor leren op orde te brengen. Denk bijvoorbeeld aan het realiseren van een veilig schoolklimaat. Dit gaat ten koste van de tijd die aan de kernvakken en brede ontwikkeling besteed kan worden. De schoolweging geeft besturen en scholen richting voor het stellen van passende doelen voor hun leerlingenpopulatie.

Professionaliseringsbeleid

Verbetering van de beroepskwaliteit van leraren • De Wet beroep leraar (Wbl) die sinds 2017 van kracht is, definieert het beroep van leraar en waarborgt de kwaliteit van het beroep en de beroepsuitoefening door de leraar. Het idee is dat leraren verantwoordelijkheid krijgen en nemen voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening via een instrumentarium dat bestaat uit een omschrijving van het beroep, professionele ruimte en professioneel statuut, en een lerarenportfolio. Het beoogde effect van de Wbl is versterking van de positie van de leraar en verbetering van de beroepskwaliteit. Om dit effect te bereiken is het wenselijk dat er een sterke beroepsgroeporganisatie van leraren ontstaat die leraren vertegenwoordigt, eisen stelt aan de uitoefening van het beroep en zich uitspreekt over beroepsethiek en scholing (Van den Ende, Driessen, & Bartsch, 2019).

Bekwaamheidsdossiers en professioneel statuut leven beperkt • 55 procent van de schoolleiders geeft aan dat er (nog) geen wettelijk verplicht professioneel statuut is opgesteld. Van de scholen die dit wel hebben gedaan, geeft 54 procent aan dit document jaarlijks met het team te bespreken. Ongeveer 20 procent doet dit minimaal halfjaarlijks (Inspectie van het Onderwijs, 2021h). In 2019, tijdens de nulmeting van de Wbl, had 32 procent van de scholen in het primair onderwijs een statuut opgesteld en was 32 procent hier nog mee bezig (Van den Ende et al., 2019). Het aantal scholen met een professioneel statuut lijkt dus gestegen sinds 2019. Toch heeft minder dan de helft van de scholen, 3 jaar na invoering van de wet, een professioneel statuut opgesteld. Dit roept de vraag op naar de betekenis hiervan in de praktijk. Ook uit rondvraag bij 69 scholen in het primair onderwijs en 9 scholen in het speciaal onderwijs, blijkt dat het instrument 'professioneel statuut' nog niet op alle scholen bekend is en betekenis heeft gekregen. Hetzelfde geldt voor de bekwaamheidsdossiers. Leraren en schoolleiders geven aan dat zij wel de doelen nastreven die men beoogt met deze instrumenten maar dat de instrumenten zelf niet op een positieve wijze bijdragen aan de werkbeleving/professionele ruimte. Als leraren zeggenschap hebben en regie voeren over het gebruik van deze middelen, kan dit bijdragen aan het gevoel van autonomie en een positieve werkbeleving.

Autonomie bij besteding werkdrukmiddelen belangrijk voor positieve werkbeleving • Scholen zetten de door de overheid verstrekte extra middelen in om de werkdruk te verminderen. Leraren geven ons aan dat de werkdrukmiddelen erg gewaardeerd worden omdat zij hierdoor in de praktijk een werklastvermindering ervaren. Ook dragen de werkdrukmiddelen bij aan hun gevoel van autonomie, doordat zij met elkaar konden beslissen waar de gelden aan besteed werden. Deze werkdruk-

vermindering en het gevoel van autonomie hebben bijgedragen aan een positieve werkbeleving. Positieve effecten van het door de school zelf laten bepalen van de inzet van de werkdrukmiddelen op onder andere de autonomie, kwamen ook in ander onderzoek naar voren (Donck & Budding, 2020).

Zij-instroom in het beroep neemt flink toe • In het primair onderwijs neemt het aantal zij-instromers in het beroep van leraar (ZiB) flink toe: van 11 zij-instromers in 2015 tot 781 in 2019. In 2020 zijn 699 zij-instroomsubsidies voor het primair onderwijs toegekend (exclusief speciaal onderwijs). Om het lerarentekort te bestrijden verstrekt de overheid subsidies aan scholen voor het onderzoek naar de geschiktheid van de kandidaat en voor de scholing en de begeleiding van de zij-instromer. De pabo's zoeken naar manieren om de scholingstrajecten op maat in te richten. Scholen en besturen zijn zoekend naar hun rol bij de begeleiding op de werkplek. Veel besturen en scholen ontwikkelen een (bovenschoolse) begeleidingsstructuur. Ook de samenwerking tussen pabo's en scholen is in ontwikkeling: er worden nog niet altijd heldere afspraken gemaakt over de scholing en de begeleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2021i). Sommige besturen richten een uitgebreid oriëntatietraject in voor aspirant-zij-instromers om de werving en selectie zorgvuldig te laten verlopen. In het begin hebben zij-instromers intensieve begeleiding nodig. Scholen zetten hen daarom in de eerste periode soms bovenformatief in. Omdat de zij-instroomsubsidie hiervoor niet kostendekkend is, financieren scholen dit uit eigen middelen of uit de subsidies voor het lerarentekort.

Financieel beheer

Bovenmatig vermogen neemt licht af • Besturen in het primair onderwijs voeren binnen de onderwijssectoren de lijst aan van mogelijk bovenmatige vermogens. De voorziene en onvoorziene overschotten zorgden ervoor dat de reserves toenamen. Sinds 2017 is er een dalende trend. Dat is positief. Begin 2020 zijn er 590 besturen in het primair onderwijs die samen een mogelijk bovenmatig vermogen hebben van 906 miljoen euro. Gecorrigeerd voor de laat in het jaar toegekende convenantsgelden, gaat het om 561 besturen met 810 miljoen mogelijk bovenmatig vermogen (Inspectie van het Onderwijs, 2020e). Tegelijkertijd biedt de totale vermogenspositie nog steeds ruimte voor investeringen. In het kader van professionalisering van Nederlandse leraren zijn er kansen om de bijscholing van leraren te intensiveren en op het niveau te brengen van collega's in het buitenland.

Rol intern toezichthouder bij beleidsrijk begroten • De intern toezichthouder speelt een belangrijke rol bij het zorgen voor een goede verbinding tussen beleidskeuzes en de begroting. De toezichthouder voert namelijk als eerste de dialoog met het bestuur over het beleid. In het jaarverslag legt het intern toezicht verantwoording af over de manier waarop hij het bestuur ondersteunt en/of adviseert over beleid en financiële vraagstukken. Het is een wettelijke taak van de intern toezichthouder om erop toe te zien of de middelen van de instelling doelmatig gebruikt worden. Slechts bij 9 procent van de instellingen legt de intern toezichthouder hierover publieke verantwoording af. Gezien het maatschappelijk debat over de hoogte van de reserves bij onderwijsinstellingen, is het belangrijk dat intern toezichthouders aandacht besteden aan en publieke verantwoording afleggen over de doelmatige besteding van middelen.

Daling aantal directieleden zorgwekkend voor kwaliteit • De daling van het aantal directieleden in het primair onderwijs is zorgwekkend. In de afgelopen 5 jaar steeg het aantal leerlingen per fte directie van 172 naar 187. Omdat de directeur een belangrijke factor is voor de kwaliteit van de school, is een dergelijke afname risicovol (Inspectie van het Onderwijs, 2020e; 2020f). De daling is ook opvallend, omdat de omvang van het personeelbestand opnieuw stijgt. De stijging komt volledig voor rekening van het ondersteunend personeel. Hoewel er in absolute zin niet meer leraren zijn bijgekomen, is er vanwege het dalende leerlingaantal wel een relatieve toename. Het aantal leerlingen per fte onderwijspersoneel daalde de afgelopen 5 jaar van 16,8 naar 16,1 en per fte ondersteunend personeel van 53,9 naar 44,2.

G5 benut functiemix • In 2020 werden in verband met de tekorten aan onderwijspersoneel in de grote steden extra middelen beschikbaar gesteld. De besturen in de vijf grote steden (G5) zijn hun wervingskracht op de arbeidsmarkt de laatste vijf jaar al gaan versterken, door inzet van eigen

middelen. Besturen in grote steden hebben meer leraren in hogere functies in vergelijking met de overige besturen. De verschillen zijn significant voor de schalen L10 en L11 (Inspectie van het Onderwijs, 2020e). Deze positieve ontwikkeling binnen de G5 kent mogelijk ook een keerzijde. Inspecteurs zien bijvoorbeeld dat gemeenten net buiten de grote steden wel kampen met grootstedelijke problematiek, maar niet de beschikking hebben over extra financiële middelen. Hierdoor lijken de personeelstekorten te verschuiven naar andere gemeenten.

Reflectie

Behouden basale onderwijskwaliteit • De coronacrisis en het lerarentekort verzwaren de opdracht voor het onderwijs. Scholen met een complexe leerlingenpopulatie hebben het daarbij moeilijker. Het draaiend houden van de scholen vraagt veel energie van besturen, schoolleiders en teams. De randvoorwaarden voor goed onderwijs – voldoende fysiek onderwijs, beschikbaarheid van bevoegde leraren en een hanteerbare werkdruk – staan onder druk. Het behouden van de basale onderwijskwaliteit is voor sommige besturen en scholen op dit moment het maximaal haalbare. Dit vraagt om het stellen van de juiste prioriteiten.

Landelijke regie en maatwerk bij lerarentekort • Aanpakken van het lerarentekort vraagt om landelijke sturing, maatwerk en draagvlak hiervoor in het onderwijs bij leraren, schoolleiders en besturen. De verantwoordelijkheid voor het aanpakken van het lerarentekort ligt nu bij autonome schoolbesturen en scholen. Regionaal en in de grote steden zien we allerlei goede initiatieven om samen het lerarentekort aan te pakken. Deze samenwerking is vaak op vrijwillige basis en heeft daardoor een vrijblijvend karakter (Van Vroonhoven, 2020). Successen in de ene regio kunnen soms ten koste gaan van omliggende regio's waardoor het lerarentekort zich verplaatst. De vrijblijvendheid en de wat versnipperde aanpak bieden onvoldoende basis om het lerarentekort duurzaam en structureel op te lossen.

2.3 De school

Flexibiliteit en veerkracht • Voor scholen, leerlingen en ouders was 2019/2020 een pittig jaar en ook 2020/2021 verloopt geheel anders dan gehoopt. De coronacrisis leidde tot sluiting van de basisscholen en een snelle overschakeling naar (vormen van) afstandsonderwijs. Schoolteams toonden een enorme flexibiliteit en veerkracht. Het lukte de scholen meestal om met hun leerlingen contact te onderhouden. Ondanks de beperkingen en zorgen om de gezondheid hebben de schoolteams zich vervolgens volledig ingezet bij de (gedeeltelijke) heropening van de scholen. De coronapandemie, die nog steeds voortduurt, heeft een flinke impact op het onderwijs, de teams en op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen. Hoe groot de consequenties uiteindelijk zullen zijn, is nu nog niet goed in te schatten.

Kwaliteit

Het bestuursgerichte toezicht en de veranderende beoordeling van leerresultaten maakt dat we het aantal onvoldoende en zeer zwakke scholen niet kunnen vergelijken met eerdere jaren. Sinds 2017 werkt de inspectie met bestuursgericht toezicht. We geven geen eindoordeel op schoolniveau bij verificatieonderzoeken. Dit doen we alleen bij kwaliteitsonderzoeken naar risico, herstelonderzoeken en onderzoeken naar de waardering Goed. Voor de beoordeling van de leerresultaten zijn we in schooljaar 2019/2020 overgestapt naar andere beoordelingssystematiek. Dit heeft geleid tot meer positieve oordelen op de standaard Leerresultaten in vergelijking met eerdere jaren. Dit heeft invloed op het eindoordeel op schoolniveau. Daarnaast kiezen we bij scholen met mogelijke risico's in de onderwijskwaliteit vaker voor een andere toezichtsinterventie, waarbij we de verantwoordelijkheid voor het in beeld brengen van de kwaliteit bij het bestuur laten.

Beperkte groei aantal goede scholen • Op 1 september 2020 waren er 21 zeer zwakke en 89 onvoldoende scholen (exclusief nieuwkomersvoorzieningen). Het aandeel scholen met de waardering Goed is tot nu toe beperkt (bijna 3 procent). In 2020 vroegen besturen voor 49 van hun scholen een onderzoek naar de waardering Goed aan; 45 scholen kregen deze waardering. In totaal zijn er nu 174 scholen met de waardering Goed. De waardering Goed is bedoeld om de ambities van scholen en besturen te stimuleren en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. 24 scholen in het primair onderwijs hebben zich aangemeld voor het excellentietraject 2021-2023.

Schoolklimaat

Positief beeld schoolklimaat • De oordelen over de afgelopen 3 schooljaren (2017/2018-2019/2020) geven een positief beeld over het schoolklimaat. Het pedagogisch klimaat is in bijna de helft van de onderzochte scholen goed, in 49 procent van de scholen voldoende en in 1 procent gewaardeerd als 'kan beter'. Ook hebben de meeste scholen hun veiligheidsbeleid op orde: 87 procent van de scholen heeft een voldoende en 11 procent een goed gekregen op de standaard Veiligheid. In 2 procent van de scholen was de veiligheid niet op orde. In totaal is vanaf augustus 2017 op de standaard Veiligheid 91 keer een herstelopdracht gegeven. Hierbij ging het meestal om tekortkomingen op grond van artikel 4c van de Wpo. Dit artikel over de zorgplicht veiligheid op school, gaat onder meer over het uitvoeren van veiligheidsbeleid, het monitoren van de veiligheid van leerlingen en het coördineren van het beleid om pesten tegen te gaan. In bijna driekwart van de scholen leidde(n) de herstelopdracht(en) niet tot een onvoldoende oordeel op de standaard.

Monitor sociale veiligheid vaak niet afgenomen vanwege coronacrisis • Meer dan de helft van de basisscholen (54 procent) heeft het afgelopen schooljaar de verplichte monitor sociale veiligheid niet afgenomen. De inspectie heeft hierop tot de zomervakantie van 2020 ook niet gehandhaafd. Wel lieten we weten dat het van belang is dat scholen actief invulling blijven geven aan hun zorgplicht, zodat leerlingen (zowel bij online lessen als op school) zich veilig voelen. Uit het monitoronderzoek bleek dat veel scholen extra aandacht schonken aan het pedagogisch klimaat en de sociaal-emotionele aspecten bij de herstart van het onderwijs na de periode van afstandsonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Ook bij de volledige herstart was dit het geval, waarbij 72 procent van de scholen extra aandacht had voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van de jongste leerlingen (groepen 1 en 2), 65 procent voor groep 3 en 60 procent voor de groepen 4 tot en met 8.

Zicht op veiligheid thuissituatie • De coronacrisis heeft een beeld gegeven van het zicht dat scholen hebben op de thuissituatie van leerlingen. Meer dan 40 procent van de schoolleiders gaf eind juni aan meer zicht te hebben op de sociale veiligheid van de thuissituatie van leerlingen dan eind april (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Toen gaf 8 procent van de schoolleiders nog aan dat ze bij meer dan 5 procent van de leerlingen geen zicht hadden op de sociale veiligheid thuis, in juni was dat 5 procent. Eind april maakten schoolleiders zich op iets minder dan 1 op de 5 scholen zorgen om de thuissituatie van meer dan 5 procent van de leerlingen. Dit was eind juni ongeveer 1 op de 6 scholen. Of scholen meer zicht hebben op de thuissituatie van leerlingen dan voor de pandemie is niet te zeggen omdat daarover geen gegevens beschikbaar zijn. Ongeveer driekwart van de scholen benoemde dat leraren extra aandacht geven aan leerlingen uit problematische gezinssituaties. Die extra aandacht vertaalde zich voornamelijk in intensiever contact met leerlingen of ouders/verzorgers. Ruim 35 procent van de scholen schakelde externe instanties in zoals leerplicht of jeugdzorg. Ruim de helft van de scholen ving specifieke groepen leerlingen op school op (Inspectie van het Onderwijs, 2020b).

Ook kinderen buiten beeld • Scholen hebben zich ingespannen om tijdens de eerste scholensluiting alle kinderen in beeld te houden en deel te laten nemen aan het online onderwijs. Voor een deel van de leerlingen lukte dit niet. Met deze leerlingen kreeg de school geen contact meer, of heel beperkt. Dit betekent dat deze leerlingen niet of nauwelijks hebben deelgenomen aan het afstandsonderwijs. Behalve leerlingen die geheel buiten beeld verdwenen, had 10 procent van de scholen slechts 1 keer per week contact met de leerlingen en 1 procent van de scholen maximaal eens per 2 weken. Ook voor deze leerlingen hadden de scholen tijdens de scholensluiting een beperkt beeld van de thuissituatie en of de leerling thuis het schoolwerk uitvoerde (Inspectie van het Onderwijs, 2020b).

DANCE STUDIO
IMOV

Meldcode staat op de agenda in scholen • 97 procent van de scholen heeft de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling. In 72 procent van de scholen is de meldcode in overleggen geagendeerd om ervoor te zorgen dat alle teamleden weten in welke situatie en op welke manier deze te doorlopen. Meestal werd de meldcode besproken in het team, en in ruim een vijfde van de scholen volgden leraren een scholing over de meldcode. In de helft van de scholen is de meldcode gebruikt in schooljaar 2019/2020. De scholen die de meldcode hebben gebruikt, hebben gemiddeld 5 keer signalen in kaart gebracht (stap 1), 4 keer overlegd met een deskundige collega of Veilig Thuis (stap 2), en 4 keer gesproken met de ouders of verzorgers (stap 3). De laatste stap, waar het gaat om de beslissing of melding gemaakt gaat worden of hulpverlening wordt ingeschakeld, hebben scholen gemiddeld 2 keer doorlopen. Er zijn grote verschillen tussen scholen wat betreft het aantal malen dat zij de stappen in de meldcode hebben doorlopen: er zijn scholen die de eerste 3 stappen 30 tot 35 keer hebben doorlopen.

Meldingen vertrouwensinspecteurs • Ouders, leerlingen, docenten, directies en besturen, maar ook vertrouwenspersonen, kunnen vertrouwensinspecteurs raadplegen wanneer zich in of rond de school (ernstige) problemen voordoen op het gebied van seksuele intimidatie en seksueel misbruik, psychisch en fysiek geweld of discriminatie en radicalisering. In het schooljaar 2019/2020 kwamen 790 meldingen over het primair onderwijs binnen. In verband met de periode van scholensluiting is het aantal niet goed te vergelijken met eerdere jaren.

Signalen • Tussen 1 oktober 2019 en 1 oktober 2020 ontvingen we 1.493 meldingen die geregistreerd zijn als 'signaal'. Vergeleken met vorig jaar waren er 10 procent minder signalen. Deze daling komt door een geringer aantal signalen in maart en april, toen de scholen 6 weken gesloten waren. In die periode ontvingen we bijna de helft minder signalen dan in andere jaren. In de maand mei, toen de scholen weer half open gingen, ontvingen we 63 procent meer signalen dan gemiddeld in deze maand. Sinds de start van de coronapandemie ontvingen we 375 signalen over corona. De meeste signalen (295) betroffen verplichte aan- en afmeldingen van scholensluitingen.

Onderwijsleerproces

Hieronder rapporteren we onder meer over het Peil.onderzoek Rekenen-Wiskunde (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Het Peil.onderzoek Rekenen-Wiskunde heeft betrekking op het rekenonderwijs in groep 8 op 163 scholen in 264 groepen. Op basis van de monitoronderzoeken rapporteren we over het aanbod tijdens de coronapandemie.

Leerkracht stuurt leerproces rekenen • De sturing van het rekenproces in groep 8 ligt voornamelijk bij de leerkracht. Het model van directe instructie is het meest gebruikte didactische model in de rekenles. Als reden voor de inzet van dit model noemen leerkrachten dat dit leerlingen motiveert en betrokkenheid geeft en dat verschillende niveaus in één les te behappen zijn. Er zijn twee onderdelen waar de regie sterker bij de leerling ligt: het bepalen van de aanpak en de volgorde van de leeractiviteiten. Observaties bevestigen het beeld dat vooral de leerkracht het leerproces stuurt. De mate waarin leerlingen hier een rol bij spelen verschilt (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Via digitale software kunnen leerlingen zelf hun vorderingen bijhouden, maar ook door bijvoorbeeld te werken met doelenmuren kunnen leerlingen zicht krijgen op hun eigen leerproces en hier sturing aan geven. Het versterken van dit 'eigenaarschap' van leerlingen (niet specifiek voor rekenen) is een verbeterthema dat 7 procent van de scholen noemt (Inspectie van het Onderwijs, 2021a).

Computers ondersteunen het rekenonderwijs • Computers hebben een duidelijke plek in het rekenonderwijs: 93 procent van de leerkrachten van groep 8 geeft aan dat leerlingen tijdens de rekenles gebruik kunnen maken van computers. Bijna twee derde van de leerkrachten geeft aan de software te gebruiken die bij de rekenmethode hoort. Wanneer leerkrachten een andere methode gebruiken voor de verwerking, betreft dit vrijwel altijd een digitaal systeem. Verwerking via een softwareprogramma geeft leerlingen volgens leraren meer inzicht in het eigen leerproces en de verbeteringen in hun prestaties en bevordert de motivatie (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

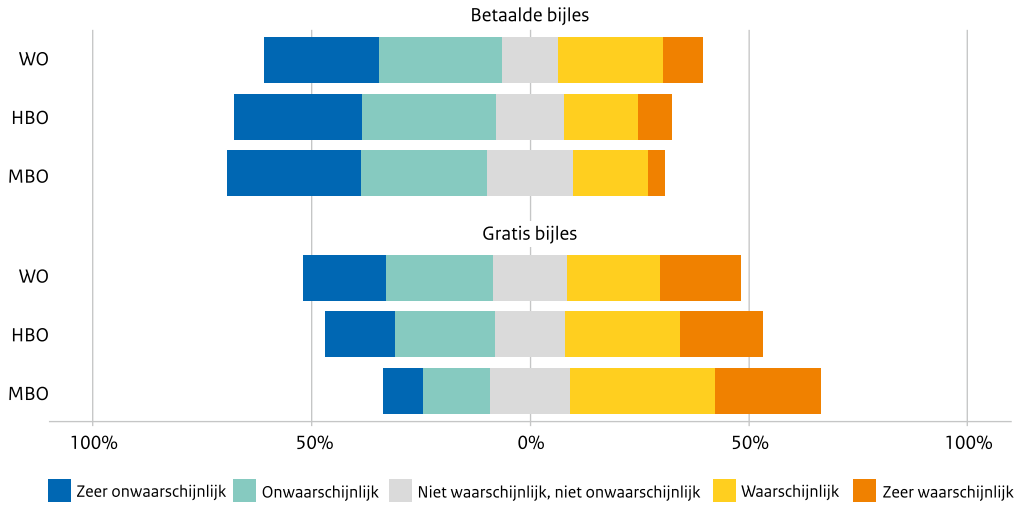
Scholingsbehoefte rekenonderwijs lager • De scholingsbehoefte van Nederlandse leraren ligt op alle bijscholingsthema's lager dan van de collega's in vergelijkingslanden (Meelissen et al., 2020). Het percentage leerlingen waarvan de leerkracht bijscholing heeft gevolgd ligt in Nederland op bijna alle onderwerpen ook lager. De enige uitzondering is bijscholing op het inspelen op de behoeften van individuele leerlingen. Leraren volgden de afgelopen twee jaren veel minder bijscholing op bijvoorbeeld vakinhoud en vakdidactiek van het rekenonderwijs dan in de vergelijkingslanden. Dit is mogelijk te verklaren vanuit het zelfvertrouwen dat Nederlandse leraren hebben in hun didactische vaardigheden (Inspectie van het onderwijs, 2021c). Nederlandse leerkrachten hebben de grootste behoefte aan bijscholing op het gebied van integratie van techniek in het rekenonderwijs, het verbeteren van kritisch denken en de oplossingsvaardigheden van leerlingen en het inspelen op de behoeften van individuele leerlingen (Meelissen et al., 2020).

Basisvakken centraal tijdens scholensluiting • Tijdens de eerste scholensluiting werd op 70 procent van de scholen minimaal driekwart van de onderwijstijd besteed aan de basisvakken taal, rekenen en lezen. In de periode van de volledige herstart gold dit nog voor 30 procent van de scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). De meeste scholen gingen toen weer het brede curriculum aanbieden. Na de zomervakantie besteedde een aanzienlijk deel van de scholen, ten opzichte van vóór de coronaperiode, meer aandacht aan rekenen (34 procent), grammatica, spelling en interpunctie (23 procent), technisch lezen (36 procent), begrijpend lezen (33 procent) en de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen (28 procent). Vaak betrof dit een beredeneerde keuze op basis van het geconstateerde niveau van de leerlingen: scholen willen een inhaalslag maken op deze gebieden.

Inhalen en ondersteunen • Tot half januari 2021 vroegen 4.684 scholen voor primair onderwijs subsidie aan voor inhaal- en ondersteuningsprogramma's om de vertraagde leergroei vanwege de scholensluiting weer in te lopen (OCW, 2021). Deze programma's lijken zich in de eerste tranche meestal te richten op leerlingen met een vertraagde leergroei voor schoolprestaties, vertragingen in sociaal-emotioneel functioneren en op kinderen met Nederlands als tweede taal. De doelen van de programma's passen bij deze doelgroepen: versterken van taal, rekenen, sociaal-emotionele vaardigheden, naast culturele verdieping, creatief bezig zijn en beweging. In ruim driekwart van de programma's gaat het om een verlengde schooldag, ondersteuning onder schooltijd, zomerschool/vakantieschool en remedial teaching. Bij ruim de helft van de inhaalprogramma's begeleiden leraren of bevoegd personeel kleine groepjes (Kortekaas-Rijlaarsdam & Ehren, 2020). Begeleiding door gekwalificeerde leerkrachten en een-op-een begeleiding behoren tot de meest effectieve interventies om leerachterstanden tegen te gaan (Kortekaas-Rijlaarsdam, Turkeli, De Vries, Ehren, & Meeter, 2020).

Aanvullend onderwijs • Een kwart van de groep 8-leerlingen volgde in 2018/2019 aanvullend onderwijs (extra hulp buiten schooltijd, al dan niet gratis). Ouders met kinderen in groep 8 gaven hier naar schatting 13 tot 25 miljoen euro aan uit (Bisschop, Van den Berg, Van der Ven, De Geus, & Kooij, 2019). Ruim driekwart van door ons bevraagde schoolleiders geeft aan dat ouders van hun school aanvullend onderwijs organiseren, vooral voor dyslexie, sociale vaardigheids-, weerbaarheids-, of faalangst-training. Ouders van kinderen uit groep 7 zullen vooral overwegen om bijles in te schakelen als hun kind een achterstand heeft (zie ook hoofdstuk 1) (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). De ouders zijn minder geneigd om bijles in te schakelen als zij denken dat de school goed zicht heeft op de ontwikkeling van hun kind, en haar best doet alles uit het kind te halen. Hogeropgeleide ouders zijn meer dan lageropgeleide ouders geneigd om betaalde bijles te regelen voor hun kind, en lageropgeleide ouders zijn meer dan hogeropgeleide ouders geneigd om gratis bijles in te schakelen (figuur 2.3a).

Figuur 2.3a De waarschijnlijkheid dat ouders betaalde of gratis bijles inschakelen voor hun kind in groep 7, naar opleidingsniveau ouders



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021e

Digitale sprong door afstandsonderwijs • De inzet van online tools voor leerlingen en leraren heeft tijdens de periode van afstandsonderwijs een flinke boost gekregen. Het ging daarbij vooral om online tools voor leerlingen om zelf thuis te oefenen en om online tools om te overleggen met collega's. Bijna alle schoolleiders gaven aan dat ze de nieuwe middelen die zijn ingezet tijdens het afstandsonderwijs blijven gebruiken na de herstart. Ook besturen zien kansen om in de toekomst te profiteren van de ontwikkelingen op digitaal gebied (Inspectie van het Onderwijs, 2020c).

Accent op de basis bij kwaliteitsverbetering • De kernvakken taal, lezen, rekenen en basale leerkrachtvaardigheden als het directe instructiemodel zijn het vaakst onderwerp van kwaliteitsverbetering (tabel 2.3a). We vroegen 876 basisscholen (niet-representatief) naar de 3 meest belangrijke thema's voor kwaliteitsverbetering (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). De motieven voor verbeterthema's zijn vaak gelegen in de verhoging van leerresultaten van leerlingen (61 procent), versterking van de pedagogische en/of didactische kwaliteit van de leraren (59 procent) en ontwikkeling van hun schoolconcept of visie (47 procent). Bij ongeveer 16 procent van de thema's is sprake van een extern motief, afkomstig van het bestuur, samenwerkingsverband of de gemeente. Ruim 10 procent van de scholen noemt tegenvallende leerresultaten, bijvoorbeeld opgelopen achterstanden door corona, als motief.

Tabel 2.3a Frequentie genoemde thema's voor kwaliteitsverbetering (n=876)

Top 7 thema's voor kwaliteitsverbetering	Aantal keren genoemd (maximaal 3 per school)
Didactiek en instructie	146
Aanbod rekenen	144
Nederlandse taal	95
Eigenaarschap leerlingen	84
Begrijpend lezen	74
Analyseren	63
Pedagogisch klimaat	51

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021a

Vooral teamscholing gericht op algemene didactiek • Veruit de meeste professionalisering die gepland stond in 2019/2020 was gericht op het hele team. De top 3 van geplande teamscholingen betrof teamontwikkeling (90 procent), algemene didactiek (71 procent, bijvoorbeeld het directe instructiemodel), het kiezen en invoeren van een nieuwe methode of software (60 procent) en het versterken van de analysevaardigheden van leraren om de leeropbrengsten beter in beeld te krijgen (59 procent). Coaching via bijvoorbeeld video-interactiebegeleiding werd vooral gevolgd door individuele leraren (55 procent) en in slechts 16 procent door het hele team. Hetzelfde geldt voor het volgen van een specialistische master en de begeleiding van zij-instromers en startende leraren.

Meer aandacht voor ICT en inhoud vakgebieden door coronacrisis • Naar aanleiding van de coronacrisis heeft 37 procent van de scholen hun professionaliseringsplannen voor 2020/2021 herzien. Vooral ICT-vaardigheden en de inhouden van de vakgebieden krijgen meer aandacht op de professionaliseringsagenda dan eerder gepland stond.

Kwaliteitszorg

De gegevens over de onderzochte standaarden Kwaliteitszorg in de tekst hierna, hebben betrekking op 2.152 scholen die wij van augustus 2017 tot augustus 2020 bezocht hebben met verschillende soorten onderzoeken en met daarop afgestemde standaarden. De gegevens zijn niet te generaliseren naar het Nederlandse basisonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021h).

Verbetering kwaliteitszorg • Het merendeel van de scholen heeft zicht op de eigen sterke en zwakke punten en stuurt op verbetering. De afgelopen 3 schooljaren verbeterde de kwaliteitszorg. In 2017/2018 beoordeelden we in 82 procent van de 582 onderzoeken deze standaard als voldoende of goed; in 2018/2019 86 procent van de 691 onderzoeken en in 2019/2020 89 procent bij 457 onderzoeken. Scholen kunnen een herstelopdracht krijgen als zij niet aan de wet voldoen. Voor de standaard Kwaliteitszorg werden de afgelopen 3 jaar 267 herstelopdrachten gegeven. Dit hoeft niet te betekenen dat een standaard ook als onvoldoende beoordeeld wordt. Bij 84 procent van de scholen met een herstelopdracht voor kwaliteitszorg was dit wel het geval. De herstelopdrachten hadden vooral betrekking op Wpo artikel 10: het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school (53 procent) en Wpo artikel 12, lid 4: onvolkomenheden bij de wettelijke vereisten voor het schoolplan in relatie tot kwaliteitszorg (45 procent). In dit laatste geval schiet het stelsel van kwaliteitszorg op de school meestal tekort, waardoor de school onvoldoende zicht heeft op de eigen onderwijskwaliteit en daar te weinig op stuurt.

Naar een ambitieuze kwaliteitscultuur • Op de meeste scholen waar wij de kwaliteitscultuur onderzochten (1.503) is kwaliteitscultuur voldoende (57 procent) of zelfs goed (37 procent). Slechts op 6 procent van de scholen is er te weinig sprake van een professionele cultuur, bekwaam en bevoegd personeel of zijn taken en verantwoordelijkheden niet goed belegd. De goede waardering van de kwaliteitscultuur wringt enigszins met de in vergelijking met andere landen lage prestatiegerichtheid van Nederlandse scholen en het minder frequent deelnemen aan bijscholing van Nederlandse leraren (Meelissen et al., 2020). Streven naar hoge leerresultaten, elkaar daarop bevragen en steeds onderzoeken hoe het beter kan, zijn onderdelen van een ambitieuze professionele kwaliteitscultuur. Voor een deel van de scholen is dit een volgende stap bij het werken aan een professionele cultuur. In de afgelopen 3 schooljaren zijn 96 herstelopdrachten gegeven vanwege wettelijke tekortkomingen in de kwaliteitscultuur. Een derde deel van de herstelopdrachten had betrekking op de wettelijke vereisten voor het schoolplan (Wpo, artikel 12). Ruim een vijfde deel van de herstelopdrachten ging over tekorten in de bevoegdheid van het personeel (Wpo, artikel 32b). Een vergelijkbaar aandeel van de herstelopdrachten (21 procent) is gegeven vanwege tekortkomingen op Wpo artikel 10, waarin de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs onder andere voor het personeelsbeleid en de zorg voor bekwaam personeel belegd is.

Verantwoording voldoet aan basiskwaliteit • De verantwoording en dialoog is veelal voldoende (78 procent) op de 949 onderzochte scholen. Ongeveer 8 procent van de scholen voldoet niet aan de wettelijke vereisten op dit punt. 61 scholen werden eerder als onvoldoende beoordeeld op de standaard Verantwoording en dialoog en bleken zich bij een daaropvolgend herstelonderzoek verbeterd te hebben. De 106 herstelopdrachten voor wettelijke tekortkomingen op de standaard Verantwoording en dialoog hebben voor 82 procent te maken met de eisen waaraan de schoolgids moet voldoen (Wpo, artikel 13).

Samenhang betere plannen en hogere resultaten • Tijdens een afstandsonderzoek bij 876 scholen (niet-representatief) bespraken inspecteurs met directeuren en vaak ook intern begeleiders en bouwcoördinatoren de consistentie in de uitwerking van maximaal 3 verbeterplannen (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). In dit gesprek werd bekeken in hoeverre de gestelde doelen aansloten bij het motief voor verbetering en in hoeverre scholen met de (vooraf) bedachte evaluatieaanpak de gestelde doelen zouden kunnen evalueren. Deze consistentie in plannen hangt licht positief samen met hogere leerresultaten van leerlingen. Deze bevinding sluit aan bij onderzoek naar schoolverschillen waaruit blijkt dat hoog presterende scholen zich onderscheiden van laag presterende scholen door cyclisch en doelgericht te werken aan hun onderwijskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2020f).

Proces vaker onderwerp van evaluatie dan product • Scholen lijken bij de evaluatie vaker het accent te leggen op het uitvoeringsproces dan op het resultaat. Ruim de helft van de 876 onderzochte scholen kan met de geplande evaluatieaanpak de gestelde doelen (het resultaat) evalueren. De uitvoering van het verbetertraject (het proces) kan bijna driekwart van de scholen met de geplande evaluatie evalueren. Bij ongeveer 35 procent van de scholen is bij minimaal 1 van de 3 genoemde thema's de evaluatie niet (vooraf) omgeschreven. Eerder benadrukten wij het belang van doelgericht evalueren bij innoveren (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Zonder evaluatie van de doelen blijft onduidelijk of een vernieuwing ook echt effectief is en kunnen ineffectieve aanpakken gangbaar worden op een school.

Particulier onderwijs

Particulier onderwijs groeiend maar continuïteit kwetsbaar • Particulier onderwijs voorziet in een specifieke behoefte van ouders en leerlingen, die het bekostigd onderwijs in hun ogen niet kan bieden. Het particulier onderwijs telde op 1 oktober 2020 39 scholen voor primair onderwijs, 8 scholen voor voortgezet onderwijs en 19 scholen met een combinatie van beide sectoren. Het aantal fluctueert. Uit monitoronderzoek onder 49 scholen voor particulier onderwijs over de periode vanaf het afstandsonderwijs tot na de volledige herstart in juni komt naar voren dat ruim een derde van de B3-scholen te maken had met ouders die de overeenkomst wilden opzeggen of wijzigen. Ruim een kwart van de scholen maakt zich zorgen over de continuïteit door de coronacrisis. Een aanzienlijk deel van de scholen maakt zich zorgen of ouders nog wel de schoolkosten kunnen betalen. Het particulier onderwijs is op dit punt veel kwetsbaarder dan het bekostigde onderwijs, omdat het volledig afhankelijk is van de ouderbijdrage. Ook maakt de geringe omvang van het lerarenteam de organisatie kwetsbaar omdat de impact van afwezigheid groot is. De particuliere scholen hebben zich in belangrijke mate ingespannen om het onderwijs zo compleet mogelijk aan te blijven bieden tijdens de coronacrisis. Dat uit zich onder andere in een intensieve manier van begeleiding, waaronder frequent contact met leerlingen en ouders tijdens de periode van sluiting en gedeeltelijke sluiting (Inspectie van het Onderwijs, 2020b).

Caribisch Nederland

Scholen Caribisch Nederland maken kwaliteitsslag • De scholen voor primair onderwijs in Caribisch Nederland hebben de afgelopen 10 jaar een kwaliteitsslag gemaakt. Vergeleken met de situatie van 2008 is sprake van een metamorfose en van een prestatie van formaat van de onderwijsteams. De investeringen in professionalisering van leraren en schoolleiders wordt zichtbaar in de kwaliteitsverbetering die de scholen doormaakten. In 2019 lieten alle scholen voldoende kwaliteit van het onderwijsproces zien en voldoende kwaliteitsborging. Het veiligheidsbeleid van de meeste scholen is op orde en er wordt gehandeld in lijn met de aangescherpte wetgeving op het gebied van sociale veiligheid. De onderwijsresultaten worden nog niet beoordeeld omdat hiervoor geen normen zijn

vastgesteld. Dergelijke normen kunnen mogelijk in de toekomst het onderwijsveld richting geven bij het doel- en opbrengstgericht werken.

Kwetsbaarheid vraagt om voortzetten interventies • De kwaliteit van het onderwijs in het Caribisch gebied is kwetsbaar. Het personeelstekort op de eilanden is nijpend, vooral in het primair onderwijs. De veelal kleinschalige schoolorganisaties zijn gevoelig voor uitval van personeel en goede vervanging is schaars. Goede aansturing door de directeuren is een belangrijke voorwaarde voor kwaliteit. Wanneer een directeur vertrekt of vanwege personeelsgebrek zelf voor de groep moet staan, kan de aansturing en schoolontwikkeling stagneren. Daarnaast zijn er scholen die aan grote maatschappelijke vraagstukken het hoofd moeten bieden, zoals structurele armoede. Ook is de schooltaal voor veel leerlingen niet hun eerste taal. De uitvoering van de zorgstructuur op de scholen, het aanbod van de Expertisecentra Onderwijszorg (EOZ) en de afstemming tussen EOZ en jeugdzorg zijn voor de komende jaren de belangrijkste verbeterpunten (Middelbeek, Van der Vegt, & Sligte, 2020).

Wet- en regelgeving

Totale ouderbijdrage niet transparant • Alle ouderbijdragen, ook voor schoolreisjes, schoolkamp en uitstapjes, zijn vrijwillig. Het totale bedrag dat per kind gevraagd wordt, loopt volgens schoolleiders uiteen van 0 tot 310 euro, met een gemiddelde van 70 euro, uitschieters tot boven de 4.500 euro daargelaten. Dit bedrag ligt aanzienlijk hoger dan de gemiddelde ouderbijdrage van 52 euro die in de schoolgids als vrijwillige ouderbijdrage vermeld wordt (Suijkerbuijk, Van der Ploeg, Van der Berg, Bussink, & Van der Ven, 2019). Dit betreft de ouderbijdrage exclusief de extra onkosten die aanvullend door het jaar heen gevraagd worden. In de schoolgids zijn de overige kosten niet altijd opgenomen en ook niet altijd is vermeld dat deze vrijwillig zijn. De afgelopen 3 schooljaren kregen 36 scholen een herstelopdracht omdat de vrijwilligheid van de ouderbijdrage onvoldoende duidelijk in de schoolgids stond. Dit aantal ligt in werkelijkheid hoger. Scholen die deze herstelopdracht al afrondden voordat het inspectierapport definitief vastgesteld werd, zijn niet meegeteld.

Herstelopdrachten voor luxeverzuim • In de periode augustus 2018 tot augustus 2020 hebben wij 67 onderzoeken gedaan naar registratie en melding van aan- en afwezigheid. Bij 23 scholen (34 procent) gaven we 24 herstelopdrachten. Deze herstelopdrachten hadden vooral te maken met zogenoemd luxeverzuim: het toekennen van verlof terwijl dat volgens de wettelijke gronden niet mag (Leerplichtwet, artikel 11) óf wel mag maar meer dan de maximaal 10 toegestane dagen verlof toegekend worden (Leerplichtwet, artikel 13a) óf verlof ten onrechte is toegekend voor andere dan de toegestane gewichtige omstandigheden (Leerplichtwet, artikel 14).

Minder schorsingen • Het aantal schorsingen ligt in het schooljaar 2019/2020 met 432 beduidend lager dan een jaar eerder (560). De stijgende trend in het aantal schorsingen per jaar is hiermee doorbroken. Waarschijnlijk komt dit door de periode in het voorjaar toen de scholen (gedeeltelijk) dicht waren.

Grenzen aan de wet • Scholen verkennen de mogelijkheden voor vloeiendere overgangen aan de begin- en de eindperiode van de basisschool om zo bij te dragen aan een ononderbroken ontwikkeling van leerlingen. Zij zoeken daarbij ook de grenzen van de wet op. Er is geen wettelijke grondslag voor samenwerking tussen scholen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs of met de kinderopvang. Dit belemmert de samenwerking tussen basisscholen en voortgezet onderwijs en tussen basisscholen en de peuteropvang. Ongeveer 15 procent van door ons bevraagde schoolleiders zegt initiatieven te hebben voor onderwijs aan leerlingen in de leeftijd van 10-14 jaar of dit te verkennen. Bij 30 procent geldt dit ook voor aanbod aan peuters. De inspectie onderzocht 12 initiatieven rond het 10-14 onderwijs (zie ook hoofdstuk 3) (Inspectie van het Onderwijs, 2021b).

Reflectie

Kwaliteitscultuur uitbouwen • Nederlandse leraren hebben een lagere scholingsbehoefte voor rekenen-wiskunde dan leraren in andere landen en hebben veel zelfvertrouwen in hun didactische vaardigheden. Tegelijkertijd zien we dat de resultaten die de leerlingen behalen voor rekenen-wiskunde

al jaren redelijk stabiel zijn en slechts een beperkte groep leerlingen het geavanceerde niveau haalt. Dit roept de vraag op of er een voldoende ambitieuze kwaliteitscultuur is op scholen. Voor het uitbouwen van de kwaliteitscultuur op scholen lijkt vooral verdieping nodig. Professionalisering van teams vraagt behalve om een hogere frequentie, ook om meer focus op het versterken van vakdidactische vaardigheden in plaats van de algemeen didactische vaardigheden, die nu veelal centraal staan in bijscholing. Het inlopen van achterstanden als gevolg van de coronapandemie vraagt meer dan ooit om goed zicht op waar de leerlingen staan in hun ontwikkeling en op wat zij nodig hebben. Voor het inlopen van achterstanden bij de kernvakken is de vakdidactische kennis van leraren cruciaal om doelgericht te kunnen interveniëren.

Kansen van de coronacrisis • De inzet van digitale middelen in het onderwijsleerproces heeft door de coronapandemie een extra impuls gekregen. Besturen en scholen geven aan hier in de toekomst hun voordeel mee te doen. Behalve mogelijkheden stelt de inzet van digitale middelen scholen ook voor nieuwe vraagstukken. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op de vraag bij welke leerlingen, met welk doel en met welk beoogd effect de digitale middelen worden ingezet. Wat betekent dit voor de rol van de leraar? Waar kan de leraar door instructies op maat voor leerlingen het verschil maken? Het gebruiken van een computer als digitaal werkboek is een onderschatting van de mogelijkheden; de computer als vervanging voor de leraar, een overschatting.

2.4 Voor- en vroegschoolse educatie (vve)

Nieuwe vve-gemeenten op achterstand • Sinds 1 januari 2019 krijgen alle Nederlandse gemeenten geld voor onderwijsachterstandenbeleid (oab). Voor 38 (kleinere) gemeenten is dat de eerste keer. Om een beeld te krijgen van het vve-beleid in deze gemeenten hebben we in 2020 een meting uitgevoerd. Uit de individuele gemeenterapporten blijkt dat de nieuwe vve-gemeenten hun vve-beleid nog niet op orde hebben. Wellicht kunnen de nieuwe vve-gemeenten gebruikmaken van de kennis en ervaring in de andere gemeenten. In deze andere gemeenten is het vve-beleid beter op orde, waarschijnlijk omdat zij al langer vve-beleid maken en hun oab-budget hoger is. Maar ook een derde van deze gemeenten heeft geen resultaatafspraken gemaakt met de schoolbesturen (Inspectie van het Onderwijs, 2020f).

Verbeteringen nodig bij nieuwe gemeenten • Bij de kwaliteitsgebieden van het gemeentelijk vve-beleid zijn in veel van de 38 nieuwe gemeenten verbeteringen mogelijk. Bij 10 van deze gemeenten is de toeleiding als onvoldoende beoordeeld. Dat betekent dat ouders van kinderen die in aanmerking komen voor voorschoolse educatie onvoldoende worden gestimuleerd om daar gebruik van te maken. Bij 13 gemeenten is de doorgaande lijn onvoldoende: er zijn geen afspraken gemaakt over de overdracht van kindgegevens van de voorschoolse educatie naar het primair onderwijs. De vve-coördinatie kan ook in een derde van de gemeenten verbeteren. In deze gemeenten fungeert de gemeente niet als regievoerder voor het vve-beleid in de gemeente. In slechts 8 gemeenten maakt de gemeente afspraken met de schoolbesturen over de verwachte resultaten aan het einde van groep 2. De vve-condities zijn over het algemeen op orde. In de meeste gemeenten is geregeld dat de GGD de basiskwaliteit van de voorscholen beoordeelt en is er een gemeentelijk subsidiekader.

Meer aandacht kwaliteitszorg nodig • In bijna 90 procent van de nieuwe gemeenten zijn geen afspraken gemaakt over de manier waarop de voor- en vroegscholen hun kwaliteit evalueren, verbeteren en borgen. Maar ook op gemeentelijk niveau wordt de kwaliteit van vve niet systematisch geëvalueerd en verbeterd. Doelgericht achterstanden- en onderwijskansenbeleid vraagt nog de nodige aandacht van de nieuwe gemeenten.

Geen zicht op bereik • Door de coronacrisis hebben we op dit moment onvoldoende zicht op het bereik van het aantal doelgroepkinderen. Daarnaast hebben we door corona in 2020 geen onderzoeken uitgevoerd op risico-voorscholen. Het blijft belangrijk om zicht te houden op de doelgroepkinderen en hun ontwikkeling.

2.5 Passend onderwijs

Terugplaatsing vanuit s(b)o beperkt • Het percentage leerlingen in de basisschoolleeftijd dat in het regulier onderwijs zit, is op 1 oktober 2020 95,3 procent. Dit is 0,1 procent lager dan op 1 oktober 2019. Elk jaar wisselen veel leerlingen van plek tussen het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs (sbo) en het speciaal onderwijs (so). Van de leerlingen die in 2019/2020 in het regulier basisonderwijs zaten en nog niet naar het voortgezet onderwijs uitstroomden, zat een jaar later 0,8 procent in het speciaal (basis)onderwijs. Dit aandeel is de afgelopen 5 jaren redelijk stabiel. In 2022 treedt artikel 8, lid 6 (Wpo) in werking waarin aangegeven is dat het onderwijs in het sbo erop gericht moet zijn om, waar mogelijk, leerlingen (terug) te plaatsen in basisscholen of in reguliere scholen voor voortgezet onderwijs. Het aantal (terug)plaatsingen vanuit het sbo naar het basisonderwijs steeg de afgelopen 5 jaar licht van 0,8 naar 1,1 procent, maar blijft zeer beperkt. In diezelfde periode nam het aandeel (terug)plaatsingen vanuit het so naar het basisonderwijs juist af: van 3,2 naar 2,2 procent. Dit laatste lijkt toe te schrijven aan de als heftiger ervaren problematiek waarmee leerlingen in het speciaal onderwijs starten en die een langer verblijf in het speciaal onderwijs noodzakelijk maakt (Inspectie van het Onderwijs, 2020f).

Afwijking onderwijstijd • De wet geeft reguliere scholen sinds augustus 2018 de mogelijkheid om voor leerlingen met een lichamelijke of psychische beperking een op maat gemaakt onderwijsprogramma aan te bieden door af te wijken van het minimumaantal uren onderwijstijd. Hiermee kunnen scholen flexibeler aansluiten op extra ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Het bevoegd gezag van de school vraagt instemming van de inspectie voor de vermindering van de onderwijstijd. In de periode van augustus 2018 tot maart 2020 werden 507 aanvragen toegekend.

Contact ouders een effectieve aanpak • Verhogen van de ouderbetrokkenheid als onderdeel van extra ondersteuning van leerlingen verdient mogelijk meer aandacht. Schoolleiders noemen het vaakst de intensivering van het contact met ouders als effectieve aanpak om verschillende problematieken van leerlingen het hoofd te bieden. Inzet van een onderwijsassistent, ondersteuning door een leraar, professionalisering van (een deel van) het team en een specifiek lesaanbod zijn daarnaast veel genoemde en volgens schoolleiders effectieve aanpakken.

Van passend naar inclusiever onderwijs • De Beleidsregel experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs maakt een intensievere samenwerking tussen reguliere en speciale scholen mogelijk. De groepen leerlingen van de scholen die deelnemen aan het experiment kunnen zes jaar lang onderling worden gemengd, terwijl alle deelnemende scholen nog blijven bestaan. Deze experimenten maken deel uit van de route naar inclusiever onderwijs. De stap van passend onderwijs naar inclusiever onderwijs lijkt echter nog ver weg. Aan de randvoorwaarden voor 'gewoon goed onderwijs' wordt nog niet voldaan: voldoende bevoegde leraren, een hanteerbare werkdruk, betere samenwerking met jeugdhulp, herstel van de coronacrisis. Daarnaast is het scheppen van de juiste verwachtingen essentieel, namelijk eerlijk aangeven aan leraren, ouders en leerlingen dat er grenzen zijn aan wat kan in een klas. De beleidsnota Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs (OCW, 2020) bevat onder andere een programma van eisen voor schoolbesturen en samenwerkingsverbanden dat duidelijker moet maken wie waarvoor primair verantwoordelijk is.

Aparte voorzieningen • We zien ook een andere trend: de komst van aparte klassen voor specifieke doelgroepen binnen een bestuur of binnen een regio. De plusklassen, parttime of fulltime, zijn hiervan het bekendste voorbeeld. Zeker bij fulltimeplusklassen kan dit gevolgen hebben voor de samenstelling van de leerlingenpopulatie van de scholen binnen een bestuur of regio. Een risico bij het onderwijs in bovenschoolse klassen kan zijn dat de verantwoordelijkheidsverdeling onduidelijk is en er daardoor onvoldoende zicht en sturing is op de kwaliteit van en het aanbod in deze aparte klassen.

2.6 Speciaal Basisonderwijs

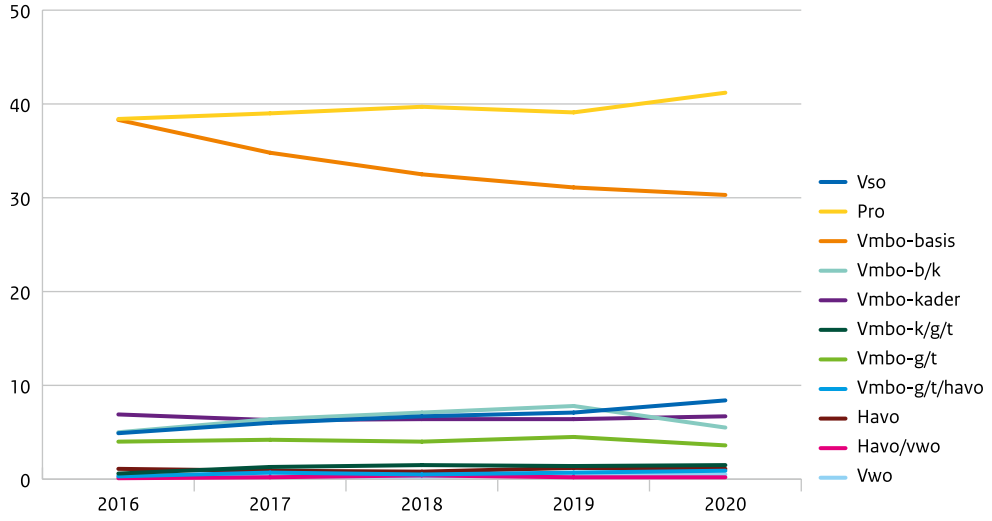
Trots • Vorig schooljaar maakten de sbo-scholen, net als alle andere scholen, een zeer intensieve en bewogen tijd door waarin de scholen sloten, afstandsonderwijs en noodopvang georganiseerd moest worden en tenslotte de scholen weer open gingen. Sbo-scholen geven aan dat de veranderende situatie veel heeft gevraagd van de flexibiliteit van het team, maar dat ze trots zijn op hoe ze zijn omgegaan met de overgang naar onderwijs op afstand, de uitval van collega's, het behouden van onderling contact en het contact met leerlingen en ouders. Scholen liepen echter ook tegen knelpunten aan. Een deel van de scholen zag grote verschillen in de ondersteuningsmogelijkheden van ouders. Ongeveer 11 procent van de scholen moest digitale middelen regelen voor gebruik in de thuissituatie of merkte dat de digitale vaardigheden van ouders tekortschoten. Ook waren bepaalde thuissituaties belemmerend voor kinderen om tot leren te komen. Hierdoor zijn de verschillen tussen leerlingen nog groter geworden, volgens 8 procent van de scholen.

Verschillen meer of minder stedelijk • Het aandeel leerlingen in het sbo is vergelijkbaar met 2019. Het absolute aantal leerlingen daalde echter. Op 1 oktober 2020 zit 2,5 procent van de leerlingen in het speciaal basisonderwijs. In zeer sterk en sterk stedelijke gebieden ligt dit aandeel hoger (respectievelijk 2,8 en 3,1 procent) dan in weinig en niet stedelijk gebied (respectievelijk 2,0 en 0,9 procent). Waar deze verschillen door veroorzaakt worden, hebben wij niet onderzocht, maar zou inzicht kunnen geven in verschillende werkwijzen van samenwerkingsverbanden.

Geen eindtoets • In 2019/2020 was de eindtoets basisonderwijs voor het eerst verplicht in het speciaal basisonderwijs. Door de scholensluiting vanwege de coronacrisis ging de afname van de eindtoets niet door. De verwachting was dat meer dan de helft van de leerlingen verplicht aan de eindtoets zou deelnemen. In het sbo is bij het definitieve schooladvies de rol van de eindtoets tot nu toe beperkt geweest. De ontwikkelingsperspectieven spelen veelal een belangrijkere rol bij het schooladvies. In 2019/2020 behaalde gemiddeld driekwart van de leerlingen van de eindgroep het verwachte uitstroomniveau zoals aangegeven in het ontwikkelingsperspectief; gemiddeld 9 procent bleef daaronder en 15 procent bereikte een hoger niveau. Ontwikkelingsperspectieven geven de inschatting van de school weer. De eindtoets kan daar een objectief tweede gegeven naast zetten en geeft extra informatie over het niveau van een leerling. De eindtoets als tweede objectieve gegeven kan ook voor leerlingen van het sbo leiden tot meer kansengelijkheid bij het schooladvies.

Verandering uitstroom • De verschuivingen in advisering zijn dit jaar procentueel groter dan in eerdere jaren (figuur 2.6a). Het aandeel leerlingen waarvan de school verwacht dat zij de intensieve ondersteuning van een vso-school nodig hebben (8,4 procent) en het aandeel leerlingen met een schooladvies praktijkonderwijs (41,2 procent) is in vergelijking met schooljaar 2018/2019 verder toegenomen. Adviezen voor vmbo-basis tot en met vmbo-g/t zijn daarentegen gedaald van 50,9 procent naar 47,7 procent. De adviezen zijn afgegeven voor de scholensluiting, en dus daardoor niet beïnvloed. Het gemiddelde IQ van de leerlingen uit de eindgroep ligt met 81 iets hoger dan in andere jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Dit doet vermoeden dat sociaal-emotionele en gedragsproblematiek een zwaardere rol spelen bij de advisering. Daarnaast blijft voortdurende alertheid op de aansluiting tussen het schooladvies en de potentie van de leerlingen van belang.

Figuur 2.6a Schooladviezen speciaal basisonderwijs in de jaren 2016-2020 (in percentages, n 2020*=172.866)

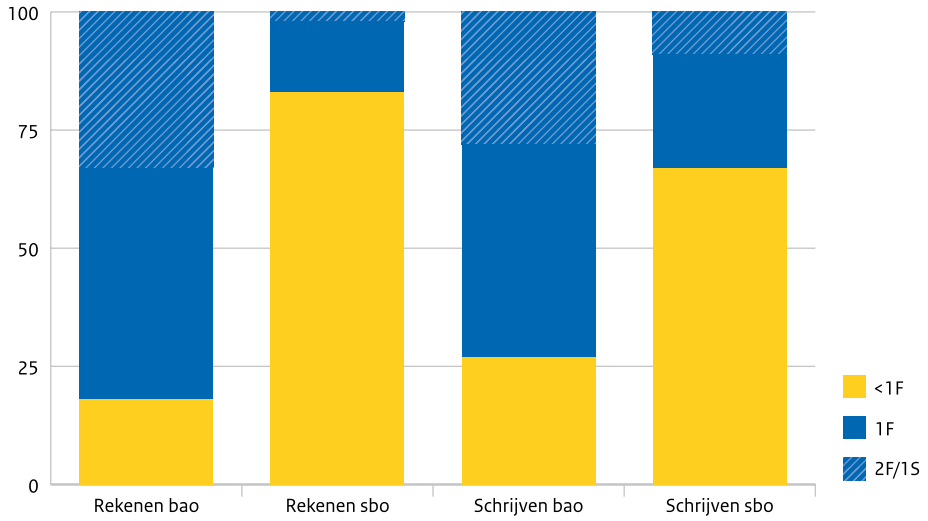


**voorlopige cijfers*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021h

Ambities aanscherpen • De peilingsonderzoeken Rekenen-Wiskunde en Schrijfvaardigheid aan het einde van het speciaal basisonderwijs laten beide door de tijd een redelijk vergelijkbaar niveau zien tussen 2013 en 2019 (rekenen) en tussen 2009 en 2019 (schrijfvaardigheid). Het niveau is behouden gebleven. Maar is dit niveau hoog genoeg? De doelgroep van het sbo is zeer divers. Dit vraagt om concretisering van de eigen ambities. Wat kan er verwacht worden van leerlingen met een verschillend uitstroomniveau? Bij beide peilingen valt op dat het merendeel van de leerlingen in het sbo niet het fundamentele niveau 1F (rekenen: 84,8 procent, schrijfvaardigheid: 67 procent) bereikt (Inspectie van het Onderwijs, 2021c; 2021d). Ongeveer de helft van de leerlingen van het sbo stroomt uit naar vmbo-basis of een hoger type voortgezet onderwijs. Voor de leerlingen die uitstromen naar vmbo-basis/kader is het bereiken van het fundamentele niveau 1F voor zowel taal als rekenen gewenst en bij uitstroom naar vmbo-g/t en hoger noodzakelijk.

Rekendidactiek van invloed • Van de sbo-leerlingen beheerst 15,2 procent het fundamentele rekenniveau en 1,8 procent behaalt ook het streefniveau (figuur 2.6b). Kenmerken van leerlingen en scholen zijn van invloed op het behaalde niveau op de rekentoets (zonder rekenmachine). In het sbo behalen leerlingen aan wie rekenen en wiskunde via een meer traditionele rekenmethode onderwezen wordt, op de voorgelegde toets (zonder rekenmachine) hogere rekenprestaties dan leerlingen die rekenonderwijs aan de hand van een andere rekenmethode krijgen. Ook leerlingen die meer vertrouwen hebben in hun eigen rekenvaardigheid, scoren hoger op deze rekentoets. Dit geldt ook voor leerlingen die een hoger sociaal-cultureel kapitaal (op basis van het aantal boeken thuis) hebben, leerlingen die thuis (bijna) altijd Nederlands spreken en voor jongens (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Deze leerlingkenmerken zijn niet of moeilijk te beïnvloeden. De didactiek en pedagogiek zijn voor scholen echter instrumenten om rekenprestaties en vertrouwen in de eigen rekenvaardigheid te verbeteren.

Figuur2.6b Overzicht van de beheersing van de referentieniveaus rekenen en schrijfvaardigheid einde (speciaal) basisonderwijs in 2019 (in percentages)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c; 2021d

Schrijfonderwijs vraagt aandacht • Van de leerlingen in de eindgroep van de speciale basisschool behaalt 33 procent minimaal niveau 1F voor schrijfvaardigheid, 9 procent beheerst ook het streefniveau 1S/2F. In het basisonderwijs is dit respectievelijk 73 procent en 28 procent. Er is geringe samenhang tussen prestatieverschillen van leerlingen en kenmerken van het schrijfonderwijs. In de visie van leraren basisonderwijs en sbo op schrijfonderwijs ligt de meeste nadruk op de communicatieve en de expressieve functie van het schrijven. In beide schooltypen leggen leerkrachten echter de meeste nadruk op lesdoelen rondom correct taalgebruik en de minste op lesdoelen rondom doel- en publieksgericht schrijven. Ook geven zij in de lessen en instructie meer aandacht aan aspecten van het schrijfproduct (met name tekstopbouw, correct taalgebruik en tekstsoorten) dan aan aspecten van het schrijfproces. Verbreding van het schrijfonderwijs, uitgewerkte leerroutes voor schrijfvaardigheid, zicht op de schrijfprestaties en versterken van de didactiek van het schrijven kunnen er mogelijk voor zorgen dat schrijfprestaties verbeteren (Inspectie van het Onderwijs, 2021d).

Kwaliteit onder druk door discontinuïteit • Op 1 september 2020 zijn er 4 zeer zwakke en 4 onvoldoende sbo's. Evenals vorig jaar blijken de scholen met zeer zwakke of onvoldoende onderwijskwaliteit vrijwel allemaal last te hebben van flinke wisselingen in de directie/het managementteam, van intern begeleider en/of in het team; vaak in combinatie met moeite om opengevallen plekken te vullen door het lerarentekort en vervangingsproblematiek. Bij de overige sbo's zien we deze problematiek ook, maar minder frequent. Bij bijna 30 procent van de sbo's zijn er het afgelopen jaar veranderingen geweest in directie of managementteam en bij bijna 45 procent in het lerarenteam. Dit stelt de teams op de proef, wat de kwaliteit van de scholen negatief kan beïnvloeden.

2.7 Nieuwkomers

Groei • Het aantal nieuwkomers is van 1 oktober 2015 tot 1 oktober 2021 toegenomen van 39.506 naar 68.533. Dit is 5 procent van het totaal aantal leerlingen in het primair onderwijs. Het aantal asielzoekerscentrascholen (azc-scholen) en relatief zelfstandige en/of grotere nieuwkomersvoorziening is sinds vorig schooljaar met 1 gegroeid tot 83. Bijna 60 procent van de bevraagde schoolleiders in het basisonderwijs geeft aan nieuwkomers op hun school te hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2021h). Gemiddeld staan er op deze scholen 7 nieuwkomers ingeschreven. Ruim 80 procent van deze scholen heeft een extra (taal)aanbod voor deze leerlingen; veelal gegeven door de eigen leraar of onder

verantwoordelijkheid van een leraar door een onderwijsassistent, en in bijna 35 procent van de scholen (ook) door een Nederlands als tweede taal (NT2)-specialist. Nieuwkomers zijn gebaat bij een passend en doelgericht taalaanbod gegeven door leraren met NT2-expertise, ook als de nieuwkomers al wat langer in Nederland zijn.

Behoud expertise onder druk door vele wisselingen • Gedurende het jaar krimpt en groeit het leerlingenaantal van nieuwkomersvoorzieningen. Dit vereist veel flexibiliteit in de organisatie van de scholen. Op 4 opeenvolgende telmomenten zien we dat nieuwkomervoorzieningen van mei tot augustus 2019 gemiddeld krompen met 16 leerlingen (ongeveer 1 klas); van augustus tot november 2019 groeiden met gemiddeld 12 leerlingen en tussen november 2019 en februari 2020 verder doorgroeiden met gemiddeld 3 leerlingen. Deze aantallen geven de absolute verschillen tussen 2 telmomenten weer, niet het aantal komende en gaande leerlingen. Dat ligt nog hoger. De variatie in leerlingenaantallen heeft zijn weerslag op het aantal groepen en leraren binnen een voorziening. Ruim 40 procent van 80 bevraagde nieuwkomersvoorzieningen heeft daarbij te maken met veranderingen in het lerarenteam door mobiliteit onder leraren, verandering in de leerlingenaantallen, ziekte/zwangerschap maar ook door het lerarentekort en vervangingsproblematiek. Door de grote dynamiek in de nieuwkomersvoorzieningen blijft behoud van expertise en kwaliteit een voortdurend aandachtspunt.

Monitor sociale veiligheid vaker aanwezig • In vergelijking met 2019 is het aandeel nieuwkomersvoorzieningen dat een monitor voor sociale veiligheid heeft, toegenomen van 87 procent naar 99 procent in 2020. Door de coronacrisis heeft 25 procent van de voorzieningen de monitor niet afgenomen. Ongeveer 97 procent van de leerlingen voelde zich in 2019/2020 veilig, tegenover 92 procent in 2018/2019. Bij 3.236 leerlingen is een veiligheidsmonitor afgenomen. Daarvan gaven 112 leerlingen aan zich niet veilig te voelen. Het gevoel van onveiligheid ontstaat volgens de scholen veelal in open situaties (plein, gang, gymzaal, op weg naar school). Alle voorzieningen geven aan in gesprek met de leerlingen te gaan en zich in te spannen om onveilige situaties te voorkomen.

Contact onderhouden moeilijk • Tijdens de periode van afstandsonderwijs was het voor de leraren van nieuwkomersvoorzieningen een complexe opgave om in contact te blijven met de leerlingen. Ongeveer de helft van de bevraagde 80 voorzieningen heeft met alle leerlingen contact kunnen onderhouden. Voor 35 voorzieningen gold dat zij gemiddeld met ruim 10 procent van de leerlingen geen contact hadden. Dit was voor zowel de leraren als de leerlingen moeilijk. Vooral voor de azc-scholen bleek het onderhouden van contact met de leerlingen lastiger door de beperkende maatregelen op asielzoekerscentra of door problemen met het volgen van online onderwijs. Samenwerking en goede communicatie tussen de partners betrokken bij onderwijs en asiel en gezamenlijk zoeken naar oplossingen is in dit soort situaties van groot belang.

Zorgen over oplopen achterstand • Meer dan de helft van de bevraagde nieuwkomersvoorzieningen geeft aan dat leerlingen vertraging hebben opgelopen na terugkeer op school. Zowel het gebrek aan devices, wifi als ook aan digitale vaardigheden maakten dat het thuisonderwijs niet altijd effectief was. Ruim 10 procent van de scholen had ook daardoor moeite met het organiseren van het thuisonderwijs. Onderwijs op afstand is voor deze groep leerlingen ook problematisch omdat de andere thuistaal het contact met ouders en de ondersteuning door ouders bij het thuiswerk bemoeilijkt. De leerlingen van azc-scholen hadden het daarbij vaak moeilijker dan leerlingen van andere nieuwkomersvoorzieningen. Voor de meest kwetsbare kinderen pakt het sluiten van scholen het meest negatief uit.

Meer goede nieuwkomersvoorzieningen • Op 1 september 2020 is er één zeer zwakke en één onvoldoende nieuwkomersvoorziening. Het aantal voorzieningen met de waardering Goed is gestegen van twee in 2019 naar zes in 2020. Voor nieuwkomersvoorzieningen lijkt de waardering Goed een meerwaarde te hebben. Zij worden hiermee binnen het bestuur, het samenwerkingsverband en in de regio zichtbaar als NT2-expertisecentrum.

Literatuur

Bisschop, P., Berg E. van den, Ven, K. van der, Geus, W. de, & Kooij, D. (2019). *Aanvullend en particulier onderwijs. Onderzoek naar de verschijningsvormen en omvang van aanvullend en particulier onderwijs en motieven voor deelname.* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek; Utrecht: Oberon.

Donck, O., & Budding, T. (2020). *Besluitvorming en verantwoording middelen ter verlaging van werkdruk in het primair onderwijs*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Eck, D. van, & Meesters I. (2020). *Rapport wegvallen eindtoets. Onderwijs naar de effecten van het wegvallen van de eindtoets in het basisonderwijs*. Den Haag: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Ende, I. van den, Driessen, T., & Bartsch, M. (2019). *Nulmeting Wet beroep leraar. Eindrapportage.* Zoetermeer: Panteia.

Engzell, P., Frey, A., & Verhagen, M.D. (2020). *Learning Inequality During the Covid-19 Pandemic.* Geraadpleegd op 27 februari 2021 van: https://osf.io/preprints/socarxiv/ve4z7/

Gubbels, J., Langen, A. van, Maassen, N., & Meelissen, M. (2019). *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Focus op schrijven. Het onderwijs in het schrijven van teksten.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018). *Peil.onderwijs. Taal en rekenen aan het einde van de basisschool 2016–2017.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019). *Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020a). *COVID-19-monitor: particulier onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020b). *COVID-19-monitor: primair onderwijs (eerste meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020c). *COVID-19-monitor: primair onderwijs (tweede meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020d). *COVID-19-monitor: primair onderwijs (derde meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020e). *De Financiële Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020f). *Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021a, te verschijnen). *Kwaliteitsverbetering en de leerlingenpopulatie.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021b, te verschijnen). *Monitor 10-14 onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021c). *Peil.Rekenen-Wiskunde einde (speciaal) basisonderwijs 2018-2019.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021d). *Peil Schrijfvaardigheid Einde (speciaal) basisonderwijs 2018-2019.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021e). *Technisch rapport Aanvullend onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.* Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Inspectie van het Onderwijs (2021f). *Technisch rapport Besturen met langdurig laagpresterende scholen. De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaat-vanhetonderwijs.nl

Inspectie van het Onderwijs (2021g). *Technisch rapport Corona en het onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Inspectie van het Onderwijs (2021h). *Technisch rapport Primair onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Inspectie van het Onderwijs (2021i, te verschijnen). *Zij-instroom in het beroep po.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kortekaas-Rijlaarsdam, A.F., & Ehren, M.C.M. (2020). *Overzicht en analyse Van aanvragen uit eerste trance van de subsidieregeling voor inhaal- en ondersteuningsprogramma's i.v.m. COVID-19.* Amsterdam: Vrije Universiteit.

Kortekaas-Rijlaarsdam, A.F., Turkeli, R., Vries, N. de, Ehren, M.C.M., & Meeter, M. (2020). *Effectiviteit van inhaal- en ondersteuningsprogramma's om onderwijsachterstanden in te halen: een eerste overzicht van internationale en Nederlandse literatuur.* Amsterdam: Vrije Universiteit.

Kuhlemeier, H., Til, A. van, Hemker, B., Klijn, W. de, & Feenstra, H. (2013). *Balans van de schrijfvaardigheid in het basis- en speciaal basisonderwijs in groep 5, groep 8 en de eindgroep SBO.* (Nr. 53). Arnhem: Cito.

Lek, K., Feskens, R., & Keuning, J. (2020). *Het effect van afstandsonderwijs op leerresultaten in het PO.* Arnhem: Cito.

Meelissen, M.R.M., Hamhuis, E.R., & Weijn L.X.F. (2020). *Leerlingprestaties in de exacte vakken in groep 6 van het basisonderwijs. Resultaten TIMSS-2019.* Enschede: Universiteit Twente

Middelbeek, L., Vegt, A. L. van der, & Sligte, H. (2020). *Evaluatie onderwijszorg. Caribisch Nederland. Eindrapportage.* Utrecht: Oberon.

Nationaal Cohort Onderzoek (2021). *Factsheets Leergroei in het basisonderwijs ten gevolge van de COVID-19-crisis.* Geraadpleegd op 23 maart 2021 via: https://www.nationaalcohortonderzoek.nl/factsheets/

OCW (2020). *Beleidsnota Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs. November 2020.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2021). Inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs. Geraadpleegd op 28 februari 2021 van: https://www.dus-i.nl/subsidies/inhaal--en-ondersteuningsprogrammas-onderwijs

Suijkerbuijk, A., Ploeg, S. van der, Berg, E. van der, Bussink, K., & Ven, K. van der (2019). *Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2018-2019.* Amsterdam: Oberon.

Vroonhoven, M. van (2020). *Samen sterk voor elk kind - Eindconclusies.* Geraadpleegd op 28 februari 2021 van: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/02/samen-sterk-voor-elk-kind-eindconclusies-merel-van-vroonhoven-juli-2020

Wester, M., Sapulete, S., Jelicic, N., Vankan, A., & Wilde, P. de (2020). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2019-2020.* Rotterdam: Ecorys/Dialogic.

Zanten, M. van, Lodeweges, J., Noteboom, A. (2015). *Verkennend onderzoek naar een analysekader referentieniveau 1S in PO reken-wiskundemethodes.* Enschede: SLO.

Zanten, M. van (2020). *Opportunities to learn by primary school mathematics textbooks in the Netherlands.* Utrecht: Freudenthal Institute.

3 Voortgezet Onderwijs

	Hoofdlijnen	95
3.1	De leerling	96
3.2	Het bestuur	104
3.3	De school	106
3.4	Signalen/wettelijke vereisten	112
	Literatuur	113

Voortgezet onderwijs

Kengetallen

Aantal leerlingen
Totaal
937.118

pro	16.356	*havo*	159.801
vmbo-b	32.078	*vwo*	170.983
vmbo-k	54.357	*ib/vavo*	9.750
vmbo-gt	104.054	*onderbouw*	389.739

Aantal scholen
Scholen
649

Afdelingen
3.307

Oordelen afdelingsniveau*
1 september 2020
Goed
183

Onvoldoende
72

Zeer zwak
8

** Vanaf 2017 werkt de Inspectie van het Onderwijs met bestuursgericht toezicht. Daardoor hebben we niet van alle scholen een recent oordeel over de kwaliteit.*

Aantal besturen
323

Financiële gegevens

Dit geeft aan in hoeverre onderwijsinstellingen in een jaar een positief of negatief financieel resultaat (exploitatieresultaat) boeken.

Liquiditeit
1,99

Dit geeft aan hoeveel geld er beschikbaar is om geplande en onvoorziene uitgaven te kunnen doen. Dat is dus exclusief het vermogen dat bijvoorbeeld vastzit in gebouwen.

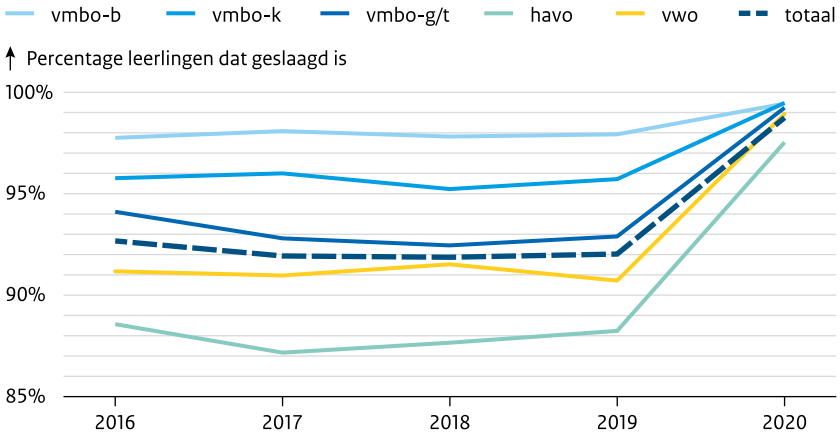
Solvabiliteit
0,61

Dit geeft aan in hoeverre onderwijs-besturen in staat zijn om op korte en lange termijn hun schulden in te lossen.

Rentabiliteit
2,0

5 *besturen onder aangepast financieel toezicht*

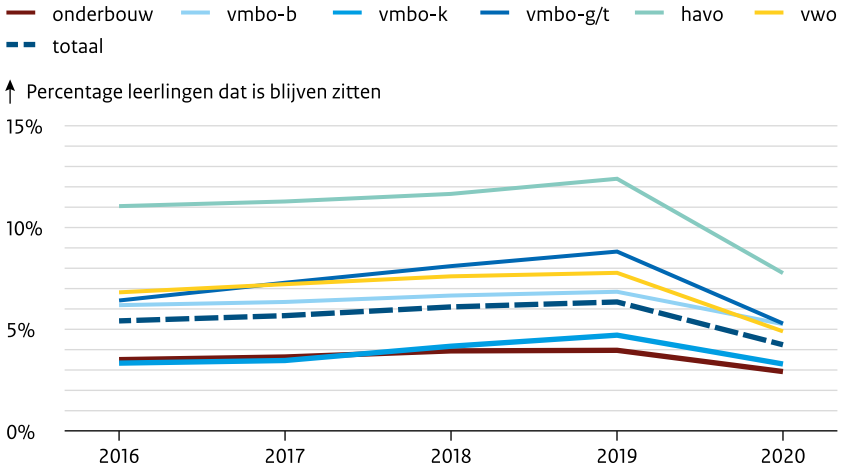
Slagingspercentages



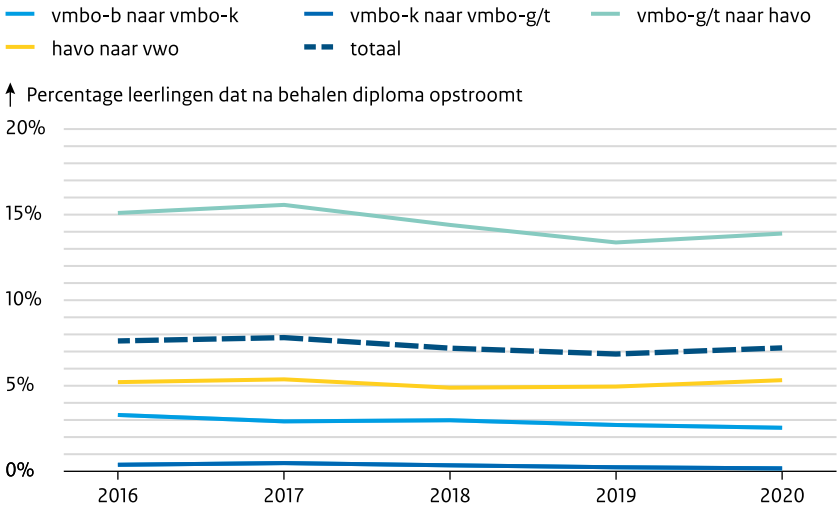
In het schooljaar 2019/2020 zijn bijna alle leerlingen in het voortgezet onderwijs geslaagd.

Aandeel zittenblijvers

In het schooljaar 2019/2020 bleven minder leerlingen zitten dan in eerdere jaren.

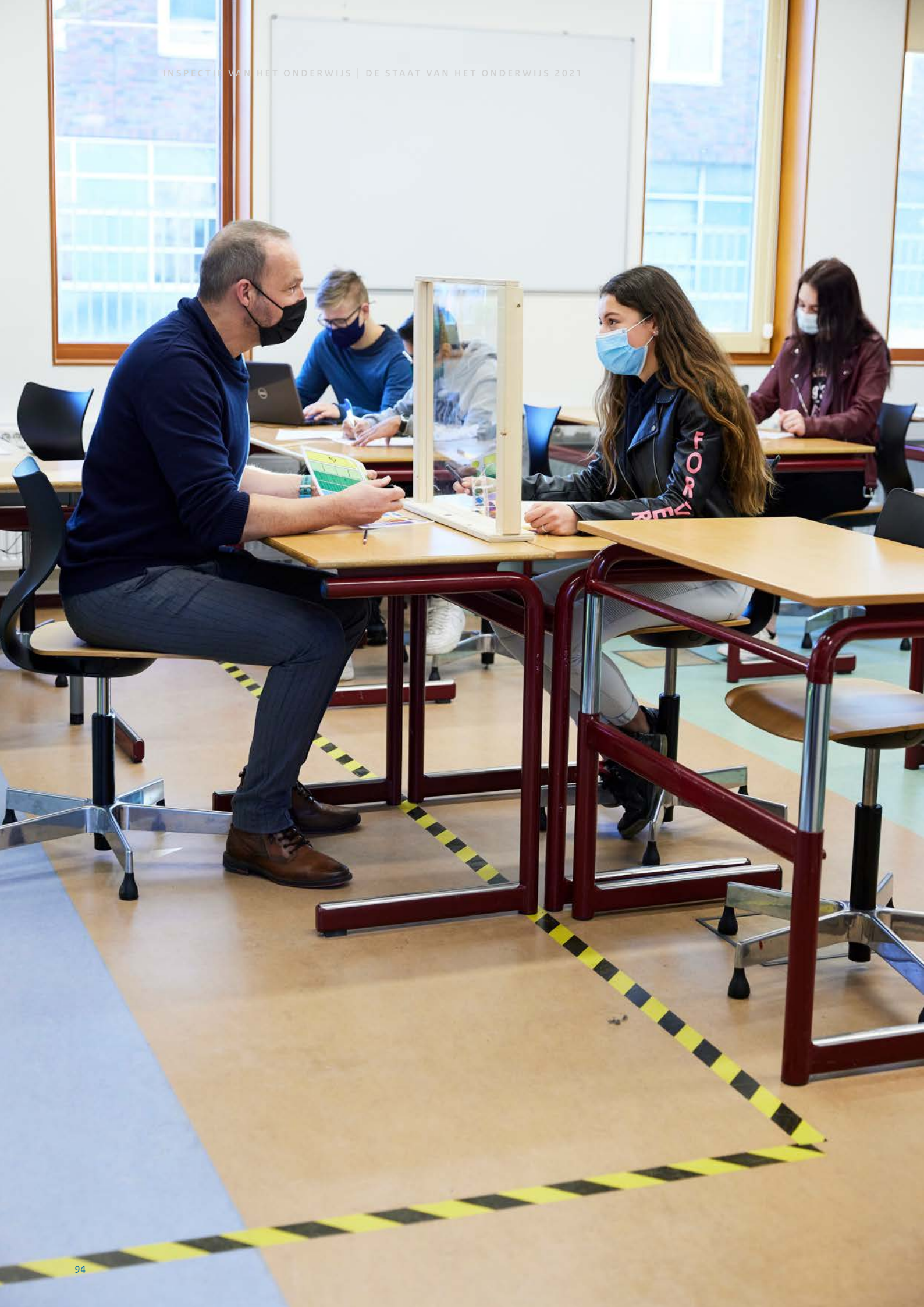


Stapelen



De afgelopen jaren daalde het percentage leerlingen dat na het halen van een diploma verder ging in het voortgezet onderwijs licht. In 2020 stromen juist weer wat meer leerlingen op.

Bron: IvhO 2021. De cijfers van het jaar 2020 zijn voorlopig.



Hoofdlijnen

Schooljaar in teken van pandemie • Het schooljaar 2019/2020 stond in het teken van de coronapandemie. Deze pandemie had ook gevolgen voor het onderwijs: in de periode van half maart tot begin juni moesten de scholen sluiten en gingen volledig over op afstandsonderwijs. Ook in de periode erna vond het onderwijs nog deels op afstand plaats en in december 2020 moesten de scholen opnieuw sluiten. Scholen staan voor de uitdaging fysiek onderwijs te organiseren, regelmatig in combinatie met, en afgewisseld door perioden van, afstandsonderwijs. De centraal examens konden niet doorgaan, net zoals de festiviteiten die bij een succesvolle afloop horen. De wijze waarop het onderwijs is omgegaan met de impact van de coronapandemie, laat zien dat scholen in staat zijn patronen los te laten en, van het ene op het andere moment, vanuit een andere werkelijkheid het onderwijs vorm te geven. Het toont de flexibiliteit van het personeel en de leerlingen.

Geen ijkpunten om ontwikkeling leerlingen te volgen • Of de geslaagde examenleerlingen als eerstejaarsstudenten in studiejaar 2020/2021 startten met achterstanden, weten we niet. Met het wegvallen van het centraal examen ontbreekt een belangrijk ijkpunt in het voortgezet onderwijs. Bovendien volgen weinig scholen de ontwikkeling van hun leerlingen met genormeerde toetsen. Hierdoor zijn er geen ijkpunten om gefundeerde uitspraken te doen over eventuele achterstanden bij leerlingen en de huidige eerstejaarsstudenten. Scholen geven aan dat de scholensluiting geleid heeft tot achterstanden bij hun leerlingen. Zij baseren zich daarbij echter op inschattingen van docenten, op dat wat leerlingen hun teruggeven en de afname van methodetoetsen.

Peilingsonderzoeken waardevol • Besturen en scholen zijn aan zet om de ontwikkeling van hun leerlingen in beeld te brengen. Afname van genormeerde toetsen om ten minste de ontwikkeling in de basisvaardigheden te kunnen volgen, is daarvoor onontbeerlijk. Besturen en scholen kunnen dan aan de hand van objectieve, genormeerde informatie laten zien hoe hun leerlingen zich ontwikkelen in vergelijking met leeftijdsgenoten en hoe groot de eventuele achterstanden zijn als gevolg van het afstandsonderwijs. Voor de sector kunnen grootschalige vergelijkende onderzoeken als PISA en periodieke peilingsonderzoeken waardevol zijn. De inspectie is daarom van plan om, in navolging van het primair onderwijs, ook in het voortgezet onderwijs peilingsonderzoeken uit te voeren. Deze peilingsonderzoeken brengen de kennis en vaardigheden van groepen leerlingen op diverse inhoudsgebieden in beeld, zoals hun lees- en rekenvaardigheid.

Bijna alle leerlingen geslaagd • In het schooljaar 2019/2020 zijn bijna alle leerlingen geslaagd voor hun examen. Het verschil in slagingspercentage met vorig jaar is het grootst op het havo en vwo. Er is een aantal mogelijke verklaringen voor dit verschil, waaronder het niet doorgaan van de centraal examens. Leerlingen behaalden hun diploma op basis van de resultaten van hun schoolexamens én konden deze verbeteren met resultaatverbeteringstoetsen. Voor ongeveer 3 procent van de leerlingen was het resultaat op de resultaatverbeteringstoets doorslaggevend voor het behalen van hun diploma. Op sommige afdelingen zou echter 15 procent zijn gezakt zonder de resultaatverbeteringstoets.

Veel meer leerlingen bevorderd • Niet alleen het aantal geslaagden nam toe, ook werden veel meer leerlingen bevorderd naar het volgende leerjaar. Door de scholensluiting maakten leerlingen gedurende langere tijd geen toetsen. Of een leerling bevorderd werd hing daarom bij veel scholen af van de resultaten van vóór de scholensluiting. Bij twijfel werden leerlingen meestal bevorderd. Vooral leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond zijn vaker bevorderd dan afgelopen jaren.

Toename ongelijke kansen en achterstanden • In de periode van afstandsonderwijs lijkt de kansenongelijkheid tussen leerlingen te zijn toegenomen. Dit komt deels door de ongelijke beschikking over educatieve hulpmiddelen, culturele bezittingen en welvaart in de thuisomgeving (Bol, 2020). Juist deze zaken, waarover vooral leerlingen met hoger opgeleide ouders en zonder migratieachtergrond beschikken, speelden een belangrijke rol in de periode van volledig afstandsonderwijs.

De inspectie voerde een monitoronderzoek uit naar de manier waarop het onderwijs zich op de scholen voor voortgezet onderwijs aanpaste aan de corona-omstandigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2020a; 2020b; 2020c). Dit onderzoek bestond uit drie metingen. De eerste meting was tijdens de scholensluiting vanaf maart 2020, de tweede na de herstart van het onderwijs in juni 2020 en de derde na de start van het nieuwe schooljaar 2020/2021. Daarbij hielden we telkens een telefonisch interview met leidinggevenden van een representatieve steekproef van scholen. Als onderdeel van de derde meting spraken wij onder meer over de examinering in het schooljaar 2019/2020 en nodigden de leidinggevenden uit een online vragenlijst over hetzelfde onderwerp in te vullen. In dit hoofdstuk besteden we op verschillende plekken aandacht aan de uitkomsten van het monitoronderzoek.

3.1 De leerling

Participatie

Daling aantal leerlingen zet door • Sinds het schooljaar 2016/2017 daalt het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs (vo). Deze daling zet ook in het schooljaar 2020/2021 door. Waar in het schooljaar 2016/2017 nog 1.002.096 leerlingen het vo bezochten, gaat het in 2020/2021 om 937.118 leerlingen; een daling van 6,5 procent. In het schooljaar 2020/2021 zijn er 19.694 minder leerlingen dan in 2019/2020 (2,1 procent afname). De sterkste daling doet zich voor in de bovenbouw van de basisberoepsgerichte leerweg en gemengd/theoretische leerweg van het vmbo.

Aandeel leerlingen met migratieachtergrond groeit • In schooljaar 2020/2021 had 26,1 procent van alle leerlingen een migratieachtergrond. Al meerdere jaren achtereen groeit het aandeel leerlingen met een migratieachtergrond. Dat is ook in het schooljaar 2020/2021 het geval. Ten opzichte van 2019/2020 groeit zowel het aandeel leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond (0,3 procentpunt) als het aandeel leerlingen met een westerse migratieachtergrond (0,3 procentpunt). Voor een belangrijk deel komt deze toename door de instroom van leerlingen vanuit de basisschool.

Aandeel meisjes hogere onderwijsniveaus stabiliseert • De afgelopen jaren nam het aandeel meisjes op het havo en vwo toe. Vanaf het schooljaar 2019/2020 stabiliseert dit: net als afgelopen jaren is 51,6 procent van de havoleerlingen een meisje. Op het vwo is dit percentage met een tiende toegenomen tot 53,7 procent. Evenals afgelopen jaren volgen jongens verhoudingsgewijs vaker praktijkonderwijs (57,9 procent is jongen) en de basisberoepsgerichte (59,3 procent is jongen) en kaderberoepsgerichte (53,8 procent is jongen) leerwegen van het vmbo.

Instroom vanuit het speciaal (basis)onderwijs blijft beperkt • Het lijkt voor leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs steeds lastiger door te stromen naar het voortgezet onderwijs. Zo stromen leerlingen in het speciaal basisonderwijs in toenemende mate uit naar het voortgezet speciaal onderwijs (14,1 procent ten opzichte van 12,9 procent vorig jaar). Dat geldt ook voor leerlingen in het speciaal onderwijs: zij stromen vaker uit naar het voortgezet speciaal onderwijs en minder vaak naar een reguliere vo-school. Deze ontwikkelingen doen zich al langer voor. Het lijkt erop dat de reguliere vo-scholen zich onvoldoende toegerust voelen om voor alle leerlingen een passende plek te zijn. Leerlingen die dat nodig hebben krijgen daardoor wellicht niet de zorg en ondersteuning die zij nodig hebben. Hier ligt een opdracht voor besturen en scholen, samen met ketenpartners zoals jeugdzorg. Goede leerlingenzorg is namelijk niet alleen een vraagstuk voor het onderwijs.

Zorgen over leerlingen in kwetsbare thuissituatie • In het monitoronderzoek van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2020b) geeft een deel van de scholen aan dat zij zich zorgen maken over leerlingen in een problematische en/of onveilige thuissituatie. Met name in het praktijkonderwijs leven deze zorgen. Een derde van de scholen maakt zich zorgen over de thuissituatie van 5 tot 10 procent van de leerlingen en bij 18 procent van de praktijkscholen leven zorgen over 10 tot 25 procent van de

leerlingen. Deze scholen gaven, in vergelijking met de andere vo-scholen, in de periode juni 2020 tot aan de zomervakantie ook het meeste fysieke onderwijs.

Impact scholensluiting op mentale gezondheid leerlingen • De school is voor leerlingen meer dan een plaats voor het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden. De school heeft ook een belangrijke sociale functie: het is een fysieke plaats om leeftijdgenoten te ontmoeten. Voor sommige leerlingen biedt de school ook een omgeving van veiligheid, zekerheid en persoonlijke ondersteuning die zij thuis niet of minder ervaren. In de periode van afstandsonderwijs viel de sociale functie van school goeddeels weg (Onderwijsraad, 2020a). Maatregelen als gevolg van de pandemie (bijvoorbeeld afstandsonderwijs, minder fysieke contacten, quarantaine) hebben impact op de mentale gezondheid van de Nederlandse kinderen en adolescenten (Luijten et al., 2020). Zij ervaren meer gevoelens van depressie, angst en eenzaamheid. Ook hadden meer kinderen en adolescenten last van slaapproblemen. Vooral het missen van de sociale contacten met vrienden speelde een belangrijke rol. De sociale functie maakt dat scholen niet alleen aandacht moeten besteden aan het wegwerken van achterstanden als gevolg van het afstandsonderwijs, maar ook oog en oor moeten blijven hebben voor het welbevinden van hun leerlingen.

Toename deelname International Baccalaureaat • Een uitzondering op de trend van het dalende leerlingenaantal vormt het International Baccalaureaat-programma (IB). Dit is een Engelstalig, internationaal erkend onderwijsprogramma dat leerlingen voorbereidt op de universiteit. Een toenemend aantal leerlingen volgt dit programma. Toch blijft het aandeel leerlingen dat het IB-programma volgt (0,7 procent) bescheiden. Van de leerlingen die het IB-programma volgen, heeft ruim de helft een westerse migratieachtergrond en ruim een kwart een niet-westerse migratieachtergrond (eerste generatie).

Reflectie • Minder leerlingen bezoeken het voortgezet onderwijs. Tegelijkertijd groeit het aandeel leerlingen met een migratieachtergrond. Het is belangrijk dat scholen hun eigen leerlingenpopulatie systematisch in kaart brengen, zodat zij tijdig kunnen inspelen op eventuele veranderingen in hun leerlingenpopulatie, bijvoorbeeld waar het gaat om het aanbod van de Nederlandse taal.

Prestaties

Beduidend meer geslaagden • In het schooljaar 2019/2020 zijn bijna alle leerlingen geslaagd. Alleen op het havo ligt het slagingspercentage onder de 99 procent. Het verschil met vorig jaar is het grootst op het havo (ongeveer 9 procentpunt) en vwo (ongeveer 8 procentpunt). Voor dit verschil in slagingspercentage zijn er een aantal mogelijke verklaringen (DUO, 2020). Een eerste verklaring zijn de cijfers die leerlingen behaalden voor de schoolexamens. Leerlingen behaalden over alle vakken heen in het schooljaar 2019/2020 duidelijk minder cijfers tussen de 5,0 tot 5,6 dan in schooljaar 2018/2019, en duidelijk meer tussen de 5,8 tot 6,5. Dit verschijnsel is het sterkst op het havo maar geldt ook voor de andere afdelingen. Een andere verklaring kunnen de resultaatverbeteringstoetsen (RV-toetsen) zijn. Helaas is het effect van de RV-toetsen alleen indirect te bepalen, omdat de resultaten ervan niet zijn geregistreerd. De scholen in ons monitoronderzoek geven aan dat gemiddeld 3 procent van hun leerlingen zou zijn gezakt als er geen RV-toetsen waren afgenomen (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Op sommige afdelingen zou het zelfs om 15 procent gaan. Een derde verklaring betreft de ruimte die er in het schooljaar 2019/2020 bestond om programma's van toetsing en afsluiting (PTA's) en examenreglementen lopende het schooljaar te wijzigen. Op ongeveer 80 procent van de scholen leidde dit ertoe dat de leerlingen meer toetsen van het schoolexamen mochten herkansen. Leerlingen kregen dus meer kansen dan in andere schooljaren om een voldoende cijfer te behalen voor hun schoolexamens.

Weer meer diploma's havo en vwo • In de afgelopen jaren haalden naar verhouding steeds meer leerlingen een havo- of vwo-diploma. Deze trend zet zich ook nu door. In 2019/2020 kreeg 27,9 procent van alle geslaagde leerlingen een havodiploma en 20,2 procent een vwo-diploma; een toename van respectievelijk 1,2 procentpunt en 0,7 procentpunt ten opzichte van 2018/2019.

Jongens op havo en vwo zakken vaker dan meisjes • Net als vorige jaren slaagden meisjes iets vaker voor hun vmbo-examen dan jongens. Voor het havo en vwo valt het op dat, anders dan in vorige jaren, in 2019/2020 meisjes vaker zijn geslaagd dan jongens. Meisjes hebben meer geprofiteerd van het wegvallen van het centraal examen (CPB, 2020). Een deel van de meisjes slaagt op basis van alleen de schoolexamens en zakt alsnog als het centraal examen meetelt.

Achterstanden door scholensluiting • Leerlingen hebben gemiddeld genomen een achterstand opgelopen in de periode van afstandsonderwijs. Voor de zomervakantie gaf ongeveer 65 procent van de scholen in ons monitoronderzoek dit aan (Inspectie van het Onderwijs, 2020b). Eind september was dit percentage opgelopen tot bijna 85. De zorgen zijn daarmee gegroeid (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Mogelijk komt dit doordat de zorgen vóór de zomervakantie vooral gestoeld waren op wat docenten merkten tijdens het beperkte aantal fysieke lessen. Na de zomervakantie zijn steeds meer scholen het niveau van hun leerlingen systematisch in kaart gaan brengen én achterstanden weg gaan werken door extra onderwijs en begeleiding. Scholen herkennen vooral achterstanden bij leerlingen met een kwetsbare thuissituatie. Ook uit ander onderzoek in het basisonderwijs, blijkt dat vooral leerlingen met een kwetsbare thuissituatie achterstanden hebben opgelopen (zie ook hoofdstuk 1). Voor het praktijkonderwijs gaat het dan vooral om achterstanden in de praktische vaardigheden en de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen.

Eerstejaars leerlingen hebben iets lager vaardigheidsniveau • Leerlingen die in het schooljaar 2020/2021 in het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs zitten, beschikken gemiddeld genomen over minder lees- en rekenvaardigheden en een kleinere woordenschat dan leerlingen die het jaar ervoor in de brugklas zaten. Dit blijkt uit de resultaten van een toets uit het Cito Volgsysteem VO die wordt afgenomen in het eerste leerjaar, in de periode tot aan de herfstvakantie (Emons, Frissen, & Straat, 2021). De leerlingen uit het schooljaar 2020/2021 hadden te maken met een periode van afstandsonderwijs in groep 8 van de basisschool. Deze leerlingen behaalden voor de vakken Nederlandse leesvaardigheid, woordenschat en rekenen/wiskunde een lager vaardigheidsniveau dan de brugklassers in 2019/2020.

Ook referentieniveaus eerstejaarsleerlingen iets lager • Een lager vaardigheidsniveau leidt er ook toe dat minder leerlingen de referentieniveaus taal en rekenen beheersen. Zo beheersen nu minder eerstejaarsleerlingen de leesvaardigheid op het referentieniveau 3F of 2F (-4,8 procentpunt) dan in 2019/2020 (Emons et al., 2021). Tegelijkertijd lezen meer leerlingen op een lager niveau dan 1F (-3,3 procentpunt). Voor rekenen/wiskunde zien we iets vergelijkbaars: het aandeel leerlingen dat het referentieniveau 1F beheerst is met 3,9 procentpunt gedaald. Het aandeel leerlingen dat 2F of 3F beheerst is afgenomen met 2,2 procentpunt. Ook deze cijfers duiden op een mogelijk negatief effect van de periode van afstandsonderwijs.

Nederlandse leerlingen lezen minder met minder leesplezier • De Programme for International Student Assessment (PISA) meet elke drie jaar hoe het in de OESO-landen en partners is gesteld met de geletterdheid van 15-jarigen op drie domeinen: leesvaardigheid, wiskunde en natuurwetenschappen. Vorig jaar rapporteerden we al dat de leesvaardigheid in Nederland al sinds 2006 op de lange termijn terugloopt (Inspectie van het Onderwijs, 2020e). Door een verdere daling bij de laatste meting in 2018 bevinden we ons nu onder het OESO-gemiddelde. Niet alleen de leesvaardigheid is gedaald, maar ook het leesplezier van Nederlandse leerlingen is afgenomen ten opzichte van 2009 (Dood, Gubbels, & Segers, 2020). Dit kan mede verklaren waarom de leesvaardigheid van de Nederlandse leerlingen terugloopt, omdat leesplezier en leesvaardigheid positief met elkaar samenhangen. Die samenhang gaat ook op voor leesvaardigheid en de hoeveelheid tijd die iemand aan lezen besteedt. Voor Nederlandse leerlingen geldt, net als leerlingen in onze buurlanden, dat zij steeds minder tijd aan lezen besteden. Meisjes lezen nog altijd meer dan jongens en beleven hier ook meer plezier aan. De mate van leesplezier en leesgedrag van leerlingen weerspiegelt de opbouw van ons onderwijssysteem. Vwo-leerlingen hebben bijvoorbeeld het meeste leesplezier en besteden ook de meeste tijd aan lezen voor het plezier (Dood et al., 2020). Vmbo-leerlingen hebben daarentegen het minste leesplezier. Er zijn ook verschillen naar thuistaal en migratieachtergrond. Leerlingen die thuis geen Nederlands spreken of een migratieachtergrond hebben, hebben meer leesplezier dan leerlingen die thuis wel Nederlands

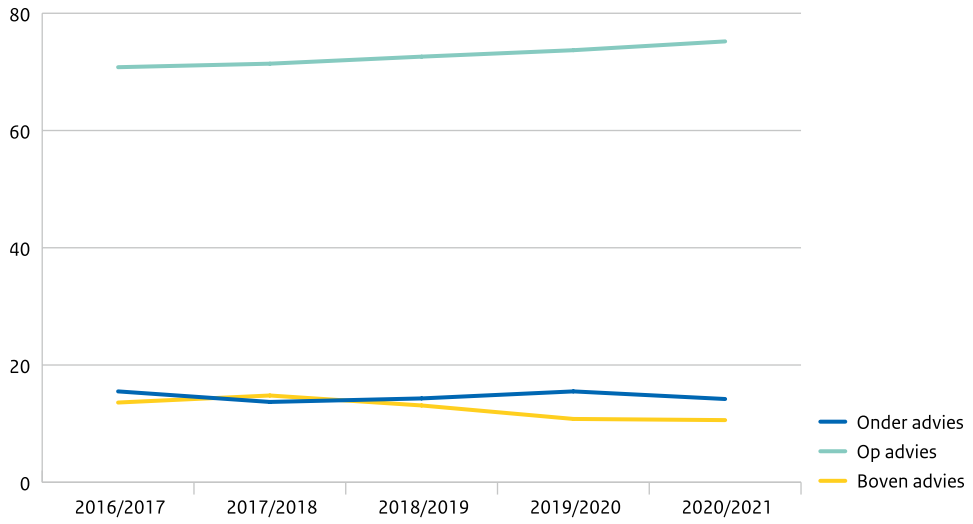
spreken of leerlingen die geen migratieachtergrond hebben. Stokmans (2009) veronderstelde in een eerder onderzoek dat dit komt doordat leerlingen met een migratieachtergrond denken meer baat te hebben bij het lezen en lezen dus als nuttiger beschouwen. Daarentegen is er geen verschil in leesfrequentie tussen leerlingen met een andere thuistaal of met een migratieachtergrond en leerlingen die thuis Nederlands spreken of geen migratieachtergrond hebben.

Reflectie • In het schooljaar 2019/2020 zijn bijna alle examenleerlingen geslaagd. Tegelijkertijd maken besturen en scholen zich zorgen over achterstanden bij hun leerlingen als gevolg van de scholensluitingen. Bij brugklassers constateert Cito al achterstanden. Maar, met het wegvallen van het centraal examen missen we een belangrijk ijkpunt in het voortgezet onderwijs. Bovendien volgen weinig scholen de ontwikkeling van hun leerlingen met genormeerde toetsen. Hierdoor kunnen zij niet of nauwelijks zeggen óf er achterstanden zijn en hoe groot deze zijn. Scholen weten hierdoor evenmin hoe de ontwikkeling van hun leerlingen zich verhoudt tot andere, vergelijkbare groepen leerlingen en de referentieniveaus en eindtermen. De coronapandemie onderstreept daarmee het belang om met genormeerde toetsen ten minste vaardigheden als de Nederlandse taal, Engels en rekenen/wiskunde objectief te volgen. Om toch systematisch de kennis en vaardigheden van groepen leerlingen in beeld te kunnen brengen, is de inspectie van plan periodieke peilingsonderzoeken te gaan uitvoeren. Periodiek kunnen dan de kennis en vaardigheden op inhoudsgebieden als de Nederlandse taal, Engels, rekenen/wiskunde en burgerschap worden gemeten.

Schoolloopbaan

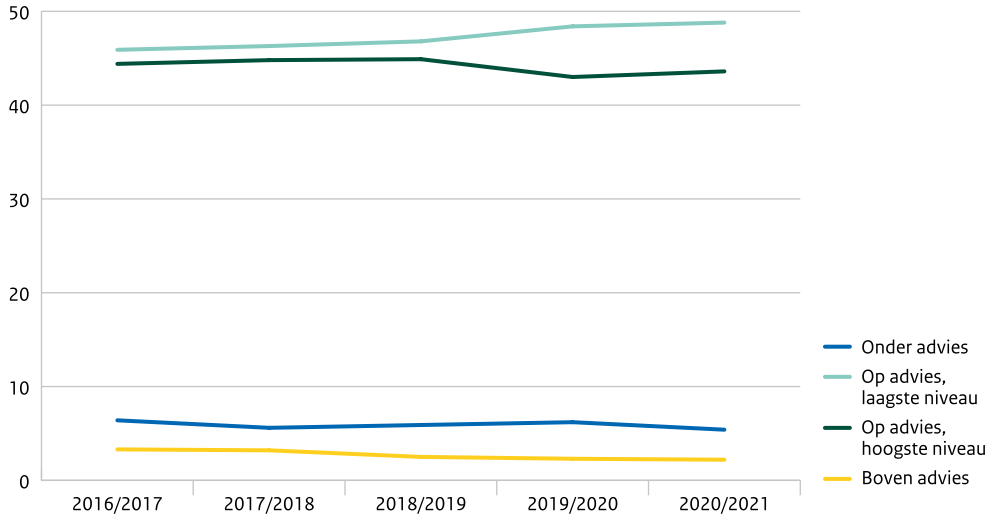
Meer leerlingen op niveau schooladvies, maar ook minder opstroom • Steeds meer leerlingen in leerjaar 3 volgen onderwijs op het niveau van het schooladvies van de basisschool (figuur 3.1a en 3.1b). Dat geldt zowel voor leerlingen met een enkelvoudig als meervoudig schooladvies. In het schooljaar 2020/2021 zat 24,8 procent van de leerlingen met een enkelvoudig advies en 7,6 procent van de leerlingen met een meervoudig advies in leerjaar 3 op een ander onderwijsniveau dan het basisschooladvies. Het gaat dan in totaal om 34.204 leerlingen (20,3 procent).

Figuur 3.1a Onderwijspositie van leerlingen in leerjaar 3 ten opzichte van het enkelvoudige basisschooladvies, (in percentages, n 2020/2021*=124.505)



**voorlopige cijfers*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Figuur 3.1b Onderwijspositie van leerlingen in leerjaar 3 ten opzichte van het meervoudige basisschooladvies, (in percentages, n 2020/2021*=43.967)



**voorlopige cijfers*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Afname opstroom • Als het gaat om het enkelvoudig schooladvies, dan is de afstroom het laagst voor vmbo-leerlingen met een advies voor de kaderberoepsgerichte leerweg (11,3 procent) en het hoogst voor leerlingen met een havo-advies (22,7 procent). Tegelijkertijd neemt het percentage leerlingen dat in leerjaar 3 is opgestroomd verder af. Het ligt nu voor leerlingen met een enkelvoudig advies ruim 4 procentpunt lager ligt dan in het schooljaar 2017/2018 en voor leerlingen met een meervoudig advies 1 procentpunt. Vooral onder leerlingen met een havo-advies neemt de opstroom af: van 18,3 procent in 2017/2018 naar 12,1 procent in 2020/2021. Daarmee blijven de prestaties van leerlingen met een havo-advies achter bij de rest. Nog onduidelijk is welke factoren een rol spelen bij deze ontwikkelingen. Het kan onder meer gaan om de kwaliteit van het schooladvies, de kwaliteit van het (havo-)onderwijs en de begeleiding in het voortgezet onderwijs, maar ook om de motivatie en thuissituatie van de leerling. Jongens stromen op alle niveaus vaker af en minder op dan meisjes. Bij een meervoudig advies zitten ook meer jongens in leerjaar 3 op het laagste onderwijsniveau binnen dat advies. Hier kan wederom meespelen dat docenten lagere verwachtingen hebben van de prestaties van jongens dan van meisjes (Onderwijsraad, 2020b).

Toename zittenblijven in 2019, maar sterke afname in 2020 • Vanaf 2016 bleven elk jaar meer leerlingen zitten (tabel 3.1a). Het ging daarbij vooral om jongens en leerlingen in het voorexamenjaar. In 2019 bleek de toename van het zittenblijven zich ook voor te doen in andere leerjaren en bleek dat ook meisjes steeds vaker bleven zitten (Inspectie van het Onderwijs, 2020e). Het jaar 2020 zorgt voor een duidelijke trendbreuk in het percentage leerlingen dat blijft zitten. Op alle niveaus, in alle leerjaren, onder zowel jongens als meisjes en onder leerlingen met en zonder een migratieachtergrond is het percentage zittenblijvers sterk afgenomen. Dit komt door een ruimhartiger overgangsbeleid dat scholen hanteerden vanwege de scholensluiting, blijkt uit ons monitoronderzoek (Inspectie van het Onderwijs, 2020c).

Tabel 3.1a Percentage leerlingen dat blijft zitten naar schoolsoort (n 2019/2020=699.449)

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

**voorlopige cijfers*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Overgangsbeleid als kansenbeleid • Het ruimhartiger overgangsbeleid kunnen we beschouwen als een vorm van kansenbeleid: leerlingen die normaliter zouden blijven zitten, krijgen nu de kans alsnog te laten zien dat zij het onderwijsniveau aankunnen. Voor alle leerlingen kan dit gunstig uitpakken en in het bijzonder voor leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond die normaliter vaker blijven zitten. Het ruimhartiger overgangsbeleid sluit bovendien aan bij wat we weten over de effecten van zittenblijven, namelijk dat gedoubleerde leerlingen het enkel in het leerjaar dat zij overdoen beter presteren. In de daaropvolgende jaren blijven zij bij de zwakke presteerders horen, blijven ze opnieuw zitten of stromen alsnog af naar een lager onderwijsniveau (Meijnen, 2013). Bovendien behalen leerlingen die zittenblijven in het basisonderwijs of voortgezet onderwijs een diploma op een lager onderwijsniveau dan de andere leerlingen (Knipprath, 2013). Enkel bij jonge kinderen in het basisonderwijs zijn positieve effecten gezien, maar die lijken na een paar jaar uit te werken (CPB, 2015). Als alternatief voor zittenblijven wordt nogal eens gewezen op onderwijs op maat: het onderwijs en de begeleiding afstemmen op de onderwijsbehoeften van de leerlingen (Meijnen, 2013). Hiervoor is het nodig dat scholen hun onderwijsaanbod flexibiliseren en, zoals al gezegd, de ontwikkeling van hun leerlingen goed blijven monitoren.

Stapelen blijft een uitzondering • Evenals afgelopen jaren stromen weinig leerlingen na hun diploma op binnen het voortgezet onderwijs: het zogeheten 'stapelen'. Na het diploma vmbo-g/t stapelen met 13,9 procent naar verhouding de meeste leerlingen; na het diploma vmbo-kader de minste (0,2 procent). Tot en met 2018/2019 stapelden op alle niveaus, behalve het havo, jaarlijks minder leerlingen dan het jaar ervoor. In het schooljaar 2019/2020 is daarentegen sprake van een lichte toename van het aandeel stapelaars. Een verklaring kan zijn dat studenten in het mbo en hoger onderwijs ook in het studiejaar 2020/2021 met (bijna) volledig afstandsonderwijs te maken hebben. Een andere verklaring kan zijn dat scholen hebben voorgesorteerd op het wettelijk doorstroomrecht voor vmbo'ers naar het havo en voor havisten die willen doorstromen naar het vwo. Dit doorstroomrecht geldt per 1 augustus 2020.

Uitstroom naar voortgezet speciaal onderwijs stabiel • De uitstroom vanuit het voortgezet onderwijs naar het voortgezet speciaal onderwijs ligt net als voorgaande jaren op ongeveer een half procent. Het betekent dat jaarlijks ruim 3.000 leerlingen tussentijds uitstromen naar het vso. De tussentijdse uitstroom naar het praktijkonderwijs steeg tussen 2015/2016 en 2018/2019 van iets minder dan 1.200 leerlingen naar bijna 1.500 leerlingen. In 2019/2020 gaat het om ruim 1.300 leerlingen. Op dit moment heeft bijna 5 procent van de leerlingen in het praktijkonderwijs een jaar eerder op een reguliere vo-school gezeten; in 2016/2017 was dat nog iets meer dan 4 procent.

Toename uitstroom leerlingen praktijkonderwijs naar mbo • De afgelopen jaren stromen leerlingen in het praktijkonderwijs steeds vaker uit naar een mbo-opleiding op niveau 2 (9 procent in 2015/2016, bijna 15 procent in 2019/2020). Dit kan komen doordat deze leerlingen steeds vaker binnen hun praktijkschool de entreeopleiding volgen. Naar schatting heeft meer dan 70 procent van praktijkscholen een samenwerkingsrelatie met een mbo-instelling (Kennis, Eimers, & Van der Woude, 2018). Ook stromen nog steeds meer kaderleerlingen naar een mbo 4-opleiding uit (34,3 procent in 2015/2016; ruim 48 procent in 2019/2020).

Toename uitstroom naar hoger onderwijs • Aan het einde van het schooljaar 2019/2020 stroomden meer havisten en vwo'ers uit naar het hoger onderwijs dan afgelopen jaren (tabel 3.1b). 77,1 procent van de havisten begon in 2020/2021 aan een opleiding in het hoger beroepsonderwijs (bijna 3 procentpunt meer dan een jaar eerder). Van de vwo'ers die in 2019/2020 hun diploma behaalden, startte 75 procent na de zomervakantie met een universitaire opleiding; bijna 3 procentpunt meer dan een jaar eerder. Een deel van deze leerlingen start als gevolg van het afstandsonderwijs mogelijk met een achterstand in het hoger onderwijs. Ook heeft deze groep leerlingen als eerstejaarsstudent in het hoger onderwijs weinig tot geen fysiek onderwijs. Bovendien ziet het sociale leven van deze eerstejaarsstudenten er als gevolg van de maatregelen tegen verspreiding van het coronavirus er anders uit dan gewoonlijk. Het is daarom van belang dat instellingen in het hoger onderwijs de ontwikkeling van hun eerstejaarsstudenten goed monitoren, zowel waar het gaat om hun kennis en vaardigheden als om hun welbevinden.

Tabel 3.1b Uitstroombestemming gediplomeerde havisten en vwo'ers (in percentages, n 2020=91.559)

		2016	2017	2018	2019	2020*
Havisten	Vo	5,8	6	5,4	5,4	5,7
	Mbo	3,2	2,8	2,9	2,8	3,1
	Hbo	74,5	74,7	74,6	74,2	77,1
	Overig	16,5	16,5	17	17,6	14,2
	Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Vwo'ers	Mbo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Hbo	8,6	8,6	8,9	8,9	10,2
	Wo	74,7	74,5	73,5	72,1	75,0
	Overig	16,6	16,8	17,5	18,9	14,6
	Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

**voorlopige cijfers*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Afname tussenjaar na afronding havo en vwo • Voor het eerst sinds 2015 is er in 2020 een afname van het percentage leerlingen met een havo- of vwo-diploma dat een tussenjaar neemt. De meest waarschijnlijke verklaring hiervoor is de coronapandemie. Hierdoor werd reizen naar het buitenland zo goed als onmogelijk. Bovendien nam het aantal banen flink af, juist in sectoren waar jongeren hun bijbaantjes vinden zoals het toerisme, de recreatie en de horeca (CBS, 2020). Als gediplomeerden wel een tussenjaar nemen, dan zijn dat vaker meisjes dan jongens. Ook leerlingen met een lager centraal examencijfer nemen vaker een tussenjaar dan leerlingen met een hoger cijfer op het centraal examen. Tot 2020 kozen vooral vwo-leerlingen in toenemende mate voor een tussenjaar (Inspectie van het Onderwijs, 2020e).

Reflectie • Meer leerlingen zijn in het schooljaar 2019/2020 bevorderd naar het volgende leerjaar. Vanwege de scholensluiting hanteerden veel scholen een ruimhartiger overgangsbeleid. Mogelijk zijn hierdoor leerlingen met leerachterstanden bevorderd die anders zouden blijven zitten. Het is belangrijk dat scholen nagaan of dit het geval is en, zo nodig, deze leerlingen de benodigde begeleiding en ondersteuning bieden om leerachterstanden weg te werken. Dat geldt ook voor instellingen voor hoger onderwijs als het gaat om de leerlingen die het studiejaar 2020/2021 startten als eerstejaarsstudent.

Kansenongelijkheid

Toegenomen ongelijkheid • Het PISA-onderzoek van 2018 laat zien dat in het voortgezet onderwijs sociale en etnische ongelijkheid een rol spelen bij de onderwijsprestaties op 15-jarige leeftijd (Aalders, Van Langen, Smits, Van den Tillaart, & Wolbers, 2020). In de periode waarop dit PISA-onderzoek betrekking had – van 2003 tot en met 2018 – namen deze vormen van ongelijkheid bovendien toe. Voor een deel is de (toegenomen) sociale en etnische ongelijkheid tussen leerlingen tot stand gekomen door de ongelijke beschikking over educatieve hulpmiddelen, culturele bezittingen en welvaart in

de thuisomgeving (Aalders et al., 2020; Bol, 2020). Leerlingen met hoogopgeleide ouders of zonder migratieachtergrond beschikken over meer ouderlijke hulpbronnen die hen vooruithelpen in hun onderwijsloopbaan, dan leerlingen met laagopgeleide ouders of met een migratieachtergrond. Het gaat dan bijvoorbeeld om ouders die helpen met het huiswerk, bijles en huiswerkbegeleiding.

Sociale ongelijkheid als belemmering voor afstandsonderwijs • In de periode van scholensluiting voor de zomer van 2020 verzorgden scholen afstandsonderwijs. Drie kwart (praktijkscholen) tot meer dan 90 procent (havo/vwo) van de scholen gaf aan dat hun leerlingen volledig deelnamen aan het afstandsonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2020b). Als leerlingen niet (volledig) deelnamen, dan had dit te maken met belemmeringen als het ontbreken van een geschikte plek in huis, missen van ondersteuning vanuit de ouders, gebrek aan motivatie en niet zelfstandig gedisciplineerd kunnen werken. Sociale ongelijkheid speelt hiermee een rol in de mate waarin leerlingen (kunnen) deelnemen aan het afstandsonderwijs.

Scholensluiting lijkt ongelijkheid te vergroten • In de periode dat de scholen gesloten waren lijkt de kansenongelijkheid in het onderwijs te zijn toegenomen. Een belangrijke factor daarbij was de mate waarin ouders in staat waren hun kinderen te helpen met het huiswerk. Hoger opgeleide ouders zijn hier in de regel beter toe in staat dan lager opgeleide ouders. Daarnaast speelde armoede in het gezin ook een rol voor een groep leerlingen, waardoor zij geen noodzakelijke eigen laptop of tablet hadden (Bol, 2020). Scholen schatten in dat 74 tot 85 procent van de leerlingen achterstanden heeft opgelopen (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Deze inschatting komt voort uit een inschatting van docenten en, voor een gedeelte van de scholen, door het systematisch in kaart brengen van het niveau van alle leerlingen.

Reflectie • Het afstandsonderwijs lijkt de kansenongelijkheid tussen leerlingen te vergroten. Niet elke leerling beschikt over een eigen laptop of tablet en niet alle ouders zijn in staat hun kinderen te helpen met hun huiswerk. Scholen vermoeden daarom dat veel leerlingen achterstanden hebben opgelopen in de periode van afstandsonderwijs. Het is van belang dat scholen de ontwikkeling van hun leerlingen systematisch in kaart brengen en eventuele achterstanden wegwerken. Een inschatting van docenten kan hierbij waardevol zijn, maar is niet afdoende. Het vraagt ook om de inzet van (methodeonafhankelijke) toetsen, zodat scholen weten of de leerling de leerstof onvoldoende beheerst en hoe groot de achterstand daardoor is.

3.2 Het bestuur

Kwaliteitszorg van besturen

Kwaliteitszorg bij bijna een vijfde van de besturen onvoldoende • Sinds 2017 beoordeelt de inspectie de kwaliteitszorg van besturen. Dit deden wij in de periode 2017/2018 tot en met 2019/2020 bij een niet-representatieve groep van 161 besturen. Bij 17 procent van deze besturen beoordeelden wij de kwaliteitszorg als onvoldoende (tabel 3.2a). Deze besturen bewaken en bevorderen in onvoldoende mate de kwaliteit van het onderwijs- en examenproces en de leerresultaten van hun scholen. Vaak hebben deze besturen wel zicht op de resultaten (eindexamencijfers en tevredenheidscijfers), maar een gedegen beeld van het onderwijsproces (leskwaliteit, leerlingbegeleiding, schoolexaminering) ontbreekt. Deze besturen hebben ook niet vastgelegd wanneer zij tevreden zijn over de kwaliteit van het onderwijsproces op hun scholen. Een vergelijkbaar beeld kwam naar voren in een onderzoek naar de schoolexaminering in het voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2020f).

Tabel 3.2a Percentage besturen waar de kwaliteitszorg en ambitie onvoldoende, voldoende of goed is, in de periode 2017/2018-2019/2020 (n=161)

	Kwaliteitszorg	Kwaliteitscultuur	Verantwoording en dialoog
Onvoldoende	17	11	8
Voldoende	71	71	80
Goed	12	18	12

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Kwaliteitszorg van scholen vaak op orde, bij een vijfde niet • Op veel scholen is de kwaliteitszorg van voldoende niveau. Bij een vijfde van een niet-representatieve groep van 711 afdelingen die wij in de periode 2017 tot en met 2020 onderzochten is dit niet het geval. Deze scholen bewaken en bevorderen in onvoldoende mate de onderwijskwaliteit. Vaak had dit te maken met onvoldoende zicht op de kwaliteit van het onderwijsproces zoals de leerlingbegeleiding of het didactisch handelen van de leraren. Ook speelde mee dat deze scholen onvoldoende doelgericht benodigde verbeteringen doorvoerden.

Samenhang kwaliteitszorg besturen en onderwijsresultaten scholen • Bij besturen waar wij de kwaliteitszorg als onvoldoende beoordeelden liggen de berekende onderwijsresultaten van de afdelingen voor de schooljaren 2014/2015 tot en met 2018/2019 vaker onder de norm dan bij besturen waar de kwaliteitszorg voldoende is. Hetzelfde geldt voor de indicatoren onderliggend aan de onderwijsresultaten: de onderwijspositie in leerjaar 3 ten opzichte van het basisschooladvies, de onderbouwsnelheid, het bovenbouwsucces en het gemiddelde cijfer op het centraal examen (zie ook hoofdstuk 1). Toch zijn er niet veel afdelingen die over een langere periode onder de norm scoren en dus onvoldoende onderwijsresultaten hebben. Het lijkt er daarmee op dat de normen voor de onderwijsresultaten voor slechts een klein percentage afdelingen een te behalen uitdaging vormen. Het kan ook betekenen dat het de meeste besturen lukt om bij tegenvallende onderwijsresultaten tijdig in te grijpen. Als dit niet lukt, hangt dit vaak samen met onvoldoende kwaliteitszorg, een uitdagende leerlingenpopulatie en personeelsverzuim. Tegelijk zijn er nauwelijks besturen met afdelingen die systematisch tot de 10 procent best presterende afdelingen behoren. Een volgende uitdaging is om onderwijsresultaten te realiseren die systematisch (ruim) boven de norm liggen.

Veel besturen met mogelijk bovenmatig vermogen • In de afgelopen jaren waren de gemiddelde financiële resultaten in het onderwijs positief. Die voorziene en onvoorziene overschotten zorgden ervoor dat besturen steeds grotere financiële reserves aanhielden. De inspectie heeft onderzoek gedaan naar indicatoren en signaalwaarden voor te hoge reserves (Inspectie van het Onderwijs, 2020d). Dat leidde tot een signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig eigen vermogen. Op basis van het jaarverslag 2019 is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nagegaan bij welke besturen sprake is van een mogelijk bovenmatig vermogen. Hieruit komt naar voren dat 145 van de 281 besturen in het voortgezet onderwijs een mogelijk bovenmatig eigen vermogen hebben. Als gecorrigeerd wordt voor de zogenoemde convenantsgelden, dan daalt dit aantal besturen met 10 (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2020d).

Vermogen besturen neemt toe, negatieve resultaten verwacht • Evenals afgelopen jaren nam het totaal eigen vermogen van besturen in 2019 toe. Dit steeg van 2,2 miljard euro in 2018 naar 2,4 miljard euro in 2019. De totale voorzieningen stegen van 751 miljoen euro in 2018 naar 807 miljoen euro in 2019. Doordat het vreemd vermogen ook meegroeide, bleef de solvabiliteit vrijwel op hetzelfde niveau. Toch geven besturen aan dat zij de komende jaren negatieve resultaten verwachten en daarmee dus interen op hun vermogen. Maar, besturen boeken de afgelopen jaren een positiever resultaat dan hun licht negatieve rentabiliteitsprognose. De inspectie doet in 2021 onderzoek naar factoren die van invloed zijn op het ontstaan en aanhouden van (mogelijk) bovenmatige reserves bij onderwijsbesturen. Het onderzoek is onderdeel van een meerjarig traject gericht op het verlagen van het totale bedrag aan reserves dat de signaleringswaarde eigen vermogen overstijgt.

Reflectie • Bij bijna een vijfde van de onderzochte besturen voldoet de kwaliteitszorg niet. Bovendien hebben besturen met een onvoldoende kwaliteitszorg vaker en meer afdelingen waar de onderwijsresultaten langere tijd onder de norm liggen. Bestuur en intern toezicht zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor goed bestuur van en toezicht op het onderwijs, zoals ook de Code Goed Onderwijsbestuur VO aangeeft. Onvoldoende bestuurlijke kwaliteitszorg kan daarmee ook iets zeggen over het intern toezicht bij deze besturen. De vraag rijst dan of interne toezichthouders in voldoende mate hun verantwoordelijkheid nemen voor goed bestuur en goed toezicht.

3.3 De school

Eindoordeel afdelingen

Sinds 2017 werkt de inspectie met bestuursgericht toezicht. Daardoor hebben we geen recent eindoordeel over de kwaliteit van alle afdelingen.

Minder afdelingen zeer zwak, meer vmbo-afdelingen onvoldoende • Op 1 september 2020 waren er 72 afdelingen (2,2 procent) van onvoldoende niveau. Het aantal onvoldoende vmbo-afdelingen is gestegen van 28 naar 40 en het aantal onvoldoende afdelingen havo en vwo is gedaald. Het aantal zeer zwakke afdelingen nam af van 21 naar 8, waarvan 6 havo-afdelingen en 2 vwo-afdelingen. Daarmee zijn er minder afdelingen zeer zwak dan vorig jaar. Dit kan mede komen doordat in de periode van scholensluiting nauwelijks risico-onderzoeken zijn uitgevoerd. Daarnaast speelt mee dat in de provincie Limburg in 2019 een naar verhouding groot aantal afdelingen zeer zwak werd, maar zich in het afgelopen jaar hebben verbeterd tot een onvoldoende.

Meer afdelingen goed • Vanaf het schooljaar 2017/2018 bestaat voor besturen de mogelijkheid om een onderzoek naar de waardering Goed aan te vragen. Het aantal afdelingen met de waardering Goed blijft groeien en lag op 1 september 2020 op 183 (5,5 procent). De groei betreft vooral het havo en het vwo. Voor de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo bleef het aantal goede afdelingen gelijk. In 2020 meldden zich daarnaast 33 afdelingen aan voor deelname aan het traject Excellente Scholen. Dat zijn er minder dan de 41 in 2019. In verband met de scholensluiting is de toekenning van het predicaat Excellente School uitgesteld.

Onderwijsresultaten

Toename berekend oordeel onvoldoende • Voor elke afdeling berekenen wij of de onderwijsresultaten (on)voldoende zijn. Als de berekening onvoldoende onderwijsresultaten geeft, is dat nog geen oordeel over de afdeling, maar een signaal om verder onderzoek te doen. Een school heeft een berekend oordeel onvoldoende voor de onderwijsresultaten wanneer het driejaarsgemiddelde van twee of meer indicatoren onder de norm ligt. Deze indicatoren gaan over de onderwijspositie in leerjaar 3 ten opzichte van het basisschooladvies, de onderbouwsnelheid, het bovenbouwsucces en het gemiddelde cijfer op het centraal examen. In 2020, berekend over de periode 2017-2019, is er een toename van het aandeel afdelingen met een berekend oordeel onvoldoende. Die toename zien we vooral terug in de provincie Drenthe en de steden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Verder blijkt dat vooral onder de havo-afdelingen het aandeel afdelingen met onvoldoende onderwijsresultaten behoorlijk is toegenomen: van 7,3 procent in 2019 naar 11,5 procent in 2020. Ook afdelingen die de basisberoepsgerichte leerweg of de gemengd/theoretische leerweg aanbieden zijn vaker onvoldoende. Dat heeft te maken met het bovenbouwsucces: het zittenblijven nam op deze onderwijsniveaus het meest toe.

Combinatie van factoren veroorzaakt toename onvoldoendes • Voor de toename van het aantal afdelingen met de berekende onvoldoende onderwijsresultaten is een aantal verklaringen te geven, die vooral in combinatie met elkaar zorgen voor de toename. Ten eerste hebben alle afdelingen – vanaf

2015 – te maken met meer zittenblijven in de bovenbouw en de doorwerking hiervan naar de indicator bovenbouwsucces. Voor het havo speelt ook mee dat de norm voor de indicator bovenbouwsucces aangepast is. Hierdoor ligt deze norm meer in lijn met de norm van de andere schoolsoorten. Overigens, ook met de aangepaste norm voldoet het overgrote merendeel van de havo's aan de norm voor bovenbouwsucces. Een tweede factor is dat het gemiddelde cijfer op het centraal examen voor een deel van de afdelingen de afgelopen jaren is verslechterd. Ten slotte speelt voor een aantal vmbo-afdelingen het stoppen van de normcorrectie voor leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs en leerlingen woonachtig in een armoedeprobleemcumulatiegebied. Hierdoor is de norm voor een deel van de vmbo-afdelingen voor de indicatoren onderbouwsnelheid, bovenbouwsucces en het gemiddelde cijfer op het centraal examen hoger komen te liggen.

Uitdagingen in bovenbouw • De normen uit ons onderwijsresultatenmodel voor de onderbouw worden vrijwel altijd gehaald. Er is zelfs sprake van een lichte toename. Dat ligt anders voor de bovenbouw. Meer afdelingen presteren in 2020 onder de norm voor bovenbouwsucces vergeleken met 2019. Hiervoor zijn verschillende verklaringen. Zo kan het zijn dat leerlingen met matige schoolprestaties in de onderbouw het voordeel van de twijfel krijgen – bijvoorbeeld omdat scholen kansen willen bieden– en in de bovenbouw alsnog doubleren. Een andere verklaring kan zijn dat het onderwijs in de onder- en bovenbouw onvoldoende op elkaar aansluit en leerlingen daardoor onvoldoende voorbereid beginnen aan de bovenbouw. Een derde verklaring kan zijn dat het onderwijs en de begeleiding niet voldoende aansluiten op wat de leerlingen nodig hebben. Ook kan het zijn dat scholen in de bovenbouw strengere overgangsnormen hanteren dan in de onderbouw, bijvoorbeeld om zichzelf ervan te verzekeren dat examenleerlingen voor hun examens slagen.

Havo verbetert zich op onderdelen • Twee jaar geleden schreven wij over de achterblijvende prestaties van de havo's (Inspectie van het Onderwijs, 2018). Sindsdien gaat het beter in de onderbouw. Op meer havo-afdelingen zitten nu voldoende leerlingen op of boven het basisschooladvies (94,9 procent versus 89,7 procent in 2018) en op meer havo-afdelingen ligt de onderbouwsnelheid nu boven de norm (94,5 procent versus 92,4 procent in 2018). Tegelijkertijd blijven, ten opzichte van andere schoolsoorten, op het havo de meeste leerlingen zitten en zijn de slagingspercentages het laagst. Ook zijn havo-afdelingen vaker van onvoldoende kwaliteit dan de andere onderwijsniveaus. Kortom, de havo-afdelingen hebben zich op onderdelen verbeterd, maar de prestaties blijven nog steeds achter bij die van de andere onderwijsniveaus.

Reflectie • Het aandeel zeer zwakke en onvoldoende afdelingen neemt af en het aandeel afdelingen met de waardering Goed neemt toe. Toch hebben meer afdelingen – vooral havo-afdelingen – onvoldoende onderwijsresultaten. Een combinatie van factoren ligt hieraan ten grondslag, waaronder dat meer afdelingen de norm voor bovenbouwsucces niet halen. Het waarom hiervan is niet volledig duidelijk. Het is aan de betreffende besturen en scholen om uit te zoeken wat mogelijke verklaringen hiervoor zijn. In het bijzonder omdat het overgrote merendeel van de afdelingen wél de norm voor bovenbouwsucces haalt.

Onderwijsproces

Sinds augustus 2017 werkt de inspectie met een onderzoekskader waarmee we onderzoeken op bestuurs- en schoolniveau uitvoeren. We geven op beide niveaus oordelen over zogeheten standaarden. De standaarden Zicht op ontwikkeling en begeleiding, Didactisch handelen, Veiligheid en Resultaten zijn doorslaggevend voor het eindoordeel op schoolniveau. We onderzoeken niet altijd dezelfde standaarden; dit hangt onder meer af van het soort onderzoek. De hiernavolgende bevindingen komen niet voort uit een aselecte steekproef, maar zijn gebaseerd op alle uitgevoerde onderzoeken in de schooljaren 2017/2018-2019/2020. De bevindingen zijn daarmee indicatief en niet representatief voor alle scholen.

Aanbod krijgt waardering goed het vaakst • In de afgelopen 3 jaar beoordeelden wij de leerlingbegeleiding (standaard Zicht op ontwikkeling en begeleiding) op ruim driekwart van de afdelingen als voldoende en op 17 procent van de afdelingen als goed. De standaard over het didactisch handelen beoordeelden wij op ruim 90 procent van de afdelingen als voldoende en waardeerden dit op 5 procent als goed. Binnen het onderwijsproces waardeerden wij de afgelopen jaren het aanbod het vaakst als goed (57 procent) en beoordeelden dit het minst vaak als onvoldoende (ruim 2 procent). Afdelingen bereiden met hun aanbod de leerlingen in voldoende mate voor op het examenprogramma en het vervolgonderwijs. Wanneer het aanbod als goed wordt gewaardeerd, heeft dit meestal te maken met een kwalitatief goede verdieping van het aanbod, afgestemd op de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om doelgericht extra aanbod in de Nederlandse taal, techniek of het loopbaanleren. Een verklaring voor het hoge aandeel afdelingen met de waardering goed voor aanbod kan zijn dat we het aanbod vooral beoordelen tijdens onderzoeken naar de waardering Goed.

Onderwijstijd en toetsing vaakst onvoldoende • Binnen het onderwijsproces beoordeelden wij de standaarden over de onderwijstijd en toetsing en afsluiting naar verhouding het vaakst als onvoldoende: op respectievelijk 8 en 7 procent van de onderzochte scholen. Bij de toetsing en afsluiting constateerden wij dan tekortkomingen in het PTA, het examenreglement of de uitvoering van de toetsing en afsluiting. Het percentage onvoldoendes op de standaard over de toetsing en afsluiting komt deels door ons geïntensiveerde toezicht hierop met extra onderzoeken. Het aandeel onvoldoendes voor de onderwijstijd komt onder meer door ons signaalgestuurde toezicht hierop. Wij nemen de onderwijstijd vaak mee in ons toezicht als wij signalen ontvangen over een tekort aan geprogrammeerde of gerealiseerde onderwijstijd. Daarnaast is op afdelingen waar de onderwijsresultaten achterblijven nogal eens sprake van te weinig geplande of gerealiseerde onderwijstijd.

Leerling besteedt tijdens scholensluiting minder tijd aan school • Scholen geven aan dat hun leerlingen in de periode van scholensluiting en gedurende de gedeeltelijke herstart van juni tot aan de zomervakantie gemiddeld genomen minder tijd aan school besteedden dan vóór de scholensluiting (Inspectie van het Onderwijs, 2020b; 2020c). In het praktijkonderwijs was dit verschil het grootst, voor het havo en vwo het kleinst. Tegelijkertijd geven de praktijkscholen ook het vaakst (90 procent) aan dat de onderwijstijd na de zomervakantie weer gelijk is aan de periode vóór de scholensluiting. Voor het havo en vwo geeft 60 procent van de scholen dit aan.

Minder stages in het praktijkonderwijs • Tijdens de scholensluiting ging op de meeste praktijkscholen het onderwijs in de kernvakken door, maar konden de praktijkvakken en stages vaak niet doorgaan. Hierover spraken wij met 36 praktijkscholen in een telefonisch interview. Soms boden de praktijkscholen hun leerlingen, waar nodig, praktijkopdrachten aan om thuis te maken. Voor de weggevallen stagemogelijkheden zocht ongeveer 60 procent van de praktijkscholen alternatieven bij vervangende stagebedrijven en in andere sectoren. Het lukte ongeveer de helft van de praktijkscholen om tijdens de scholensluiting toch examens voor de verschillende branchecertificaten en praktijkvakken af te nemen.

Aanvragen vermindering onderwijstijd • Sommige leerlingen volgen minder uren onderwijs dan het jaarlijks minimum dat scholen vanuit de wettelijke verplichting plannen. In de meeste gevallen is het voldoende dat het bevoegd gezag van een school documenten en verklaringen bezit, waarmee het kan aantonen dat vermindering van onderwijstijd noodzakelijk is. Bijvoorbeeld vanwege een behandeling ter ondersteuning van het onderwijs, bij een chronische ziekte of bij verblijf in een residentiële setting. Bij overige lichamelijke en/of psychische redenen moet het bevoegd gezag van de school bij de inspectie ontheffing aanvragen. In schooljaar 2019/2020 werden 194 aanvragen ingediend, waarvan 115 zijn toegekend. Voor 65 aanvragen bleek achteraf dat deze onterecht of onnodig waren, bijvoorbeeld omdat een leerling volledig ziek was of op het moment van aanvraag in zijn geheel geen onderwijs volgde vanwege hulpverlening of behandeling.

Meer aanvragen verlengingsduur praktijkonderwijs • Ondanks de inspanningen van de praktijkscholen om achterstanden in te halen of weg te werken, vroegen praktijkscholen in het schooljaar 2019/2020 vaker dan in eerdere jaren een verlenging van de verblijfsduur praktijkonderwijs

aan. Hierover spraken wij met 36 praktijkscholen. Bijna de helft van de scholen geeft aan dat ze voor gemiddeld 10 procent van de leerlingen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om verlenging van de verblijfsduur aan te vragen.

Tijdens scholensluiting voortzetting regulier aanbod • In de periode van scholensluiting begin 2020 koos ongeveer twee derde van de scholen ervoor het reguliere onderwijsprogramma zo veel mogelijk voort te zetten (Inspectie van het Onderwijs, 2020b; 2020c). Waar nodig werd het reguliere onderwijsprogramma selectief voortgezet, bijvoorbeeld door aan sommige onderdelen meer aandacht te besteden dan aan andere. Ook in de daaropvolgende maanden, voor en na de zomervakantie, koos het merendeel van de scholen (ongeveer 80 procent) ervoor het reguliere onderwijsprogramma voort te zetten dan wel selectief voort te zetten. Een klein deel van de scholen besloot na de zomervakantie eerst een deel van het onderwijsprogramma uit schooljaar 2019/2020 in te halen en aansluitend het reguliere onderwijsprogramma op te starten.

Monitor sociale veiligheid vaak niet afgenomen • Een flink deel van de scholen heeft het afgelopen schooljaar niet de verplichte monitor sociale veiligheid afgenomen. Vanwege de coronapandemie zou de monitor geen betrouwbare gegevens opleveren over de tevredenheid van leerlingen. De inspectie heeft hierop tot de zomervakantie 2020 ook niet gehandhaafd. Wel lieten wij de scholen weten dat het van belang is dat zij actief invulling blijven geven aan hun zorgplicht, zodat leerlingen (zowel bij onlinelessen als op school) zich veilig voelen. Ook is in de telefonische interviews als onderdeel van ons monitoringsonderzoek gesproken over de veiligheid van de leerlingen in de thuissituatie. Hieruit blijkt dat twee derde van de praktijkscholen tot bijna 95 procent van de havo- en vwo-afdelingen bij minder dan 5 procent van hun leerlingen zorgen had over de sociale veiligheid thuis (Inspectie van het Onderwijs, 2020c).

Reflectie • Op ten minste driekwart van de onderzochte afdelingen voldoen belangrijke onderdelen van het onderwijsproces als het aanbod, de leerlingbegeleiding en het didactisch handelen aan de wettelijke vereisten. Op weinig afdelingen waarderen wij deze onderdelen als goed. Het laat zien dat er nog veel ruimte voor verbetering is.

Examinering

In het schooljaar 2019/2020 kwamen alle centraal examens te vervallen en konden de leerlingen hun diploma behalen op basis van de resultaten van het schoolexamen. Scholen hadden meer tijd om de schoolexamens af te ronden volgens het programma van toetsing en afsluiting (PTA). Waar nodig konden scholen hun PTA's en examenreglement aanpassen. Leerlingen die zouden zakken op grond van hun cijfers voor het schoolexamen, of die deze cijfers wilden verbeteren, konden deelnemen aan resultaatverbeteringstoetsen (RV-toetsen). Deze deelname was beperkt tot maximaal twee (vmbo-g/t, havo en vwo) of drie RV-toetsen (vmbo-basis en vmbo-kader). Als onderdeel van ons monitoronderzoek naar de manier waarop het onderwijs zich aanpaste aan de corona-omstandigheden spraken wij onder meer over de examinering in het schooljaar 2019/2020 en nodigden de leidinggevenden uit een online vragenlijst over hetzelfde onderwerp in te vullen.

Meer PTA's voldoen aan de wet • Om de kwaliteit van de diploma's te waarborgen, hebben wij in de periode april 2020 tot en met juni 2020 met een aselecte steekproef het gewijzigde PTA van 196 scholen bestudeerd. Van elke school bekeken wij van ten minste 1 afdeling het gewijzigde PTA voor ten minste 4 vakken uit 4 verschillende domeinen. We konden voor bijna een vijfde van de PTA's niet vaststellen welke onderdelen van het examenprogramma werden getoetst, voor het vwo gold dit voor 31 procent van de afdelingen. Ook waren in 34 procent van de PTA's niet alle verplichte onderdelen van het examenprogramma opgenomen. De scholen hebben deze tekortkomingen direct moeten herstellen, soms met als gevolg dat leerlingen een extra toets moesten maken. Aan de andere wettelijke vereisten, zoals de wijze en het moment van toetsen, voldeed ten minste 90 procent van de PTA's. Daarmee zijn de PTA's verbeterd ten opzichte van 2019 (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2020f). Toen konden

we bij 36 procent van de PTA's niet vaststellen welke onderdelen van het examenprogramma werden getoetst. In bijna de helft ontbraken toen verplichte onderdelen. Toch lukt het, ondanks alle aandacht van betrokkenen als de VO-raad en inspectie, nog niet alle scholen om PTA's op te stellen die voldoen aan alle wettelijke eisen.

Minder toetsen, meer herkansingen • In 2020 heeft ongeveer 85 procent van de scholen het PTA gewijzigd en ongeveer 37 procent het examenreglement (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). De wijzigingen in het PTA hadden vooral betrekking op het schrappen van een aantal toetsen van het schoolexamen. Ongeveer een derde van de scholen paste ook de wijze van toetsing aan: van afname op school naar digitale toetsing of van een praktische toets naar een schriftelijke toets. Uit de PTA's en de examenreglementen blijkt dat op ongeveer 80 procent van de scholen de leerlingen na wijziging meer toetsen van het schoolexamen mochten herkansen.

Opvattingen over examinering lopen sterk uiteen • In 2020 schreven wij dat scholen slechts beperkt de eigen ruimte benutten om in de schoolexamens andere inhouden te toetsen dan die van het centraal examen (Inspectie van het Onderwijs, 2020e). Daardoor verwordt het schoolexamen voor een belangrijk deel tot een voorbereiding op het centraal examen. In navolging hiervan hebben wij scholen gevraagd naar hun opvattingen over de ruimte die zij hebben bij de inrichting van het schoolexamen. Bijna de helft van de scholen vindt het goed dat er ruimte is om zelf het aantal herexamens (herkansingen) te bepalen (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Volgens hen is het belangrijk dat er ruimte is voor het voeren van het eigen toetsbeleid, bijvoorbeeld om het af te kunnen stemmen op de leerlingenpopulatie. Andere scholen omarmen ook de ruimte voor het eigen toetsbeleid, maar vinden dat scholen in hun herkansingsbeleid nu te veel uit elkaar lopen, met mogelijk ongelijke kansen voor leerlingen: waar leerlingen veel kunnen herkansen, hebben zij meer kans om voldoende of hogere cijfers te halen.

Behoefte aan reflectie op rol schoolexamen en centraal examen • Ook over de rol van het centraal examen lopen de meningen sterk uiteen. Ongeveer de helft van de scholen omarmt het centraal examen, omdat het de waarde van het diploma waarborgt en het iets zegt over de onderwijskwaliteit op de school. De andere helft van de scholen vindt dat er te veel nadruk ligt op het centraal examen, het te veel een momentopname is en het onderwijsvernieuwing belemmert. Volgens hen laat het schoolexamen beter zien wat een leerling beheerst aan kennis en vaardigheden. Voor de afdelingen vmbo-basis en -kader geldt dat de toetsvormen en –inhouden van het schoolexamen veel beter zouden passen bij het onderwijsprogramma. De scholen in het monitoronderzoek zijn het wél met elkaar eens dat een reflectie nodig is op de rol van het schoolexamen en het centraal examen.

RV-toetsen op veel scholen, maar voor weinig leerlingen • Op meer dan 85 procent van de scholen zijn RV-toetsen afgenomen. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen scholen in het aantal leerlingen dat aan deze toetsen deelnam. Op sommige scholen deed geen enkele leerling een RV-toets, terwijl er ook scholen zijn waar 27 leerlingen een RV-toets maakten. Per afdeling namen gemiddeld 7 leerlingen deel aan ten minste 1 RV-toets en 3 tot 4 leerlingen aan 2 RV-toetsen. Op het havo en het vwo namen naar verhouding de meeste leerlingen deel aan een RV-toets. De vakken waarvoor de meeste leerlingen een RV-toets maakten, waren Nederlands, Engels en wiskunde. Op vmbo-g/t werd ook vaak een RV-toets voor economie gedaan, op het havo voor economie en scheikunde en op het vwo voor natuurkunde. Voor Duits, aardrijkskunde, maatschappijleer en de kunstvakken werd het vaakst geen enkele RV-toets afgenomen.

RV-toetsen soms doorslaggevend • Het gemiddelde cijfer, over alle afdelingen heen, dat leerlingen behaalden op de RV-toets was een 5,9. De leerlingen op het vmbo-g/t haalden gemiddeld een 6,0, op het havo een 5,7 en op het vwo een 6,1. Voor het vmbo-basis en vmbo-kader hebben we te weinig gegevens om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Afdelingen geven aan dat gemiddeld ongeveer 3 procent van hun leerlingen zou zijn gezakt als er geen RV-toetsen waren afgenomen. Op sommige afdelingen zou zelfs 15 procent gezakt zijn zonder de RV-toetsen. Met gemiddeld 4,8 procent zou op het havo het grootste aandeel leerlingen zijn gezakt, gevolgd door het vwo met 3,9 procent. Op het vmbo-g/t gaat het om 1,7 procent van de leerlingen, beduidend minder.

Gevolgen scholensluiting voor leerlingen in voorexamenjaar • De scholensluiting heeft ook gevolgen gehad voor de schoolexamens van de leerlingen die in schooljaar 2019/2020 in het voorexamenjaar zaten. Op een meerderheid van de afdelingen zijn schoolexamens vervangen door een andere toets of opdracht (62 procent), doorgeschoven naar het volgende schooljaar (62 procent) en vervallen (61 procent). Ook heeft de scholensluiting ertoe geleid dat op bijna de helft van alle afdelingen minder leerlingen bleven zitten in het voorexamenjaar dan in het schooljaar 2018/2019. De belangrijkste redenen hiervoor zijn aangepaste overgangsnormen en dat leerlingen het voordeel van de twijfel kregen. Tegelijkertijd geeft een meerderheid van de scholen aan zich zorgen te maken over achterstanden bij leerlingen. Deze zorgen lijken ook te gelden voor de leerlingen die in het schooljaar 2020/2021 in het voorexamenjaar zitten en te maken hebben (gehad) met scholensluitingen. Om ervoor te zorgen dat ook deze leerlingen een gerede kans maken in het examenjaar hun diploma te behalen, is het van belang dat scholen eventuele achterstanden tijdig in beeld hebben om deze te kunnen wegwerken. De subsidieregeling 'Inhaal-en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020/2021' kan hierbij ondersteunend zijn.

Reflectie • Hoewel het PTA en het examenreglement op steeds meer scholen voldoen aan de wettelijke eisen, lukt het, ondanks alle aandacht van betrokkenen als de VO-raad en inspectie, nog niet alle scholen om PTA's op te stellen die voldoen aan de wet. Scholen verschillen in hun opvattingen over de ruimte die zij hebben bij de inrichting van het schoolexamen. Dat geldt ook voor de opvattingen over de rol van het centraal examen. Wél is men het met elkaar eens dat reflectie nodig is op de rol van zowel het schoolexamen als het centraal examen. Als inspectie herkennen wij de behoefte aan deze reflectie. We herkennen en onderschrijven ook het belang dat gehecht wordt aan het centraal examen als middel om de waarde van het diploma te waarborgen. Bovendien vormt het een belangrijk ijkpunt in ons onderwijsstelsel; het geeft objectieve informatie over de kennis en vaardigheden van leerlingen aan het einde van hun loopbaan in het voortgezet onderwijs. Objectieve informatie die vooralsnog niet als vanzelfsprekend aanwezig is op alle scholen.

10-14-onderwijs

Werken aan een vloeiendere overgang po-vo • Enkele besturen en scholen verkennen de mogelijkheden voor een vloeiendere overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs, om zo bij te dragen aan een ononderbroken ontwikkeling van leerlingen. In dit zogeheten 10-14-onderwijs, begeleidt een team van po- en vo-docenten leerlingen tussen de 10 en 14 jaar in een doorlopende leerlijn in de overstap naar het voortgezet onderwijs. Leerlingen krijgen zo meer tijd om te ontdekken wat ze willen en kunnen en wat bij hen past, voordat zij halverwege het vierde leerjaar een keuze maken voor een school voor voortgezet onderwijs. Bij twaalf scholen voor 10-14 onderwijs heeft de inspectie een themaonderzoek uitgevoerd.

Aandacht voor welbevinden en persoonlijke ontwikkeling • De initiatieven zijn niet onder één noemer te vangen, maar er zijn gemeenschappelijke kenmerken die het welbevinden en de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen bevorderen. Deze kenmerken zijn: veel aandacht in begeleiding en aanbod voor de brede persoonsvorming, een kleinschalige setting met veel individuele aandacht voor leerlingen en afstemming van het onderwijs op wat leerlingen nodig hebben. Leerlingen voelen zich daardoor gezien, gehoord en geholpen, zo blijkt uit het onderzoek (Inspectie van het Onderwijs, 2020a).

Scholen moeten cognitieve ontwikkeling beter volgen • De meeste 10-14-scholen slagen er in hun leerlingen te volgen in hun leerontwikkeling. Het helpt hierbij om één volgsysteem te gebruiken voor leerlingen van zowel de po- als de vo-leeftijd, waarin alle relevante informatie toegankelijk is. Sommige scholen hebben een dergelijk volgsysteem ontwikkeld. Volgsystemen en instrumenten kunnen ook ondersteunend zijn om goed zicht te hebben op de ontwikkeling van niet-cognitieve vaardigheden. Hier ligt nog een ontwikkeltaak en scholen bevinden zich daarbij in verschillende stadia. Het is van belang dat scholen niet te eenzijdig inzetten op de brede persoonsvorming, en dat zij de cognitieve ontwikkeling van leerlingen goed in de gaten blijven houden en bevorderen.

Kwaliteitszorg is aandachtspunt • De meeste 10-14-scholen bestaan pas kort en hebben alle tijd en energie gestoken in de uitwerking van hun missie en visie in de organisatie van de school en het lesaanbod. Bij de meeste van de twaalf scholen in het themaonderzoek is er nog geen sprake van een cyclische werkwijze, waarbij zij systematisch evalueren of zij met hun onderwijs ook de gewenste effecten bereiken als het gaat om de cognitieve ontwikkeling en de brede persoonsvorming van leerlingen. Dat maakt dat scholen, en ook de besturen waaronder zij vallen, moeilijk kunnen vaststellen welke successen zijn behaald en waar verbetering noodzakelijk is. De effecten van het 10-14-onderwijs op leerlingen zijn daarom beperkt vast te stellen. Het kan de 10-14-scholen helpen om meer zicht te krijgen op hun eigen kwaliteit, als zij concretere afspraken maken over de doelen die zij nastreven voor de ontwikkeling van leerlingen, en over de gewenste kwaliteit van de begeleiding, het didactisch handelen en het lesprogramma. Besturen kunnen hen hierop meer aanspreken en stimuleren.

3.4 Signalen/wettelijke vereisten

Minder schorsingen en verwijderingen • In totaal kwamen in schooljaar 2019/2020 4.107 meldingen binnen over geschorste leerlingen en 150 meldingen over verwijderde leerlingen. Dit is een afname ten opzichte van het jaar daarvoor, toen werden 5.228 schorsingen gemeld en 186 verwijderingen. Deze afname, bij alle schoolsoorten, komt waarschijnlijk door de periode van scholensluiting en de gedeeltelijke herstart van het onderwijs daarna. Ondanks de afname betreffen de meeste meldingen over schorsing en verwijdering nog steeds leerlingen van de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo.

Meldingen vertrouwensinspecteurs • Ouders, leerlingen, docenten, directies en besturen, maar ook vertrouwenspersonen, kunnen vertrouwensinspecteurs raadplegen wanneer zich in of rond de school (ernstige) problemen voordoen op het gebied van seksuele intimidatie en seksueel misbruik, psychisch en fysiek geweld of discriminatie en radicalisering. In het schooljaar 2019/2020 kwamen 405 meldingen over het voortgezet onderwijs binnen. In verband met de periode van scholensluiting is het aantal niet goed te vergelijken met eerdere jaren.

CvTE waarborgt waarde diploma en examencijfers • De Inspectie voert één keer in de drie jaar een onderzoek uit naar de kwaliteitsborging van het College voor Toetsen en Examens (CvTE). Het CvTE heeft als taak om de kwaliteit van een aantal examens en toetsen te waarborgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Centrale Eindtoets in het basisonderwijs en de centraal examens en staatsexamens in het voortgezet onderwijs. In september 2020 vond het meest recente onderzoek plaats, dat betrekking had op de periode vóór corona. Wij concluderen dat het CvTE de waarde van het diploma en de examencijfers door de jaren heen waarborgt. Daardoor kunnen de centraal examens als ijkpunten van het stelsel fungeren. Het CvTE werkt systematisch en structureel aan het betrekken van belanghebbenden bij de toetsing en examinering. Het ziet erop toe dat het onderwijsveld zich vertegenwoordigd voelt in belangrijke processtappen, zoals de ontwikkeling van syllabi en opgaven en de vaststelling van de toetsen en examens. Ook zorgt het ervoor dat belanghebbenden hun mening over de kwaliteit van toetsen en examens kunnen geven. Wij vinden ook dat een aantal zaken beter kan. Zo kan het CvTE duidelijker communiceren over de kwaliteitseisen die het stelt aan de centraal examens, de mate waarin daaraan voldaan wordt, welke verbetermaatregelen genomen worden en wat daarvan het effect is op de kwaliteit van de volgende examens. Ook kan het duidelijker aangeven wat het heeft gedaan met signalen van leerlingen en leraren en wat het daarvan leert.

Literatuur

Aalders, P., van Langen, A.M.L., Smits, K., van den Tillaart, D., & Wolbers, M.H.J. (2020). *PISA-2018 De verdieping: Kansenongelijkheid in het voortgezet onderwijs.* Nijmegen: KBA Nijmegen.

Bol, T. (2020). *Inequality in homeschooling during the Corona crisis in the Netherlands. First results from the LISS Panel*. Geraadpleegd op 26 februari 2021 van: https://osf.io/preprints/socarxiv/hf32q/

CBS (2020). *Coronacrisis leidt tot ongekende daling aantal banen.* Geraadpleegd op 27 januari 2021 van: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/33/coronacrisis-leidt-tot-ongekende-daling-aantal-banen

CPB (2015). *Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs.* Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).

CPB (2020). *Effect schrappen centraal examen zonder aanvullende maatregelen.* Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).

DUO (2020). *Examenresultaten VO 2020.* Groningen: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Dood, C., Gubbels, J., & Segers, P.C.J. (2020). *PISA-2018 De verdieping: Leesplezier, zelfbeeld bij het lezen, leesgedrag en leesvaardigheid en de relatie daartussen.* Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands.

Emons, W., Frissen, S., & Straat, H. (2021, te verschijnen). Arnhem: Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO).

Inspectie van het Onderwijs (2018). *De Staat van het Onderwijs 2018.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020a). *COVID-19-monitor: voortgezet onderwijs (eerste meting)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020b). *COVID-19-monitor: voortgezet onderwijs (tweede meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020c). *COVID-19-monitor: voortgezet onderwijs (derde meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020d). *De Financiële Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs. (2020e). *De Staat van het Onderwijs 2020.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs. (2020f). *Schoolexaminering in het voortgezet onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021a, te verschijnen). *Monitor 10-14 onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Technisch rapport Voortgezet onderwijs.* De Staat van het Onderwijs 2021. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Kennis, R., Eimers, T., & Woude, S. van der (2018). *Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. Studie naar cijfers, achtergronden en wettelijk kader*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

Knipprath, H. (2013). Langetermijneffecten van zittenblijven en afstromen op opleidingsniveau, participatie in levenslang leren en de beroepscarrière. *Pedagogische Studiën, 90*, 74-88.

Luijten, M.A.J., Muilekom, M.M. van, Teela, L., Oers, H.A. van, Terwee, C.B., Zijlmans, J., Klaufus, L., Popma, A., Oostrom, K.J., Polderman, T.J.C., & Haverman, L. (2021). *The impact of lockdown during the COVID-19 pandemic on mental and social health of children and adolescents.* Geraadpleegd op 27 februari 2021 van: https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.11.02.20224667v1#:~:text=Results%20Children%20and%20adolescents%20reported,Anxiety%20(during%2016.7%25%20vs

Meijnen, W. (2013). Opstaan tegen zittenblijven. *Pedagogische Studiën, 90*, 89-96.

OECD (2019). *PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do.* Parijs: OECD Publishing. Geraadpleegd op 27 februari 2021 van: https://doi.org/10.1787/5f07c754-en

Onderwijsraad (2020a). *Advies Ondervangen gevolgen coronacrisis voor het onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2020b). *Een verkenning van sekseverschillen in het onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.

Stokmans, M. (2009). De invloed van literatuuronderwijs op de leesattitude. *Levende Talen Tijdschrift, 2*, 35-43.

4 (Voortgezet) Speciaal Onderwijs

	Hoofdlijnen	119
4.1	De leerling	120
4.2	Het bestuur	129
4.3	De scholen	132
	Literatuur	137

(Voortgezet) speciaal onderwijs

Kengetallen

Speciaal onderwijs

Aantal leerlingen
32.580

Aantal scholen
309

Oordelen 1 september 2020*

Goed
18

Onvoldoende
2

Zeer zwak
0

Voortgezet speciaal onderwijs

Aantal leerlingen
37.621

Aantal scholen
340

Oordelen 1 september 2020*

Goed
11

Onvoldoende
6

Zeer zwak
1

** Vanaf 2017 werkt de Inspectie van het Onderwijs met bestuursgericht toezicht. Daardoor hebben we niet van alle scholen een recent oordeel over de kwaliteit.*

Aantal besturen
128

Financiële gegevens

Liquiditeit
2,78*

Dit geeft aan hoeveel geld er beschikbaar is om geplande en onvoorziene uitgaven te kunnen doen. Dat is dus exclusief het vermogen dat bijvoorbeeld vastzit in gebouwen.

Solvabiliteit
0,74*

Dit geeft aan in hoeverre onderwijs-besturen in staat zijn om op korte en lange termijn hun schulden in te lossen.

Dit geeft aan in hoeverre onderwijsinstellingen in een jaar een positief of negatief financieel resultaat (exploitatieresultaat) boeken.

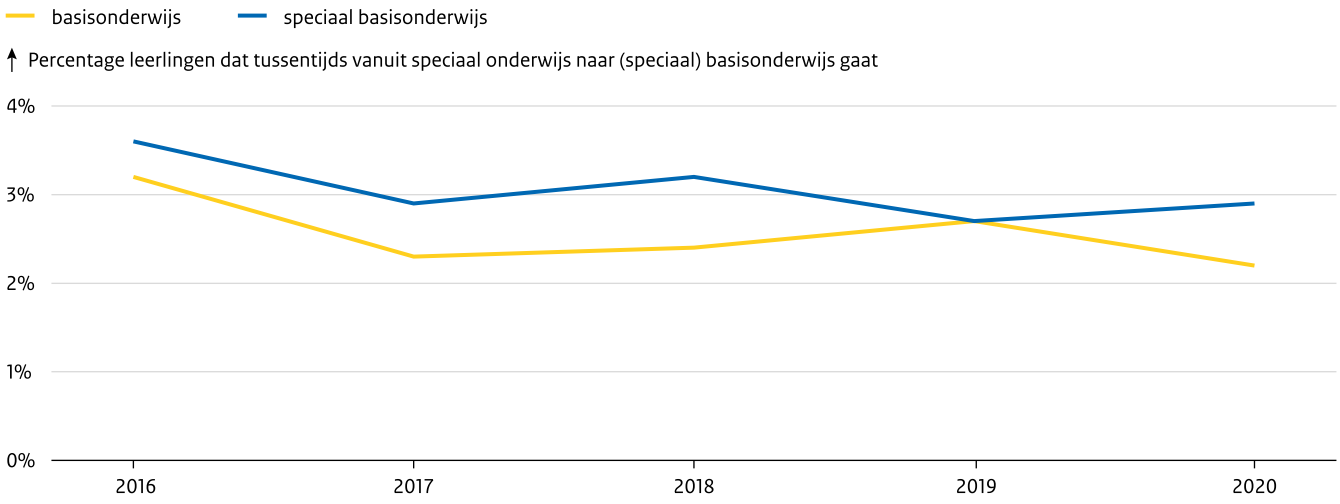
Rentabiliteit
1,7*

2 *besturen onder aangepast financieel toezicht*

** Deze cijfers gaan over po en (v)so besturen gezamenlijk.*

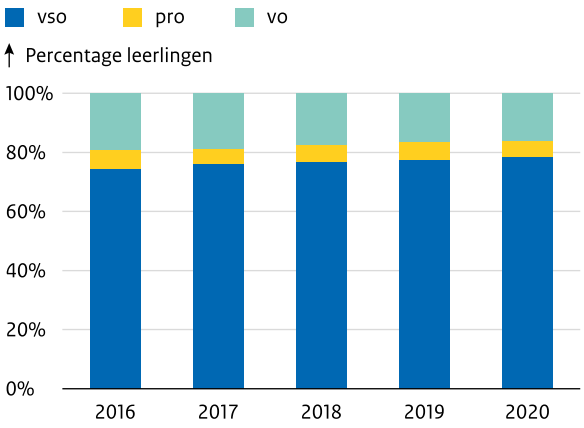
Switch van speciaal onderwijs naar (speciaal) basisonderwijs

Een deel van de leerlingen uit het speciaal onderwijs stroomt tussentijds uit naar het regulier basisonderwijs of het speciaal basisonderwijs. Over de jaren heen ligt het percentage leerlingen dat naar het sbo uitstroomt meestal iets hoger.



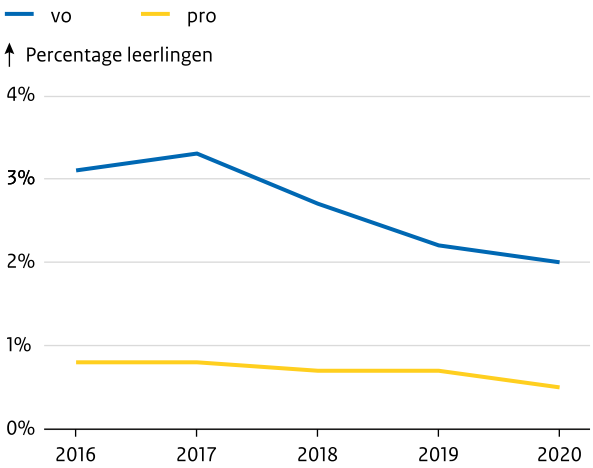
Doorstroom van so naar vso, pro en vo

De meeste so-leerlingen stromen door naar het vso. Het aandeel uitstromers van het so naar het vso nam de afgelopen jaren toe, terwijl het aandeel leerlingen dat uitstroomt naar het regulier vo daalde.



Switch van vso naar vo en pro

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



Bronnen: IvhO 2021. De cijfers van het jaar 2020 zijn voorlopig.

C500
M.S.D
608

Hoofdlijnen

Kansen en bedreigingen als gevolg van corona De coronapandemie vormde een risico voor de onderwijskwaliteit en de ononderbroken ontwikkeling van de leerlingen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Periodes van gehele of gedeeltelijke scholensluiting en meer ziekteverzuim onder personeel en leerlingen zetten het onderwijsproces onder druk. Zo goed en zo kwaad als het ging, probeerden scholen in deze situatie het onderwijs door te laten gaan, waar mogelijk op locatie of anders op afstand. In veel gevallen waren leerachterstanden onvermijdelijk, vooral bij praktijkvakken, (groeps)stages en de ontwikkeling van leervaardigheden. Bovendien was er door de verstoring van het lesprogramma minder gelegenheid om op school sociale, emotionele en maatschappelijke competenties te ontwikkelen. Zeker voor leerlingen met een beperking is de school hiervoor een belangrijke oefenplaats. Naast bedreigingen bood de coronaperiode ook kansen, zoals de snelle uitbreiding van digitale mogelijkheden. Daardoor konden overleggen effectiever en efficiënter plaatsvinden en werd het onderwijsaanbod met online toepassingen verrijkt. Ook ontstond er een intensievere betrokkenheid van ouders bij het onderwijsaanbod voor hun kinderen.

Afstemming op veranderingen van de leerlingenpopulatie in het vso Besturen en scholen ervaren dat de leerlingenpopulatie op scholen voor voortgezet speciaal onderwijs verandert. Daardoor zou het zwaarder worden om het onderwijs goed vorm te geven. Volgens de scholen ontstaat die verzwaring vooral doordat er meer leerlingen instromen met een complexere individuele problematiek. Het kost meer tijd om deze leerlingen tot leren te brengen. Scholen ontplooien goede initiatieven om met de veranderingen om te gaan, zoals onderwijs-zorgklassen, professionalisering van leraren en een intensievere samenwerking met zorgaanbieders. De meeste besturen en scholen brengen de ervaren veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie onvoldoende in beeld. Ze beschikken meestal niet over data om de omvang van de veranderingen en verzwaringen aan te tonen en er doelgericht beleid op te ontwikkelen.

Kwetsbare overgang van vso naar werk of entreeopleiding Het arbeidsperspectief van jongeren die uitstromen uit het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel van het vso blijft zorgwekkend. Weliswaar vindt een deel van hen op de langere termijn alsnog werk of begint aan een vervolgopleiding, maar het percentage werklozen, al dan niet met uitkering, blijft ook enkele jaren na uitstroom hoog. Daartegenover staan positieve initiatieven van vso-scholen, die zich er samen met gemeentes en bedrijven voor inzetten om kwetsbare jongeren succesvol op de arbeidsmarkt te laten participeren. Met elkaar zorgen deze partijen voor de arbeidsvoorbereiding, stages en een warme overdracht naar werk. Ook de overgang naar een entreeopleiding is voor veel vso-leerlingen risicovol. Een planmatige voorbereiding, een specifieke pedagogische aanpak en een gestructureerde samenwerking met de vervolgschool zijn belangrijke voorwaarden voor succes die niet zonder meer op alle scholen aanwezig zijn. Als gevolg van corona kon een deel van de vso-leerlingen uit het praktijk- en beroepsgerichte onderwijs vanaf maart 2020 slechts beperkt praktijkvakken volgen en stagelopen. Ze misten daardoor de gelegenheid om in levensechte situaties praktijk- en werkervaring op te doen en werknemersvaardigheden te ontwikkelen. Jongeren, die toch al minder kans maken op werk, lopen zo nog meer risico om tussen wal en schip te vallen.

Samenwerking reguliere en speciale scholen Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs werken om allerlei redenen samen met reguliere scholen voor (speciaal) basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Ze doen dit bijvoorbeeld om maatwerktrajecten mogelijk te maken en leerlingen betere ontwikkelingskansen te bieden. Sommige speciale en reguliere scholen vestigen zich met elkaar onder één dak, om zo het onderwijsaanbod en de leeromgeving voor hun leerlingen te verbreden en te verrijken. Ook zijn er schakeltrajecten om jongeren met een beperking bij een geleidelijke doorstroom naar het regulier onderwijs te ondersteunen. Sinds drie jaar kunnen speciale en reguliere scholen voor samenwerking gebruik maken van een experimenteerregeling. Op dit moment lopen er veertien experimenten met vooral so/(s)bo- en slechts enkele vso/vo-initiatieven. De ervaringen die scholen opdoen door met elkaar samen te werken, kunnen bijdragen aan de beweging richting inclusiever onderwijs.

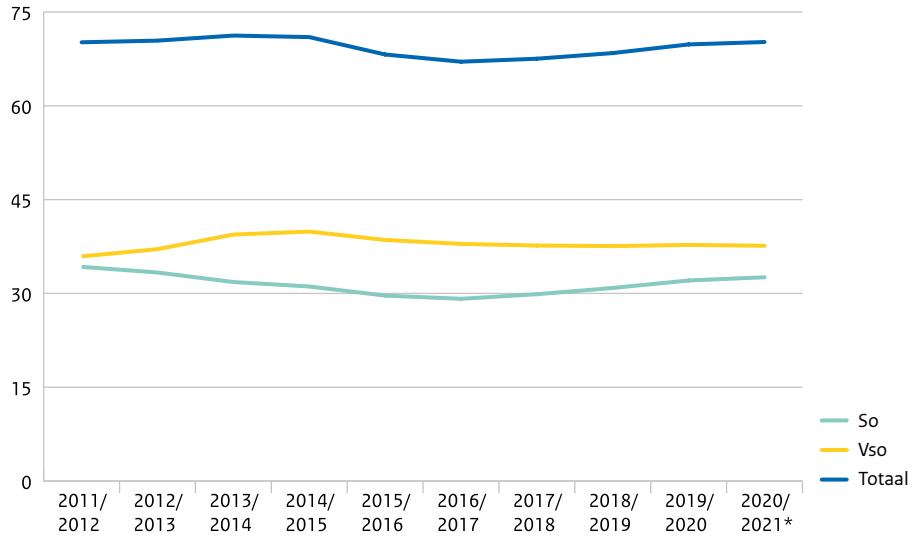
De inspectie voerde een monitoronderzoek uit naar de manier waarop het onderwijs zich op de scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs aanpaste aan de corona-omstandigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2020c; 2020d; 2020e; 2020f; 2020g; 2020h). Dit onderzoek bestond uit drie metingen. De eerste meting was tijdens de scholensluiting vanaf maart 2020, de tweede na de herstart van het onderwijs in mei/juni 2020 en de derde na de start van het nieuwe schooljaar 2020/2021. We hielden bij iedere meting een telefonisch interview met leidinggevenden van een representatieve steekproef van scholen. In dit hoofdstuk besteden we op verschillende plekken aandacht aan de uitkomsten van het monitoronderzoek.

4.1 De leerling

Leerlingenpopulatie

Afvlakking toename leerlingen in het speciaal onderwijs • Vanaf schooljaar 2017/2018 nam het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs (so) ieder jaar toe (figuur 4.1a). In 2020 vlakt die stijging enigszins af. Op 1 oktober 2020 zaten er 511 leerlingen meer in het so dan een jaar eerder, terwijl het in 2019 nog een toename van 1.201 leerlingen betrof. In het voortgezet speciaal onderwijs (vso) daalde het aantal leerlingen in schooljaar 2015/2016 en 2016/2017. De jaren daarna bleef het leerlingenaantal in het vso redelijk constant. Op 1 oktober 2020 telde het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) in totaal 70.201 leerlingen. Dat zijn iets minder leerlingen dan bij de invoering van de Wet passend onderwijs in 2014, toen er in het (v)so in totaal 70.989 leerlingen stonden ingeschreven.

Figuur 4.1a Aantal leerlingen in het (voorgezet) speciaal onderwijs, in de jaren 2011/2012-2020/2021*

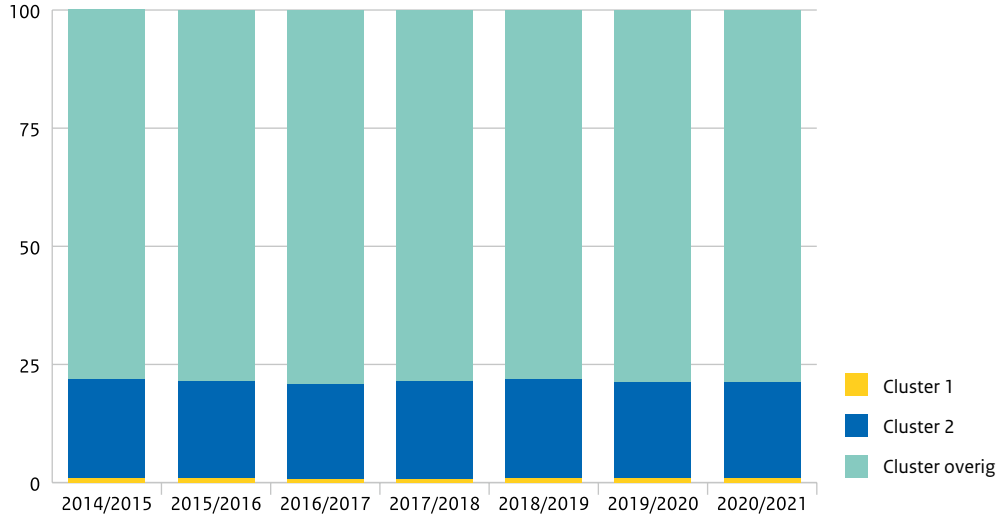


**voorlopige gegevens*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021a

Stabiele spreiding regulier-speciaal • De spreiding van leerlingen over het regulier en speciaal onderwijs is vrij stabiel. In het primair onderwijs ligt het aandeel leerlingen dat regulier onderwijs volgt landelijk al jaren rond de 95 procent, en in het voortgezet onderwijs (vo) rond de 93 procent. De stijging van het absolute aantal leerlingen in het so is terug te zien in een lichte stijging van het aandeel so-leerlingen van 2,0 procent in 2017/2018 naar 2,2 procent in 2020/2021. Voor de leerlingen in het vso ligt het percentage op 3,8 procent.

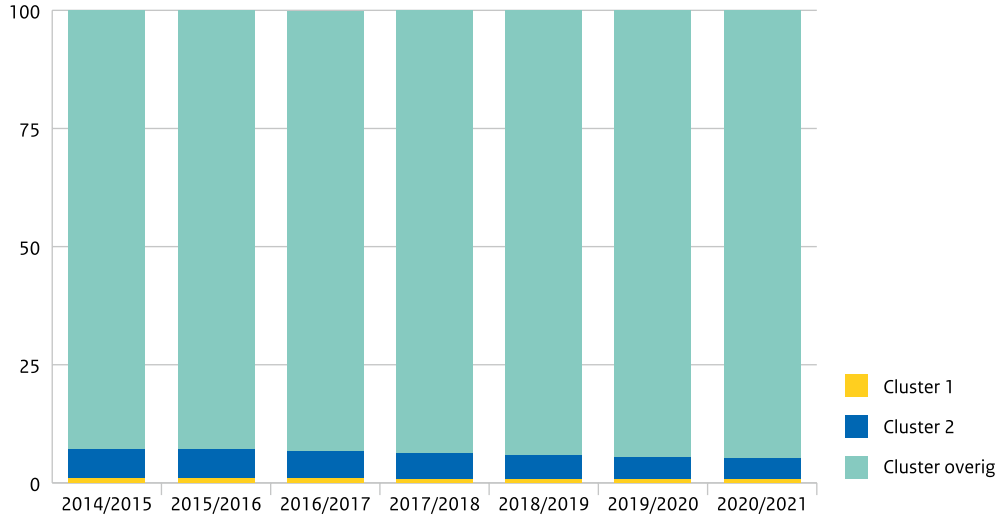
Aandeel cluster 2 in vso afgenomen • De meeste (v)so-leerlingen volgen onderwijs in cluster overig (cluster 3 en 4), minder dan 1 procent zit in cluster 1. Cluster 2-leerlingen maken in het so ruim 20 procent van de leerlingenpopulatie uit (figuur 4.1b). Maar in het vso is hun aandeel nog maar ruim 4 procent (figuur 4.1c). In 2014 betrof het aandeel cluster 2-leerlingen in het vso nog ruim 6 procent. Cluster 2-scholen streven ernaar om de vso-leerlingen, waar mogelijk, na de onderbouw naar het reguliere onderwijs te laten uitstromen. Daar krijgt een deel van hen dan nog ambulante begeleiding.

Figuur 4.1b Percentage leerlingen per cluster in het so in de jaren 2014/2015-2020/2021* (n 2020/2021=32.580)



**voorlopige cijfers*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021a

Figuur 4.1c Percentage leerlingen per cluster in het vso in de jaren 2014/2015-2020/2021* (n 2020/2021=37.621)



**voorlopige cijfers*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021a

Sterke toename van cluster 2-begeleiding in het (s)bo • Het aantal leerlingen dat in het regulier vo vanuit cluster 2 ambulante begeleiding krijgt, is de afgelopen jaren gedaald. Maar in het (speciaal) basisonderwijs ((s)bo) is de ambulante begeleiding vanuit cluster 2 de laatste 4 jaar juist sterk toegenomen, van ruim 4.600 leerlingen in 2016 naar 7.500 in 2020. Van de leerlingen in het (s)bo die in 2020 cluster 2-begeleiding kregen, had 91 procent een taalontwikkelingsstoornis, de overige leerlingen waren slechthorend en ongeveer 80 leerlingen waren doof. Vanuit het cluster 2-onderwijs is er veel aandacht voor de ondersteuningsvragen van leraren in het regulier onderwijs, om leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis te kunnen signaleren en begeleiden (Stoep, Hermans, Kouwenberg, & Zwitserlood, 2017). Ondersteuningsvormen, zoals cursussen en belevingscircuits, helpen leraren om hun kennis en vaardigheden op het gebied van taalontwikkelingsstoornis te vergroten.

Omvang cluster 1-begeleiding in (s)bo en vo redelijk stabiel • De blinde en slechtziende leerlingen van cluster 1 komen met 0,9 procent in het so en met 0,8 procent in het vso het minste voor. Dit aandeel is over de jaren stabiel. Daarnaast kregen in de afgelopen jaren elk jaar ongeveer 1.050 leerlingen in het (s)bo en ongeveer 575 leerlingen in een vorm van regulier vo ambulante begeleiding vanuit cluster 1.

Wachtlijstproblematiek • Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs hebben een bovenregionale functie en verzorgen onderwijs aan leerlingen uit meerdere samenwerkingsverbanden. Het lukt sommige samenwerkingsverbanden onvoldoende om tijdig te signaleren dat ruimtegebrek dreigt, of het ontbreekt ze aan daadkracht om op tijd in een dekkend onderwijsaanbod binnen het (v)so te voorzien. Daardoor ontstaan wachtlijsten, die ertoe leiden dat leerlingen langer op een school verblijven die met hun problematiek handelingsverlegen is. Het samenwerkingsverband zorgt meestal wel voor tijdelijke ondersteuning van de school en/of de leerling, maar het moet ervoor waken dat het voldoende passende onderwijsplekken realiseert en daarmee wachtlijsten voorkomt. Eind 2020 is besloten om wachtlijsten in het sbo en het (v)so te gaan monitoren.

Instroom

Speciaal onderwijs

Instroom so vooral vanuit (s)bo • In 2019 was voor bijna 40 procent van de instromende so-leerlingen het speciaal onderwijs de start van hun schoolloopbaan. Ongeveer de helft van de instromende leerlingen volgde eerst basisonderwijs en zo'n 12 procent speciaal basisonderwijs. Iets minder dan 1 procent van de leerlingen ging voorafgaand aan de instroom in het so niet naar school, maar eerder wel. Dit zijn bijvoorbeeld thuiszitters of kinderen die een behandeling ondergaan. Van de kinderen met een visuele beperking (cluster 1) start 45 procent hun schoolloopbaan in het so. Bij de kinderen met een auditieve en/of communicatieve beperking (cluster 2) geldt dat voor 52 procent. Deze kinderen doorlopen vaak al op peuterleeftijd een voortraject van diagnose en behandeling, waardoor de noodzaak voor so vroeg in beeld is. Leerlingen die hun schoolloopbaan in het so starten, zijn bij instroom meestal 4 jaar oud. Dove en slechthorende kinderen kunnen met ontheffing van de inspectie al vanaf 2,5 jaar naar school. In schooljaar 2019/2020 zijn 9 ontheffingen voor vervroegde instroom toegekend. Het jaar ervoor waren dat er 15.

Knelpunten bij instroom nieuwe schooljaar • Van 50 so-scholen uit het monitoronderzoek (Inspectie van het Onderwijs, 2020c), benoemden 32 schoolleiders knelpunten bij de instroom van nieuwe leerlingen voor schooljaar 2020/2021. Zo vonden aanmeldingen voor het nieuwe schooljaar later plaats dan gewoonlijk en konden intake- en introductieprogramma's niet op de gebruikelijke wijze doorgaan. Bovendien zaten onder de nieuwe aanmeldingen leerlingen, die onder normale omstandigheden al gedurende het schooljaar 2019/2020 naar het so verwezen waren.

Voortgezet speciaal onderwijs

Onderzoek naar ervaren veranderingen in vso-populatie • Landelijke gegevens laten enkele veranderingen zien in de leerlingenpopulatie van het vso. Zo valt het op dat er de laatste jaren meer leerlingen in het vso instromen, die in de twee jaar voor instroom in het vso een schoolwisseling hebben gehad. Ook stromen er naar verhouding meer leerlingen in vanuit het regulier vo. Daarnaast is er sprake van een toename van het aantal leerlingen in een diplomagerichte leerweg. Diverse besturen

en scholen geven bij de inspectie aan dat ze de veranderingen als een verzwaring ervaren. Om de ervaringen van de besturen en scholen in beeld te brengen, deed de inspectie in schooljaar 2019/2020 onderzoek bij dertig besturen en vijftien scholen voor vso (Inspectie van het Onderwijs, 2020k). In schooljaar 2018/2019 deden wij een vergelijkbaar onderzoek bij besturen en scholen voor so (Inspectie van het Onderwijs, 2019).

Scholen ervaren complexere problematieken van leerlingen • Bij het onderzoek naar de veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie van vso-scholen geven besturen en scholen aan dat de individuele problematiek van de jongeren die in het vso instromen, complexer geworden is. Ze ervaren bijvoorbeeld een intensivering van de individuele gedragsproblematiek van de leerlingen. De meeste besturen en scholen zijn niet goed in staat om de omvang van de ervaren veranderingen te onderbouwen en aan te geven welke gevolgen deze hebben voor de ontwikkeling en de resultaten van de leerlingen. Zij kunnen hun zicht op de samenstelling van hun leerlingenpopulaties versterken, bijvoorbeeld door de complexiteit van onderwijs- en ondersteuningsvragen duidelijker te typeren.

Nieuwe typen instromers • Tot de vijftien bezochte scholen behoren negen (voormalig) cluster 3- en zes (voormalig) cluster 4-scholen. Alle bezochte scholen merken dat er door een aangepast toelatingsbeleid nieuwe doelgroepen instromen. Bij de cluster 3-scholen zijn de nieuwe typen instromers anders dan bij de cluster 4-scholen. Drie van de negen cluster 3-scholen benoemen een instroom van leerlingen met een lager IQ, die voorheen vaker vrijstelling van de leerplicht kregen. Daarnaast hebben vijf van deze negen scholen te maken met instromende leerlingen met een hoger IQ en minder sociale en emotionele vaardigheden. Drie van de zes bezochte cluster 4-scholen spreken van een toename van leerlingen die later in hun schoolloopbaan of gedurende een schooljaar naar het vso verwezen worden. Volgens de scholen hebben deze leerlingen in het reguliere onderwijs vaak niet tijdig de benodigde hulp en ondersteuning gekregen.

Goede initiatieven om met veranderingen om te gaan • De vijftien onderzochte scholen hanteren verschillende strategieën om het onderwijs af te stemmen op de veranderingen die zij ervaren. Ze combineren bijvoorbeeld onderwijs en zorg in de klas, zodat extra pedagogische ondersteuning, waar nodig, direct beschikbaar is. Ook creëren scholen een ondersteunend leer- en leefklimaat dat aansluit bij de ondersteuningsbehoeften van de leerlingen. Verder richten ze het onderwijs anders in, onder meer met een-op-een-begeleiding en meer maatwerk. Daarnaast investeren de scholen in professionalisering van de leraren om hen beter met de nieuwe doelgroepen te leren omgaan. Ten slotte zoeken de scholen de samenwerking met gemeenten, samenwerkingsverbanden en zorgaanbieders om passende ondersteuning mogelijk te maken.

Eindresultaten

Speciaal onderwijs

Geen centrale eindtoets • Vanaf schooljaar 2019/2020 is het ook voor de scholen voor speciaal onderwijs verplicht hun schoolverlaters aan een landelijke eindtoets te laten deelnemen, met uitzondering van zeer moeilijk lerende leerlingen en leerlingen met een meervoudige beperking. Vanwege de corona-omstandigheden ging de afname van de eindtoets niet door. Er werden daardoor geen landelijke scores verzameld op de referentieniveaus voor taal en rekenen, om conclusies te kunnen trekken over hoe de leerlingen op deze vakken presteren. Bovendien konden scholen hierdoor geen aanvulling geven op hun schooladviezen, door ook met een eindtoets vast te stellen welk type vervolgonderwijs het beste bij een leerling past.

Uitstroom conform ontwikkelingsperspectief • Van alle leerlingen die aan het einde van schooljaar 2018/2019 het so verlieten, heeft gemiddeld 82 procent het te verwachten uitstroomniveau behaald, volgens de informatie van de scholen zelf. Dit percentage was vorig schooljaar iets lager. De percentages leerlingen die onder of boven hun ontwikkelingsperspectief uitstroomden, zijn vergelijkbaar met vorig jaar. Zo'n 6 procent stroomde boven en zo'n 8 procent onder het beoogde perspectief uit.

Afstandsonderwijs • Van maart tot mei 2020 werden de so-scholen vanwege corona gesloten en kregen de leerlingen op allerlei manieren afstandsonderwijs. Na heropening van de scholen in mei kregen er nog altijd leerlingen afstandsonderwijs. In juni/juli 2020 gaf 60 procent van de scholen, en na de zomervakantie 30 procent van de scholen, aan dat er leerlingen waren die nog geheel of gedeeltelijk afstandsonderwijs kregen (Inspectie van het Onderwijs, 2020c; 2020d). Het betrof bijvoorbeeld leerlingen van wie familieleden of die zelf qua gezondheid tot een risicogroep behoorden. Ook waren er ouders die twijfelden of de school de fysieke veiligheid van hun kind wel kon waarborgen.

Achterstanden door corona • In oktober 2020 gaven acht op de tien so-scholen uit het monitoronderzoek aan, een actueel zicht te hebben op hoe de leerlingen zich onder de corona-omstandigheden hadden ontwikkeld (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Ze verkregen dit zicht door toetsen af te nemen, leerlijnen te scoren en/of ontwikkelingsperspectieven te evalueren. Bij de overige scholen waren de toetsweken gaande of moesten ze nog plaatsvinden. Van de scholen die de ontwikkeling in kaart brachten, zei twee derde dat er leerlingen waren die zich niet conform hun ontwikkelingsperspectief ontwikkelden. Een op de vier scholen zei dat vrijwel alle leerlingen niet volledig op koers lagen. Het ging dan over leerachterstanden bij taal en rekenen, maar vaak ook over een vertraagde ontwikkeling van werkhouding en leervaardigheden.

Verrassende positieve effecten van afstandsonderwijs • Een deel van de leerlingen bleek op verrassende wijze van het afstandsonderwijs te profiteren. Het ging dan bijvoorbeeld om leerlingen met fysieke beperkingen of een hoge mentale druk, die normaal moeite hebben om fulltime naar school te gaan of zelfs genoodzaakt zijn om de hele week thuis te zitten. Door het afstandsonderwijs in een rustige thuissituatie konden ze nu wel, of langer, met onderwijsactiviteiten bezig zijn. Bovendien waren er leerlingen die online veel actiever aan groepsgesprekken deelnamen, omdat ze zich in die vorm beter op hun gemak voelden. Ook hadden scholen uit de monitor het over leerlingen die normaal spijbelgedrag vertonen, maar nu wel 's ochtends op tijd voor hun beeldscherm zaten.

Inhaal- en ondersteuningsacties • Om eventuele achterstanden in de ontwikkeling in te halen, kozen de bevraagde scholen er onder andere voor specifieke interventies bij individuele leerlingen te plegen, extra leerstof aan te bieden of te differentiëren in instructie en verwerking, afgestemd op de situatie van de groep. Ook zeiden sommige scholen extra aandacht te geven aan het pedagogisch klimaat en de sociale en emotionele ontwikkeling van de leerlingen, waarop volgens hen bij de start van een nieuw schooljaar sowieso al veel nadruk ligt. Vier op de tien so-scholen uit het monitoronderzoek deden een aanvraag voor de Subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020–2021, om in de periode van de zomervakantie 2020 tot aan de zomervakantie 2021, bovenop het vaste onderwijsprogramma, extra onderwijsuren te kunnen bieden.

Voortgezet speciaal onderwijs

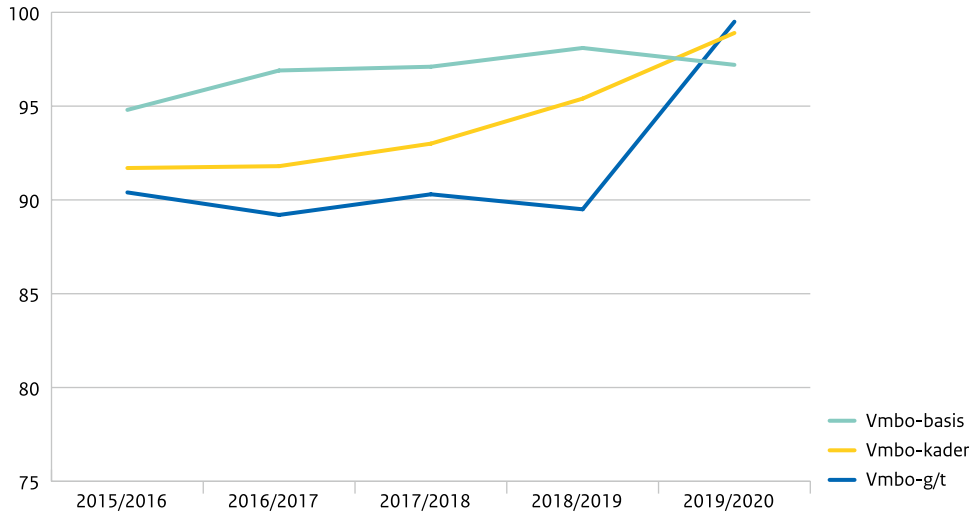
Beoogd uitstroomniveau te weinig behaald • Van alle leerlingen die aan het einde van schooljaar 2018/2019 het vso verlieten, heeft volgens de informatie van de scholen zelf gemiddeld ruim 14 procent het te verwachten uitstroomniveau niet behaald. Dit percentage onder niveau is de afgelopen jaren licht toegenomen: in het schooljaar 2014/2015 was dit 11,7 procent. Daarnaast stroomde bijna 8 procent van de leerlingen uit boven het te verwachten uitstroomniveau. Vaak slagen vso-scholen er nog onvoldoende in hun leerlingen gericht op de beoogde vervolgbestemming voor te bereiden. Ook speelt mee dat er niet altijd voldoende geschikte plekken zijn om naartoe uit te stromen.

Niet alle vso-leerlingen op koers door corona • De leerlingen van de vso-scholen kregen vanwege corona van maart tot juni 2020 afstandsonderwijs. In oktober 2020 gaven acht op de tien vso-scholen aan een actueel zicht te hebben op de ontwikkeling van hun leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Bij de overige scholen waren de toetsweken gaande, of moesten ze nog plaatsvinden. Van de acht op de tien scholen die de ontwikkeling in kaart brachten, zei een op de vier dat de meeste, dan wel alle leerlingen niet volledig op koers lagen. Het betrof de theorievakken, maar vooral ook de praktijkvakken en stagetrajecten. Met onder andere maatwerk en specifieke interventies bij individuele leerlingen probeerden de scholen achterstanden in te halen. Ruim een kwart van de vso-scholen deed een aanvraag voor de Subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020–2021.

Examinering en diplomering langs verschillende wegen • Voor de leerlingen die tot het einde van hun middelbareschooltijd in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs blijven, zijn er verschillende wegen waarlangs ze eindexamen kunnen doen en een diploma kunnen halen. 3 vso-scholen hebben een examenlicentie om zelf het eindexamen af te nemen. In schooljaar 2019/2020 hadden deze 3 scholen samen 63 examenkandidaten, van wie de meesten examen deden op vmbo-g/t-niveau. Recent is er een vierde school bijgekomen. De overige vso-scholen stellen hun leerlingen in de gelegenheid staatsexamens te doen, of als extraneus examen te doen bij een reguliere school voor voortgezet onderwijs. In het schooljaar 2019/2020 hebben 42 vso-scholen hun leerlingen eindexamen laten doen via een extraneusregeling met een reguliere school. In totaal betrof het 783 extranei, iets meer dan vorig jaar.

Hoge extranei-examenresultaten • In schooljaar 2019/2020 slaagden de extraneusexamenkandidaten op basis van alleen de schoolexamens. Vanwege corona ging het centraal examen niet door. Voor de leerweg vmbo-basis ligt het slagingspercentage van de extranei al jaren rond de 95 procent, en in 2020 was dat niet anders (figuur 4.1d). Voor vmbo-kader lagen de slagingspercentages al jaren tussen de 90 en de 95 procent. Dit jaar was het percentage nog hoger: 99 procent. Voor vmbo-g/t schommelde het percentage de afgelopen jaren rond de 90 procent. In 2020 lag het slagingspercentage aanzienlijk hoger en slaagde bijna 100 procent van de leerlingen uit deze leerweg.

Figuur 4.1d Percentage geslaagde extranei naar schoolsoort in de jaren 2015/2016-2019/2020 (n 2019/2020=747)*



**een beperkt aantal leerlingen deed havo- of vwo-examen*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021a

Extra aandacht voor examenleerlingen • Het gemiddelde schoolexamencijfer wijkt voor de verschillende leerwegen nauwelijks af van eerdere jaren en ligt tussen de 6,5 en de 7. In 2020 is het gemiddelde 6,6. Volgens de vso-schoolleiders was er in de periode van afstandsonderwijs extra veel aandacht voor de examenleerlingen. Zij kwamen in die periode vaak nog wel naar school en kregen intensieve begeleiding. Op sommige scholen was het schoolexamen voor de extranei al voor de coronasituatie afgerond.

Sterke groei vso-staatsexamenkandidaten • Steeds meer leerlingen in het vso doen eindexamen. Wetgeving en een groei van het aantal leerlingen in het profiel vervolgonderwijs hebben aan die groei bijgedragen. Vso-scholen geven vaak de voorkeur aan een staatsexamenroute, omdat deze de school minder organisatie en tijd kost om met reguliere scholen af te stemmen. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling, afname en beoordeling van het staatsexamen is ondergebracht bij het College voor Toetsen en Examens. In de periode 2010-2019 groeide het aantal staatsexamenkandidaten van minder

dan 5.000 naar bijna 10.000 (Schoevers & Van der Ploeg, 2020). Vooral het aantal vso-kandidaten groeit: van 2.000 kandidaten in 2010 naar meer dan 5.000 kandidaten in 2019. Voor vso-leerlingen worden de centraal examens en de college-examens afgenomen op ruim 100 vso-locaties. Vooral het aantal locaties waar relatief weinig kandidaten examen doen, is gegroeid. Het gaat dan vooral om een toename van vso-locaties, maar ook om meer thuislocaties vanwege onder meer ziekte, beperkingen en fobieën van kandidaten.

Afname staatsexamens staat onder druk • Het wordt steeds moeilijker om genoeg examinatoren te vinden, maar ook de planning en organisatie van het grote aantal examens op een veelheid aan locaties staan onder druk (Schoevers & Van der Ploeg, 2020). Deze onderzoekers zien grofweg twee oplossingsrichtingen. Enerzijds stellen zij voor om meer vso-scholen te stimuleren om via extraneus-examens of een eigen examenlicentie te examineren. Anderzijds doen zij voorstellen om de huidige systematiek van de staatsexamens aan te passen, bijvoorbeeld door deze op een kleiner aantal centrale locaties af te nemen, door de mondelinge examens te vervangen door digitale examens en door nog meer aandacht te besteden aan de werving van examinatoren.

Uitbreiding herkansingsmogelijkheden • Als gevolg van corona gingen in 2020 ook bij de staatsexamens de centraal examens niet door. Het staatsexamen kent geen schoolexamens, maar college-examens die na de centraal examens worden afgenomen. Staatsexamenkandidaten konden hun diploma behalen op basis van de resultaten van de college-examens. Voor kandidaten die in eerste instantie niet geslaagd waren, waren er meer herkansingsmogelijkheden dan normaal, tot voor de kerstvakantie. Volgens schoolleiders stonden daardoor enkele staatsexamenleerlingen langer op de vso-school ingeschreven, om daar het examentraject te kunnen afronden.

Alternatieve diploma-uitreiking • Vanwege de maatregelen om besmetting met corona te voorkomen, konden voor alle examenleerlingen de diploma-uitreiking en het examenfeest niet op de gebruikelijke wijze doorgaan. Zeker voor de leerlingen in het vso was dat een grote teleurstelling. Het is immers een bijzondere prestatie wanneer jongeren ondanks hun beperkingen succesvol een examentraject doorlopen. Om dit succes toch te kunnen vieren, bedachten de scholen allerlei alternatieven, zoals een drive-in, een doorloopgang of een uitreiking bij de leerling thuis aan de deur.

Uitstroom en bestendiging

Speciaal onderwijs

Switch van so naar (s)bo • Een deel van de leerlingen in het so stroomt tussentijds uit naar regulier of speciaal basisonderwijs. In 2020/2021 staan 1.370 leerlingen in het (s)bo ingeschreven die een jaar eerder nog in het so zaten. Naar verhouding verlieten in schooljaar 2019/2020 iets minder leerlingen tussentijds het so dan in de 2 voorgaande jaren.

Minder so-leerlingen stromen door naar het vo • Het merendeel van de so-leerlingen stroomt na het so door naar het vso (tabel 4.1a). In 2020 was dat 78,4 procent. Het aandeel uitstromers naar het vso nam de afgelopen jaren toe, terwijl het aandeel leerlingen dat uitstroomt naar het vmbo, havo of vwo daalde, van 19,3 procent in 2016 naar 16 procent in 2020. De uitstroom van het so naar het praktijkonderwijs (pro) schommelt tussen de 5 en 6 procent.

Tabel 4.1a Percentage so-leerlingen dat doorstroomt naar vso, pro of vo in de jaren 2016-2020 (n 2020=5.105)

	2016	2017	2018	2019	2020*
Vso	74,4	76,1	76,9	77,6	78,4
Pro	6,3	5,3	5,6	5,9	5,6
Vo	19,3	18,6	17,5	16,5	16,0

**voorlopige cijfers*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021a

Belemmeringen overdracht naar regulier onderwijs • Bij een tussentijdse uitstroom naar (s)bo, zorgen so-scholen voor een warme overdracht die vaak gepaard gaat met observaties en gewenningsdagen. Volgens de meeste schoolleiders uit de monitor konden de so-scholen hun leerlingen in schooljaar 2019/2020 door de corona-omstandigheden minder goed voorbereiden op de overstap naar regulier onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Enkele ouders wilden hun kind daarom de overstap naar regulier onderwijs nog niet laten maken.

Vaak succesvolle uitstroom naar regulier onderwijs • Ruim 90 procent van de so-leerlingen die tussentijds uit het so naar het basisonderwijs uitstroomden, bevindt zich daar na 2 jaar nog steeds of bevindt zich in het vo. Na 4 jaar ligt het percentage rond de 81 procent. Vergelijkbaar is de bestendiging na 2 jaar van so-leerlingen die naar het sbo zijn uitgestroomd. In het sbo is het bestendigingspercentage na 4 jaar lager dan in het bao. Daar zit dan nog 71 procent van de tussentijds ingestroomde so-leerlingen. De overige leerlingen zijn teruggekeerd naar het so, of doorgestroomd naar het vso. De bestendiging van so-leerlingen die aan het einde van het so uitstromen naar vo is na 2 jaar zo'n 87 procent, en na 4 jaar 80 procent. De redelijk hoge bestendiging bij tussentijdse en einduitstroom is positief. Dat neemt niet weg dat het voor elke uitvallende leerling zeer ingrijpend kan zijn om vaker in een schoolloopbaan van school te moeten wisselen. Het is daarom van groot belang het toekomstperspectief van een leerling goed in te schatten.

Voortgezet speciaal onderwijs

Dalende switch vanuit vso naar regulier onderwijs • Al een paar jaar daalt het aantal leerlingen dat tussentijds vanuit het vso naar het regulier onderwijs uitstroomt, van ruim 1.100 in schooljaar 2015/2016 naar een kleine 700 in schooljaar 2019/2020. Ook wanneer we het aantal vso-leerlingen dat zich een jaar later in vo of pro bevindt, afzetten tegen het aantal leerlingen dat zich dan in het vso bevindt, ontstaat het beeld van een afnemende tussentijdse uitstroom naar regulier onderwijs. In 2015/2016 stroomde 3,9 procent van de vso-leerlingen tussentijds uit naar vo of pro, in 2019/2020 is dat 2,5 procent. Wellicht speelt mee dat het vso een veilige haven vormt voor leerlingen die zich eerder op een reguliere school vaak al langere tijd niet meer goed konden ontwikkelden, en soms zelfs (gedeeltelijk) thuis kwamen te zitten. Inspecteurs horen regelmatig dat het de vso-scholen tijd kost om deze kwetsbare leerlingen weer tot leren te laten komen.

Geen 20+ in profiel dagbesteding • Op grond van de Wet op de expertisecentra mogen leerlingen tot maximaal 20 jaar in het vso ingeschreven staan. In het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel en het uitstroomprofiel vervolgonderwijs kan van dit wettelijke voorschrift met toestemming van de inspectie worden afgeweken, om leerlingen een examentraject te laten afmaken of om hun kansen op werk te vergroten. Scholen moeten hiervoor dan een ontheffingsaanvraag bij de inspectie indienen. In 2018/2019 ging het om 18 toegekende ontheffingen. In 2019/2020 waren er 14 ontheffingsaanvragen, waarvan er 9 werden toegekend. Er werden 5 aanvragen afgewezen, omdat de betreffende leerling in het uitstroomprofiel dagbesteding zat, of omdat het een leerling was die eerder nog niet stond ingeschreven.

De meeste doorstroom naar de entreeopleiding • Ieder schooljaar stromen leerlingen uit het vso door naar het mbo. In 2018/2019 zijn 3.379 leerlingen direct na schoolverlaten naar het mbo gegaan. Deze leerlingen stromen vooral in bij de entreeopleiding (35 procent), op niveau 2 (29 procent) en op niveau 4 (24 procent). Minder leerlingen gaan naar niveau 3 (11 procent). Vergeleken met instromers die nooit op het vso hebben gezeten, stromen leerlingen met een vso-achtergrond vaker in op niveau 1 en 2 en minder vaak op niveau 4.

Lager studiesucces studenten met vso-achtergrond • Mbo-studenten met een vso-achtergrond switchen vaker van opleiding dan studenten zonder vso-achtergrond. Minder dan 10 procent van de studenten zonder vso-achtergrond switcht van studie, ten opzichte van 12,8 procent van de mbo-studenten met vso-achtergrond. Dit verschil is de afgelopen jaren kleiner geworden. Een verschil dat blijft, is dat leerlingen met een vso-achtergrond de mbo-instelling vaker zonder diploma verlaten. Van de voormalig vso-leerlingen verlaat 40 procent het mbo ongediplomeerd, ten opzichte van 20 procent van de niet-vso-leerlingen. Dit verschil bestaat op alle niveaus.

Doorstroom vanuit arbeidsmarktgericht profiel naar een vervolgopleiding • Om zicht te krijgen op het perspectief van vso-leerlingen uit het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel, kijken we naar leerlingen uit dit profiel die in 2015 het vso verlieten. Van deze groep leerlingen stroomde 61 procent uit richting de arbeidsmarkt. Dat wil zeggen dat ze werk of geen werk hadden, al dan niet met uitkering (tabel 4.1b). De overige schoolverlaters uit het arbeidsmarktgerichte profiel, bijna 40 procent, begonnen in 2015 aansluitend aan het vso aan een vervolgopleiding. Dit aandeel was 3 jaar later, op 1 oktober 2018, zelfs gestegen naar ruim 50 procent. Deze leerlingen maakten vaak de overstap naar de entreeopleiding.

Tabel 4.1b Positie op de arbeidsmarkt in oktober in het jaar van uitstroom en 3 jaar later, uitstromers 2014/2015 (in percentages, n=9.860).

		Uitstroomprofiel arbeidsmarkt		Uitstroomprofiel vervolgonderwijs		Uitstroomprofiel dagbesteding	
		2015	2018	2015	2018	2015	2018
Doorstroom naar vervolgonderwijs		39,0	50,9	77,9	86,1	4,4	7,9
Uitstroom	Werknemer	11,5	11,9	4,5	3,7	1,5	2,0
	Werknemer en uitkering	7,1	8,5	0,4	0,6	2,5	3,0
	Uitkering	24,4	24,9	5,1	7,0	78,3	85,1
	Geen werk, geen uitkering	18,0	3,8	12,1	2,7	13,3	2,0

Bron: CBS, 2020

Lage baankansen vso jongeren uit arbeidsmarktgericht profiel • Jongeren uit het arbeidsmarktgerichte profiel van het vso hebben al jaren lage baankansen (Inspectie van het Onderwijs, 2020i). Zo vindt maar ongeveer 20 procent van de leerlingen die dit profiel volgden een baan. Inspecteurs horen van scholen soms succesverhalen over leerlingen die van hun externe eindstage een baan weten te maken. Deze verhalen lijken maar voor een klein deel van de jongeren van toepassing te zijn. In de eerste helft van 2020 zijn de baankansen van de jongeren die vanuit het arbeidsmarktgerichte profiel het vso in de afgelopen jaren verlieten alleen maar verder gedaald. In 2020 hebben deze voormalig vso-leerlingen relatief vaker hun baan verloren dan in 2019 en 2018 (zie ook hoofdstuk 1). Verloor in 2018 en 2019 ongeveer 15 procent van de werkende voormalig vso'ers met een arbeidsmarktprofiel hun baan, in de periode tussen februari en september in 2020 was dit 18,4 procent. Daarnaast vonden in dezelfde periode ook minder niet-werkenden een baan. In 2019 was dat 11,5 procent en in 2020 8,8 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2021b).

Belang van een warme overdracht • Een directe overgang van school naar werk gebeurt idealiter op basis van een goed georganiseerde uitwisseling van informatie over de jongere, een doorlopende begeleiding en met vaste contactpersonen (Franken & Matenman, 2019). Voor een grote groep leerlingen die niet onmiddellijk na schoolverlaten aan het werk gaat, ontbreekt vaak zo'n warme overdracht en het perspectief van die groep is ook op langere termijn ongunstig.

Druk op praktijkvorming en stage door corona • De arbeidskansen zijn beperkt voor vso-jongeren, die vanuit het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel rechtstreeks naar de arbeidsmarkt willen uitstromen. Dat neemt niet weg dat er diverse goede initiatieven zijn, waarbij vso-scholen er samen met gemeentes en het bedrijfsleven wel in slagen om deze groep jongeren aan het werk te krijgen en te houden. De gevolgen van corona zouden de continuïteit en uitbreiding van deze initiatieven in de weg kunnen staan. Bij veel vso-scholen kon het traject van praktijkvorming en stage sinds maart 2020 niet op de gebruikelijke wijze plaatsvinden (Inspectie van het Onderwijs, 2020e; 2020f; 2020g). Er waren minder praktijklessen en veel individuele stages werden vertraagd, of konden niet doorgaan. Ook stopten de groepsstages en daarmee de mogelijkheid om leerlingen geleidelijk op hun individuele externe stage voor te bereiden. Hierdoor misten veel jongeren de gelegenheid om in levensechte situaties praktijk- en werkervaring op te doen en werknemersvaardigheden te ontwikkelen.

Voorbereiding op entree vaak weinig planmatig • Een goed voortraject kan aan het studiesucces in het mbo bijdragen. Daarom onderzochten wij hoe leerlingen uit kwetsbare groepen binnen vmbo,

pro en vso op instroom in de entreeopleiding worden voorbereid (Inspectie van het Onderwijs, 2020j). Scholen kunnen de voorbereiding op instroom in een entreeopleiding in bepaalde opzichten verbeteren. Zo hebben de vso-scholen uit het onderzoek beperkt zicht op de competenties die een leerling moet hebben om goed voorbereid de entreeopleiding in te stromen. Uit de ontwikkelingsperspectieven blijkt vaak niet waarom de entreeopleiding een passend perspectief is, en wat er nodig is om een leerling goed op dit perspectief voor te bereiden. Ook ontbreekt vaak een specifieke (pedagogische) aanpak passend bij het niveau en de kenmerken van de potentiële mbo-1-leerlingen. De organisatie van de overgang is doorgaans afhankelijk van individuele initiatieven van leraren. Een vaste overlegstructuur en een structurele uitwisseling met het mbo over succesfactoren ontbreekt. Hierdoor hebben scholen weinig onderbouwde informatie om op kwaliteitsverbetering van het onderwijs aan leerlingen met dit perspectief te sturen.

Samen zorg voor goede overgang • Er zijn ook goede voorbeelden van vso-scholen die structureel met mbo-instellingen samenwerken om de overgang van vso naar de entreeopleiding met succes te laten plaatsvinden. Het gaat dan onder andere om een school waarbij de leerlingen al een deel van de week lessen volgen op de mbo-instelling. Ook zijn er soms contacten met jobcoaches om het vervolgtraject van de schoolverlaters te bewaken. Sinds vorig jaar bestaat er voor vo-samenwerkingsverbanden een wettelijke verplichting om bij het op overeenstemming gericht overleg met de gemeente, ook mbo-instellingen uit de regio aan tafel te vragen, juist voor een goede overgang en aansluiting.

Entreeopleiding binnen het vso • Een groeiend aantal vso-scholen stelt de leerlingen in de gelegenheid om binnen het vso de entreeopleiding te volgen en een mbo-1-diploma te halen. Hiervoor moeten de scholen een samenwerkingsovereenkomst sluiten met een mbo-instelling, die zorg draagt voor examinering en diplomering. De vso-leerlingen kunnen dan in de hun vertrouwde, kleinschalige vso-omgeving begeleiding en ondersteuning krijgen van mentoren en stagecoördinatoren die hun onderwijsbehoeften kennen, en daarmee weten om te gaan. Dit zijn goede voorwaarden om de kans op studiesucces te vergroten. Bovendien kent het vso een wettelijke verplichting tot nazorg en het mbo niet. Wanneer de vso-scholen de nazorg goed organiseren, kunnen zij voorkomen dat jongeren buiten beeld raken.

Gedeelde verantwoordelijkheid • De inspectie vroeg 337 vso-scholen en 687 scholen voor praktijkonderwijs of vmbo-basis, naar hun eventuele samenwerking met mbo-instellingen om binnen het vso of pro een entreeopleiding te realiseren. Daarbij kwamen een aantal pluspunten van de samenwerking naar voren (Inspectie van het Onderwijs, 2020l). Dit zijn onder andere de mogelijkheden tot maatwerk in het onderwijsprogramma, de flexibele examinering en de gedeelde verantwoordelijkheid om kwetsbare jongeren een perspectief te bieden. Tegelijkertijd gaven sommige vso- en pro-scholen aan, dat de protocollen en procedures van de mbo-instellingen het lastig maakten om snel en soepel tot gezamenlijke afspraken te komen.

4.2 Het bestuur

Sinds 2017 hanteert de inspectie een bestuursgerichte aanpak. Het bestuur is immers eindverantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. Een keer in de vier jaar voeren we een bestuursonderzoek uit. We beantwoorden dan de vraag of de sturing op de onderwijskwaliteit op orde is en of er sprake is van deugdelijk financieel beheer. Bij niet-naleving van de wettelijke vereisten geven we de besturen herstelopdrachten.

Kwaliteitszorg en ambitie op bestuursniveau

Uitstel bestuursgerichte onderzoeken • Sinds 2017 onderzoekt de inspectie of het stelsel van kwaliteitszorg op bestuursniveau aan de wettelijke eisen voldoet. In een cyclus van vier schooljaren komt ieder bestuur aan de beurt. Maar in schooljaar 2019/2020, het derde jaar van de vierjaarscyclus,

Wilp

moesten de vierjaarlijkse bestuursonderzoeken bij dertien besturen met (v)so-scholen vanwege de coronasituatie worden uitgesteld.

Kwaliteitszorg vaak onvoldoende • Van 1 augustus 2017 tot 1 augustus 2020 stelde de inspectie bij 52 besturen met voornamelijk (v)so-scholen vast of de kwaliteitszorg voldoende was. Bij 23 besturen was de kwaliteitszorg niet, of te weinig op orde. Vaak hebben deze besturen onvoldoende relevante kwaliteitsinformatie om adequaat op kwaliteitsverbetering te sturen. Vooral het zicht op de onderwijsresultaten van de leerlingen ontbreekt, en op de vaardigheden van leraren om goede lessen te geven.

Moeizaam herstel kwaliteitszorg • Besturen waarbij de sturing op de onderwijskwaliteit niet op orde is, krijgen na uiterlijk twee jaar een herstelonderzoek. In de afgelopen twee schooljaren heeft bij zeventien besturen een herstelonderzoek plaatsgevonden. Bij negen van hen, waarvan zeven tot dezelfde personele unie behoren, bleek de kwaliteit nog altijd niet voldoende verbeterd. Deze besturen slagen er niet in om doelgericht op onderwijsverbetering te sturen. Dat komt omdat het merendeel van deze besturen over te weinig onderwijsinhoudelijke deskundigheid beschikt, en/of omdat de besturen de verantwoordelijkheden voor sturing en verantwoording niet duidelijk hebben belegd. Ook ontbreken vaak afspraken met de scholen over te behalen streefdoelen en normen voor onderwijskwaliteit. Wanneer de scholen wel jaar- en verbeterplannen hebben, hebben de besturen vaak onvoldoende zicht op de inhoud en/of de voortgang van deze plannen. Bij de besturen die hun kwaliteitszorg niet hebben weten te verbeteren, heeft de inspectie in samenwerking met het escalatieteam van het ministerie van OCW een intensief hersteltraject ingezet.

Rol intern toezichthouder bij beleidsrijk begroten • In de afgelopen drie schooljaren scoorden bijna alle bezochte speciaal onderwijsbesturen voldoende op de aspecten continuïteit en rechtmatigheid binnen het kwaliteitsgebied financieel beheer. De besturen krijgen geen oordeel voor het aspect doelmatigheid. Bij dit aspect benoemen de inspecteurs wel regelmatig aandachtspunten. Het valt bijvoorbeeld op dat in het jaarverslag vaak een inhoudelijke rapportage ontbreekt over de uitkomsten van het intern toezicht op de doelmatige besteding van de rijksmiddelen. Het is een wettelijke taak van de intern toezichthouder om hierop toe te zien. Gezien het maatschappelijk debat over de hoogte van de reserves bij onderwijsinstellingen, is het belangrijk dat intern toezichthouders aandacht besteden aan en publieke verantwoording afleggen over de doelmatige besteding van middelen.

Wet- en regelgeving

Verdere toename aanvragen vermindering onderwijstijd • Op scholen voor (v)so volgen sommige leerlingen minder uren onderwijs dan het jaarlijks minimum dat de scholen wettelijk verplicht zijn aan te bieden. In de meeste gevallen waarbij de leerling niet de volle schooltijd aanwezig is, is een aanvraag bij de inspectie niet nodig. Vaak is het voldoende dat het bevoegd gezag van een school documenten en verklaringen bezit waarmee het kan aantonen waarom de leerling minder onderwijsuren heeft gevolgd. De leerling krijgt dan bijvoorbeeld een behandeling ter ondersteuning van het onderwijs, heeft een chronische ziekte of verblijft in een residentiële setting. Bij overige lichamelijke en/of psychische redenen moet de school bij de inspectie ontheffing aanvragen. In schooljaar 2019/2020 werden er 836 aanvragen ingediend, waarvan er 794 zijn toegekend. Van de overige 42 aanvragen werden er 28 niet toegekend, meestal omdat toestemming van de inspectie niet nodig bleek, en werden er 14 afgewezen, vooral omdat er geen uitzicht was op ingroei tot het volledige aantal uren. Ten opzichte van het voorgaande jaar is het aantal aanvragen opnieuw, met ruim 200, gestegen. De redenen voor deze stijging zijn niet onderzocht.

Tekortkomingen in toepassing meldcode • Bij vermoedens van geweld in huiselijke kring zijn beroepskrachten verplicht de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling toe te passen. In 2019/2020 ging de inspectie op veertien (v)so-scholen na of zij de meldcode toepassen. Negen scholen voldeden aan de wettelijke vereisten. Eén van hen voegde zelfs stappen aan de meldcode toe om preventief te werken en het proces te evalueren. De vijf scholen die in gebreke bleven, kregen een herstelopdracht. Zij hadden wel een meldcode, maar konden niet aantonen dat het bevoegd gezag de kennis en het gebruik daarvan bevordert. Ook lag niet altijd duidelijk vast wie er voor de uitvoering van de processtappen verantwoordelijk is.

Ontbrekende Verklaringen omtrent het Gedrag • In 2019 kregen vier besturen een opdracht tot onmiddellijk herstel, omdat de accountant had aangegeven dat een of meerdere Verklaringen omtrent het gedrag ontbraken. In totaal ging het om zeven ontbrekende verklaringen. Vier medewerkers bleken al uit dienst te zijn. Van de overige drie werden de verklaringen alsnog ontvangen. In 2018 ging het om twaalf verklaringen, die de inspectie pas na een herstelopdracht kreeg toegezonden.

4.3 De scholen

Scholen kunnen in aanmerking komen voor verificatieonderzoeken, specifieke onderzoeken, stelselonderzoeken, risicogerichte kwaliteitsonderzoeken, herstelonderzoeken of onderzoeken naar Goed. Sinds 2017 voeren we niet meer cyclisch bij alle scholen een integraal onderzoek uit. Daarom hebben we niet van iedere school een recent oordeel over de onderwijskwaliteit en geven de oordelen die we gaven in de periode 2017-2020 geen representatief beeld van de kwaliteit van alle (v)so-scholen.

9 scholen onder de maat • Elk jaar stelt de inspectie op basis van een risicoanalyse vast bij welke scholen er mogelijk sprake is van tekortkomingen in de basiskwaliteit van het onderwijs. In overleg met het bestuur wordt bekeken of het nodig is een risicogericht kwaliteitsonderzoek uit te voeren. Op 1 september 2020 was op 8 scholen de onderwijskwaliteit onvoldoende en op 1 school zeer zwak. Op deze 9 scholen volgden in totaal 1.732 leerlingen onderwijs.

Meer aanmeldingen voor excellent • Op 1 september 2020 telde het (v)so 29 goede scholen. In de eerste helft van schooljaar 2020/2021 waren er 8 nieuwe aanvragen voor een onderzoek naar de waardering Goed. De waardering Goed van de inspectie is een voorwaarde om aan het traject Excellente Scholen te kunnen deelnemen. Niet alle goede scholen kiezen ervoor om ook excellent te worden. In 2020 meldden zich 9 scholen aan voor deelname aan het traject Excellente Scholen. Dat zijn er drie meer dan in 2019. In 2020 betreft het vijf nieuwe aanmeldingen van so- en drie nieuwe aanmeldingen van vso-scholen. Eén vso-school wilde haar predicaat, dat drie jaar geldig is, verlengen. In verband met de scholensluiting is de toekenning van het predicaat Excellente School uitgesteld.

Context lespraktijk in tijden van corona

Druk op continuïteit en kwaliteit van onderwijs • Vanaf de start van schooljaar 2020/2021 werden vrijwel alle (v)so-scholen door personele knelpunten, als gevolg van een tweede coronagolf, belemmerd bij de inrichting van de lespraktijk en de organisatie van inhaalactiviteiten. Volgens schoolleiders stonden de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs onder druk (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Er was veel kortdurend verzuim van teamleden die thuis in quarantaine zaten, of in afwachting waren van een testuitslag. Directies en teams ervoeren daardoor een voortdurende belasting om het (tijdelijk) tekort aan leraren op te vangen. Veel scholen kampen sowieso al met een lerarentekort en/of hebben moeite vervangend personeel te vinden. Ook als er vervangers beschikbaar zijn, biedt dat niet altijd voor alle doelgroepen een passende oplossing. Sommige kinderen in het (v)so hebben vanwege hun beperkingen grote behoefte aan leraren en assistenten met wie ze vertrouwd zijn. Contact met onbekenden zorgt bij hen vaak voor onrust, angst en/of gedragsproblemen.

Omgaan met personeelsverzuim • De scholen uit het monitoronderzoek benoemden allerlei genomen maatregelen om met het personeelsverzuim om te gaan. Doorgaans werden de lessen opgevangen door collega's, soms werden de betreffende groepen leerlingen verdeeld over andere groepen. Vlak voor de herfstvakantie zag 44 procent van de so scholen en 39 procent van de vso scholen zich genoodzaakt om groepen leerlingen één of enkele dagen naar huis te sturen. Enkele scholen sloten (tijdelijk) de deuren. Scholen gaven aan erop toe te zien dat niet steeds dezelfde groepen leerlingen door de maatregelen getroffen werden. Bij het (gedeeltelijk) stopzetten van het

onderwijs op school kregen de leerlingen vaak een combinatie van fysiek en afstandsonderwijs, soms enkel afstandsonderwijs, maar geregeld ook (tijdelijk) geen enkele vorm van onderwijs. Bij het afstandsonderwijs kon in de meeste gevallen een beroep worden gedaan op leraren die van huis uit konden werken.

Meldpunt schoolsluiting • In de maanden november en december 2020 zijn er ongeveer 50 meldingen geweest van geheel of gedeeltelijke sluiting van scholen. Daarnaast kwamen bij de inspectie, langs andere wegen, herhaaldelijk meldingen binnen over kortere schoolweken voor alle of groepen leerlingen. In het kader van een tweede lockdown gingen vanaf 16 december 2020 opnieuw alle scholen dicht, behalve voor kwetsbare groepen leerlingen, zoals voor examenleerlingen of voor leerlingen voor wie er thuis geen goede opvang is.

Onderwijs aan leefgroepen • Op de scholen verbonden aan gesloten jeugdzorginstellingen of justitiële jeugdinrichtingen konden de onderwijsactiviteiten grotendeels doorgang vinden (Inspectie van het Onderwijs, 2020a; 2020b). Maar in veel gevallen kregen de leerlingen voor korte of langere tijd geen onderwijs meer op school, maar op de woonafdeling. Kwamen ze wel naar school, dan vaak in halve leefgroepen. Omdat een leefgroep niet, zoals een klas, op niveau is ingedeeld, moesten de leraren meer differentiëren en op een andere groepsdynamiek afstemmen. De examenklassen bleven wel overal intact.

Kwaliteitszorg

Betere kwaliteitsjaarplannen • In de periode 2017-2020 beoordeelde de inspectie de kwaliteitszorg bij een niet-representatieve groep van 213 (v)so-scholen. 72 procent van de scholen kreeg een voldoende en 5,6 procent de waardering Goed. Inspecteurs zien de kwaliteit van de jaarplannen over de jaren toenemen. Deze van het schoolplan afgeleide plannen liggen aan de basis van verbeter- en ontwikkeltrajecten, onder andere om ambitiegerichter te werken of een sterker pedagogisch klimaat te realiseren. Vanwege corona konden de studiedagen met de teams vaak niet op de gebruikelijke wijze plaatsvinden. Maar in versneld tempo werden digitale toepassingen benut om toch met elkaar in overleg te zijn, en samen aan de onderwijskwaliteit te blijven werken.

Verbeter- of ontwikkelacties als gevolg van corona • Vrijwel alle (v)so-scholen uit het monitoronderzoek gaven aan het onderwijs, zoals verzorgd in de coronaperiode, te hebben geëvalueerd (Inspectie van het Onderwijs, 2020c). Dit gebeurde doorgaans door middel van team- en medezeggenschapsraadbesprekingen. Soms werden er ook vragenlijsten onder ouders uitgezet. Leraren wisselden onderling veel uit over het onderwijsaanbod en de inrichting van het onderwijs, om samen na te gaan wat wel en niet werkt voor de doelgroep. Bij twee op de drie scholen leidden de evaluaties tot verbeter- of ontwikkelacties voor de (meer)jaarplannen voor de school. Vaak waren die acties erop gericht om het onderwijs verder te digitaliseren, en om beleidsthema's naar het volgend schooljaar door te schuiven om ze goed te kunnen afronden. Daarnaast werkten de scholen ook aan back-upplannen om voorbereid te zijn voor een eventuele nieuwe periode van (gedeeltelijk) afstandsonderwijs.

Kansen en bedreigingen • Een schooljaar in de ban van corona zorgt voor bedreigingen van de onderwijskwaliteit, zoals leerachterstanden en vertraging in de sociale, emotionele en maatschappelijke ontwikkeling van de leerlingen. Ook waren er minder mogelijkheden voor leerlingen om praktijkervaring op te doen en goed voorbereid naar de arbeidsmarkt uit te stromen. Maar de bevraagde scholen benoemden ook kansen en nieuwe verworvenheden. Zo gaven vrijwel alle scholen aan dat bepaalde overleggen efficiënter en effectiever verliepen via online vergaderen. Ook zijn de contacten met ouders geïntensiveerd. Waar ouders voorheen vanwege de reisafstand niet naar een ouderavond kwamen, sluiten ze nu vaker wel aan bij een digitale bijeenkomst. Mentoren voeren nu soms ook na school onlinegesprekken met leerlingen, die vaak beter en rustiger verlopen dan de gesprekken in de hectiek van de school.

Vaker onlineaanbod • Bij enkele inspectieonderzoeken op locatie merkten leraren op dat een deel van de leerlingen digitaal vaardiger bleek te zijn dan zij voorheen hadden ingeschat. Ze kunnen nu meer gebruik maken van instructievideo's en onlinelessen, onder andere voor leerlingen die vanwege lichamelijke of psychische oorzaken even niet naar school kunnen komen, maar nog wel in staat zijn op afstand de les te volgen. Of ze zetten het onlineaanbod in voor leerlingen die baat hebben bij een prikkelarmere digitale leeromgeving, zodat ze rustiger zelfstandig kunnen werken.

Meer rust in de school • Bij so-scholen was een andere binnenkomst van de leerlingen, bij de start van de dag, een veelgenoemde nieuwe verworvenheid. De kinderen komen nu alleen, zonder ouders of taxichauffeurs, de school binnen en lopen rechtstreeks naar hun klaslokaal. Hierdoor nam bij de start van de dag de rust in de school en de aandacht voor de kinderen toe. Het komt bovendien de zelfredzaamheid van de kinderen ten goede.

Onderwijsaanbod

Breder en gevarieerder onderwijsaanbod in JJI • Eind 2019 deden verschillende inspecties gezamenlijk onderzoek naar het behandel-, zorg- en onderwijsaanbod van de vijf Nederlandse Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI) en de bijbehorende scholen. Vastgesteld werd dat het onderwijsaanbod breder en gevarieerder was geworden en beter passend bij de veranderde doelgroep van jeugdige justitiabelen, maar dat het tempo waarin het nieuwe aanbod ontwikkeld wordt, traag is (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021).

Meer nadruk op toeleiding van JJI naar arbeid • Voor de huidige JJI-doelgroep, met vaker oudere jongeren, ligt de nadruk nu meer op arbeidstoeleiding, werknemersvaardigheden en burgerschapscompetenties. Bij verschillende inrichtingen komt een arbeidstrainingcentrum tot stand, waarbinnen de jongeren praktijkervaring kunnen opdoen en certificaten kunnen behalen voor bijvoorbeeld vorkheftruckchauffeur of lasser. Ook worden er meer interne stages aangeboden in samenwerking met diverse erkende leer- en werkbedrijven, waarbij het opvalt dat de stagemogelijkheden van de verschillende JJI's sterk variëren. Voor havo- en vwo-leerlingen is in samenwerking met externe onderwijsinstellingen steeds vaker onderwijs en examinering op niveau mogelijk. Bovendien is het aanbod voor jongeren met een licht verstandelijke beperking uitgebreid. Een knelpunt vormt het aanbod voor langverblijvende jongeren, die soms goed in staat zijn om een mbo-traject op niveau 2 of hoger te volgen. Een vso-school kan op basis van de wet maximaal mbo-onderwijs op niveau 1 (entreeopleiding) aanbieden.

Samenwerking

Op te lossen knelpunten • In de periode 2017-2020 beoordeelden we bij een niet-representatieve groep van 128 (v)so-scholen de kwaliteit van de samenwerking. Slechts 1 school kreeg een onvoldoende en ruim 40 procent de waardering Goed. In het realiseren van de samenwerking met andere scholen, (keten)partners en samenwerkingspartners als instellingen voor jeugdhulp, ervaren de scholen knelpunten die vaak te maken hebben met wet- en regelgeving, bestuurlijke inrichting en huisvesting (De Boer, 2020). De inzet van jeugdhulp is in de (v)so-scholen toegenomen. Scholen zoeken oplossingen om te grote aantallen hulpverleners in de school te voorkomen.

Expertise jeugdhulp beter benutten • Een van de maatregelen in het kader van de verbeteraanpak passend onderwijs is het beter benutten van de expertise van jeugdzorg in de school (OCW, 2020). Het is belangrijk dat speciaal onderwijs en de jeugdzorg samen optrekken, waardoor signalen tijdig worden opgepikt, de jeugdhulp of jeugdzorg snel beschikbaar is en zwaardere zorgvragen kunnen worden voorkomen. In onze onderzoeken bij samenwerkingsverbanden horen wij dat leraren tevreden zijn over de samenwerking, maar dat de snelle wisseling van professionals een aandachtspunt is.

Samenwerking reguliere en speciale scholen • Scholen voor (v)so werken om allerlei redenen samen met reguliere scholen voor (speciaal) basisonderwijs en voortgezet onderwijs. De belangrijkste motieven zijn betere bediening van groepen leerlingen met speciale ondersteuningsbehoeften en

verbetering van individuele maatwerktrajecten. Bij samenwerkingsinitiatieven tussen vso en vo worden ook andere motieven genoemd, zoals leerlingen optimale ontwikkelingskansen bieden om ze zo goed mogelijk op hun functioneren in de maatschappij voor te bereiden (Van Veen et al., 2019). Ook het bevorderen van een inclusieve samenleving en het tegengaan van stigmatisering van bepaalde leerlingen, worden als redenen voor samenwerking of integratie genoemd. De ervaringen die scholen hierbij opdoen kunnen zij gebruiken om te komen tot inclusiever onderwijs.

Samen onder één dak • Sommige speciale en reguliere scholen vestigen zich met elkaar onder één dak. Dat doen ze bijvoorbeeld om het onderwijsaanbod en de leeromgeving voor hun leerlingen te verbreden en te verrijken, om contacten tussen jongeren uit speciaal en regulier onderwijs te bevorderen en om expertise tussen leraren van verschillende onderwijssectoren uit te wisselen. Ook zijn er schakeltrajecten die erop gericht zijn speciale jongeren begeleid en gefaseerd naar regulier onderwijs te laten doorstromen. Bij een samenwerking tussen bao, sbo en so is het doel vaak een continuüm van zorg om maatwerkarrangementen aan te bieden, die tegemoetkomen aan verschillende combinaties van leer- en ondersteuningsbehoeften.

Deelname aan experimenteerregeling • Sinds 2018 kunnen speciale en reguliere scholen voor samenwerking gebruik maken van een experimenteerregeling. In totaal lopen er op dit moment veertien experimenten. In de meeste gevallen gaat het om samenwerkingsvormen met so/sbo/bao en slechts enkele vso/vo-initiatieven. Uit een tussenrapportage over de experimenten blijkt dat culturen tussen scholen maar langzaam worden doorbroken (de Boer, 2020). Inclusie lukt soms wel op het niveau van een klas, maar het is de bedoeling dat de scholen naar een geïntegreerde voorziening toewerken.

Overstap naar regulier onderwijs door (v)so-scholensluiting • Er zijn ook reguliere en speciale scholen die tot vergaande samenwerking of integratie komen zonder gebruik te maken van de experimenteerregeling. De aanleiding hiervoor is soms de sluiting van een speciale school. In 2019 zat 1 procent van de leerlingen in sbo, so, pro en vso op een school die ging sluiten (DUO, 2020). Bij de sluiting van een speciale voorziening wordt relatief vaker gekozen voor het plaatsen van leerlingen op een reguliere school. In de periode 2016-2019 bleek de overstapkans naar regulier onderwijs voor leerlingen bij de sluiting van een so-school 2,8 keer groter en bij de sluiting van een vso-school zelfs 5,8 keer, dan wanneer deze scholen bleven bestaan.

Aparte vo-afdeling voor voormalige vso-leerlingen • De overstap naar een reguliere school betekent niet altijd dat de leerling in een reguliere klas terecht komt. In 2017 werden enkele vso-scholen van één stichting opgeheven. Aanleiding waren afnemende leerlingenaantallen en de gevolgen van de negatieve verevening. Een aanzienlijk deel van de vso-leerlingen werd ingeschreven bij reguliere vo-scholen. Deze scholen richten voor deze leerlingen een aparte afdeling in met extra ondersteuning en begeleiding. Uit onderzoeken bij deze afdelingen blijkt dat het tijd en moeite kost om de vso-doelgroep in de vo-context in te bedden. Knelpunten worden bijvoorbeeld ervaren bij het zicht krijgen op en zich verantwoorden over opbrengsten, en bij het invoegen van leerlinggegevens in het digitale vo-leerlingvolgsysteem. Positief zijn de mogelijkheden om met meer leraren kennis en vaardigheden te delen en om leerlingen een rijker praktijkaanbod te bieden.

Schoolklimaat

Uitstel afname veiligheidsmonitor • In de periode 2017-2020 beoordeelden inspecteurs bij ongeveer honderd (v)so-scholen het schoolklimaat. Bij alle scholen was de veiligheid voldoende. Dat betekent dat scholen voldoen aan de wettelijk vereiste voorwaarden voor een veilige leer- en werkomgeving en onder andere een actueel veiligheidsbeleid hebben. Scholen moeten bovendien jaarlijks de veiligheidsbeleving van hun leerlingen monitoren en de inspectie van de resultaten van deze peiling in kennis stellen. Bij een groot aantal scholen, die gewend zijn de veiligheidsmonitor in het voorjaar af te nemen, is de afname in 2019/2020 door corona niet doorgegaan. In de periode van afstandsonderwijs waren er scholen die een aparte monitor hanteerden om het welbevinden van de leerlingen thuis te meten, en waar nodig actie te ondernemen. Die acties bestonden bijvoorbeeld uit crisisoverleg met ketenpartners

en intensiever contact met ouders en kinderen. Ook werd soms besloten om leerlingen naar school te laten komen. Verder gaven veel scholen aan vaak met leerlingen in gesprek te zijn over de impact van de crisis op hun gemoedstoestand.

Meldingen over schorsingen en bij de vertrouwensinspecteurs • Gegevens over het schoolklimaat krijgt de inspectie ook in de vorm van schorsingsmeldingen en meldingen bij de vertrouwensinspectie. In schooljaar 2019/2020 betrof het 936 schorsingsmeldingen van langer dan één dag, waarvan 784 in het vso. Ouders, leerlingen, docenten, directies en besturen, maar ook vertrouwenspersonen, kunnen vertrouwensinspecteurs raadplegen als zich in of rond de school (ernstige) problemen voordoen op het gebied van seksuele intimidatie en seksueel misbruik, psychisch en fysiek geweld of discriminatie en radicalisering. In het schooljaar 2019/2020 kwamen 92 meldingen over het (v)so binnen bij de vertrouwensinspecteurs. In verband met de periode van scholensluiting zijn beide aantallen niet goed te vergelijken met eerdere jaren.

Literatuur

Boer, A. de (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Sectorrapport speciaal onderwijs.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

CBS (2020). *Arbeidsmarktkenmerken van uitstromers vso en pro 2013-2018*. Den Haag: CBS. Geraadpleegd op 9 oktober 2020 van: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/38/arbeidsmarktkenmerken-uitstromers-vso-en-pro-2013-2018

DUO (concept, 2020). *Concept Rapport Aanbod van en deelname aan so, sbo, pro en vso DUO informatieproducten.* Den Haag: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Franken, M., & Matenman, H. (2019). *Wat werkt bij het succesvol toeleiden van jongeren naar werk?* Utrecht: Movisie.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Bevindingen monitor personele bezetting en veranderde doelgroep JJI's en scholen. Brief 15 januari 2021.* Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.

Inspectie van het Onderwijs (2019). *Veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie in het speciaal onderwijs tussen 2014 en 2018. Een beeld van de landelijke cijfers en de ervaringen van besturen en scholen.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020a). *COVID-19-monitor: Justitiële Jeugdinrichtingen en Gesloten Jeugdzorginstellingen (eerste meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020b). *COVID-19-monitor: Justitiële Jeugdinrichtingen en Gesloten Jeugdzorginstellingen (tweede meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020c). *COVID-19-monitor: speciaal onderwijs (eerste meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020d). *COVID-19-monitor: speciaal onderwijs (tweede meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020e). *COVID-19-monitor: speciaal onderwijs (derde meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020f). *COVID-19-monitor: voortgezet speciaal onderwijs (eerste meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020g). *COVID-19-monitor: voortgezet speciaal onderwijs (tweede meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020h). *COVID-19-monitor: voortgezet speciaal onderwijs (derde meting).* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020i). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020j). *Schoolloopbanen van kwetsbare groepen: het voortraject van leerlingen die uitstromen naar de entreeopleiding. Een verkenning van kansen en obstakels in het funderend onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020k). *Veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie in het voortgezet speciaal onderwijs tussen 2014 en 2019. Een beeld van de landelijke cijfers en de ervaringen van besturen en scholen.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs, (2020l). *Vragenlijst onder vmbo, pro en vso scholen over samenwerking met mbo om entreeopleiding te realiseren. Interne notitie.* Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021a). *Technisch rapport (Voortgezet) speciaal onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van www.destaatvanhetonderwijs.nl

Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Technisch rapport Uitstroom en arbeidsmarkt. De Staat van het Onderwijs 2021.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

OCW (2020). *Evaluatie en Verbeteraanpak Passend Onderwijs. Kamerbrief 4 november 2020.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Schoevers, E., & Ploeg, S., van der (2020). *Naar een toekomstbestendig staatsexamen vo.* Utrecht: Oberon.

Stoep, J., Hermans, D., Kouwenberg, M., & Zwitserlood, R. (2017). *TOS in beeld: Handvatten voor ondersteuning bij taalontwikkelingsstoornissen in het regulier en speciaal basisonderwijs.* Geraadpleegd op 26 februari 2021 van: https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/405-16-512-010-tos-in-beeld-rapportage.pdf

Veen, D. van, Rietdijk, S., Hoeven, J. van der, Ganesh, S., Huizenga, P., & Steenhoven, P. van der (2018). *Samenwerking tussen vso en vo en geïntegreerde voorzieningen voor specialistische onderwijszorg. Praktijkgericht onderzoek naar samenwerking tussen scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en scholen voor voortgezet onderwijs.* Zwolle/Amsterdam/Rotterdam: Hogeschool Windesheim/NCOJ/CED Groep.

5 Middelbaar Beroepsonderwijs

	Hoofdlijnen	145
5.1	De student	146
5.2	Het bestuur	153
5.3	De opleidingen	155
5.4	Niet-bekostigde instellingen	161
5.5	Samenwerkingsvormen en flexibilisering	163
	Literatuur	167

Middelbaar beroeps-onderwijs

Kengetallen

Bekostigde instellingen

Aantal studenten
519.670

niveau 1	16.564
niveau 2	86.152
niveau 3	119.199
niveau 4	297.755

Aantal instellingen
63

*Aantal opleidingen**
4.142

* Beroepscode/niveau

Studenten per leerweg

BOL Voltijd	381.298	*BBL*	128.506
ExamendInr.	9.866		

Niet-bekostigde instellingen

Aantal studenten
42.053

niveau 1	198
niveau 2	6.071
niveau 3	11.204
niveau 4	24.580

Aantal instellingen
108

*Aantal opleidingen***
2.428

** Crebo

Financiële gegevens

Dit geeft aan in hoeverre onderwijsinstellingen in een jaar een positief of negatief financieel resultaat (exploitatieresultaat) boeken.

Liquiditeit
1,33

Dit geeft aan hoeveel geld er beschikbaar is om geplande en onvoorziene uitgaven te kunnen doen. Dat is dus exclusief het vermogen dat bijvoorbeeld vastzit in gebouwen.

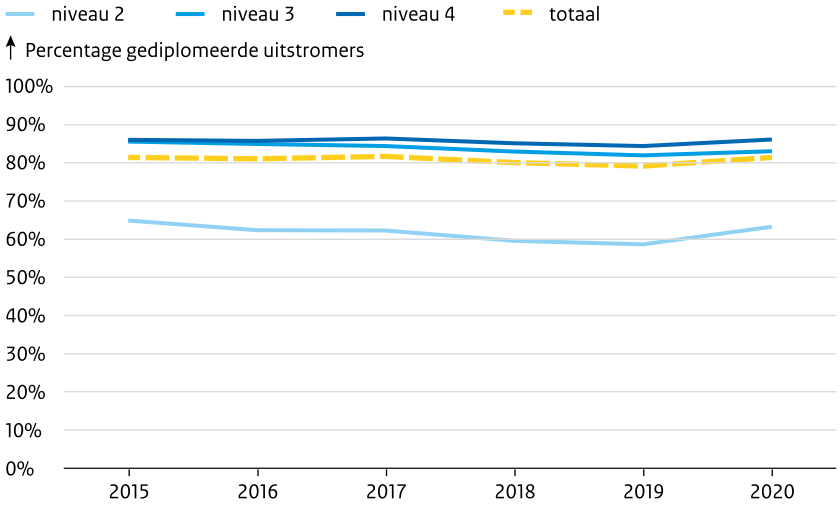
Solvabiliteit
0,62

Dit geeft aan in hoeverre onderwijs-besturen in staat zijn om op korte en lange termijn hun schulden in te lossen.

Rentabiliteit
0,9

0 *besturen onder aangepast financieel toezicht*

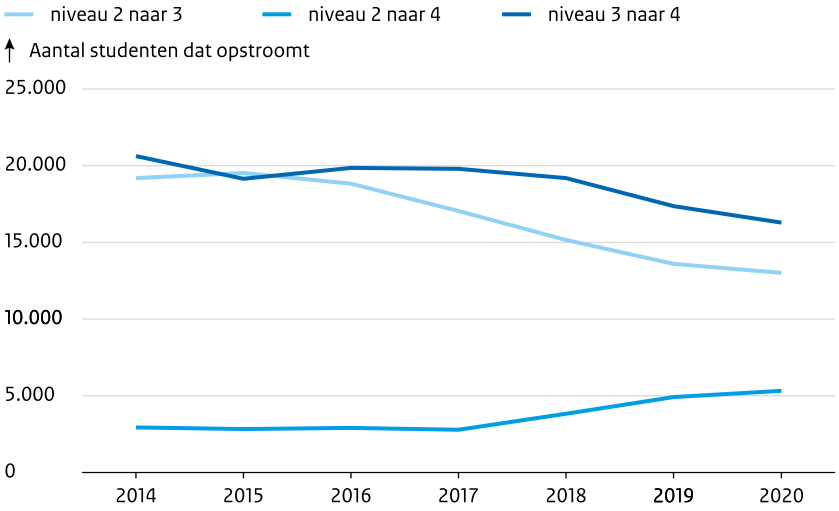
Gediplomeerde uit- en opstromers



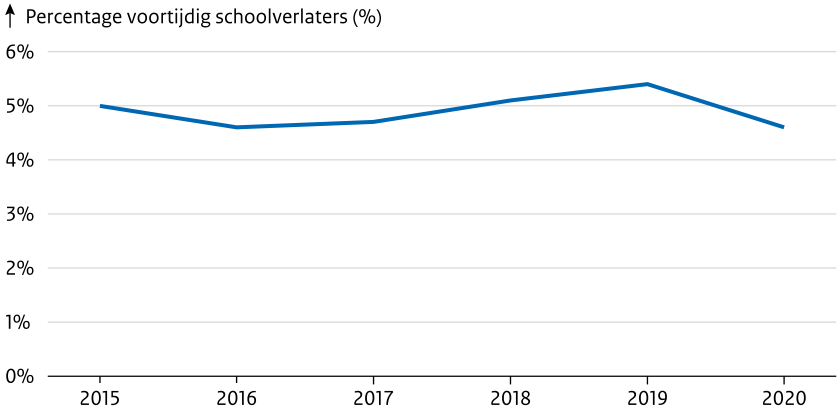
Na een lichte daling in 2019 is de gediplomeerde uitstroom in 2020 op alle niveaus gestegen. Deze stijging is het grootst op niveau 2.

In 2020 is de examinering vanwege COVID-19 dikwijls anders verlopen.

Steeds meer studenten stromen direct op van niveau 2 naar niveau 4.

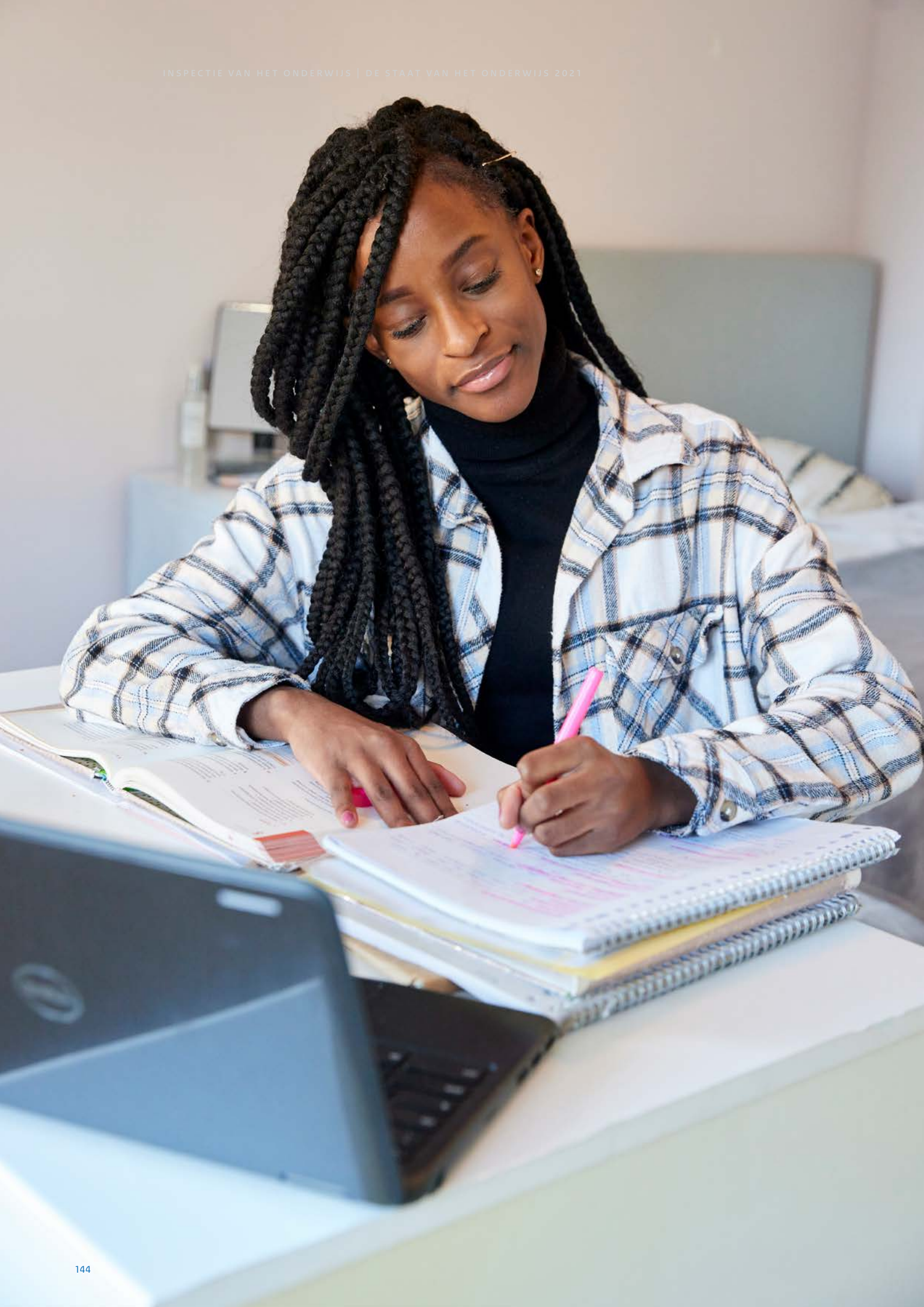


Voortijdig schoolverlaten



Na 3 jaar stijging is het percentage studenten onder de 23 jaar dat zonder startkwalificatie het mbo verlaat in 2020 gedaald naar 4,6%.

Bron: CBS, DUO & OCW, 2019; IvhO 2021.



Hoofdlijnen

Kwaliteit mbo-onderwijs tijdens coronapandemie zwaar onder druk • Sinds maart 2020 wordt het onderwijs in het mbo gedomineerd door afstandsonderwijs. Om meerdere redenen is afstandsonderwijs en het mbo geen gelukkig huwelijk. Digitale lessen op afstand sluiten in het algemeen niet goed aan bij de behoefte van mbo-studenten om praktische vaardigheden te leren, bij de motivatie van docenten voor het beroep en bij de socialiserende functie van het mbo-onderwijs. De beperktere mogelijkheden in de beroepspraktijkvorming door de pandemie maken de situatie voor het mbo nog nijpender. Daarbij komen nog de gevolgen voor de afname van de beroepsgerichte examens in de praktijk. Wat de gevolgen zijn voor studenten op de korte en langere termijn, zal later moeten blijken. Al met al kan het haast niet anders dan dat het onderwijs in het mbo heeft moeten inboeten op kwaliteit, ondanks alle inspanningen van besturen en docententeams. Dat deze periode tegelijkertijd ook positieve ervaringen voor een kleine groep studenten en kansen voor de toekomst in het onderwijs met zich meebrengt, is een schrale troost.

Studenten in kwetsbare positie • Voor studenten in een kwetsbare positie blijft aandacht vereist. Dat geldt vooral ook voor studenten die een niveau 2-opleiding volgen. Niet alleen omdat hun positie op de arbeidsmarkt kwetsbaar is, maar ook omdat ze, als ze opstromen naar een hoger opleidingsniveau dat meer kans biedt op een stevige positie op de arbeidsmarkt, in veel gevallen het diploma niet halen. De kwaliteitsagenda's van instellingen die vaak speerpunten bevatten gericht op deze doelgroep, zijn door de coronapandemie onder druk komen te staan. Belangrijk is dat er zo snel mogelijk weer ruimte komt om de focus te richten op de langetermijndoelstellingen.

Krimp en verbreding • Het aantal studenten in het mbo is in de schooljaren 2019/2020 en 2020/2021 nog steeds gegroeid, maar daar gaat de komende jaren een einde aan komen. De totale instroom is dit schooljaar voor het tweede jaar op rij gedaald, ondanks een opleving in de instroom van vmbo'ers in de bol-opleidingen, die toe te schrijven is aan de hogere slagingspercentages tijdens de coronapandemie. Een deel van de instellingen speelt in op krimp door samenwerkingsverbanden en fusies met elkaar aan te gaan, dikwijls ook om nog andere redenen. Daarbij bieden nieuwe flexibele trajecten, zoals voor het behalen van mbo-certificaten, instellingen de mogelijkheid om het Leven Lang Ontwikkelen vorm te geven en onderwijs te verzorgen aan andere doelgroepen. Zeker in het licht van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt als gevolg van de coronapandemie is het mogelijk dat instellingen een rol voor zichzelf zien in de om- en bijscholing van werkzoekenden.

Studiesucces schommelt • Het studiesucces in het mbo vertoonde de jaren vóór corona een lichte daling, maar steeg in 2020 weer. De vraag is hoe de bijzondere omstandigheden waarin het examenjaar afgesloten moest worden daaraan hebben bijgedragen. Om een volwaardig diploma toe te kennen hebben de instellingen de verantwoordelijkheid om de competenties van studenten in huidige cohorten voldoende op peil te brengen. Dat vraagt van instellingen energie en inventiviteit, van studenten flexibiliteit en uithoudingsvermogen en van de overheid de ruimte en middelen om hieraan vorm te geven.

De inspectie voerde tijdens de scholensluiting en aan het begin van het schooljaar 2020/2021 een monitoringsonderzoek uit naar de manier waarop het onderwijs zich aanpaste aan de corona-omstandigheden. Dit onderzoek bestond uit drie metingen (april 2020, juni 2020 en oktober 2020), waarbij we telkens een interview via telefoon- of beeldverbinding hielden met de besturen van vrijwel alle 63 bekostigde mbo-instellingen. Daarnaast hebben we zowel in juni als in september 2020 in totaal 18 opleidingen bezocht, waarbij we gesprekken voerden met studenten, docenten en opleidingsmanagers. In oktober 2020 hebben we een telefonisch interview gehouden met 30 van de ongeveer 110 niet-bekostigde mbo-instellingen. In dit hoofdstuk besteden we op verschillende plekken aandacht aan de uitkomsten van deze onderzoeken.

5.1 De student

In deze paragraaf hebben we, waar mogelijk, de recentste voorlopige cijfers meegenomen om eventuele gevolgen van de coronapandemie in beeld te brengen. Op sommige vlakken zien we (al) verschuivingen, op andere (nog) niet. De effecten van de pandemie zullen de komende jaren pas echt duidelijk worden.

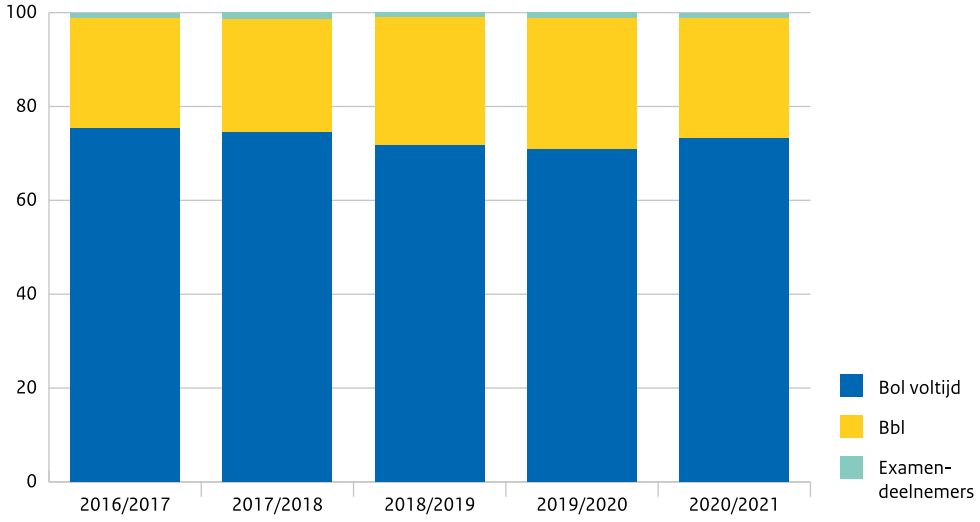
Populatie en instroom

Totaal aantal studenten neemt nog toe • In 2020/2021 is de totale studentenpopulatie aan bekostigde instellingen weer toegenomen ten opzichte van het voorgaande jaar, tot bijna 520.000 studenten. De instroom van eerstejaars is wel afgenomen. Sinds schooljaar 2015/2016 is de populatie gegroeid met 7,4 procent. Er zijn vooral meer niveau 4-studenten, namelijk 57,3 procent van het totale aantal studenten tegenover 51,5 procent 6 jaar eerder. Het aantal studenten op niveau 2 en 3 nam af naar respectievelijk 16,6 en 22,9 procent in 2020/2021. Het aandeel studenten in entreeopleidingen is na een paar jaar van groei de afgelopen 2 jaar min of meer stabiel met 3,2 procent in 2020/2021.

Alleen afname in Friesland • In alle provincies groeit de studentenpopulatie nog, alleen in de provincie Friesland is sprake van krimp. Daar hebben twee van de drie instellingen te maken met minder studenten. De meeste groei is er in de provincies Flevoland en Zuid-Holland. Bij agrarische onderwijscentra (aoc's) daalt de populatie vaker, bij regionale opleidingscentra (roc's) is vaker sprake van groei.

Instroom in bbl afgenomen • De instroom in het mbo is voor het tweede jaar op rij gedaald. In vergelijking tot een jaar eerder zijn in 2020/2021 ongeveer 4.300 studenten minder ingestroomd. Deze afname komt geheel voor rekening van de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Na een toename van het aandeel bbl-studenten sinds 2015/2016, nam de instroom in de bbl in 2020/21 zowel absoluut als relatief af (figuur 5.1a). Dit kan komen door de verminderde beschikbaarheid van werkplekken vanwege de coronacrisis. In lijn hiermee nam ook de instroom van studenten van 23 jaar en ouder af. De instroom in de beroepsopleidende leerweg (bol) groeide absoluut en relatief, ook door de hogere slagingspercentages in het voortgezet onderwijs (vo).

Figuur 5.1a Percentage instromers naar leerweg in de jaren 2016/2017-2020/2021 (n 2020/2021*=160.995)

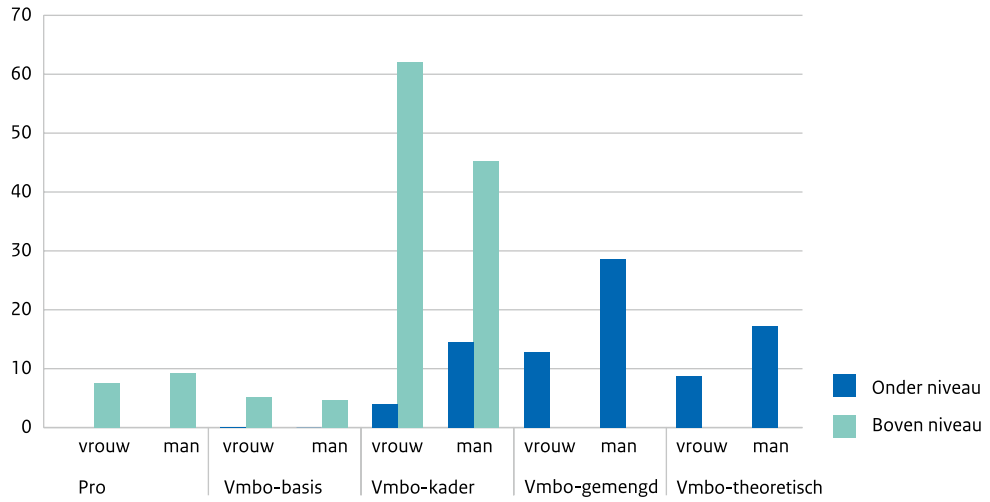


**voorlopige cijfers*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

Instroom vanuit praktijkonderwijs stijgt • Het aandeel instromers met een vmbo-t-diploma is in 2020/2021 met bijna 2 procentpunt toegenomen naar ruim 29 procent. Ten opzichte van 2019/2020 stroomden minder havisten en vwo'ers zonder diploma in. Dit komt waarschijnlijk doordat een groter deel van de leerlingen in het vo slaagde, door het vervallen van het centraal examen als gevolg van de coronasituatie. Al sinds 2015/2016 is er een absolute en procentuele toename van de instroom vanuit het praktijkonderwijs (pro) in het mbo. Een toenemend aantal pro-leerlingen stroomt in op niveau 2. Deze leerlingen volgen steeds vaker binnen hun praktijkschool de entreeopleiding en stromen daarna door naar niveau 2 (zie ook paragraaf 5.5).

Mannen met kaderdiploma veel lager geplaatst dan vrouwen • In schooljaar 2020/2021 is twee derde van de studenten geplaatst op het niveau dat op grond van de vooropleiding verwacht mag worden. Ruim 10 procent is onder dat niveau geplaatst en 23 procent erboven. Het aandeel studenten dat onder, op of boven het verwachte niveau terechtkomt, is de afgelopen jaren min of meer stabiel. Nieuwkomers worden het vaakst onder niveau geplaatst. Vrouwen worden vaker boven het verwachte niveau geplaatst en mannen vaker onder hun niveau (figuur 5.1b). Vmbo-kader-gediplomeerden worden relatief het vaakst boven hun niveau geplaatst. Dit komt doordat zij de laatste jaren, ook door het toelatingsrecht, steeds vaker op niveau 4 geplaatst worden, wat geldt als boven niveau. Maar mannen profiteren hier veel minder vaak van dan vrouwen.

Figuur 5.1b Percentage studenten dat onder of boven niveau geplaatst wordt, naar vooropleiding en geslacht in 2020/2021* (n=102.801)



**voorlopige cijfers*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

Opstroom

Minder opstroom • Sinds schooljaar 2016/2017 neemt het percentage studenten dat opstroomt vanuit niveau 2 en 3 af. Dit komt onder andere doordat in de afgelopen jaren een hoger percentage studenten op niveau of boven niveau werd geplaatst, waardoor zij al op een hoger niveau startten. In de sectoren zorg en welzijn en economie stromen meer studenten op naar een hoger niveau dan in de andere sectoren. Mogelijk komt dit doordat het arbeidsmarktperspectief voor afgestudeerden met een niveau 2-diploma in deze sectoren slechter is dan in andere sectoren (Gelderblom, Gravesteijn, De Vleeschouwer, & Stegehuis, 2016; Meng & De Lombaerde, 2019). Een diploma op niveau 3 of niveau 4 verbetert het arbeidsmarktperspectief. Vanuit niveau 2 (30,6 procent) stroomt een groter gedeelte op dan vanuit niveau 3 (18,9 procent). Van de opstromers vanuit niveau 2 stroomde in 2020 29,0 procent direct op naar niveau 4 (tabel 5.1a). Dit is meer dan een verdubbeling ten opzichte van 5 jaar eerder. Mogelijk heeft de Wet vroegtijdige aanmelddatum en toelatingsrecht in het mbo hiermee te maken. Door deze wet hebben studenten sinds 2018/2019 het recht om toegelaten te worden op de opleiding van hun keuze, als zij voldoen aan de vooropleidingseisen. Dit recht geldt dus ook voor studenten die opstromen van niveau 2 naar niveau 4.

Tabel 5.1a Percentage studenten dat opstroomt naar een hoger niveau vanuit niveau 2 in de jaren 2016-2020 (n 2020*=18.350)

	2016	2017	2018	2019	2020
Van niveau 2 naar 3	86,6	85,9	79,8	73,4	71,0
Van niveau 2 naar 4	13,4	14,1	20,2	26,6	29,0

**voorlopige cijfers*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

Opstroom leidt niet altijd tot diploma • Niet alle studenten die opstromen halen een diploma op het hogere niveau. Studenten die een grotere stap maken halen minder vaak een diploma dan studenten die een kleinere stap maken. Zo haalt van de studenten die van niveau 2 naar niveau 3 opstromen ruim twee derde een diploma, en van de studenten die van niveau 3 naar niveau 4 opstromen ongeveer driekwart. Dit percentage ligt een stuk lager voor studenten die van niveau 2 naar niveau 4 opstromen.

Van hen haalt ruim de helft een diploma op niveau 4. De stap van een niveau 2- naar een niveau 4-opleiding lijkt voor een groot deel van de opstromende studenten te groot te zijn. Maar voor een deel van de studenten met de wens om op te stromen is deze stap noodzakelijk, omdat er geen niveau 3-opleiding in dezelfde richting bestaat.

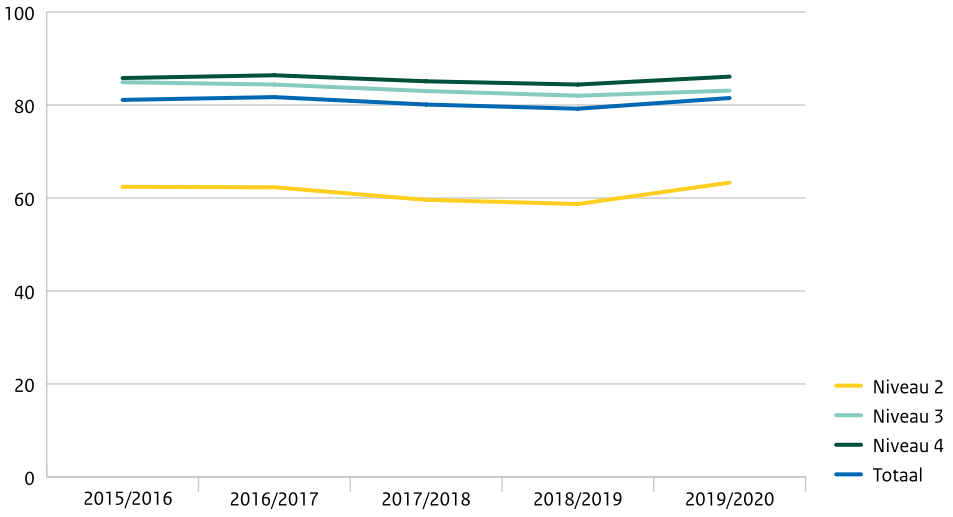
Zicht op opstroomwensen niveau 2-studenten kan beter • De begeleiding van studenten die willen opstromen kan beter (Inspectie van het Onderwijs, 2020h). Zo is de wens van studenten om op te stromen naar een hoger niveau niet altijd in beeld. Daarnaast zien veel opleidingen een belemmering in de zelfstandigere werkhouding die gevraagd wordt van studenten op niveau 3 en niveau 4. De studenten worden nu niet altijd begeleid naar steeds meer zelfstandigheid en het is de vraag wiens taak dit is: de taak van de niveau 2-opleiding van waaruit de student wil opstromen, of die van de niveau 3- of niveau 4-opleiding waar de student naar opstroomt. Instellingen hebben vaak nog geen beleid opgesteld over de begeleiding van studenten die de wens hebben om op te stromen. Dit bemoeilijkt het succesvol doorlopen van de vervolgopleiding voor studenten. Het is de verantwoordelijkheid van het bestuur om te zorgen voor instellingsbrede afspraken over de begeleiding van opstromende studenten.

Studiesucces

Meeste diploma's in de sector zorg en welzijn • In schooljaar 2019/2020 hebben ruim 150.000 studenten een mbo-diploma gehaald. De meeste diploma's werden behaald in de sector zorg en welzijn (bijna 35 procent). De instroom en het totaal aantal studenten in deze sector groeien sinds schooljaar 2016/2017. In totaal worden de meeste diploma's behaald op niveau 4 (ruim 45 procent).

Stijging diplomarendement • Na 2 jaar van daling is het percentage studenten dat het mbo verlaat met een diploma in 2019/2020 gestegen naar 81,5 procent (figuur 5.1c). Hierin kan hebben meegespeeld dat de examinering en diplomering in schooljaar 2019/2020 vanwege de coronapandemie anders was dan in andere jaren (zie paragraaf 5.3). De stijging van het diplomarendement is op alle niveaus te zien, en het sterkst op niveau 2. Vooral het diplomarendement van studenten met een westerse en met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie is sterk gestegen. In de berekening van het diplomarendement zijn diploma's van de entreeopleiding en eerdere diploma's die langer dan 6 jaar voor uitstroom werden gehaald, niet meegenomen. Van de studenten in de entreeopleiding verlaat 56,4 procent het mbo met een diploma. Dit percentage is hoger dan in voorgaande jaren.

Figuur 5.1c Percentage studenten dat gediplomeerd het mbo verlaat in de jaren 2015/2016-2019/2020 (n 2019/2020*=147.921)



**voorlopige cijfers*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

Vaker een passend diploma • In 2019/2020 haalden meer studenten dan voorgaande jaren een diploma dat past, of hoger is dan past, bij hun vooropleiding (tabel 5.1b). Het aandeel studenten dat een lager diploma haalt dan past bij hun vooropleiding is sinds 2014/2015 niet zo klein geweest. Vrouwen halen vaker dan mannen een passend of hoger diploma. Ook studenten zonder migratieachtergrond halen vaker een passend diploma dan studenten met een tweede generatie niet-westerse migratie-achtergrond. Het verschil is wel afgenomen ten opzichte van voorgaande jaren. Om te bepalen of een diploma passend is, is met terugwerkende kracht alleen naar de hoogst behaalde vooropleiding in het voortgezet onderwijs gekeken en niet naar behaalde diploma's in het mbo.

Tabel 5.1b Percentage studenten dat een passend diploma haalt in de jaren 2014/2015-2019/2020 (n 2019/2020=153.606)

	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020*
Diploma onder niveau	29,2	29,1	27,6	28,2	28,8	26,4
Diploma op niveau	43,8	45,4	46,1	45,2	44,6	45,1
Diploma boven niveau	27,0	25,5	26,3	26,6	26,6	28,5

**voorlopige cijfers*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

Percentage voortijdig schoolverlaters daalt • Het percentage studenten onder de 23 jaar dat zonder startkwalificatie het mbo verlaat, is in 2019/2020 na 3 jaar van stijging gedaald naar 4,6 procent. De daling van het percentage voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) geldt voor alle leerwegen en niveaus. Het percentage vsv'ers is hoger onder bbl-studenten dan onder bol-studenten. Ook de daling van het percentage vsv'ers is sterker in de bol dan in de bbl. Het is waarschijnlijk dat de economisch onzekere tijden als gevolg van de coronapandemie invloed hebben op het percentage vsv'ers. Pas volgend jaar is zichtbaar of er sprake is van een trendbreuk. Het is dan ook voorbarig om de daling van het percentage vsv'ers toe te schrijven aan de inzet op regionale samenwerking in de aanpak van het terugdringen van vsv (OCW, 2020).

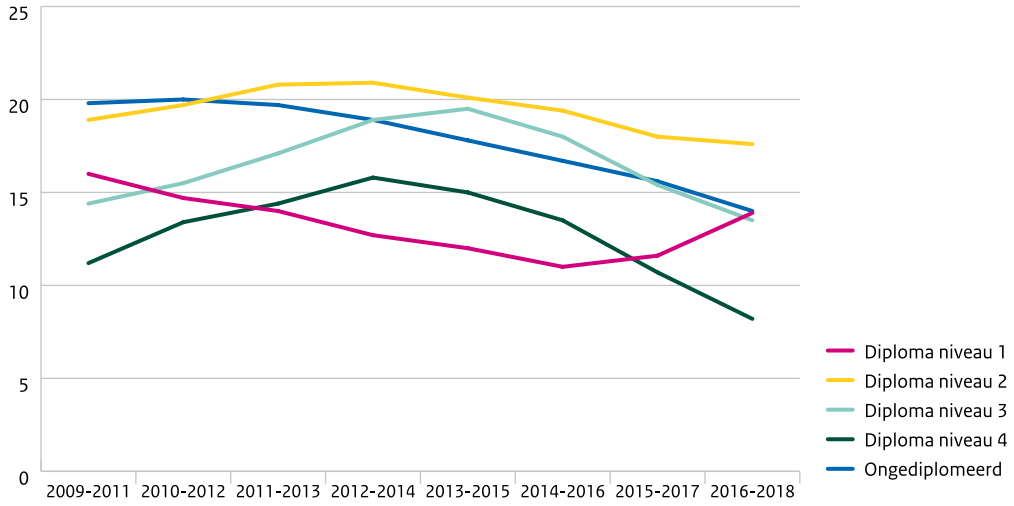
Prestaties taal en rekenen moeten in beeld zijn • De hogere vmbo-slagingspercentages in het schooljaar 2019/2020 (door het vervallen centraal examen) kunnen ervoor gezorgd hebben dat er onder dit schooljaar ingestroomde mbo-studenten grotere verschillen zijn in de beheersing van de basisvaardigheden taal en rekenen. Het mbo moet hierdoor meer inspanning leveren om de taal- en rekenvaardigheden van hun studenten te onderhouden of te verhogen, een opdracht die al complex was, omdat de prestaties op taal en rekenen in het voortgezet onderwijs sowieso, in internationaal opzicht, een dalende trend kennen (OECD, 2019). Het zicht op de prestaties in de basisvaardigheden in het mbo is echter beperkt. De prestaties van mbo-studenten op de centrale examens taal en rekenen worden namelijk niet stelselmatig gemonitord. Het is belangrijk dat er op stelselniveau zicht is op de taal- en rekenprestaties van studenten die het mbo verlaten richting arbeidsmarkt of vervolgonderwijs. Het ministerie van OCW, het College voor Toetsen en Examens en de Inspectie van het Onderwijs zouden hierover afspraken moeten maken.

Onderwijsresultaten variëren over domeinen • Opleidingen in de domeinen handel en onderne-merschap en media en vormgeving halen vaker langdurig resultaten onder de normen die de inspectie hanteert voor onderwijsresultaten dan andere opleidingen. Opleidingen in het groene domein, in de techniek- en procesindustrie en zorg en welzijn scoren juist minder vaak onder de norm. Die normen hebben niet alleen te maken met het aantal studenten dat een diploma behaalt, maar ook met het behoud van studenten in het eerste jaar van hun opleiding. Daarnaast is er een verband met de tevredenheid van studenten. Opleidingen die vaker onder de norm scoren, krijgen ook vaker een onvoldoende rapportcijfer van studenten in de JOB-monitor.

Arbeidsmarktsucces

Kans op een baan hangt steeds minder af van migratieachtergrond • Na het mbo hebben studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie nog steeds een kleinere kans op een baan dan studenten zonder migratieachtergrond, maar de verschillen zijn in het afgelopen decennium wel kleiner geworden (figuur 5.1d). Dat geldt alleen niet voor gediplomeerden op niveau 1. Bij hen is het verschil tussen studenten zonder en met een migratieachtergrond van de tweede generatie in de laatste jaren juist weer toegenomen.

Figuur 5.1d Verschil in baankansen* tussen studenten zonder migratieachtergrond en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie, naar uitstroomniveau (n 2016-2018=218.269)



**gecorrigeerd voor studentkenmerken en opleidingskenmerken*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021d, eigen berekeningen op basis van CBS-microdata

Baanverlies in coronacrisis vooral voor mbo-uitstromers op lage niveaus • In veel sectoren was de positie op de arbeidsmarkt van uitstromers uit het mbo zonder diploma of met een diploma op niveau 1 of 2 al vóór de coronacrisis kwetsbaar. Veel beroepen op de lagere mbo-niveaus verdwijnen door technologische ontwikkelingen of worden ingenomen door hoger opgeleiden (Meng & Sijbers, 2017; CMMBO, 2017). De positie op de arbeidsmarkt van deze groepen is daarnaast sterk conjunctuurafhankelijk: in vergelijking met gediplomeerden op niveau 3 en 4 hebben zij de meeste kans op werkloosheid in perioden van laagconjunctuur (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Hoewel voor alle werknemers met een mbo-achtergrond de kans op baanverlies sinds het uitbreken van de coronapandemie is toegenomen, nam deze kans voor werknemers zonder mbo-diploma of een diploma op niveau 1 of 2 het meeste toe. Zij werken vaak in branches met een arbeidsintensievere, persoonlijke dienstverlening, zoals de horeca, de schoonmaak, de facilitaire dienstverlening en de beveiliging. Juist die sectoren worden hard geraakt tijdens de coronacrisis. Daarnaast hebben uitstromers op niveau 1 en 2 relatief vaak een contract voor bepaalde tijd.

Economische krimp vraagt extra om aandacht voor arbeidsmarktrelevantie • De coronapandemie zet het arbeidsmarktperspectief voor afgestudeerden in beroepen met een matige arbeidsmarktpositie verder onder druk. De kans op werk in de administratieve en financiële sector, grafische beroepen en bepaalde sociale beroepen, zoals activiteitenbegeleider, was al klein vóór de coronacrisis, zeker op de lagere mbo-niveaus, maar is in deze periode doorgaans verslechterd (UWV 2020; Inspectie van het Onderwijs, 2019a; 2020g). Instellingen hebben de verantwoordelijkheid om hun studenten op te leiden voor de arbeidsmarkt en mee te bewegen met ontwikkelingen op die arbeidsmarkt, zowel wat betreft de inhoud van de beroepen als wat betreft het aantal op te leiden beroepsbeoefenaars. In tijden van economische crisis wordt deze verantwoordelijkheid voor responsiviteit op arbeidsmarktontwikkelingen nog pregnanter.

Doorstroom naar het hoger onderwijs

Leenstelsel verkleint motivatie om door te studeren in hoger onderwijs • In het schooljaar 2020/2021 is 44,1 procent van de mbo-studenten die in 2019/2020 hun niveau 4-diploma in de bol haalden, begonnen aan een opleiding in het hoger beroepsonderwijs (hbo). Dit is 3,5 procent meer dan in 2019/2020 en is vermoedelijk het gevolg van de corona-omstandigheden. In het algemeen nam het percentage mbo-studenten dat doorstroomt naar het hoger onderwijs (ho) in de afgelopen jaren af. Vooral de invoering van het leenstelsel in 2015 heeft het doorstroomgedrag van gediplomeerde mbo 4-studenten van de afgelopen jaren beïnvloed (Van den Broek, Cuppen, Ramakers, Termorshuizen, & Vroegh, 2020). De invloed van de aantrekkelijke arbeidsmarkt was minder groot. Deze impact is groter op studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en mannelijke studenten dan op studenten zonder migratieachtergrond en vrouwelijke studenten. Studenten zelf geven aan dat hun keuze om al dan niet door te stromen naar het hbo inderdaad wordt beïnvloed door financiële motieven, zoals de vrees om een studieschuld op te bouwen. Uit onderzoek onder meer dan 600 mbo 4-studenten blijkt dat de coronacrisis de leenangst verder heeft vergroot: een kwart van de respondenten is door de coronacrisis negatiever gaan denken over het leenstelsel (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

Deel mbo'ers vindt zichzelf niet geschikt voor hoger onderwijs • Niet alleen het leenstelsel is een belemmerende factor in de doorstroom naar het ho. Een deel van de studenten geeft aan dat ze denken dat ze het hbo niet aankunnen: dat het niveau te hoog is, hun zelfvertrouwen te laag en/of dat ze over te weinig studievaardigheden en zelfstandigheid beschikken (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Dat onderstreept het belang van een realistische informatievoorziening vanuit het hbo, voldoende ondersteuning van studieloopbaanbegeleiders in het mbo en een goede voorbereiding, bijvoorbeeld door studenten de mogelijkheid te bieden alvast vakken te volgen op hbo-niveau (Mulder & Cuppen, 2018; Mulder et al., 2019). Naast voorlichting over het leenstelsel en de financiële gevolgen van verder studeren kan dit eraan bijdragen dat studenten een realistisch beeld hebben van hun mogelijkheden en capaciteiten. Op die manier krijgen studenten die wel willen en kunnen doorstromen naar het hbo, maar nu belemmeringen ervaren, gelijke kansen om door te studeren in het hbo.

Mbo'ers' in hbo: minder overstap, wel meer uitval in eerste jaar • Ruim 1 op de 5 mbo 4-gediplomeerden die in 2018 begon aan een hbo-bacheloropleiding, viel binnen een jaar uit. Dat aandeel is al jaren veel hoger dan het uitvalpercentage onder studenten met een havodiploma, dat rond de 12 procent ligt. De uitval onder mbo-gediplomeerden die in het schooljaar 2019/2020 begonnen aan een hbo-opleiding en dus in de coronapandemie hun eerste jaar moesten afronden, was lager, maar nog steeds hoger dan van hun medestudenten met een havodiploma. Tegelijkertijd stappen studenten met een mbo-achtergrond in het eerste jaar van de hbo-bachelor beduidend minder vaak over op een andere opleiding dan studenten met een havodiploma (respectievelijk 17 en 26 procent in 2018). Mbo'ers hebben, als ze eenmaal het eerste jaar in het hbo gehaald hebben, een vergelijkbare kans hun bachelordiploma te halen als studenten met een havo-achtergrond: ruim 56 procent van de mbo 4-gediplomeerden die in 2014 begon met een hbo-bachelor had 5 jaar later zijn diploma gehaald, tegen een kleine 55 procent van de studenten met een havo-achtergrond.

Voorbereiding door keuzedelen • Mbo-instellingen proberen studenten onder meer voor te bereiden op een opleiding in het hbo met keuzedelen die gericht zijn op doorstroom in het hbo. Inmiddels zijn er veertien doorstroomkeuzedelen (SBB, 2019). Steeds meer (oud) hbo-studenten met een mbo-diploma hebben een doorstroomkeuzedeel gevolgd. Ruim vier op de tien studenten die in 2019/2020 begonnen aan een hbo-opleiding, geeft aan dat ze in het mbo zo'n doorstroomkeuzedeel hebben gevolgd. De eerste indicaties zijn dat deze studenten een betere aansluiting met het hbo ervaren dan studenten die geen doorstroomkeuzedeel hebben gevolgd. Maar een direct verband tussen het volgen van een doorstroomkeuzedeel en studiesucces in het hbo is nog niet gevonden (Van den Broek, Warps, Cuppen, Termorshuizen, & Lodewick, 2020). Omdat het aanbod aan keuzedelen zich blijft ontwikkelen, evenals de status ervan – vanaf het huidige schooljaar telt het keuzedeel mee voor het diploma – is het belangrijk dat instellingen de bijdrage die deze keuzedelen hebben aan het vervolgsucces van hun studenten in het ho monitoren.

5.2 Het bestuur

Kwaliteitszorg

Kwaliteitszorg en ambitie bij 1 op 5 besturen onvoldoende • In de schooljaren 2017/2018 tot en met 2019/2020 hebben we bij meer dan de helft van de bekostigde besturen het kwaliteitsgebied kwaliteitszorg en ambitie onderzocht. Bij 29 van 37 besturen oordeelden we dat de kwaliteitszorg en ambitie voldoende of goed was. Bij ongeveer 1 op 5 besturen was deze onvoldoende (tabel 5.2a). Bij al deze besturen was de standaard Kwaliteitszorg onvoldoende, in een enkel geval samen met de standaarden Kwaliteitscultuur en/of Verantwoording en dialoog. Bij de 7 besturen die voor kwaliteitszorg en ambitie de waardering Goed kregen, was in elk geval de kwaliteitscultuur goed.

Tabel 5.2a Oordelen voor kwaliteitszorg en ambitie in de periode 2017/2018- 2019/2020

	Aantal besturen
Onvoldoende	8
Voldoende	22
Goed	7
Totaal	**37**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

Systeem van kwaliteitszorg niet effectief • Bij de instellingen met onvoldoende kwaliteitszorg is er vaak wel een systeem van kwaliteitszorg, maar is het niet effectief: het draagt niet systematisch bij aan de verbetering van het onderwijs. De beoordeling van de onderwijs- en examenkwaliteit is in veel gevallen van onvoldoende kwaliteit. Bijvoorbeeld doordat die niet systematisch wordt aangepakt, de zelfevaluaties van de teams kwalitatief niet voldoen, de analyse te weinig grondig is, of de focus van het bestuur te eenzijdig is op kwantitatieve gegevens en te weinig op minder snel meetbare aspecten van onderwijskwaliteit. Daarnaast zijn vaak de doelen van de instelling te weinig concreet, waardoor de voortgang moeilijk te bepalen is en ontbreekt de relatie met de doelen die opleidingsteams stellen. Daardoor kan het beleid niet goed doorwerken. Ten slotte blijft de kwaliteitszorgcyclus vaak steken bij de eerste stap van het formuleren van de doelen en maatregelen. Vervolgens sturen het bestuur en het management te weinig op die acties en wordt binnen de instelling te weinig beoordeeld of ze voldoende effectief waren om het doel te behalen.

Goede kwaliteitscultuur • Bij instellingen met een goede kwaliteitscultuur is sprake van een professionele en transparante kwaliteitscultuur die boven de basiskwaliteit uitstijgt. Deze instellingen hebben gemeenschappelijk dat het bestuur een duidelijke voorbeeldfunctie vervult wat betreft de waarden van de instelling. We zien bijvoorbeeld dat het bestuur professionele ruimte biedt, initiatieven stimuleert, vertrouwen geeft, transparant communiceert en toegankelijk is. Tegelijkertijd biedt het bestuur heldere kaders, toont lef als dat moet en is zichtbaar waar dat nodig is. Bij al deze instellingen zijn de opleidingsteams eigenaar van de kwaliteit van het onderwijs bij de teams. Dankzij het vertrouwen dat zij krijgen, dragen zij bij aan een kwaliteitscultuur waarin zij niet alleen verantwoordelijk zíjn maar zich ook verantwoordelijk vóélen voor de kwaliteit van het onderwijs. Wat wij dan zien, zijn betrokken en bevlogen medewerkers, die ruimte krijgen voor professionalisering en zich gesteund en gestimuleerd voelen door het management.

Kort-cyclische kwaliteitszorg in coronacrisis • Tijdens de coronapandemie bleek het voor besturen een uitdaging om zicht te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs op afstand. Daarbij vroeg de omslag in het onderwijs ook om een herijking van het begrip onderwijskwaliteit en van de normering: wat is goed onderwijs in deze omstandigheden, welk effect willen we zien, wat willen we de student minimaal bieden en wat mogen we van het personeel verwachten? Daarbij moest het zicht ook anders tot stand komen dan voorheen; veel vanzelfsprekendheden vielen weg bij het werken en studeren vanuit huis. Instellingen hebben frequenter dan anders enquêtes uitgezet onder studenten, om zicht te krijgen op hun welzijn en de tevredenheid over het onderwijs en de begeleiding. Ook bij medewerkers werd

gepeild hoe zij het onderwijsgeven ervaarden en wat zij nodig hadden aan ondersteuning. Dat leidde dikwijls tot aanpassingen in het onderwijs, bijvoorbeeld een beperking van de begeleide onderwijstijd, geïntensiveerde communicatie of tot een extra professionaliseringsaanbod.

Langetermijnambities onder druk • In het begin van de coronapandemie lag de focus van het beleid van besturen vrijwel alleen op de continuïteit van het onderwijs. Besturen maakten zich toen al zorgen over wat dat zou betekenen voor de ambities op de langere termijn en de uitvoering van de activiteiten in het kader van de kwaliteitsagenda, zoals die voor jongeren in een kwetsbare positie en de aansluiting met de regionale arbeidsmarkt. Na de zomer waren sommige instellingen er nog niet over uit wat ze daarmee gingen doen, of parkeerden de ontwikkeling van bepaalde beleidsthema's voorlopig, al was het maar om de belasting van medewerkers niet nog verder te vergroten. Andere instellingen begonnen met het herijken of opnieuw prioriteren van hun speerpunten, om daarmee in te spelen op de nieuwe werkelijkheid. Ook opleidingsteams worstelden met de langetermijndoelen, nu de doorgang van het primaire proces zo veel aandacht vroeg.

Financiën

Toename onderwijsgevend personeel in lagere schalen • De personele lasten zijn de afgelopen 5 jaar toegenomen, zowel in absolute zin als in percentage van de totale uitgaven. In 2019 groeiden de personeelslasten met 3,5 procent naar ruim 4 miljard euro. Dat is bijna driekwart van de totale uitgaven van de instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2020f). De toename van de personele lasten is slechts deels te verklaren uit een toename van het aantal werknemers (met 1,5 procent). Deze groei zit geheel in de toename van onderwijsgevend personeel en ligt ongeveer in lijn met de toename van het aantal studenten. De toename van personeelslasten komt ook niet door een toename van hogere functies. Er is juist sprake van een toename van onderwijsgevend personeel in de lagere schalen. Een mogelijke verklaring voor de gestegen personeelslasten is een snellere doorgroei van werknemers binnen de schalen. In het mbo zijn in 2019 ongeveer 46.000 fte werkzaam, waarvan 57 procent onderwijsgevend en 38 procent onderwijsondersteunend.

Financiële positie sector is goed • Voor het vijfde jaar op rij sloot de sector het jaar af met een positief resultaat, dat in 2019 51,5 miljoen euro bedroeg (Inspectie van het Onderwijs, 2020f). Wel stegen de totale lasten in 2019 (à 5,4 miljard euro) harder dan de totale baten (à 5,5 miljard euro). Daardoor is het totale eigen vermogen van de sector minder hard gestegen dan in 2018. De financiële kengetallen van de afzonderlijke instellingen zijn, naast die van de sector als geheel, ook goed te noemen. Wel was het resultaat over 2019 bij 17 instellingen negatief en dat is een toename ten opzichte van 2018. Mogelijk komt dit door de inzet van opgebouwde reserves voor investeringen in de kwaliteit. In de afgelopen jaren stond steeds een handvol instellingen onder aangepast financieel toezicht. In 2019 was dat er nog 1 (een aoc) en op 1 augustus 2020 stond geen enkele mbo-instelling meer onder aangepast financieel toezicht.

Prognoses goed, maar toekomst onzeker • Als we afgaan op de prognoses van de instellingen in hun jaarverslagen, dan ziet de financiële positie van de sector er ook voor de periode 2020-2022 gunstig uit (Inspectie van het Onderwijs, 2020f). De rentabiliteit schommelt in die periode enigszins en daalt naar een waarde rond de nul. Dat wil niet zeggen dat het resultaat van de instellingen zorgelijk is. Het betekent eerder dat de instellingen hun inkomsten inzetten voor het onderwijs en daarop gerichter sturen. In deze prognoses waren de financiële gevolgen van corona nog niet verwerkt. Dit maakt de toekomst onzeker. Vanwege mogelijke extra lasten, maar ook omdat mbo-instellingen naast de rijksbekostiging van meer geldstromen afhankelijk zijn, zoals maatwerktrajecten en andere vormen van scholing voor bedrijven.

5.3 De opleidingen

Didactisch handelen

Een goede les kenmerkt zich door effectieve interactie • Bij de meeste onderzochte opleidingen is het didactisch handelen tenminste voldoende (tabel 5.3a). De geobserveerde lessen vertonen in het algemeen een heldere opbouw en een stevige verbinding met de beroepspraktijk. In goede lessen is er daarnaast een effectieve interactie tussen docent en studenten. De docent die vragen stelt en doorvraagt tot hij goed in beeld heeft waar de student staat in zijn leerproces, is in staat zijn instructie en feedback zo in te richten dat deze aansluit bij de leerbehoefte van de student. Bovendien peilt hij zo niet alleen of de leerdoelen behaald zijn, maar zet hij door het vragen zelf de student aan tot nadenken en geeft hij de student inzicht in zijn eigen leerproces.

Tabel 5.3a Oordelen over het didactisch handelen in de periode 2018/2019-2019/2020

	Aantal opleidingen
Onvoldoende	3
Voldoende	66
Goed	5
Totaal	**74**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

Taal- en rekenlessen nog steeds minder effectief • Aandacht voor de taal- en rekenlessen blijft nodig. Regelmatig zien we dat vooral de taallessen te weinig aansluiten bij de doelgroep. Dat kan in de vorm zitten, bijvoorbeeld hoofdzakelijk digitaal en zelfstandig werken, of juist eenzijdig een frontaal-klassikale les. Maar ook in de inhoud, die te vaak geen relatie heeft met het beroep waarvoor de studenten worden opgeleid. Daardoor zijn de studenten te weinig betrokken en is het leereffect gering.

Differentiëren blijft lastig • Hoewel het veld het belang van differentiatie erkent, blijft het een uitdaging om in te spelen op de individuele verschillen en leerbehoeften van studenten. Docenten vinden het lastig om differentiatie toe te passen (Inspectie van het onderwijs, 2021a). Toch zijn er teams die erin slagen differentiatie gestructureerd vorm te geven. Zij doen dat op verschillende wijzen, bijvoorbeeld door hun onderwijsconcept vraaggericht te maken en studenten op basis van hun leerdoelen keuzes te geven in het (modulaire) onderwijsprogramma. Of ze organiseren het onderwijs praktijknabij en groeperen studenten op opgedane praktijkervaring, gewenste beroepspraktijk of persoonlijkheidskenmerken. En als laatste zijn er teams die differentiëren naar bijvoorbeeld opleidingsduur, tempo- of niveauverschillen. Dat kan op individueel niveau tot uitdrukking komen in gepersonaliseerde leeromgevingen, en in ondersteuning van studenten met achterstanden door extra verwerkingsopdrachten en zelfontwikkeld leermateriaal. Maar het wordt ook groepsgewijs gerealiseerd in bijvoorbeeld excellentietrajecten.

Het team is aan zet • Cruciaal voor een succesvolle invoering van meer differentiatie in het onderwijs, is dat het team zelf de handschoen oppakt en zich committeert aan een gezamenlijk ontwikkelde visie. Dat kost vaak tijd, lef en doorzettingsvermogen en vraagt om vertrouwen in elkaar. Essentieel is dat teams investeren in het echt leren kennen van de studenten, bijvoorbeeld in de intake of een introductieweek. Daarnaast helpt het om studenten, bedrijfsleven en externe deskundigen om feedback te vragen op differentiëren en deze mee te nemen in de kwaliteitszorgcyclus. Het vraagt ook om bewust personeelsbeleid met aandacht voor de teamsamenstelling. Wat voor studenten geldt, geldt evenzogoed voor docenten: differentiatie naar rollen en taken zorgt ervoor dat iedereen kan doen wat bij hem of haar past.

Differentiatie levert veel op • De winst van het gestructureerd en beredeneerd inbedden van differentiatie in het onderwijsproces is groot. Docenten zien dat studenten meer betrokken zijn: ze stellen gerichter vragen, nemen meer initiatief en tonen meer zelfvertrouwen en verantwoordelijkheid.

5
HAVEP

Docenten ervaren meer plezier in hun werk, hebben meer connectie met de studenten en zijn meer bezig met de kern van het beroepsonderwijs. En zowel studenten als docenten ervaren meer betrokkenheid van het werkveld en een betere onderlinge relatie, gebaseerd op gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijds respect.

Onderwijs op afstand minder effectief • In de coronaperiode vond het onderwijs in het mbo aanvankelijk helemaal, en vanaf de zomer 2020 voor een groot deel, op afstand plaats (Inspectie van het Onderwijs 2020a; 2020b; 2020c). Het bleek een enorme uitdaging om in zeer korte tijd een aantrekkelijk aanbod aan onderwijs te ontwikkelen dat aansluit bij de behoeften van de praktijkgerichte mbo'er. Veel onderwijs in de beroepsgerichte vaardigheden laat zich moeilijk in een les op afstand gieten. Uit onze gesprekken met studenten én docenten bleek dat beide groepen het afstandsonderwijs als een verarming van het onderwijs zien. Vooral de interactie als wezenlijk bestanddeel van effectief onderwijs stond onder druk. Studenten ervoeren een hogere drempel om vragen te stellen door het digitale medium. Docenten misten de mogelijkheden direct feedback te geven, mee te kijken en vragen te stellen bij de taakuitvoering van de student. Ze konden moeilijk peilen of studenten ook daadwerkelijk betrokken waren bij de les. Het kan niet anders of de effectiviteit van het onderwijs moet hieronder te lijden hebben gehad.

Fysieke lessen met beperkingen • Na de zomer werd gemiddeld 30 procent van de lessen weer fysiek op locatie gegeven. De lessen vonden vaak in kleinere groepen plaats, wat docenten de gelegenheid bood meer aandacht te schenken aan het leerproces van individuele studenten in plaats van het klassenmanagement, een vaak al langer gekoesterde wens van opleidingsteams. Maar ook bij de fysieke lessen was afstand een belemmerende factor voor interactie en het geven van feedback. Doordat studenten onderling en tot hun docenten 1,5 meter afstand moesten houden, konden docenten minder goed meekijken met studenten die om feedback vragen, was groepswerk niet goed mogelijk en verminderde de interactie en dynamiek tussen studenten onderling.

Afstandsonderwijs in de toekomst • Toch zijn de meeste instellingen het erover eens dat het afstandsonderwijs ook voordelen heeft. Het biedt in potentie veel mogelijkheden voor differentiatie en meer gepersonaliseerd onderwijs. Sommige studenten varen wel bij de vrijheid om in eigen tempo te kunnen werken aan uitdagingen op hun niveau, zo heeft de coronaperiode ook aangetoond. Deze studenten vinden het positief dat ze meer regie en eigenaarschap hebben over hun eigen leerproces. Ook vanwege de logistieke voordelen van afstandsonderwijs kan een duurzame omslag naar een onderwijsconcept met een evenwichtige balans tussen onderwijs op de instelling en op afstand, kansrijk zijn. Dat vraagt van besturen en opleidingsteams om een heldere visie op de voorwaarden waaronder de verschillende manieren van onderwijs elkaar kunnen versterken. Eén voorwaarde is zonder meer de verdere ontwikkeling van de didactiek in het digitale onderwijs van docenten. Dat vraagt om een investering waarvoor ruimte en tijd nodig is.

Beroepspraktijkvorming

Studenten en bedrijven voorbereid op beroepspraktijkvorming • Bij de meeste onderzochte opleidingen is de beroepspraktijkvorming (bpv) ten minste voldoende (tabel 5.3b). Vrijwel alle opleidingen informeren zowel studenten als leerbedrijven, zodat de verwachtingen van de opleiding omtrent de bpv vooraf duidelijk zijn. Dit doen zij bijvoorbeeld door het organiseren van gastlessen, het vooraf delen van de praktijkopdrachten en het laten maken van een persoonlijk ontwikkelplan door studenten, waarin zij aangeven welke vaardigheden ze in de bpv willen ontwikkelen. Een deel van de opleidingen matcht de studenten aan de beschikbare leerbedrijven. Dit doen zij op basis van de leerdoelen, competenties en persoonlijke kenmerken van de studenten.

Tabel 5.3b Oordelen over de beroepspraktijkvorming in de periode 2018/2019-2019/2020

	Aantal opleidingen
Onvoldoende	4
Voldoende	64
Goed	6
Totaal	**74**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

Goede begeleiding cruciaal • Het leereffect van de bpv voor de studenten is het grootst als er een goede verbinding is tussen de bpv en de lessen op school. Zicht op de voortgang van de studenten zorgt ervoor dat opleidingen op tijd kunnen bijsturen als studenten te weinig leren tijdens de bpv. De opleidingen verkrijgen dit zicht door tijdens de bpv-periode meermaals contact te hebben met de leerbedrijven en gesprekken te voeren met de studenten. Ook bekijken de opleidingen de opdrachten die de studenten maken. Toch voldoet de begeleiding niet helemaal aan de verwachtingen van de studenten. Uit de JOB-monitor blijkt dat ruim een kwart van de bol-studenten ontevreden is over de begeleiding vanuit de opleiding bij de bpv (JOB, 2020). Ook vindt ongeveer een kwart van de studenten dat de opdrachten vanuit school niet aansluiten bij het werk op de bpv-plek.

Aandachtspunten • Uit de opleidingsonderzoeken volgen ook enkele aandachtspunten. Zo kan de informatievoorziening aan studenten en leerbedrijven verbeterd worden, zowel inhoudelijk als qua tijdigheid. Zeker de communicatie met leerbedrijven over de begeleiding aan studenten met een extra ondersteuningsbehoefte kan beter. Nu zijn leerbedrijven niet altijd van tevoren op de hoogte van de ondersteuningsbehoefte van de studenten, waardoor zij de begeleiding van deze studenten niet altijd van tevoren goed kunnen inrichten en de begeleiding niet passend is. Ook krijgen we signalen van studenten dat het moeilijk is om een stageplaats te vinden. Ook vóór de coronapandemie al, had een op de vijf studenten moeite met het vinden van een stageplaats, waarbij er wel verschillen zijn tussen sectoren (JOB, 2020). De begeleiding bij het vinden van een stageplaats blijft daarom een belangrijk aandachtspunt.

Stagediscriminatie • Niet alle studenten vinden met hetzelfde gemak een stageplaats. Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond moeten vaker meer brieven schrijven om een stageplaats te vinden dan studenten zonder migratieachtergrond. Bij het Meldpunt Stagediscriminatie van de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) zijn in schooljaar 2019/2020 47 meldingen van stagediscriminatie binnengekomen, ten opzichte van 62 meldingen in het jaar ervoor. In enkele gevallen kon stagediscriminatie aangetoond worden en heeft het Meldpunt Stagediscriminatie maatregelen genomen. Stagediscriminatie wordt niet altijd gemeld en bespreekbaar gemaakt, eerder wordt ervoor gekozen om een ander leerbedrijf te zoeken (Van Kapel & Bellaart, 2016; SER, 2019). In onze onderzoeken gericht op de bpv zien we dat er vooral aandacht aan stagediscriminatie wordt geschonken in bij de opleiding bekende voorkomende gevallen en minder in preventieve zin. Het is voor alle studenten van belang dat stagediscriminatie op de agenda staat, zodat opleidingen en studenten het herkennen en ernaar kunnen handelen.

Minder stageplaatsen • Als gevolg van de coronapandemie zijn er aan het begin van schooljaar 2020/2021 minder stageplaatsen dan een jaar eerder (SBB, 2020b). Wel zijn er grote verschillen tussen de sectoren. Zorg en welzijn, horeca, toerisme, recreatie, luchtvaart en office worden door instellingen genoemd als sectoren waar grote tekorten zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2020a; 2020b; 2020c). Instellingen maken zich zorgen dat de tekorten verder oplopen en het steeds moeilijker wordt om studenten aan een stageplaats te helpen. Dit heeft tot gevolg dat studenten vertraging oplopen. Naast het tekort aan stageplaatsen, maken instellingen zich ook zorgen over de kwaliteit van de stageplaatsen die er wel zijn. De begeleiding van studenten staat onder druk, enerzijds omdat de druk op de sector hoog is en anderzijds omdat er bij het leerbedrijf thuisgewerkt wordt. Dat is niet alleen nu een probleem, maar roept ook de vraag op of studenten de juiste vaardigheden voor in de latere beroepspraktijk wel voldoende aanleren.

Studenten maken zich zorgen over afronden opleiding • Tussen maart en november 2020 hebben we meerdere signalen binnengekregen van studenten en hun ouders dat zij geen stageplaats konden vinden vanwege de coronapandemie. Hierdoor maken studenten zich zorgen of zij hun opleiding binnen de gestelde tijd kunnen afronden, of dat zij uitgeschreven worden als zij niet snel genoeg een stageplaats vinden. Daarnaast zijn er ook melders die zich zorgen maken over het mogelijk ziek worden, of besmetten van andere personen op hun stageplaats. Studenten ervaren niet altijd voldoende begeleiding vanuit de opleiding bij deze problemen.

Beroepsgerichte vaardigheden opdoen • Door de beperkingen als gevolg van de coronapandemie krijgen studenten minder kans om zich volledig te ontwikkelen. Het onderwijs op afstand sluit minder aan op de leerbehoeften van de studenten. Zo is er minder gelegenheid om praktijkervaring op te doen, terwijl dat juist een belangrijke component is van het praktijkgerichte onderwijs dat in het mbo gegeven wordt. Veel studenten hebben te maken gekregen met afgebroken of verplaatste stages. Waar opleidingen aan het begin van de pandemie veelal kozen voor het verplaatsen van stages en het aanbieden van vervangende opdrachten, zochten zij naarmate deze periode langer duurde juist vaker naar alternatieve stageplaatsen. Dit waren zowel plaatsen in dezelfde branche als in andere branches waar dezelfde werkprocessen uitgevoerd konden worden. Daarnaast zijn steeds vaker creatieve oplossingen nodig om voor voldoende stageplaatsen te zorgen, bijvoorbeeld het inrichten van een coronatestlocatie om daar de bpv te laten plaatsvinden.

Examinering en diplomering

Kwaliteitsborging examinering moet nog steeds beter • In gesprekken met examencommissies merken we dat zij bewuster worden van hun rol en verantwoordelijkheid. Toch slaagt ruim een kwart van de onderzochte commissies er niet in de kwaliteit vóór, tijdens en na de examinering voldoende te borgen (tabel 5.3c). Deze examencommissies vertrouwen te veel op de deskundigheid van de examinatoren op school en in de praktijk, waardoor zij geen zicht hebben op het verloop van de examens en de totstandkoming van de beoordeling. Daardoor kunnen zij niet instaan voor de gelijkwaardigheid van de examens en de beoordeling. Soms is er wel zicht op eventuele tekortkomingen, maar ontbreekt het aan een analyse van de oorzaken. Of opleidingsteams geven onvoldoende gehoor aan de volgens de examencommissie benodigde verbeteringen. Het bevoegd gezag moet de teams hier dan op aansturen. Verder stellen sommige examencommissies onvoldoende objectief vast of studenten voldoen aan de voorwaarden om een diploma te halen. Soms is de controle puur administratief en wordt onvoldoende gekeken naar de kwaliteit van onderliggende bewijsstukken. In enkele gevallen worden diplomabesluiten genomen op basis van incomplete dossiers. Daardoor kan niet vastgesteld worden of een student wel aan alle eisen voldoet. Ten slotte voldoen in enkele gevallen examencommissies niet aan de wettelijke eis om zich in een jaarverslag te verantwoorden over de werkzaamheden en de examenkwaliteit van de opleidingen. Bij voldoende functionerende examencommissies kan de verantwoording betekenisvoller, met minder beschrijving en meer reflectie op de bereikte examenkwaliteit.

Tabel 5.3c Oordelen over kwaliteitsborging examinering en diplomering in de periode 2017/2018-2019/2020 (in percentages, n=121)

	Percentage opleidingen
Onvoldoende	28
Voldoende	67
Goed	5
Totaal	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

Examinering tijdens corona in aangepaste vorm • Uit onze monitoronderzoeken (Inspectie van het Onderwijs, 2020a; 2020b) komt naar voren dat vrijwel alle examencommissies noodgedwongen vaker met teams en het bestuur overlegden over aanpassingen in de examinering. In verschillende

instellingen had dit tot effect dat het belang van examinering meer op de kaart kwam te staan, en dat de examencommissie zichtbaarder werd en zijn borgende rol meer oppakte. Vooral voor de laatstejaarsstudenten pasten instellingen de examens aan, voor de overige studenten werden examens vaak uitgesteld. De meest voorkomende aanpassingen zaten in alternatieve manieren van afnemen en de vervanging van examens in de bpv door examens op school. Zo namen scholen examens en eindgesprekken digitaal af, maakten ze gebruik van criteriumgerichte interviews, vervingen ze proeven door eindexamenopdrachten en simulaties en zetten ze ook formatieve gegevens in als examenbewijsmateriaal. Laatstejaarsstudenten hebben dus soms op andere gronden diploma's ontvangen dan in voorgaande jaren, wat mogelijk bijdroeg aan het gestegen diplomarendement. Bij een aantal instellingen vervielen de rekenexamens en de examens van de keuzedelen, die voor dit cohort nog niet meetellen voor de slaag/zakbeslissing.

Studenten last van uitstel examens • In het najaar van 2020 maakte de helft van de bevraagde 600 laatstejaarsstudenten op niveau 4 zich zorgen over de doorgang van hun examens (Inspectie van het onderwijs, 2021e). Dat die zorg niet altijd onterecht is, bleek uit de signalen over examens die wij tussen maart en november 2020 ontvingen van studenten en ouders. Studenten en ouders maken zich daarnaast vooral zorgen over gezondheidsrisico's bij examinering op locatie, en de gebrekkige voorbereiding op examens door herhaalde uitval van lessen. Ook hadden studenten last van de logistieke problemen waar instellingen bij de examinering tijdens corona mee kampten. De beschikbaarheid van voldoende praktijkruimten voor de afname van examens was bijvoorbeeld een knelpunt voor instellingen. Studenten klaagden over lastminute-oproepen voor examens, of juist annuleringen vanwege surveillanten die niet aanwezig waren. Andere signalen lagen vooral op het vlak van communicatie en administratie: kwijtgeraakte (opnames van) examens, verkeerde of niet-geregistreerde resultaten en diploma's die niet bij de student aankwamen, of niet geregistreerd werden in het diplomaregister. Van deze laatste soort signalen ontvingen we er ongeveer evenveel als in andere jaren.

Herijking visie op examinering • Besturen en examencommissies voorzien ook in schooljaar 2020/2021 en daarna wijzigingen in de examinering (Inspectie van het Onderwijs, 2020c; 2021b). Aanvankelijk noodgedwongen vanwege corona, maar ook daarna, doordat de pandemie eerder ingezette ontwikkelingen heeft versneld. Een goed voorbeeld hiervan is de inzet bij de diplomabeslissing van formatief verkregen informatie uit het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021b; Willemse en Van der Neut, 2020). Examencommissies kunnen meer informatie over examinering in de coronaperiode ophalen door het proces met geëxamineerde studenten te evalueren (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Voor sommige examencommissies zijn de ontwikkelingen aanleiding om hun visie op examinering te herijken. Evaluatie van de coronaperiode met studenten kan nuttige lessen opleveren om de visie aan te scherpen en de diplomawaarde te borgen.

Handhaven diplomawaarde punt van zorg • De komende jaren blijft aandacht voor de diplomawaarde van belang, omdat aankomende diplomakandidaten een groter deel van hun opleiding te maken hebben gehad met de gevolgen van de coronacrisis. Vooral de mogelijkheden om de bpv af te kunnen ronden, vormen hierbij een struikelblok. Ook de examinering in de beroepspraktijk is niet altijd mogelijk, waardoor instellingen vaker gebruik maken van simulaties. Sommige besturen geven aan dat, ondanks hun inspanningen om een volwaardige opleiding te blijven bieden, verlenging van de studieduur onvermijdelijk lijkt om de diplomawaarde te garanderen (Inspectie van het Onderwijs, 2020b).

Vavo

Examinering vavo goed verlopen • Door de sluiting van de scholen moesten voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo)-afdelingen de afname van de examens aanpassen. Zo zijn examens in kleinere groepen op locatie afgenomen of is er gekozen voor andere toetsvormen, waardoor afname op locatie niet nodig was (Inspectie van het Onderwijs, 2020e). Doordat de centraal examens net als in het vo niet doorgingen, was het mogelijk om resultaatverbeteringstoetsen (RV-toetsen) in te zetten. Deze RV-toetsen boden studenten een extra kans om de cijfers van de schoolexamens te verhogen, naast de reguliere herkansingen die vavo-afdelingen in hun Programma van Toetsing en Afsluiting

hadden opgenomen. De teams van de vavo-afdelingen die we gesproken hebben, gaven aan dat ze het belangrijk vonden om de kwaliteit van de RV-toetsen te bewaken. Zo maakten ze vóór het opstellen van de toetsen afspraken over uitgangspunten waar de toetsen aan moesten voldoen en hebben er vooraf kwaliteitscontroles plaatsgevonden. Uit evaluaties die de vavo-afdelingen hebben uitgevoerd, bleek dat veel afdelingen de mogelijkheden om online-examens en RV-toetsen af te nemen in de komende jaren willen behouden. Ondanks dat, hechten veel vavo-afdelingen wel aan de centraal examens. De aangepaste afname van de examens is zonder veel problemen verlopen, maar leidde wel tot een hogere werkdruk. De instroom bij de vavo-afdelingen van mbo-instellingen is in het schooljaar 2020/2021 fors lager dan andere jaren. Een verklaring hiervoor is dat de slagingspercentages in het vo het afgelopen schooljaar een stuk hoger lagen.

Sociale veiligheid

Meldingen vertrouwensinspecteurs • Ouders, leerlingen, docenten, directies en besturen, maar ook vertrouwenspersonen, kunnen vertrouwensinspecteurs raadplegen wanneer zich in of rond de school (ernstige) problemen voordoen op het gebied van seksuele intimidatie en seksueel misbruik, psychisch en fysiek geweld of discriminatie en radicalisering. In het schooljaar 2019/2020 kwamen 56 meldingen over het mbo binnen. In verband met de periode van scholensluiting is het aantal niet goed te vergelijken met eerdere jaren.

5.4 Niet-bekostigde instellingen

Populatie en onderwijsresultaten

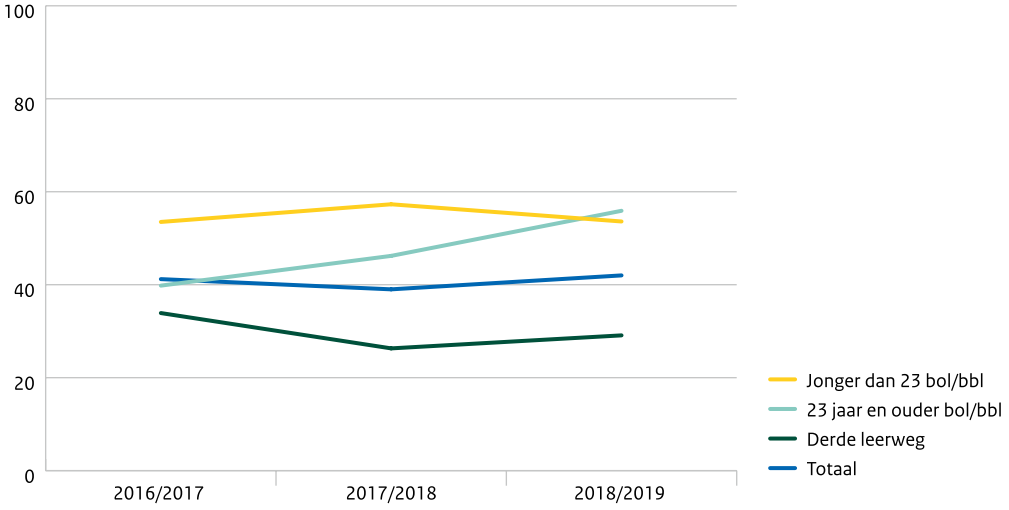
Veel studenten in het domein zorg en welzijn • In Nederland zijn er naast de bekostigde instellingen ook ruim 100 niet-bekostigde instellingen (nbi's) die erkende mbo-opleidingen aanbieden. De grootte van deze nbi's verschilt. De kleinste instellingen bieden slechts 1 opleiding aan, terwijl de grootste instelling 145 opleidingen aanbiedt. Ruim 40.000 studenten volgen een opleiding aan een nbi. Dit is ruim 7 procent van het totaal aantal mbo-studenten. Ruim de helft van de studenten aan een nbi volgt een opleiding in het domein zorg en welzijn, bijvoorbeeld doktersassistent of pedagogisch medewerker. Daarnaast volgen veel studenten een opleiding in het domein veiligheid en sport en in het domein economie en administratie. Bijna de helft van de studenten volgt een opleiding in de derde leerweg.

Veel vrouwen en oudere studenten in het niet-bekostigd onderwijs • De populatie van het niet-bekostigd onderwijs verschilt van die van het bekostigd onderwijs. Zo is ongeveer twee derde van de studenten in het niet-bekostigd onderwijs vrouw, tegenover ongeveer de helft van de studenten in het bekostigd onderwijs. Een verklaring hiervoor is het grote aandeel studenten dat een zorgopleiding volgt. Ruim de helft van de studenten is ouder dan 30 jaar en 17 procent van de studenten jonger dan 23 jaar. In het bekostigd onderwijs is het grootste deel van de studenten jonger dan 23 jaar en slechts 7 procent ouder dan 30 jaar.

Lage opbrengsten • Anders dan in het bekostigd onderwijs, kijken we voor de berekening van de opbrengsten in het niet-bekostigd onderwijs naar het behalen van een diploma binnen 12 maanden na de verwachte diplomadatum (hierna: binnen de gestelde tijd). In het niet-bekostigd onderwijs behaalde in 2018/2019 42 procent van de studenten binnen de gestelde tijd een diploma (figuur 5.4a). Van de studenten onder de 23 die een bol- of bbl-opleiding volgen, haalde ruim 53 procent een diploma binnen de gestelde tijd. Dit percentage ligt lager dan een jaar eerder. Dit is zorgelijk, omdat instellingen ervoor moeten zorgen dat studenten onder de 23 een startkwalificatie halen. Voor studenten is het van belang een startkwalificatie te halen, omdat dat hun kansen op de arbeidsmarkt vergroot. Studenten van 23 jaar en ouder die een bol- of bbl-opleiding volgen, halen vaker een diploma binnen de gestelde tijd. Met 56 procent was dit percentage hoger dan voorgaande jaren. De opbrengsten in de derde leerweg liggen lager dan in de overige leerwegen. In 2018/2019 haalde slechts 29 procent van de studenten in de derde leerweg een diploma binnen de gestelde tijd. Het kan zijn dat de zware combinatie van

een opleiding met werk en mogelijk ook nog een gezin het lastig maakt een verkort opleidingstraject binnen de gestelde tijd af te ronden. Wel ligt hier nog een opgave voor instellingen, omdat een groot deel van de studenten een opleiding in de derde leerweg volgt.

Figuur 5.4a Percentage gediplomeerden binnen de gestelde tijd naar leeftijdscategorie en leerweg in het niet-bekostigd onderwijs in de jaren 2016/2017-2018/2019 (n 2018/2019=13.947)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

Niet-bekostigde instellingen in coronatijd

Effecten van corona zo divers als nbi's zelf • Vanwege de grote diversiteit onder nbi's in termen van aantallen studenten en opleidingen, doelgroep, branche en regio, zijn ook de effecten van de coronaperiode op deze instellingen zeer uiteenlopend. Ongeveer de helft van de directies van de instellingen gaf in interviews aan dat zij de effecten van de coronacrisis konden hanteren (Inspectie van het Onderwijs, 2020d). Deze instellingen hadden minder last van de crisis, doordat zij bijvoorbeeld opleiden voor een branche die minder getroffen is door de coronacrisis. Ook komt het voor dat hun onderwijs al plaats- of tijdonafhankelijk georganiseerd was. Soms konden zij ook snel inspelen op gewijzigde omstandigheden, bijvoorbeeld door hun beperkte omvang of een voortvarende aanpak. Voor andere instellingen waren de uitdagingen groter. De omschakeling naar onlineonderwijs, het grotere beroep dat studenten deden op begeleidingscapaciteit van hun docenten, de onvoldoende beschikbaarheid van bpv-plekken en logistieke uitdagingen op locatie vergden veel van de organisatie. Ook de werkdruk bij medewerkers was voor veel instellingen een zorg. Daarnaast speelde voor sommige instellingen de vraag welke consequenties deze periode zou hebben voor de financiële continuïteit van de onderneming, omdat zij niet door de overheid bekostigd worden.

Examinering in aangepaste vorm • Bij ongeveer de helft van de instellingen vond de examinering in gewijzigde vorm plaats. De wijzigingen betroffen in overgrote meerderheid een verschuiving van fysieke afname naar digitale afname. In incidentele gevallen waren er wijzigingen in de planning, bijvoorbeeld door examens te verzetten naar een later moment. Dat laatste werd bevestigd door signalen die we ontvingen van studenten van niet-bekostigde instellingen in de periode vanaf maart 2020. Deze betroffen vooral klachten over langdurig uitgestelde examens.

Kansen voor de toekomst • Sommige nbi's zijn, net als bekostigde instellingen, van plan om de mogelijkheden die onlineonderwijs biedt ook in de toekomst te benutten, door (deels) digitale lessen te blijven verzorgen. Ook willen sommige instellingen in de toekomst de meer individuele begeleiding van studenten verder doorzetten, zoals in deze periode noodzakelijk was. Ook zien sommige nbi's een kans simulaties van de beroepspraktijk verder uit te bouwen.

Kwaliteit opleidingen beveiliger

Borging examinering beveiligers onder de maat • In 2019/2020 onderzochten we 9 van de 22 opleidingen binnen de beveiligingsbranche bij niet-bekostigde aanbieders van deze opleidingen. Deze opleidingen leiden beveiligers voor bijvoorbeeld winkels, evenementen, geld- en waardetransporten, ziekenhuizen of (lucht)havens op. Van de onderzochte instellingen kregen er 4 een onvoldoende voor de kwaliteitszorg op instellingsniveau. De kwaliteitsborging van de examinering was bij 6 opleidingen onvoldoende. De kwaliteit van de lessen en de bpv waren bij vrijwel alle onderzochte beveiligersopleidingen in orde. Geen van de opleidingen ontving de waardering Goed voor een van de onderzochte standaarden.

Landelijke beroepsgerichte examinering • Een mogelijke verklaring voor de achterblijvende resultaten op het terrein van examinering is dat het takenpakket, en daardoor mogelijk ook de taakopvatting, van de examencommissies beperkt is. Alle beveiligingsopleidingen besteden namelijk de beroepsgerichte examinering uit aan de landelijke examenorganisatie voor particuliere beveiligers, die als enige diploma's en certificaten verstrekt die noodzakelijk zijn om het beroep te kunnen uitoefenen. Maar dit ontslaat examencommissies niet van de plicht toe te zien op de kwaliteit van de generieke examinering, en vast te stellen of studenten voldoen aan de voorwaarden voor diplomering. De examencommissies waren vaak niet op de hoogte van de wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van vrijstellingen terwijl die wel verleend werden. Soms werkte de examencommissie onvoldoende onafhankelijk, bijvoorbeeld doordat de voorzitter ook taalexamens beoordeelde. In een enkel geval opereerde de examencommissie in feite geheel niet en nam de directie alle diploma-besluiten. Ook hadden de commissies niet altijd zicht op de kwaliteit van de exameninstrumenten voor de taalexamens. Tot slot verantwoordden zij zich niet altijd in een jaarverslag.

Geen stelselmatige aanpak van kwaliteit • Bij de besturen met een onvoldoende kwaliteitszorg ontbrak het aan een stelselmatige verbeteraanpak. Hoewel we vaak wel een gedrevenheid zagen om goed onderwijs te leveren, bleef deze steken in ad-hocverbeterpogingen die geen resultaat hadden. Soms werden wel doelen gesteld, zonder doordachte aanpak om die te bereiken. Ook was er geen zicht op en verantwoording van de eigen kwaliteit.

5.5 Samenwerkingsvormen en flexibilisering

Bakens worden verzet, grenzen vervagen • De aankomende en in sommige regio's al optredende krimp, maakt het voor instellingen een uitdaging om (ook in de toekomst) een toegankelijk, breed, kwalitatief goed en doelmatig aanbod in stand te houden. Tegelijkertijd vraagt het beroepenveld om snelle incorporatie van innovatieve ontwikkelingen in het onderwijs. In anticipatie en reactie op deze opgaven zien we verschillende ontwikkelingen in het veld, die met elkaar gemeen hebben dat bakens worden verzet en grenzen vervagen: de grenzen tussen instellingen, tussen publiek en privaat, tussen instelling en leerbedrijf en tussen kwalificaties. Partijen binnen en buiten het onderwijsveld weten elkaar steeds vaker te vinden. Ook wordt het onderwijs flexibeler, in aansluiting op de wensen en levensfase van verschillende doelgroepen of om barrières bij doorstroom naar het vervolgonderwijs weg te nemen. Zo zien we ook de grens tussen vmbo en mbo vervagen. Wel is het zo dat er grote verschillen zijn hoe instellingen op al deze ontwikkelingen inspringen. De toekomst moet leren wat het betekent voor studenten en hun positie op de arbeidsmarkt.

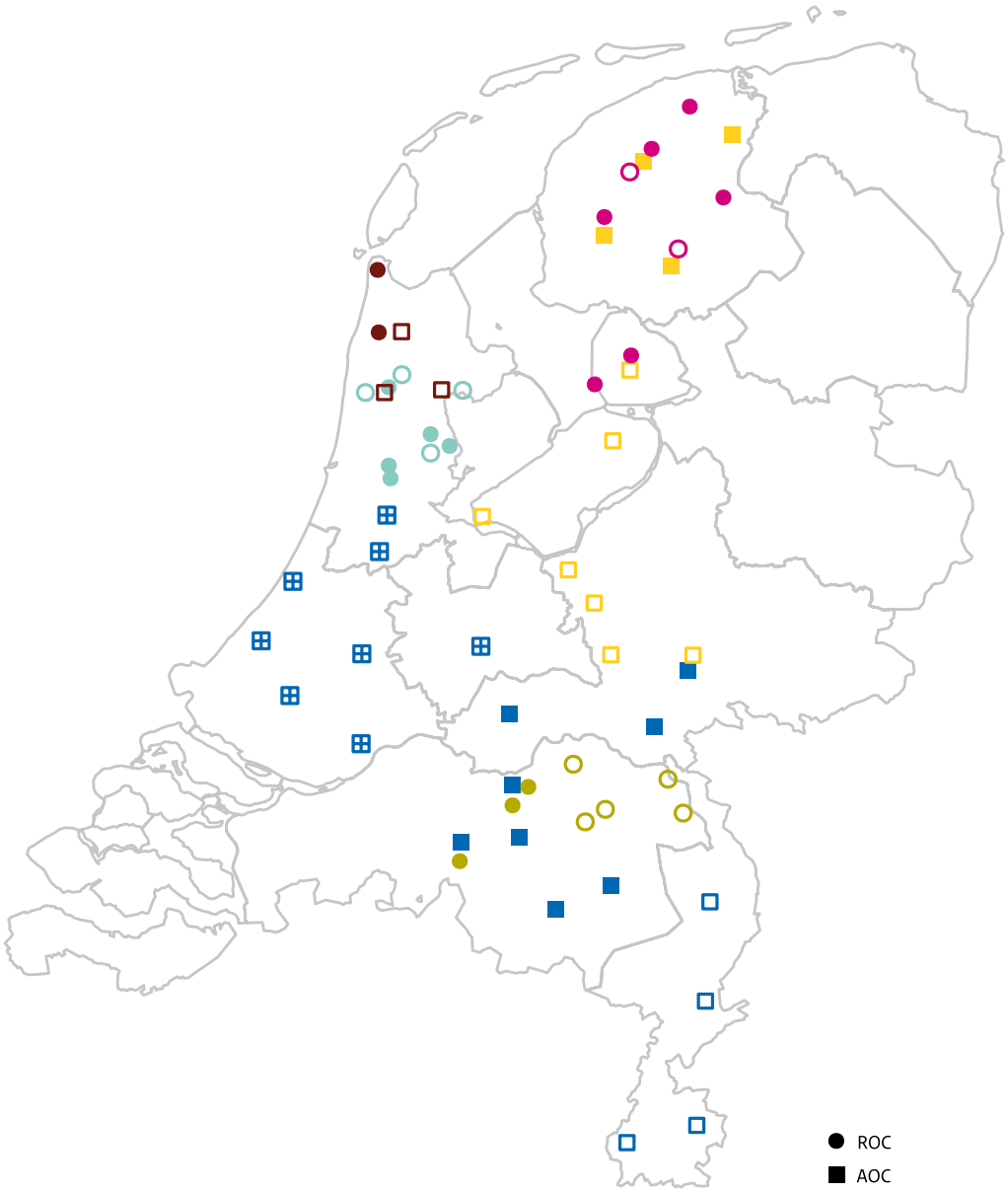
Versnelling afname aantal instellingen • De demografische krimp brengt financiële risico's op de lange termijn met zich mee, vooral voor aoc's en kleinere roc's (Inspectie van het Onderwijs, 2018; 2020g). Voor de vakinstellingen is dit minder het geval, omdat zij slechts een beperkt aantal opleidingen verzorgen. Ook hebben ze vanwege hun landelijk voedingsgebied minder last van de krimp. We zien dat aoc's en (kleinere) roc's in de krimpgebieden vaker anticiperen, dan wel reageren op afnemende studenten-aantallen door te fuseren. Ook bundelen instellingen hun krachten uit kwaliteitsoverwegingen. Er zijn 13 instellingen (6 aoc's en 7 roc's) die in 2021, of kort daarna, willen fuseren tot 6 nieuwe instellingen (figuur 5.5a). Van deze instellingsfusies zijn er 2 al goedgekeurd. Wanneer al deze fusieplannen werkelijkheid worden, daalt het aantal instellingen verder van 63 naar 56 (zie ook tabel 5.5a).

Tabel 5.5a Ontwikkeling van het aantal besturen en instellingen in de jaren 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Instellingen	68	67	67	64	63	63
Besturen	66	65	65	62	61	61

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

Figuur 5.5a Voorgenomen instellingsfusies per 2021



De kleur geeft aan welke besturen met elkaar willen fuseren. De opvulling geeft het onderscheid tussen de fusiepartners aan.
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

Toegankelijkheid en regionale focus • Aoc's hebben doorgaans veel kleine opleidingen en een groot voedingsgebied. Een fusie tussen meerdere aoc's vergroot dat nog eens. In één geval leidt dat tot een instelling met vestigingen in zes provincies (blauw in figuur 5.5a), en bijbehorende bestuurlijke complexiteit. Hier staan schaalvergroting, de menselijke maat en toegankelijkheid mogelijk op gespannen voet. Bij slechts één van de fusies is er sprake van een combinatie van een aoc met een roc in dezelfde regio (bruin in figuur 5.5a). Dit biedt meer synergie, omdat het leidt tot meer regionale focus en verbinding. Ook is het in dat geval eenvoudiger om combinaties (zogenoemde cross-overs) van groene en reguliere opleidingen aan te bieden en daarmee in te spelen op de onderwijsvraag vanuit het bedrijfsleven (Inspectie van het onderwijs, 2018). Tegelijkertijd hangt synergie van meerdere factoren af, zoals de cultuur van beide instellingen. We constateren dat het vinden van een geschikte fusiepartner niet altijd zonder slag of stoot verloopt.

Vele vormen van samenwerking tussen instellingen • Door het bundelen van menskracht en expertise kunnen samenwerkende instellingen een breder aanbod (blijven) bieden, beter aansluiten op ontwikkelingen in het werkveld en als gezamenlijk aanspreekpunt fungeren voor werkgevers in de regio. De wettelijk verankerde vorm van het zogeheten samenwerkingscollege heeft voordelen voor bijvoorbeeld het toezicht en de registratie van studenten. Maar veel vaker werken instellingen binnen de regio op andere basis samen in het afstemmen van studentenstromen en/of opleidingsaanbod of het gezamenlijk aanbieden van (clusters van) opleidingen, al dan niet in samenwerking met het beroepenveld op bijvoorbeeld een campus of lab. Soms is daarbij ook het toeleverend of het afnemend onderwijs aangesloten, om de instroom te verhogen en/of de aansluiting te verbeteren.

Publiek-private samenwerking • De overheid zet met verschillende instrumenten in op betere aansluiting op de arbeidsmarkt door versterking van de verbinding met het regionale beroepenveld. Zo heeft het Regionaal Investeringsfonds (RIF) in de periode 2014-2020 geresulteerd in 161 publiek-private samenwerkingsverbanden, waarbij in ongeveer een derde van de gevallen ook het vo betrokken is (DUS-I, 2019; 2020). Ook het aanbod van cross-overs groeit, soms voortkomend uit RIF-projecten. In 2020 telde Nederland 156 van deze experimentele domeinoverstijgende opleidingen die zijn vormgegeven in samenwerking met het bedrijfsleven (tabel 5.5b). Daarnaast zijn in het eerste jaar van het experiment met regionale kwalificaties (2020-2026) 4 kwalificaties goedgekeurd, die worden aangeboden in het noorden en oosten van het land. Ook bij deze opleidingen op het vlak van zorg, duurzame installatietechniek en contentcreatie zijn regionale werkgevers betrokken, met als doel hun eigenaarschap van het onderwijs te vergroten en innovaties sneller in het onderwijs te integreren.

Tabel 5.5b Ontwikkeling aantal* cross over-opleidingen aan roc's en aoc's in de jaren 2017-2020

	Roc		Aoc	
	Bol	Bbl	Bol	Bbl
2017	6	3	1	0
2018	18	9	3	1
2019	41	22	6	1
2020	89	60	6	1

**sommige worden zowel in bol als bbl aangeboden*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b, 2020j, 2021c

Groei derde leerweg aan roc's en aoc's • De mismatch op de arbeidsmarkt vraagt maatwerk en flexibiliteit in het onderwijs, de mogelijkheid om tijd- en plaatsonafhankelijk te leren en verkorte trajecten om leren aantrekkelijk en haalbaar te maken voor werkende en werkzoekende volwassenen. Met subsidies en experimenten stimuleert de overheid de aandacht voor Leven Lang Ontwikkelen en het aanbieden van niet-bekostigd onderwijs. Niet alle bekostigde instellingen zijn even actief op deze markt, die van oudsher wordt gedomineerd door nbi's. Wel hebben steeds meer roc's, aoc's en vakinstellingen erkenningen ontvangen voor het aanbieden van niet-bekostigde opleidingen in de derde leerweg (tabel 5.5c). Dat doen zij vaak om een wettelijk erkend certificaat te kunnen uitreiken aan studenten die bepaalde beroepsgerichte onderdelen van een opleiding volgen, en niet om een

volledige opleiding in de derde leerweg aan te bieden. Er zijn inmiddels wettelijk erkende certificaten vastgesteld voor zo'n 40 beroepsgerichte onderdelen en 200 keuzedelen (SBB, 2020a). Op dit moment is er weinig bekend over de waarde van deze certificaten op de arbeidsmarkt: hoe zij werkzoekenden en werkenden ondersteunen een baan te vinden of door te groeien naar een andere functie.

Tabel 5.5c Ontwikkeling van het aantal opleidingen in de derde leerweg naar instellingstype in de jaren 2017-2020

	Roc	Aoc	Vakinstelling	Nbi
2017	287	13	1	984
2018	320	17	1	1.031
2019	615	48	3	1.092
2020	881	95	4	977

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2019b, 2020j, 2021c

Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo voor kleine groep • De flexibilisering van overgangsmomenten in het onderwijs is onder meer gericht op warme overdracht, het voorkomen van uitval, het vormgeven van efficiënte leerloopbanen door het voorkomen van dubbel aanbod en het begeleiden van specifieke doelgroepen. In het kader van het Experiment doorlopende leerlijnen zijn tot en met schooljaar 2019/2020 293 doorlopende leerroutes vmbo-mbo aangevraagd (De Graaf et al., 2020). Het aantal leerlingen in de routes is in het schooljaar 2018/2019, na een piek twee jaar eerder (rond de 2.500), afgenomen naar een kleine 2.000. Dit komt mogelijk door het gebrek aan meerwaarde van de experimenteerregeling. De nieuwe Wet doorlopende leerroutes vmbo-mbo beoogt het vanaf het schooljaar 2020/2021 eenvoudiger te maken voor het vmbo en mbo om gezamenlijk een doorlopend onderwijsprogramma aan te bieden.

Aanbod entreeopleiding binnen voortgezet speciaal onderwijs en pro • Een groot deel van de mbo-instellingen heeft een samenwerkingsrelatie met een school voor voortgezet speciaal onderwijs (vso), praktijkonderwijs en/of school voor vmbo-basis. Dit neemt verschillende vormen aan, met als gemeenschappelijk kenmerk dat de v(s)o/pro-leerling onderwijs volgt op entreeniveau en de mbo-instelling de examinering verzorgt. In de meeste gevallen vindt het onderwijs plaats op de v(s)o- of pro-school, al dan niet door entreedocenten die een deel van hun tijd daar onderwijs geven. Vooral de praktijkvakken of een keuzedeel vinden soms plaats op het mbo, of op een aparte praktijklocatie. Voordeel van deze samenwerking is, dat v(s)o- en pro-leerlingen in hun vertrouwde kleinschalige omgeving begeleiding en ondersteuning krijgen van mentoren en stagecoördinatoren die hun onderwijsbehoeften kennen, en daarmee weten om te gaan. Dit zijn goede voorwaarden om de kans op studiesucces te vergroten. Leerlingen uit pro en vso mogen drempelloos instromen in de entreeopleiding, maar succesvolle doorstroom is niet voor alle vso- en pro-leerlingen haalbaar. Instellingen in zowel mbo als pro pleiten ervoor voorwaarden te verbinden aan de instroom van leerlingen met een negatief bindend studieadvies vanuit de vooropleiding.

Meer ruimte en duidelijkheid gewenst • Succesfactoren van deze intensievere samenwerking tussen v(s)o, pro en mbo zijn volgens de instellingen de warme overdracht, aanscherping van de procesafspraken, het leren van elkaar en de gedeelde verantwoordelijkheid om kwetsbare doelgroepen perspectief te bieden. Wat de instellingen naar eigen zeggen beter kunnen doen, is het borgen van processen en het uitwisselen van expertise. Zo missen mbo-docenten soms specifieke deskundigheid om de vso-doelgroep goed te kunnen begeleiden. Andere belemmerende factoren voor de samenwerking zijn: de administratieve lasten (bij het in- en overschrijfproces), de verdeling van de financiën en onvoldoende ruimte voor maatwerk, zoals het aanbieden van een tweejarig traject in plaats van een eenjarige entreeopleiding. Ook is het niet alle partijen duidelijk welke werkzaamheden de nog jonge leerlingen mogen uitvoeren in de bpv. Ten slotte worden niet alle vereiste onderwerpen in een samenwerkingsovereenkomst uitgewerkt, of op een andere manier vastgelegd. Het is de instellingen onvoldoende duidelijk aan welke wettelijke eisen de samenwerkingsovereenkomst moet voldoen.

Literatuur

Broek, A. van den, Cuppen, J., Ramakers, C., Termorshuizen, T., & Vroegh, T. (2020). *Dalende doorstroom mbo-hbo: waarom stroomt een steeds kleiner aandeel van de mbo-studenten door naar het hbo?* Nijmegen: ResearchNed.

Broek, A. van den, Warps, J., Cuppen, J., Termorshuizen, T., & Lodewick, J. (red.) (2020). *Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2020*. Nijmegen: ResearchNed.

CMMBO (2017). *Advies Arbeidsmarkt mbo niveau 2*. Den Haag: Commissie macrodoelmatigheid mbo (CMMBO).

DUS-I (2019). *Monitorverslag RIF 2014-2018. Regeling regionaal investeringsfonds mbo*. Den Haag: Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen.

DUS-I (2020). *Regionaal Investeringsfonds mbo (RIF)*. Geraadpleegd op 8 december 2020 van https://www.dus-i.nl/subsidies/regionaal-investeringsfonds-mbo

Gelderblom, A., Gravesteijn, J., Vleeschouwer, E. de, & Stegehuis, B. (2016). *Mbo-instellingen en de arbeidsmarktrelevantie van het opleidingenaanbod op niveau 2*. Rotterdam: Sociaal Economisch Onderzoek Rotterdam (SEOR).

Graaf, D. de, Petit, R., Hermanussen, J., Ferket, R., Ven, K. van der, & Rud, I. (2020). *Doorlopende leerlijnen vmbo-mbo anno 2019. Laatste specifieke monitor vakmanschap-, technologie- en beroepsroutes.* Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Inspectie van het Onderwijs (2018). *Financiële positie en ontwikkeling van de agrarische opleidingscentra. Onderzoek naar de huidige en verwachte financiële ontwikkeling van de aoc's en de mogelijke effecten op de kwaliteit van het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019a). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019b). *Technisch rapport Mbo. De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020a). *Covid-19-monitor: middelbaar beroepsonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020b). *Covid-19-monitor: middelbaar beroepsonderwijs (tweede meting)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020c). *Covid-19-monitor: middelbaar beroepsonderwijs (derde meting)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020d). *Covid-19-monitor: middelbaar beroepsonderwijs bij niet-bekostigde instellingen (derde meting)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020e). *Covid-19-monitor: middelbaar beroepsonderwijs Vavo (derde meting)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020f). *De Financiële Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020g). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020h). *Effectief mbo-2, samenwerkend resultaat behalen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020j). *Technisch rapport Mbo. De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021a, nog te verschijnen). *Differentiëren in het mbo. Een inventarisatie naar de kansen en aandachtspunten bij differentiëren in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021b, nog te verschijnen). *Examinering tijdens Covid*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021c). *Technisch rapport Mbo. De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Inspectie van het Onderwijs (2021d). *Technisch rapport Uitstroom en arbeidsmarkt. De Staat van het Onderwijs 2021.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Inspectie van het Onderwijs (2021e, nog te verschijnen). *Themaonderzoek naar zelfselectie in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

JOB (2020). *JOB-monitor 2020*. Nijmegen: ResearchNed.

Kapel, M. van, & Bellaart, H. (2016). *Kennisatelier "Even sterk op de arbeidsmarkt"*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving / Verwey-Jonker Instituut.

Meng, C., & De Lombaerde, G. (2019). *Loopbanen van leerlingen van Administratieve Opleidingen*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Meng, C., & Sijbers, E. (2017). *Arbeidsmarktrelevantie MBO niveau 2*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Mulder, J., Ramakers, C., Broek, A. van den, Brukx, D., Korte, K. de, Nas, K., Termorshuizen, T., & Wiertsema, S. (2019). *Uitval van studenten met een administratieve economische mbo-opleiding in het hbo. Een kwalitatief onderzoek naar redenen van uitval en het voorkomen ervan.* Nijmegen: ResearchNed.

Mulder, J., & Cuppen, J. (2018). *Verbeterde aansluiting mbo-hbo. Wat werkt?* Nijmegen: ResearchNed.

OCW (2020). *Aanpak voortijdig schoolverlaten. Kamerbrief 4 maart 2020*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OECD (2019). *Pisa 2019 Results (volume 1): What Students Know and Can Do*. Paris: OECD Publishing.

SBB (2019). *Rapportage Monitor Keuzedelen: Meting 5 – oktober 2019*. Zoetermeer: Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB).

SBB (2020a). *Pilot met mbo-certificaten voor beroepsgerichte onderdelen van opleidingen*. Geraadpleegd op 26 januari 2021 van: https://www.s-bb.nl/onderwijs/kwalificeren-en-examineren/pilots-en-experimenten-met-de-kwalificatiestructuur/pilot-met

SBB (2020b). *Voortgangsrapportage SBB Actieplan stages en leerbanen*. Zoetermeer: Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB).

SER (2019). *Hoge verwachtingen. Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad (SER).

UWV (2020). *Kansrijke en minder kansrijke beroepen. Eerste inventarisatie sinds de coronacrisis*. Amsterdam: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Willemse, P., & Neut, I. van der (2020). *Anders verantwoorden van de diplomabeslissing in het mbo*. Tilburg: IVA Onderwijs.

6 Hoger onderwijs

	Hoofdlijnen	175
6.1	De student: deelname en studiesucces	176
6.2	Selectie en toegankelijkheid	183
6.3	Aanvullend onderwijs in het hoger onderwijs	184
6.4	Studentenwelzijn	187
6.5	Kwaliteit	190
6.6	Governance en naleving	199
	Literatuur	201

Hoger onderwijs

Kengetallen

Hoger beroepsonderwijs

Associate degree

Aantal studenten	Aantal opleidingsvarianten*	
17.528	252	69
bekostigd	bekostigd	niet-bekostigd

Bachelor

Aantal studenten	Aantal opleidingsvarianten*	
457.131	1.498	285
bekostigd	bekostigd	niet-bekostigd

Master

Aantal studenten	Aantal opleidingsvarianten*	
13.801	241	123
bekostigd	bekostigd	niet-bekostigd

Aantal instellingen

Bekostigd	Niet-bekostigd
36	64

Wetenschappelijk onderwijs

Bachelor

Aantal studenten	Aantal opleidingsvarianten*	
206.886	496	2
bekostigd	bekostigd	niet-bekostigd

Master

Aantal studenten	Aantal opleidingsvarianten*	
121.637	1.027	12
bekostigd	bekostigd	niet-bekostigd

Aantal instellingen

Bekostigd	Niet-bekostigd
18	2

** Exclusief bekostigde opleidingen aan niet-bekostigde instellingen en niet-bekostigde opleidingen aan bekostigde instellingen. Voltijd, deeltijd en duaal.*

Financiële gegevens

Liquiditeit	Solvabiliteit	Rentabiliteit
1,09	0,53	0,1

1 *bestuur onder aangepast financieel toezicht*

Dit geeft aan in hoeverre een onderwijsinstelling in een jaar een positief of negatief financieel resultaat (exploitatieresultaat) boekt.

Dit geeft aan hoeveel geld er beschikbaar is om geplande en onvoorziene uitgaven te kunnen doen. Dat is dus exclusief het vermogen dat bijvoorbeeld vastzit in gebouwen.

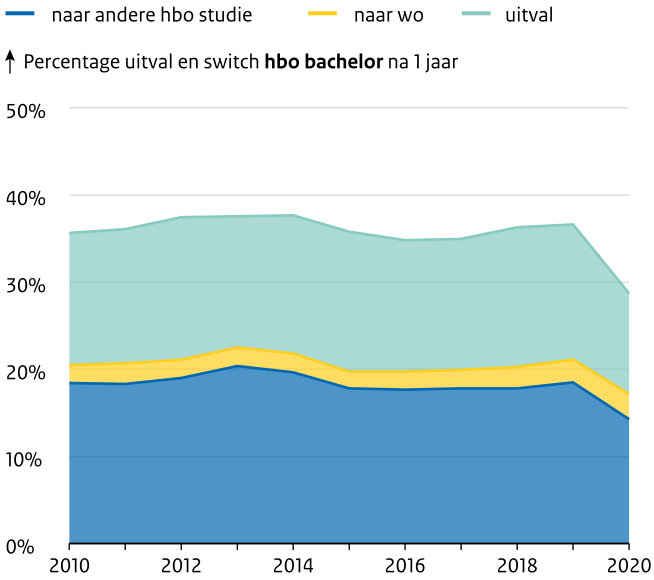
Liquiditeit	Solvabiliteit	Rentabiliteit
1,02	0,54	1,6

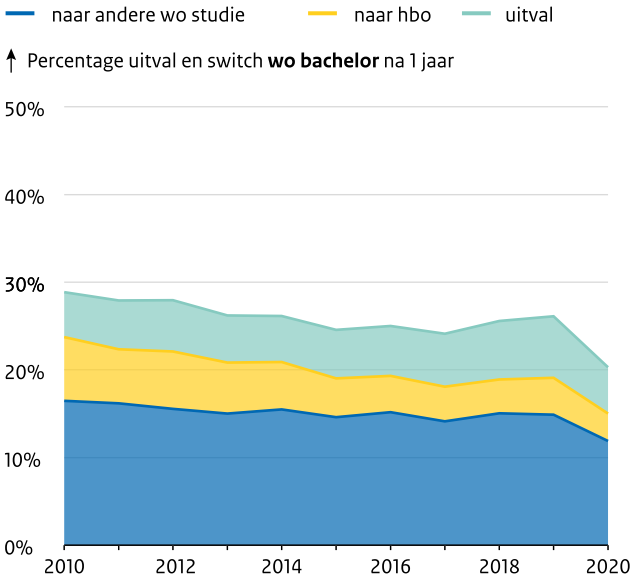
0 *besturen onder aangepast financieel toezicht*

Dit geeft aan in hoeverre onderwijsbesturen in staat zijn om op korte en lange termijn hun schulden in te lossen.

Uitval en switch van opleiding in het hbo en wo

Studenten blijven veel meer dan voorheen in dezelfde opleiding als waarin ze startten. De uitval en switch onder hbo-bachelorstudenten nam met 8 procentpunt af, die van wo-bachelorstudenten met 6 procentpunt.

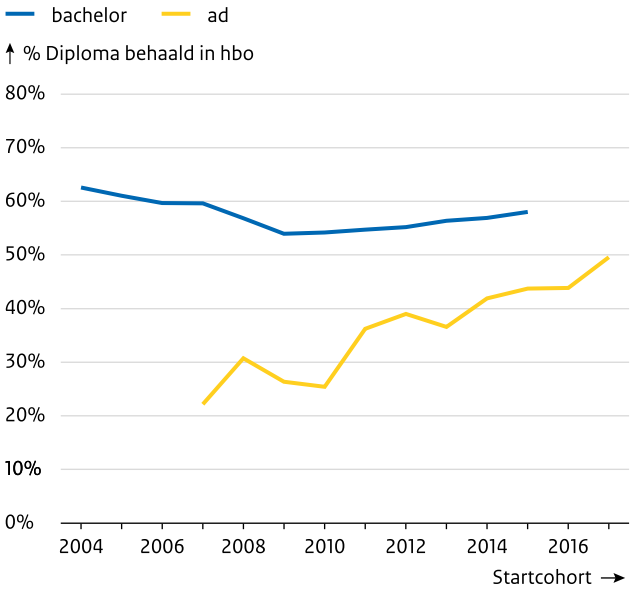




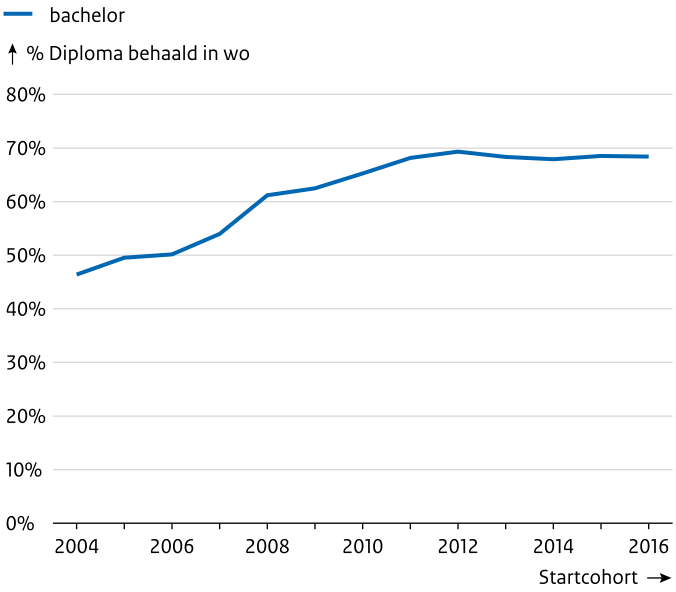
Diplomarendement

Het aandeel hbo- en wo-bachelor studenten dat een diploma heeft gehaald (in de nominale studieduur plus 1 jaar) is niet afgenomen in het laatste jaar. Bij de associate degree-studenten nam het diplomarendement toe.

Herinschrijvers bachelor na vijf jaar en inschrijvers ad na 3 jaar



Herinschrijvers bachelor na vier jaar



Bron: IvhO 2021. De cijfers van het jaar 2020 zijn voorlopig.

Hoofdlijnen

Basis op orde, maar ook zorgen • Hoe staat het hoger onderwijs ervoor? Opleidingen voldoen aan de basiskwaliteit en instellingen hebben hun kwaliteitszorg op orde. Voor het eerst zijn de aantallen studenten in het niet-bekostigd ho in beeld. De instroom in het ho neemt al jaren toe en ieder die in het ho wil studeren, kan daar terecht. Studenten waren het afgelopen decennium tevreden over het onderwijs. Tegelijk maakt een vijfde van de studenten weleens gebruik van betaald aanvullend onderwijs. Relatief vaak gaat het om studenten van grote opleidingen, studenten die eerder aanvullend onderwijs hebben gevolgd, studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en studenten van ouders met een bovengemiddeld inkomen. De ongelijke deelname van studentgroepen kan duiden op ongelijke kansen. Sommige studenten noemen als reden voor het gebruik van aanvullend onderwijs onvoldoende maatwerk en begeleiding in het hoger onderwijs of een gebrekkige aansluiting op het voortgezet onderwijs. Ook zijn er zorgen over het welzijn van studenten en docenten. Er zijn al jaren signalen over een hoge prestatie- dan wel werkdruk onder studenten en docenten, en het medicijngebruik onder studenten neemt toe.

Aandacht voor student nodig • De coronacrisis zet een en ander op scherp. Studenten vinden onderwijs op afstand minder motiverend en uitdagend. Hun waardering voor het onderwijs en begeleiding is dan ook gedaald. Het ho moet plotsklaps een groot aantal extra studenten accommoderen die in voorkennis gedifferentieerder zijn dan ooit. Het gaat om een veel grotere groep studenten uit het voortgezet onderwijs dan in andere jaren, mbo- en bachelorstudenten die hun vooropleiding (nog) niet geheel hebben afgerond en studenten in het tweede jaar met weinig behaalde studiepunten uit het eerste jaar. Veel minder studenten zijn namelijk uitgevallen na het eerste jaar, wellicht door uitstel van het bindend studieadvies. Al deze studenten hebben extra aandacht, monitoring en een goede begeleiding nodig.

Breed gebrek aan informatie • Uitdagingen liggen er ook in het invullen van (alternatieven voor) praktische onderdelen, de realisatie van sociale binding, het ontwikkelen van een interactieve didactiek die past bij online onderwijs en het vormgeven van aangepaste fraudebestendige toetsing. Instellingen zetten zich in om het onderwijs zo goed mogelijk doorgang te laten vinden. In deze situatie is veel informatie nodig om (landelijk) gerichte maatregelen te kunnen treffen. Een diepgaand beeld over de kwaliteit van afstandsonderwijs ontbreekt echter, omdat veel visitaties in 2020 uitgesteld moesten worden. Opleidingen hebben veel onderwijs geëvalueerd, maar deze informatie is niet beschikbaar voor externe belangstellenden. Ook ontbreekt eenduidig landelijk zicht op de studievoortgang van studenten tijdens de pandemie. We weten niet hoeveel studiepunten studenten hebben gehaald die al meer dan een jaar te maken hebben met (deels) afstandsonderwijs. Wat we wel weten over onderwijsdeelname en studievoortgang, is dat studenten dit anders inschatten dan instellingen. De data waarop instellingen hun schattingen baseren, zijn niet beschikbaar en de definities verschillen per instelling. Sowieso ontbrak de afgelopen jaren het zicht op verschillen tussen instellingen in opleidingsrendementen, onder andere doordat deze niet aan de orde komen in visitatierapporten. Ook geven visitatierapporten geen systematische, expliciete informatie over de kwaliteit van de begeleiding van studenten. Bovendien is het onzeker of al het onderwijs wel wordt betrokken bij visitaties en accreditaties. De inspectie onderstreept het belang van transparantie bij de discussie over de verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel.

Uitdagingen • Kortom, hoewel de basis op orde is, zien we risico's die er al voor de coronacrisis waren, en risico's die door de coronacrisis zijn versterkt. De risico's hangen samen met de opdracht aan instellingen om in te spelen op de gegroeide en meer gedifferentieerde studentenpopulatie, het substantiële maar onbesproken gebruik van aanvullend onderwijs, het afnemend studentenwelzijn en de toegenomen werkdruk, het gebrek aan transparante informatie over de kwaliteit van de studiebegeleiding en over het studiesucces van (deelgroepen) studenten. Juist nu zijn landelijke, objectieve data nodig om gerichte maatregelen te treffen ten behoeve van (verschillende groepen) studenten, maar die gegevens ontbreken. Ook de wettelijke randvoorwaarden kunnen beter; de WHW sluit niet goed aan bij ontwikkelingen als flexibilisering en internationalisering. Alleen met een gezamenlijke inzet van alle betrokkenen kunnen we de risico's adresseren en de kwaliteit van het hoger onderwijs behouden en bevorderen.

De inspectie voerde tijdens de onderwijssluiting en aan het begin van het studiejaar 2020/2021 een monitoringsonderzoek uit naar de manier waarop het onderwijs zich aanpaste aan de corona-omstandigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2020a; 2020b; 2020c). Dit onderzoek bestond uit 3 metingen, waarbij we telkens een telefonisch interview hielden met bestuurders of leidinggevenden van een beredeneerde steekproef van instellingen. Ook interviewden we 10 examencommissies en 8 opleidingscommissies, en hebben ongeveer 2.300 studenten een vragenlijst beantwoord. In dit hoofdstuk besteden we op verschillende plekken aandacht aan de uitkomsten van deze onderzoeken.

6.1 De student: deelname en studiesucces

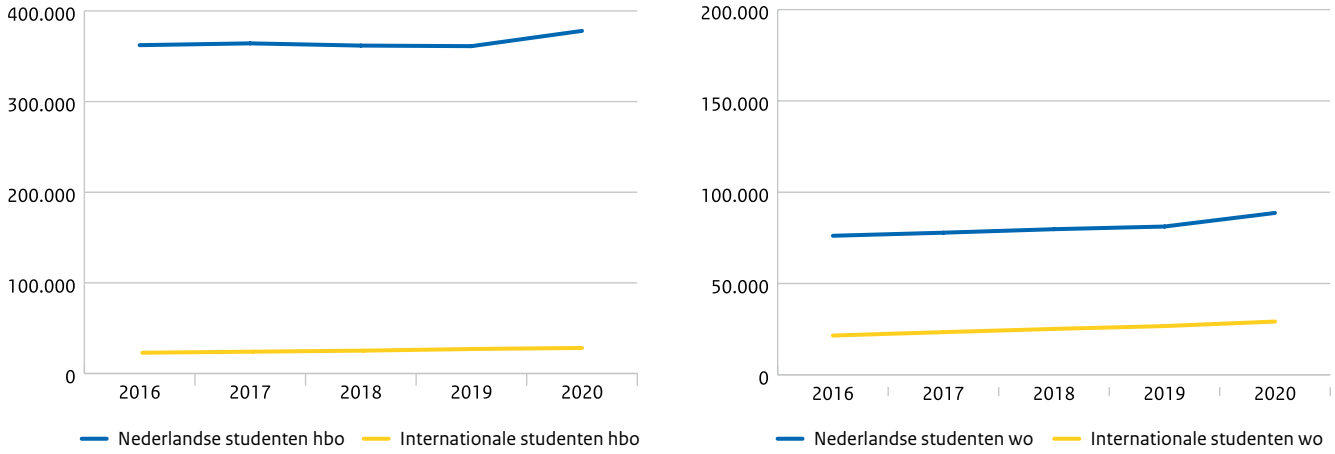
Coronamaatregelen • Het jaar 2020 was een bijzonder jaar. Daarom ligt in deze paragraaf het accent op de meest actuele ontwikkelingen in de deelname en het studiesucces van studenten in het hoger onderwijs (ho). In maart 2020 ging Nederland in lockdown en kreeg ook het ho met een aantal beperkingen te maken. Het ho ging over op afstandsonderwijs, studenten konden niet meer fysiek in groepen samenwerken en studeren, de introducties voor eerstejaars werden beperkt en tentamens werden vaak online afgenomen. Veel beperkingen zijn nog steeds van kracht. In het collegejaar 2019/2020 zijn maatregelen genomen om de mogelijk negatieve gevolgen van de coronapandemie voor (aankomende) studenten te beperken. Deze maatregelen en afspraken kunnen van invloed zijn op de toelating tot, of de doorstroom binnen het ho. De belangrijkste zijn:

- In het schooljaar 2019/2020 zijn geen centrale examens in het voortgezet onderwijs afgenomen.
- In een aantal gevallen konden ongediplomeerde studenten voorwaardelijk worden toegelaten tot het ho of doorstromen binnen het ho. Dit betreft mbo 4-studenten, hbo-propedeusestudenten die willen doorstromen naar een wo-bachelor, associate-degree (Ad)-studenten die willen doorstromen naar een hbo-bachelor, en hbo- en wo-bachelorstudenten die willen doorstromen naar een hbo- of wo-master.
- Aspirant-pabostudenten afkomstig van mbo of havo die nog niet aan de nadere vooropleidingseisen voldeden kregen hiervoor tot 1 januari 2021 de tijd.
- Het bindend studieadvies (BSA) is in het studiejaar 2019/2020 uitgesteld tot het studiejaar 2020/2021. Ook voor de eerstejaars in het studiejaar 2020/2021 wordt het BSA uitgesteld (hbo) of ruimer gehanteerd (wo).

Aantal studenten bekostigd hoger onderwijs

Meer studenten in ho • Op 1 oktober 2020 stonden in het hbo in totaal 488.460 studenten ingeschreven, een toename van 25.700 studenten ten opzichte van 2019. In het wo betrof dit 328.523 studenten, een toename van 24.071 studenten. Het aantal studenten is jarenlang toegenomen, maar nu is er sprake van een veel sterkere toename. Bij de voltijd hbo-bachelor (4,6 procentpunt toename) en voltijd wo-master (9,2 procentpunt toename) is de stijging zoveel groter dan in de afgelopen jaren, dat we kunnen spreken van een trendbreuk. Deze extra groei komt vooral door een stijging van het aantal Nederlandse studenten. Het aantal internationale studenten ontwikkelt zich in lijn met de afgelopen jaren (figuur 6.1a).

Figuur 6.1a Aantal Nederlandse en internationale studenten, in de voltijd hbo-bachelor en wo-master in de jaren 2016/2017-2020/2021



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Instroom en doorstroom

Meer gediplomeerden, minder tussenjaren • Er zijn in het studiejaar 2019/2020 meer havo- en vwo-gediplomeerden vergeleken met 2018/2019. Deze gediplomeerden namen relatief minder vaak een tussenjaar dan in andere jaren. De instroom in het hbo en wo in het studiejaar 2020/2021 nam daardoor toe. Vooral in de hbo-bachelor is de instroom sterk gestegen, sterker dan de stijging die er de laatste jaren al was. In het studiejaar 2020/2021 zijn 96.358 studenten voor het eerst begonnen aan een voltijd hbo-bachelor. Dat is een toename van bijna 11 procent.

Beperkte groep mbo'ers zonder diploma in het ho • In de afgelopen jaren is er altijd een kleine groep mbo 4-studenten zonder mbo 4-diploma toegelaten tot een hbo-opleiding. Bijvoorbeeld omdat ze al een havo- of vwo-diploma hadden. Mbo'ers maakten in beperkte mate gebruik van de mogelijkheid om voorwaardelijk tot het hbo te worden toegelaten. Bijna 950 extra mbo-bol-studenten begonnen in 2020/2021 aan een hbo-bachelor, zonder mbo-diploma uit het vorige jaar.

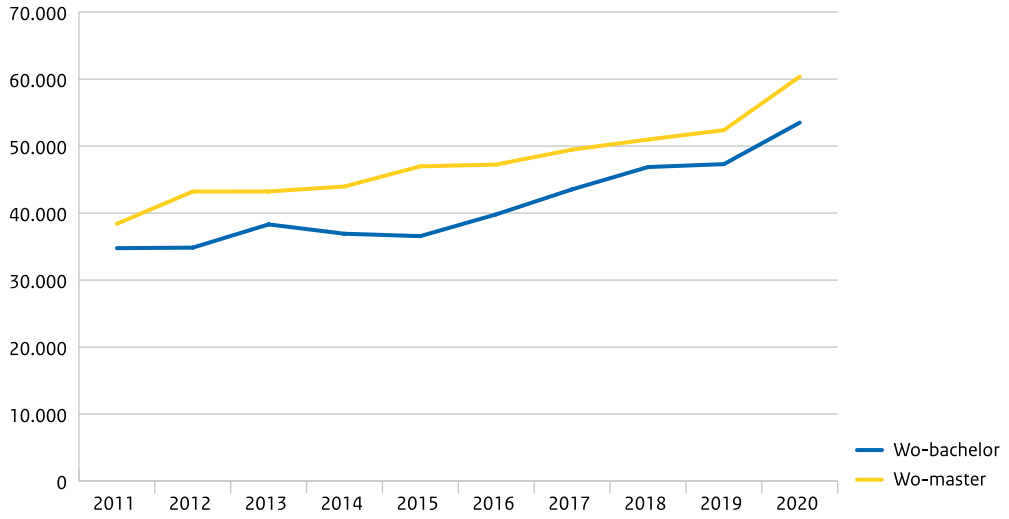
Geen extra instroom in Ad en hbo-master • De instroom in de Ad en hbo-master is in gelijke mate toegenomen als in eerdere studiejaren. Van een trendbreuk door een extra sterke toename zoals bij de hbo-bachelor is geen sprake. In de relatief nieuwe Ad neemt de instroom al jaren toe. In 2020/2021 begonnen in totaal 3.309 studenten, die voor het eerst het ho instroomden, aan een voltijd Ad-opleiding. In totaal, inclusief deeltijd en duaal, zijn 5.818 studenten aan een Ad begonnen. In 2020 startten 2.382 studenten aan een voltijd hbo-master. Het gaat hier om studenten die een bekostigde hbo-bachelor hebben afgerond, maar ook om andere studenten, zoals studenten uit het buitenland. Samen met deeltijd en duaal gaat het om 6.011 studenten die begonnen aan een hbo-master.

Extra stijging instroom in wo-bachelor en -master • In 2019/2020 bedroeg de directe instroom in de voltijd wo-bachelor 47.307 studenten en in 2020/2021 ging het om 53.503 studenten (figuur 6.1b). Dat is een toename met ruim 13 procentpunt, een veel sterkere groei dan vorig jaar. Ook de instroom in de voltijd wo-master steeg. In 2020/2021 zijn er 60.371 studenten begonnen aan een wo-master. Dat zijn 7.990 studenten meer dan in 2019/2020. Dit is een toename van ruim 15 procentpunt, tegenover nog geen 3 procentpunt het jaar ervoor. De instroom van internationale studenten houdt gelijke tred met eerdere jaren. Er is wel sprake van een verschuiving naar meer Europese Economische Ruimte (EER)-studenten en minder niet-EER-studenten.

Meer doorstroom zonder wo-bachelordiploma naar wo-master • De WHW is in verband met corona aangepast zodat wo-bachelorstudenten in 2020 voorwaardelijk konden worden toegelaten tot de

wo-master. In het studiejaar 2020/2021 zijn ruim 4.200 studenten zonder wo-bachelordiploma uit het vorige collegejaar extra doorgestroomd ten opzichte van vorig jaar.

Figuur 6.1b Aantal instromers* in de voltijd wo-bachelor en de wo-master op 1 oktober in de jaren 2011/2012-2020/2021



**directe instroom in wo-bachelor*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

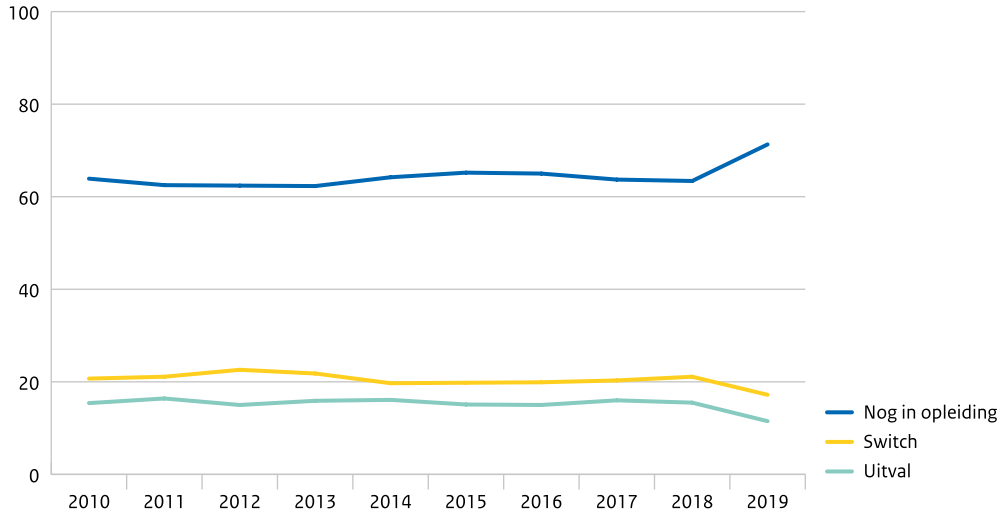
Studiesucces

Het studiesucces van studenten wordt omgekeerd evenredig afgemeten aan de uitval uit het hoger onderwijs aan het einde van het eerste jaar, en aan de studenten die overstappen naar een andere opleiding, al dan niet aan een andere instelling. Ook het diplomarendement beschouwen we als een element van studiesucces. Het bachelor-diplomarendement gaat over de studenten die na het eerste jaar nog in dezelfde onderwijssoort staan ingeschreven en binnen de nominale studieduur plus 1 jaar het diploma behalen.

Hbo-bachelor

Uitval en switch dalen flink • Het percentage studenten dat na een jaar nog in dezelfde opleiding zit als waar ze begonnen, is met ongeveer 8 procentpunt toegenomen (figuur 6.1c). Dit komt doordat zowel uitval als switch na een jaar is afgenomen. Tot en met het cohort 2018 van de voltijd hbo-bachelor was de uitval en switch na het eerste jaar redelijk stabiel. De uitval lag rond de 16 procent. De switch schommelde rond de 20 procent. Het cohort dat in het studiejaar 2019/2020 is begonnen, verandert de trend. Zowel de uitval als switch is met 4 procentpunt flink gedaald, naar respectievelijk 11,5 en 17,2 procent. Vooral de switch binnen het hbo is gedaald. De switch naar het wo is heel licht toegenomen. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de eerste coronamaatregelen die in het voorjaar van dat studiejaar zijn ingegaan, zoals het uitstellen van het BSA voor eerstejaars.

Figuur 6.1c Percentage uitval, switch en nog in opleiding na een jaar voltijd hbo-bachelor (cohorten 2010/2011-2019/2020, n 2019/2020=86.810)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

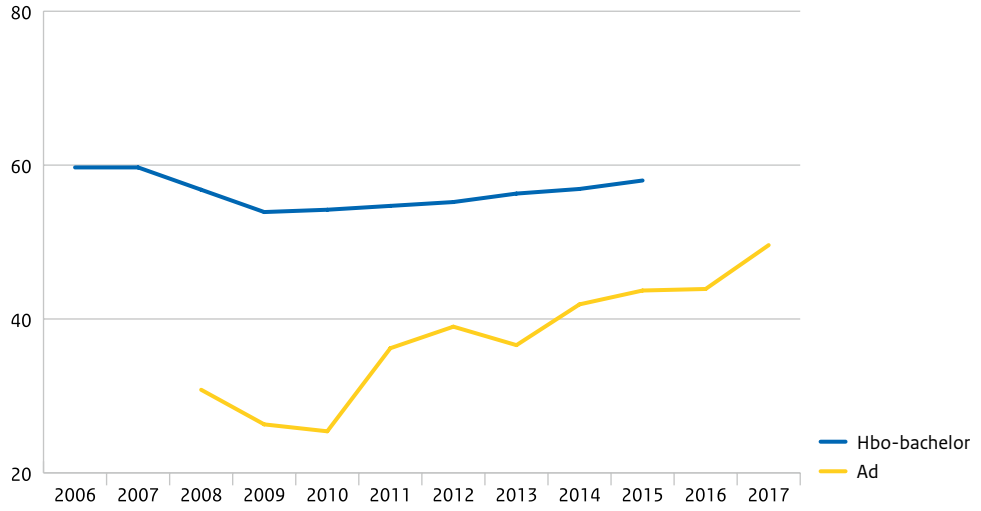
Bij Ad's daalt uitval, switch blijft gelijk • Bij de Ad's is de uitval ook gedaald, maar de afname is minder sterk dan bij de hbo-bachelor. De uitval in 2020 is met 3 procentpunt afgenomen tot 20 procent. De switch is ongeveer gelijk gebleven.

Uitval studenten met een niet-westerse migratieachtergrond daalt sterker • De uitval onder studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie is sterker afgenomen dan de uitval onder andere groepen studenten. Beide groepen verschillen, anders dan in eerdere jaren, nog nauwelijks van elkaar. Ook het verschil in switch tussen beide groepen is afgenomen, omdat de groep studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie veel minder vaak is overgestapt dan voorheen. De uitval onder mbo'ers is in het studiejaar 2019/2020 sterker afgenomen dan onder havisten. Waarschijnlijk zijn dit effecten van het uitstellen van het BSA voor eerstejaars. Dat lijkt voor verschillende groepen studenten anders uit te pakken.

Rendement hbo-bachelor stijgt verder • Het diplomarendement steeg de laatste 6 jaar. Van de groep studenten die in 2009/2010 aan een voltijd hbo-opleiding is begonnen en na het eerste jaar niet is uitgevallen of van onderwijssoort is veranderd, heeft bijna 54 procent in studiejaar 2014/2015 het diploma behaald. Van de studenten die 6 jaar later (studiejaar 2015/2016) zijn gestart, heeft 58 procent in 2019/2020 het diploma behaald (figuur 6.1d). Dit rendement is gestegen ten opzichte van het jaar ervoor. De studenten uit 2015/2016 die nog studeerden en die gedurende de laatste paar maanden van hun opleiding met de coronapandemie werden geconfronteerd, hebben over het algemeen geen studievertraging opgelopen.

Rendement Ad stijgt flink • Ongeveer 50 procent van de Ad-studenten die in studiejaar 2017/2018 is begonnen, heeft in 2019/2020 het diploma behaald. Dat is ongeveer 6 procentpunt hoger dan voor de studenten die het jaar ervoor begonnen. Net als bij de hbo-bachelor heeft een paar maanden coronapandemie voor deze groep studenten over het algemeen niet tot studievertraging geleid.

Figuur 6.1d Diplomarendement nominaal plus 1 jaar voor de voltijd Ad- en voltijd hbo-bachelorstudenten (in percentages, n Ad cohort 2017/2018=1.456, n hbo-bachelor cohort 2015/2016=64.820)

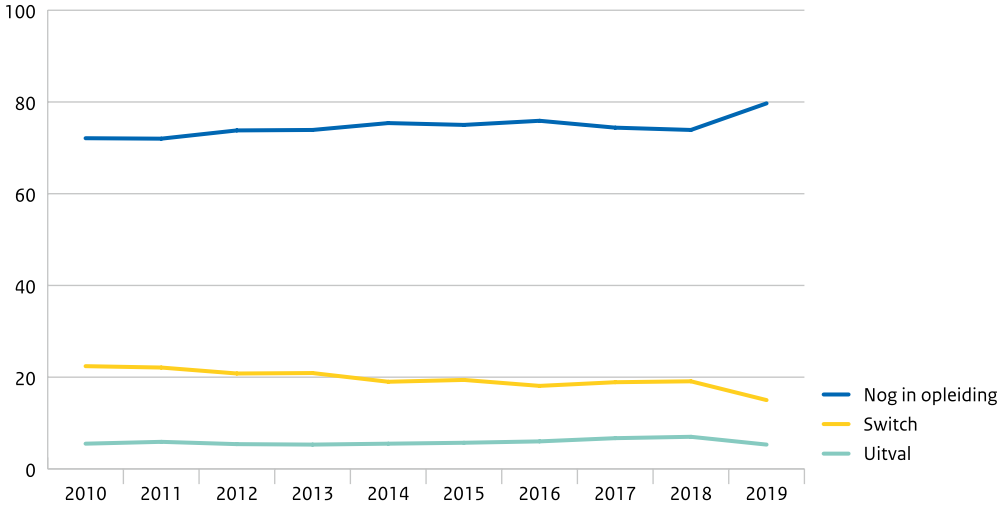


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Wo-bachelor

Uitval en switch daalt • Net als in het hbo is het percentage studenten in de wo-bachelor dat na het eerste jaar dezelfde opleiding voortzet, flink gestegen (figuur 6.1e). Ook hier zijn uitval en switch afgenomen, waarschijnlijk onder invloed van coronamaatregelen zoals het uitstel van het BSA. Van de studenten die 2018/2019 zijn begonnen aan een wo-bachelor, studeerde 73,9 procent na het eerste jaar verder aan dezelfde opleiding. In 2019/2020 is dit toegenomen tot 79,7 procent. De uitval is in het studiejaar 2019/2020 met 1,7 procentpunt gedaald naar 5,3 procent. Het percentage studenten dat na het eerste jaar van opleiding verandert is in 2020 met 4 procentpunt afgenomen tot 15 procent. Deze ontwikkeling is vergelijkbaar met die bij de hbo bachelor. Zowel de switch binnen het wo als naar het hbo, daalden.

Figuur 6.1e Percentage uitval, switch en nog in opleiding na een jaar voltijd wo-bachelor (cohorten 2010/2011-2019/2020, n 2019/2020=47.307)

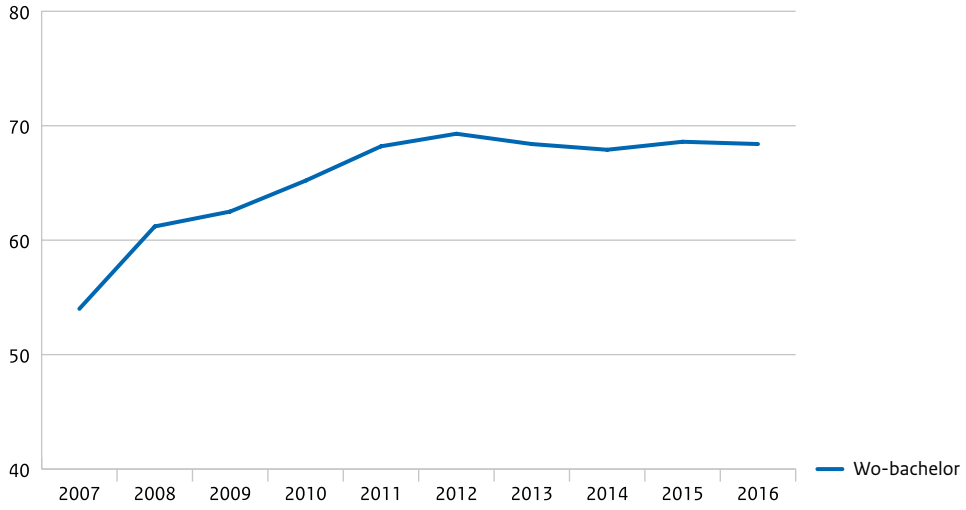


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Verschil in uitval tussen studenten met en zonder migratieachtergrond verdwenen • Net als bij de hbo-bachelor is de uitval van studenten met een migratieachtergrond afgenomen. In 2019/2020 is er, in tegenstelling tot eerdere jaren, op dit punt geen verschil meer met andere studenten.

Rendement wo-bachelor stabiliseert • Van het cohort dat in studiejaar 2016/2017 aan een wo-bachelor is begonnen, heeft 68,4 procent in 2019/2020 een wo-bachelordiploma behaald (figuur 6.1f). Dat is bijna hetzelfde als voor de groepen die 3 jaar eerder aan een opleiding startten. De ontwikkeling van het diplomarendement is de laatste jaren stabiel. De studenten uit 2016/2017, die gedurende de laatste maanden van hun opleiding met de coronabeperkingen zijn geconfronteerd, hebben over het algemeen geen studievertraging opgelopen. Ook het rendement van de wo-masters is stabiel. Het diplomarendement van de eenjarige masters ligt rond de 80 procent en voor de tweejarige masters rond de 70 procent.

Figuur 6.1f Diplomarendement nominaal plus 1 jaar voor de voltijd wo-bachelorstudenten (in percentages, n cohort 2016/2017=35.821)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Reflectie • Het aantal studenten in het hbo en wo is in het laatste jaar toegenomen. Onder andere omdat het aantal gediplomeerden in het vo groter is en gediplomeerden vaker dan voorheen direct, zonder tussenjaar, doorstromen naar het ho. Een van de coronamaatregelen betreft de mogelijkheid voor sommige groepen ongediplomeerde mbo of bachelorstudenten om door te stromen. De ongediplomeerde doorstroom vanuit het mbo naar het ho is beperkt. Wel stroomt een vrij groot aantal studenten zonder diploma van de bachelor naar de master. De uitval na het eerste jaar is in hbo en wo flink afgenomen, vooral onder studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie. Er zijn aanwijzingen dat ouderejaarsstudenten mogelijk studievertraging hebben opgelopen, maar dit komt nu (nog) niet tot uiting in de ontwikkeling van het diplomarendement.
De beperkingen die verband houden met de coronapandemie zijn nog niet voorbij. De eerstejaars van 2020/2021 hebben een aangepaste introductie en kennismaking met het ho achter de rug. Onder de studenten die voor de pandemie met hun studie zijn gestart, zijn er wellicht meer studenten dan voorheen die studeren met studievertraging. Bijvoorbeeld omdat ze vakken hebben gemist, of nog onderdelen van hun bachelor tijdens hun masteropleiding moesten afronden. Anderen moesten mogelijk nog eerstejaarsvakken afsluiten. Het is moeilijk te voorspellen hoe de studievoortgang en het diplomarendement van studenten zich de komende tijd zal ontwikkelen. Studenten en instellingen lijken een verschillend beeld te hebben van de opgelopen studievertraging. De inspectie adviseert de minister afspraken te maken met de instellingen, die het mogelijk maken om met controleerbare data de studievoortgang (in behaalde studiepunten) van groepen van studenten landelijk te monitoren. Als deze data beschikbaar komen voor een monitor kunnen, wanneer noodzakelijk, gerichte maatregelen

getroffen worden om iedere student een eerlijke kans te geven een opleiding in het ho met succes af te ronden.

Aantal studenten niet-bekostigd hoger onderwijs

Registerdata niet-bekostigd nu beschikbaar • Tot voor kort was er geen volledig en betrouwbaar registerbestand over het niet-bekostigd ho beschikbaar. Nu is het voor het eerst mogelijk om op onderdelen de deelname aan het niet-bekostigd ho in kaart te brengen.

In niet-bekostigd onderwijs studeren meeste studenten in hbo-deeltijd • In het niet-bekostigd ho stonden in kalenderjaar 2019 in totaal 57.589 studenten ingeschreven aan (onderdelen van) een geaccrediteerde opleiding. De meeste studenten, namelijk ruim 84 procent, stonden ingeschreven als diplomastudent. Deze studenten volgen een volledige geaccrediteerde opleiding en hebben de intentie een diploma te halen. Ruim 5.800 studenten, dat is ongeveer 10 procent, stonden ingeschreven bij een traject vraagfinanciering. Hier kunnen studenten met vouchers modules van geaccrediteerde opleidingen volgen en stapelen tot een diploma. Verder volgden in 2019 nog ruim 3.300 studenten, of bijna 6 procent, een of meer modulen zonder meteen de bedoeling te hebben een geaccrediteerde opleiding met een diploma af te ronden. In 2019 studeerden de meeste diplomastudenten in het hbo, namelijk 41.213. In het wo ging het om 7.237 studenten. Zowel in het hbo als het wo volgden de meeste studenten een opleiding in deeltijd (tabel 6.1a). In het hbo volgde toch nog 29 procent een voltijdopleiding. In het wo was dat 37 procent.

Tabel 6.1a Aantal diplomastudenten aan niet-bekostigde instellingen in hbo en wo in kalenderjaar 2019 naar opleidingsvariant

	Hbo	Wo
Voltijd	11.932	2.647
Deeltijd	19.900	4.556
Duaal	9.381	34
Totaal	**41.213**	**7.237**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Economie in hbo en wo de grootste sector • In het hbo staan veruit de meeste diplomastudenten ingeschreven bij een bacheloropleiding. In het wo is dat bij de master (tabel 6.1b). In het hbo stonden in 2019 de meeste studenten ingeschreven bij een opleiding in de sector economie (19.610) gevolgd door de sectoren gedrag en maatschappij (6.090) en gezondheidszorg (5.841). Ook in het wo was de sector economie (5.275) de grootste sector, gevolgd door de sector gezondheidszorg (939).

Tabel 6.1b Aantal diplomastudenten aan niet-bekostigde instellingen in hbo en wo in kalenderjaar 2019 naar opleidingsfase en -variant

	Ad	Hbo-bachelor	Hbo-postinitiële master	Wo-bachelor	Wo-master	Wo- postinitiële master
Voltijd	258	11.083	591	576	1.355	716
Deeltijd	1.167	15.866	2.867	798	2.285	1.473
Duaal	333	6.724	2.324	-	-	34
Totaal	**1.758**	**33.673**	**5.782**	**1.374**	**3.640**	**2.223**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Aansluiting arbeidsmarkt

Aansluiting arbeidsmarkt onder druk? • Tot voor kort ontwikkelde de arbeidsmarkt voor afgestudeerde hbo'ers en wo'ers zich voorspoedig. De baankansen namen steeds meer toe. Maar

recentelijk werden de baankansen voor ho-afgestudeerden kleiner (Zwetsloot, Ter Weel, Van Rooijen, Bisschop, & Van der Ven, 2020). Zeer recent afgestudeerden zijn kwetsbaarder op de arbeidsmarkt en verliezen sneller hun baan dan afgestudeerden met enkele jaren werkervaring. Vooral de arbeidsmarktpositie van studenten die ongediplomeerd het ho hebben verlaten, is conjunctuurgevoelig (Inspectie van het Onderwijs, 2021f, zie ook hoofdstuk 1). Mogelijk staat ook de inhoudelijke aansluiting op de arbeidsmarkt onder druk. Ongeveer 13 procent van de ouderejaarsstudenten hbo-bachelor geeft aan dat ze vanwege het aangepaste onderwijsprogramma door de coronamaatregelen niet voldoende zijn voorbereid op een goede start op de arbeidsmarkt. In de wo-master gaat het om 6 procent van de masterstudenten. Studenten wijzen op verminderde begeleiding bij het vinden van een stage en minder kansen op het lopen van een stage.

Instroom onderwijs en gezondheidszorg neemt toe • De toename van de instroom in het studiejaar 2020/2021 laat zich ook zien bij de opleidingen die opleiden voor de sectoren met arbeidsmarkttekorten. De instroom in de hbo-bacheloropleidingen binnen de sectoren onderwijs en gezondheidszorg is toegenomen met respectievelijk bijna 20 en 15 procent. In het wo nam de instroom in de bacheloropleidingen binnen de sector natuur toe met 14 procent. De instroom in de bacheloropleidingen techniek (hbo en wo) en gezondheidszorg (wo) nam weliswaar toe, maar minder sterk dan de gemiddelde toename.

6.2 Selectie en toegankelijkheid

Het belang van toegankelijkheid • Vanaf 2014 onderzoekt de inspectie de selectie in en de toegankelijkheid van het ho. De mate van toegankelijkheid wordt bepaald door het antwoord op de vraag of een student met een wettelijk toegestane vooropleiding, de opleiding van zijn of haar keuze kan gaan volgen, en of er, in geval van decentrale selectie, sprake is van gelijke kansen. Sinds studiejaar 2017/2018 is de loting bij opleidingen met een numerus fixus afgeschaft. Daarmee werd het belangrijk om een betrouwbare decentrale selectie te organiseren. De gedachte achter de keuze voor decentrale selectie was dat deze beter zou kunnen bijdragen aan iedere student op de juiste plek. Bij decentrale selectie moesten opleidingen voortaan een combinatie van ten minste twee kwalitatieve selectie-eisen hanteren, bijvoorbeeld rapportcijfers en motivatie. Daarbij is transparantie over de selectiecriteria en -procedures belangrijk; studenten moeten weten waar ze aan toe zijn. Intussen kwam het gesprek over de herinvoering van het lotingsinstrument op gang. En inmiddels is er een wetsvoorstel in voorbereiding voor het weer mogelijk maken van decentrale loting.

Algemene toegankelijkheid niet onder druk • Het terugkerende beeld uit onze onderzoeken is dat de brede toegankelijkheid van het ho niet onder druk staat. De instroom in het ho neemt de afgelopen jaren toe, en iedereen die een opleiding in het ho kan en wil volgen, kan daar in principe terecht. De doorstroom vanuit het mbo naar het hbo staat echter al enige jaren onder druk. Uit onderzoek (Van den Broek, Cuppen, Ramakers, Termorshuizen, & Vroegh, 2020) komt naar voren dat de invoering van het leenstelsel van invloed is op het doorstroomgedrag van mbo'ers. Dit speelt voornamelijk bij studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en mannen een rol, zij zien op tegen het aangaan van een studieschuld. (zie ook hoofdstuk 5). Ook zijn er bij selecterende opleidingen steeds weer kleine, maar hardnekkige gevolgen van selectie voor bepaalde groepen studenten. In bekostigde bachelor- en masteropleidingen die selecteren stromen iets minder vaak mannen, studenten met een niet-westerse migratieachtergrond, studenten met lager opgeleide ouders en studenten uit de lagere inkomensgroepen in (Inspectie van het Onderwijs, 2017). In ons onderzoek specifiek naar selectie in bekostigde wo-masteropleidingen (Inspectie van het Onderwijs, 2018b) werd dit beeld bevestigd. Opnieuw waren mannen en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond ondervertegenwoordigd, al maakt die laatste groep wel een inhaalslag. En opnieuw waren er bij de instroom in de selectieve masters verschillen naar sociaaleconomische status; studenten met hoger opgeleide ouders of ouders uit hogere inkomensgroepen die vaker doorstroomden naar een selecterende masteropleiding, dan studenten met lager opgeleide ouders of ouders uit lagere inkomensgroepen.

Effect internationalisering • Naarmate het aandeel internationale studenten bij opleidingen met een beperkt aantal plaatsen opleidingen toeneemt, treden er kleine verschuivingen op binnen de groep Nederlandse studenten die instroomt (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Een grotere instroom van internationale studenten in de bacheloropleidingen gaat samen met een afname binnen de groep Nederlandse studenten die instroomt van het aandeel studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en studenten uit de lagere inkomensgroepen. In de hbo-bacheloropleidingen en wo-masteropleidingen met een fixus neemt het aandeel Nederlandse vrouwen binnen de groep Nederlandse studenten die instroomt af naarmate de internationalisering toeneemt.

Belang toegankelijkheid onderkend, voorlichting kan beter • Veel instellingen benadrukken op hun website en in verschillende beleidsdocumenten dat de toegankelijkheid hoog op hun agenda staat. Er zijn tal van samenwerkingsprojecten met het toeleverend vo- of mbo-onderwijs om de overgang naar het ho voor bepaalde groepen te bevorderen. Toch leidt dit in de praktijk niet altijd tot heldere voorlichting. Instellingen kijken op verschillende manieren naar selectie en toelating van studenten. Waar de ene instelling of opleiding het heeft over selectie als er sprake is van aanvullende eisen, spreekt de ander pas van selectie als de opleiding een beperkte capaciteit heeft en er sprake is van ranking van de aanmeldingen. In het laatste geval is het voldoen aan de aanvullende eisen geen garantie voor toelating. De laatste jaren is er weliswaar vooruitgang in transparantie bij de instellingen en opleidingen, ook dankzij het werken aan eenduidige definities op stelselniveau, maar voor studenten blijft het toch nog te vaak een zoekplaatje.

Heldere informatie en samenwerking belangrijk • Belangrijke aandachtspunten voor de verbetering van de toegankelijkheid zijn het mee laten wegen van de toegankelijkheid in het instellingsbeleid, het helder informeren van studenten over selectie en toelating, en het samenwerken tussen instellingen op het punt van hun selectie- en toelatingsbeleid. Door hieraan aandacht te besteden, dragen instellingen bij aan een gevarieerd aanbod en aan heldere informatie over dat aanbod en eventuele (selectie-)eisen. Daarmee kunnen instellingen de verschillen in kansen die verschillende groepen studenten hebben om in te stromen in de opleiding van hun keuze verkleinen.

Effecten corona op toegankelijkheid monitoren • De rapporten van de inspectie hebben bijgedragen aan de discussie in het onderwijsveld, de maatschappij en de politiek over de vraag hoe selectie zo vorm kan krijgen dat zij niet leidt tot een verkleining van de kansen voor bepaalde specifieke groepen studenten. Daarbij ging het vaak ook over de stap naar betere communicatie en daarmee meer transparantie over selectie en toegankelijkheid. De effecten van corona op de toegankelijkheid van het ho zijn nu nog niet duidelijk. Het is van belang dit komende jaren goed te monitoren en daarbij verschillende groepen studenten afzonderlijk te volgen.

Reflectie • Iedere student die in het ho wil gaan studeren, kan daar een opleidingsplek krijgen. Wel hebben sommige groepen studenten een iets kleinere kans om de opleiding van hun eerste keuze te volgen. Voorlichting is essentieel, maar krijgt onder invloed van de coronabeperkingen nu noodgedwongen grotendeels online vorm. Het is van groot belang de ontwikkelingen te monitoren.

6.3 Aanvullend onderwijs in het hoger onderwijs

Aanvullend onderwijs is onderwijs of begeleiding:
1. buiten het aanbod van de eigen opleiding of instelling voor ho;
2. met extra kosten;
3. met als doel studieprestaties (sneller afstuderen, hogere cijfers) te verbeteren.

Een vijfde van de studenten maakt gebruik van aanvullend onderwijs • Bijna 20 procent van de ouderejaarsstudenten heeft op enig moment tijdens de ho-opleiding aan een bekostigde instelling gebruikgemaakt van aanvullend onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). In een bevraging

onder ruim 2.300 studenten, geeft ongeveer 21 procent van de wo-masterstudenten en 17 procent van de ouderejaars-hbo-bachelorstudenten aan gebruik te hebben gemaakt van betaald aanvullend onderwijs (tabel 6.3a). Studenten maken ook gebruik van andere vormen van ondersteuning of begeleiding. De meest voorkomende vormen zijn hulp van vrienden of familie (38 procent) en het aanschaffen van samenvattingen (37 procent). Commerciële bureaus zeggen ook enkele honderden tot enkele duizenden studenten per jaar te begeleiden (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Studenten zijn gemiddeld gezien behoorlijk tevreden over het aanvullend onderwijs. Zij geven het gemiddeld een 7,5.

Tabel 6.3a Percentage ouderejaars hbo-bachelor- en wo-masterstudenten dat gebruikmaakte van aanvullend onderwijs tijdens de studie (n hbo-bachelor=926, n wo-master=1.391)

	Hbo bachelor	Wo master
Ja	17	21
Nee	83	79

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021a

Aanvullend onderwijs vooral bij het volgen en afronden van vakken • De meeste studenten die gebruikmaken van aanvullend onderwijs, maken gebruik van betaalde hulp bij het volgen en afronden van vakken (tabel 6.3b). Het gaat dan vaak om tentamentraining en vakinhoudelijke bijlessen in een groep (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Van de ouderejaars hbo-bachelorstudenten volgde 30 procent aanvullend onderwijs bij het maken van de scriptie of het eindwerk. Onder wo-masterstudenten lag dit percentage lager, op 16 procent. Een meerderheid van de studenten die aanvullende scriptiebegeleiding inschakelt, vraagt hulp bij de opbouw van argumentatie en structuur (67 procent) en bij correct taalgebruik, spelling en grammatica (63 procent). Ook vraagt een meerderheid meerdere malen om hulp of advies. Van de studenten met aanvullende scriptiebegeleiding laat 35 procent alle teksten nakijken of verbeteren. De scriptie deels laten schrijven door een betaalde scriptiebegeleider, of het schrijven van de scriptie zo veel mogelijk uitbesteden aan een scriptiebegeleider lijkt niet of nauwelijks voor te komen.

Tabel 6.3b Onderdelen waarvoor ouderejaarsstudenten aanvullend onderwijs inschakelden (in percentages*, n hbo-bachelor=156, n wo-master=290)

	hbo bachelor	wo master
Volgen en afronden van vakken	61	78
Scriptie of eindwerk	30	16
Hanteren van studiedruk, stress en faalangst	20	16
Organiseren en plannen	21	8
Anders	14	13

**gepercenteerd ten opzichte van studenten die aanvullend onderwijs volgen*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021a

De uitgaven aan aanvullend onderwijs • Het aantal bureaus dat scriptiebegeleiding aanbiedt en staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel is tussen 2015 en 2019 verdubbeld, van 63 naar 128 (De Nies, 2019). In het studiejaar 2019/2020 was de mediane uitgave aan aanvullend onderwijs bij het volgen en afronden van vakken 200 euro. Dit betekent dat de helft van de studenten meer dan 200 euro uitgaf aan aanvullend onderwijs en de andere helft minder dan 200 euro. De mediane uitgave voor betaalde scriptiebegeleiding was 247 euro (Inspectie van het Onderwijs, 2021a).

Diverse groep studenten gebruikt aanvullend onderwijs • Een diverse groep studenten maakt relatief vaker gebruik van betaald aanvullend onderwijs:
- studenten van grote opleidingen, zoals verpleegkunde, de pabo, psychologie en rechten;
- vrouwelijke studenten;
- studenten die aanvullend onderwijs gebruikten voordat ze in het ho studeerden;
- studenten met een niet-westerse migratieachtergrond.

Naast deze groepen maken ook studenten met ouders die veel meer te besteden hebben dan een gemiddeld Nederlands gezin vaker gebruik van aanvullend onderwijs dan studenten waarvan de ouders ongeveer evenveel te besteden hebben als een gemiddeld gezin. Studenten met ouders die (veel) minder dan gemiddeld te besteden hebben, maken minder vaak gebruik van aanvullend onderwijs, omdat zij dat te duur vinden (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Ook de commerciële bureaus zien een diverse groep studenten. Zij geven aan studenten te begeleiden die belemmeringen in de studie ondervinden vanwege een functiebeperking. Ook maken deeltijdstudenten, die naast hun studie een fulltimebaan hebben, en internationale studenten gebruik van hun aanbod. Vaak begeleiden de bureaus studenten uit het bekostigd onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

Snel en efficiënt doorlopen van de studie belangrijke reden • Voor driekwart van de studenten die tijdens hun studie gebruikmaakte van aanvullend onderwijs, was het snel en efficiënt doorlopen van de studie een (erg) belangrijke reden om aanvullend onderwijs in te schakelen. Ook (erg) belangrijk was de wens om met zo hoog mogelijke cijfers af te studeren (44 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). De bureaus bevestigden dat zij onder meer studenten begeleiden die ernaar streven om cum laude af te studeren (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

Ook gebrek aan persoonlijke begeleiding/feedback een reden • Meer dan de helft van de studenten (55 procent) die aanvullend onderwijs heeft gebruikt, vindt dat ze onvoldoende persoonlijke begeleiding en feedback kregen tijdens hun opleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Ook de commerciële bureaus herkennen dit (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Bijna de helft van de studenten (48 procent) met aanvullend onderwijs, geeft aan dat het krijgen van onvoldoende uitleg van de stof tijdens colleges en werkgroepen een (erg) belangrijke reden was voor het gebruik van aanvullend onderwijs.

Onvoldoende aansluiting vooropleiding op ho belangrijke reden • Ongeveer 42 procent van de studenten geeft aan dat het gevoel tijdens de vooropleiding onvoldoende voorbereid te zijn op studeren in het hoger onderwijs voor hen (zeer) belangrijk is in de keuze voor aanvullend onderwijs. Dat geldt voor 25 procent van de studenten wat betreft het taalonderwijs Nederlands en voor 31 procent van de studenten voor het taalonderwijs Engels (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Het ho kan zich (nog meer) inzetten voor een betere aansluiting op de vooropleiding. De inspectie vindt het belangrijk dat opleidingen meer aandacht besteden aan de diversiteit van hun studentenpopulatie. Dit kan bijvoorbeeld door in de didactiek en het onderwijsaanbod rekening te houden met verschillen in voorkennis, en door het monitoren en analyseren van de studievoortgang voor verschillende deelgroepen studenten. De analyse kan ertoe leiden dat de studentbegeleiding (stagebegeleiding, studiebegeleiding en scriptiebegeleiding) op onderdelen moet worden aangepast.

Instellingen hebben beperkt zicht op gebruik aanvullend onderwijs • Bijna driekwart van de studenten (72 procent) meende dat hun docenten niet op de hoogte waren van het feit dat ze aanvullend onderwijs gebruikten. Vaak wilden de studenten het hen wel vertellen, maar het kwam nooit ter sprake. Soms vertelden studenten het niet, omdat ze een afwijzende of meer kritische opstelling van hun docenten verwachtten. Als docenten op de hoogte zijn van het gebruik van aanvullend onderwijs, vinden de meeste docenten dit positief. Meer dan een kwart van de studenten waarbij de docent op de hoogte was, was door de docent zelf verwezen naar aanvullend onderwijs, bij 45 procent vond de docent het dan goed of verstandig (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Het is belangrijk dat docenten en instellingen zicht hebben op het gebruik van aanvullend onderwijs door hun studenten. Als docenten en instellingen het gebruik van aanvullend onderwijs met studenten bespreken, kunnen zij, beter dan alleen via de gebruikelijke vakevaluaties, inzicht krijgen in hoe studenten de studentbegeleiding en het onderwijs vanuit de instelling ervaren en welke behoeften zij hebben. Dit inzicht kan helpen het curriculum, de didactiek en de studentbegeleiding passender in te richten voor alle (groepen) studenten.

Reflectie • Een substantiële groep studenten heeft tijdens de studie weleens gebruik gemaakt van aanvullend onderwijs. Docenten en instellingen lijken nog weinig zicht te hebben op het gebruik van aanvullend onderwijs door hun studenten. De behoefte aan aanvullend onderwijs kan duiden

op mogelijkheden om de studentbegeleiding te verbeteren. De verschillen in deelname wijzen erop dat aanvullend onderwijs ook in het hoger onderwijs een risico op ongelijke kansen geeft (zie ook hoofdstuk 1). De inspectie vindt het wenselijk dat opleidingen na een analyse van het gebruik van aanvullend onderwijs bij de eigen opleiding, in gesprek gaan met hun studenten en bezien of en op welke aspecten kwaliteitsverbetering mogelijk is. Als de minister studentbegeleiding als tijdelijk aandachtspunt bij visitaties zou opnemen, helpt dat om de kwaliteit van studentbegeleiding beter in beeld te krijgen.

6.4 Studentenwelzijn

Welzijn studenten tijdens de coronacrisis • Al voor de coronacrisis maakten we ons zorgen over studentenwelzijn. Het was moeilijk vast te stellen hoe het precies ging met de studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2020a). Tijdens de coronapandemie zijn er verschillende signalen dat het welzijn van een deel van de studenten onder druk staat. Bestuurders van onderwijsinstellingen maken zich zorgen over de toenemende eenzaamheid van studenten (Inspectie van het Onderwijs 2020a; 2020b; 2020c). En meerdere partijen hebben studenten, niet altijd representatief, bevraagd naar hun welzijn in 2020. Over het algemeen heeft de coronacrisis een negatieve invloed op het welzijn van studenten (Caring Universities, 2020; Crabbendam & Goes, 2020; Lohuis, Couvreur, & Van der Veer, 2020; Van der Velden, Contino, Das, Van Loon, & Bosmans, 2020; Warps & Van den Broek, 2020). Tijdens de periode van versoepelingen van de maatregelen, lag het studentwelzijn hoger dan tijdens de periodes van strenge(re) maatregelen (Geels et al., 2021).

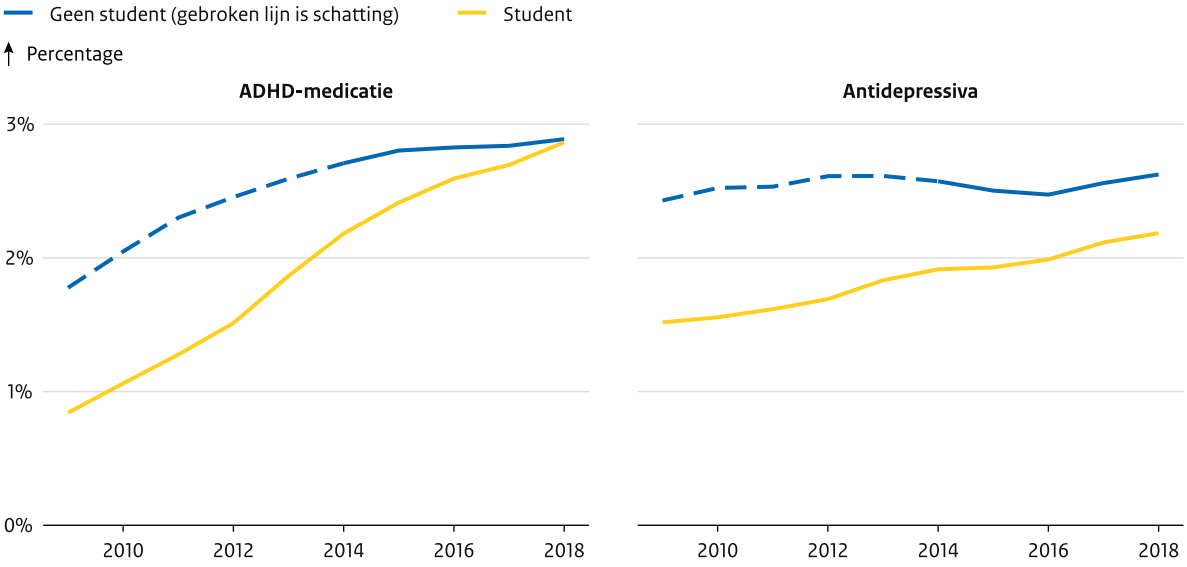
Acties om studentenwelzijn te bevorderen • Instellingen ondernemen verschillende acties om het welzijn van hun studenten tijdens de coronacrisis te bevorderen. Een deel van de maatregelen richt zich specifiek op eerstejaarsstudenten, om de sociale binding te versterken en om studievertraging of uitval te beperken. Veel instellingen gaven eerstejaars voorrang in gebouwen, stelden extra fysieke ruimtes beschikbaar en zetten in op meer docentbegeleiding bij het onlineonderwijs. Andere acties zijn het bieden van meer coaching, individuele begeleiding en contact, en het opzetten van een buddysysteem met ouderejaarsstudenten. Ook opleidingscommissies schonken aandacht aan studentenwelzijn. Zij gaven adviezen over de versterking van het interactieve karakter van het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). De Landelijke Werkgroep Studentenwelzijn (2020) maakte een handreiking die instellingen praktische ondersteuning bood, met voorbeelden en aandachtspunten voor toegankelijk studeren. Het is van belang voor het welzijn van studenten dat instellingen alle genomen maatregelen monitoren, en waar nodig aanpassen of intensiveren. Ook adviseert de inspectie om studentbegeleiding explicieter op te nemen in de rapportages van opleidingsbeoordelingen (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2020d). Zo kunnen we meer inzicht krijgen in de aard en kwaliteit van de studentbegeleiding.

Ondersteuningsbehoefte van studenten met extra ondersteuningsvraag • Landelijk is er weinig zicht op de totale omvang van de groep studenten die behoefte heeft aan extra ondersteuning en begeleiding, ook buiten de coronaperiode. Wel is er onderzoek naar de aard van de ondersteuningsbehoefte van studenten met een extra ondersteuningsvraag. Zo hebben wo-studenten met een functiebeperking behoefte aan betere voorlichting over studeren met een functiebeperking en digitale toegankelijkheid (Smulders & Coppens, 2020), en hebben studenten met psychische klachten behoefte aan onder andere praten met een studentenpsycholoog of medestudenten (Vinckx, Van der Voort, & Jansen, 2019). Studenten met bijzondere omstandigheden hebben behoefte aan meer aandacht, begeleiding en/of psychologische ondersteuning van de onderwijsinstelling (Van den Broek, Warps, Cuppen, Termorshuizen, & Lodewick, 2020).

Medicijngebruik onder studenten stijgt • Ook is er zicht op het voorgeschreven medicijngebruik onder studenten. Het medicijngebruik is de afgelopen jaren toegenomen. Vooral het gebruik van ADHD-medicatie is flink gestegen: in 2009/2010 gebruikte 0,8 procent van de 17-24-jarige ho-studenten (ongeveer 3.600 studenten) ADHD-medicatie, in 2018/2019 was dat 2,9 procent (ongeveer 13.400 studenten) (figuur 6.4a). Ho-studenten gebruikten altijd minder ADHD-medicatie dan

mbo- en niet-studenten in dezelfde leeftijdsgroep, maar het gebruik van ADHD-medicatie is harder gestegen onder ho-studenten dan onder mbo- en niet-studenten in dezelfde leeftijdsgroep. Ook het gebruik van antidepressiva neemt toe: van 1,5 procent in 2009/2010 naar 2,2 procent in 2018/2019. Het is aannemelijk dat het daadwerkelijk gebruik van ADHD-medicatie onder studenten nog hoger ligt dan 2,9 procent (zie ook hoofdstuk 1). Sommige studenten gebruiken dit type medicatie ook zonder voorschrift van een arts (Benson, Flory, Humphreys, & Lee, 2015; Trimbos, 2019). Uit onderzoek onder Groningse studenten blijkt dat 16 procent zonder ADHD-diagnose aangeeft wel eens ADHD-medicatie te hebben gebruikt (Fuermaier et al., 2021).

Figuur 6.4a Medicatiegebruik onder ho-studenten en niet-ho-studenten in de leeftijd van 17-24 jaar



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021e, eigen berekeningen op basis van CBS-microdata

Verschillen tussen groepen studenten in gebruik van psychofarmaca • Groepen studenten verschillen in het gebruik van medicijnen die worden ingezet bij de behandeling van psychiatrische aandoeningen en psychologische problemen. Het medicijngebruik onder hbo- en wo-studenten is vergelijkbaar. Binnen het wo gebruiken meer bachelor- dan masterstudenten ADHD-medicatie. De toename in het gebruik is ongeveer even groot. Onder voltijdstudenten is het gebruik van antidepressiva geringer dan bij deeltijd- en duale studenten, en komt ADHD-medicatie juist frequenter voor.

Meerdere verklaringen voor hoger medicijngebruik denkbaar • Meerdere factoren kunnen een rol spelen in de toename van het medicijngebruik, zoals een bredere acceptatie van het gebruik van dit type medicatie onder studenten, een verandering in de populatie die gaat studeren of een toename in de ervaren prestatiedruk onder studenten. Ook het bindend studieadvies of de invoering van het leenstelsel zouden van invloed kunnen zijn, maar wat de daadwerkelijke oorzaken zijn van het toenemend medicijngebruik kunnen we op basis van deze cijfers niet zeggen. Wel passen deze cijfers bij eerdere signalen van zorgprofessionals over een groeiend aantal studenten dat ADHD-medicatie gebruikt ter verbetering van academische prestaties (Van der Heijde, Van den Berk, & Vonk, 2020).

Reflectie • Het welzijn van studenten staat onder druk. De coronacrisis heeft een negatieve invloed op het welzijn van studenten. Ook neemt het voorgeschreven medicijngebruik onder studenten de laatste jaren toe. Het is belangrijk dat instellingen nagaan hoe het met hun studenten gaat, passende maatregelen nemen om ze te ondersteunen en hun welzijn te bevorderen. Het is wenselijk dat deze maatregelen worden gemonitord en, zo nodig, worden aangepast.

6.5 Kwaliteit

Basiskwaliteit

Accreditatie bestaande opleidingen en instellingstoets kwaliteitszorg • De kwaliteit van het Nederlandse ho is in orde. Sinds 2012 zijn de uitkomsten van de accreditaties stabiel en grotendeels positief. De NVAO kon in 2019 over ruim 95 procent van de verzoeken tot heraccreditatie van bestaande opleidingen positief besluiten (NVAO, 2020) (tabel 6.5a). In 2020 zijn in verband met corona veel visitaties en accreditaties uitgesteld, zodat instellingen zich volledig zouden kunnen inzetten voor de continuïteit van het onderwijs. In 2019 en 2020 leidde de instellingstoets kwaliteitszorg tot een positief besluit voor 12, respectievelijk 10 instellingen, en 1 instelling, respectievelijk 2 instellingen kregen voorwaarden.

Tabel 6.5a Accreditatie bestaande opleidingen in Nederland in 2019*

		Aantal	Percentage
Wo	Positief	404	97
	Aanvraag ingetrokken	1	0
	Herstelperiode	10	2
	Totaal wo	**415**	**100**
Hbo	Positief	211	95
	Aanvraag ingetrokken	-	0
	Herstelperiode	12	5
	Totaal hbo	**223**	**100**
Ad	Positief	35	100
	Aanvraag ingetrokken	-	0
	Herstelperiode	-	0
	Totaal ad	**35**	**100**

**exclusief beoordelingen van realisatie van de voorwaarden of herstel*
Bron: NVAO, 2020

Aanvragen accreditatie nieuwe opleidingen minder succesvol • Het percentage nieuwe opleidingen dat in één keer slaagt voor de kwaliteitstoets van de NVAO, neemt de laatste jaren toe (NVAO, 2020). Toch slaagt een derde van de nieuwe opleidingen niet in één keer voor de kwaliteitstoets. Als instellingen investeren in kennisdeling over de toets nieuwe opleiding, verwachten wij dat de kwaliteitstoets vaker in één keer wordt doorstaan. Voor instellingen kan kennisdeling lastig zijn vanwege concurrentieoverwegingen. Dit hoeft niet zo zwaar te tellen als de kennisdeling zich richt op niet-vakinhoudelijke aspecten. Kennisdeling kan ook georganiseerd worden door de NVAO, hoewel de WHW kennisdeling niet als een taak van de NVAO benoemt. De NVAO informeert instellingen over de procedure en criteria van de toets nieuwe opleiding, maar deelt geen onderwijskundige expertise over de start van nieuwe opleidingen. De inspectie zal met betrokkenen bekijken of een impuls aan kennisdeling over 'deze toetsen mogelijk is.

Eerste beeld over persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef • Hogescholen en universiteiten hebben de wettelijke plicht om aandacht te besteden aan de persoonlijke ontplooiing van hun studenten en de bevordering van hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef (WHW artikel 1.3, lid 5). De inspectie en de NVAO onderzoeken hoe instellingen invulling geven aan deze wettelijke verplichting. Ongeveer de helft van ouderejaarsstudenten (hbo-bachelor en wo-master) is positief over de mate waarin hun opleiding aandacht besteedt aan persoonlijke ontwikkeling en bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef (tabel 6.5b). Studenten voelen zich over het algemeen vrij om hun mening te geven en ervaren de omgang binnen de instellingen als respectvol. Wel vindt ongeveer een kwart van de studenten dat hun opleiding

geen of weinig aandacht heeft voor maatschappelijke verantwoordelijkheid en impact van studenten. De inspectie zal deze ervaring van studenten met experts en betrokkenen uit instellingen bespreken.

Tabel 6.5b Aandacht binnen opleidingen voor persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef, volgens ouderejaarsstudenten (in percentages, n=2.197)

	(Zeer) mee eens	Niet eens/ niet oneens	(Zeer) mee oneens
Mijn opleiding/instelling stimuleert me om me bewust te worden van de verschillende mogelijkheden en talenten die ik heb en om me daarbij verder te ontwikkelen	48	24	28
In mijn opleiding/instelling leer ik te reflecteren op wat ik als afgestudeerde kan betekenen voor de maatschappij	61	19	20
Mijn opleiding/instelling stimuleert me deel te nemen aan activiteiten die erop gericht zijn een positieve maatschappelijke impact te bereiken	48	29	23
In mijn opleiding/instelling discussiëren we over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van mensen die een soortgelijke opleiding als de mijne hebben afgerond	49	22	29
Ik voel me in mijn opleiding/instelling vrij om mijn mening te uiten	86	9	5
Docenten en studenten gaan in mijn opleiding en instelling respectvol met elkaar om	90	6	4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Reikwijdte accreditaties

Reikwijdte accreditaties al jaren aandachtspunt • De basiskwaliteit van het ho is al jaren in orde, zo oordelen visitatiepanels waarna de NVAO accrediteert. Maar het is niet inzichtelijk, of al het onderwijs dat een opleiding aanbiedt, in het kader van de accreditatie wordt beoordeeld. Het is voorgekomen dat instellingen routes voor studenten die instromen vanuit een buitenlandse vestiging of een commerciële samenwerkingspartner, niet onder de aandacht brachten van de visitatiepanels en NVAO. Ook waren er instellingen die niet expliciteerden dat een deel van de studenten bij afstuderen een onderwijsbevoegdheid verwierf (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). De NVAO heeft sindsdien in haar beoordelingskader 2018 de volgende passage opgenomen: “Instellingen hebben de plicht om in de aanvraag voor een toets nieuwe opleiding of accreditatie (alsmede in het rapport dat de instelling aanbiedt ter behoud van accreditatie) melding te maken van alle afstudeerrichtingen, specialisaties, varianten, locaties en wettelijke vereisten die aan de betreffende opleiding zijn verbonden. Opleidingstrajecten die niet zijn gemeld, vallen niet onder de accreditatie.” (NVAO, 2018).

Voldoende transparantie over varianten en onderwijslocaties • Instellingen die een opleiding opgeven voor heraccreditatie op grond van het onderzoekskader 2018, vullen een formulier in dat op de website van de NVAO staat. De gevraagde gegevens zijn onder andere de varianten (voltijd, deeltijd, duaal), de onderwijslocaties en de afstudeerrichtingen. In de bijlage bij het accreditatiebesluit van de NVAO worden varianten en onderwijslocaties altijd opgenomen. Het is voor een belangstellende dus duidelijk welke varianten en onderwijslocaties horen bij de opleiding die geaccrediteerd is.

Beperkte transparantie van afstudeerrichtingen • Het is voor een belangstellende nog steeds onduidelijk welke afstudeerrichtingen bij de accreditatie zijn beoordeeld. Afstudeerrichtingen staan niet vermeld in de bijlage met administratieve gegevens bij het accreditatiebesluit van de NVAO. In welke mate een visitatiepanel in haar rapport aandacht besteedt aan afstudeerrichtingen, is afhankelijk van inhoudelijke overwegingen die visitatiepanels daarover maken. De NVAO vermeldt in de bijlage bij het accreditatiebesluit niet welke afstudeerrichtingen de opleiding bij de aanvraag voor heraccreditatie heeft ingevuld. Daarmee doet de NVAO geen expliciete uitspraak of de afstudeerrichtingen op zorgvuldige wijze zijn beoordeeld door het visitatiepanel, en of de redenering van het visitatiepanel om tot een voldoende beoordeling te komen, navolgbaar is. Mogelijk volgt deze uitspraak impliciet uit het feit dat de gehele opleiding geaccrediteerd wordt. Wie wil weten welke afstudeerrichtingen bij de

visitatie onderzocht zijn en in het accreditatiebesluit zijn meegenomen, moet in het visitatierapport zoeken welke afstudeerrichtingen op dat moment van accreditatie bestonden.

Beperkte transparantie van bijzondere routes • Ook kan een belangstellende niet achterhalen of een geaccrediteerde opleiding bijzondere routes heeft voor groepen studenten. Te denken valt aan routes voor studenten die extra getalenteerd zijn of die een buitenlandse vooropleiding hebben. Het accreditatiebesluit bevat geen informatie over bijzondere routes. Het kan zijn dat instellingen in hun zelfevaluatie bijzondere routes benoemen, maar de zelfevaluatie is niet openbaar. Ook hier ontbreekt een expliciet oordeel van de NVAO, of het visitatiepanel zorgvuldig en navolgbaar tot haar conclusies is gekomen. Uit enkele visitatierapporten blijkt dat sommige visitatiepanels wel met instellingen in gesprek gaan over bijzondere routes. Zo waren er twee routes voor ambitieuze studenten die twee bachelorgraden verwerven, door een scriptie te schrijven die voor twee opleidingen telt. Het visitatiepanel gaf een aanbeveling en concludeerde dat deze bijzondere route kwalitatief in orde was. Maar de NVAO benoemt deze bijzondere route niet expliciet in het accreditatiebesluit. Het is niet na te gaan of andere visitatiepanels ook deze zorgvuldige werkwijze hanteren. De NVAO vraagt de instellingen immers niet de bijzondere routes te vermelden in het administratieve formulier, de zelfevaluaties zijn niet openbaar en het accreditatiebesluit bevat deze informatie niet.

Meer transparantie gewenst • Kortom, het is nog steeds onvoldoende inzichtelijk of bepaalde routes door visitatiepanels onderzocht worden en of deze routes volgens de NVAO aan de basiskwaliteit voldoen. De passage in het beoordelingskader 2018 van de NVAO dat opleidingstrajecten die niet zijn gemeld niet onder de accreditatie vallen, is daarmee onvoldoende geïmplementeerd. De inspectie vindt dat visitatiepanels en de NVAO moeten expliciteren hoe zij omgaan met bijzondere routes en afstudeerrichtingen. Ook in een mogelijke ontwikkeling naar instellingsaccreditatie is het nodig dat instellingen weten wat zij aan panels moeten melden, en op welke wijze ze extern moeten communiceren over de kwaliteit van routes of trajecten binnen een opleiding. De NVAO accrediteert, conform de WHW, opleidingen en géén delen van opleidingen. Het is uiteraard niet de bedoeling dat de route van iedere individuele student in een flexibel traject afzonderlijk beoordeeld moet worden. Maar het is ongewenst als visitaties en accreditaties alleen aandacht hebben voor de hoofdroute binnen een opleiding. Dat brengt risico's met zich mee, zowel voor de kwaliteitsborging als de transparantie. Volgens de NVAO wordt het inzicht in de kwaliteit bemoeilijkt, doordat er een wettelijke definitie ontbreekt van afstudeerrichtingen of bijzondere routes voor substantiële groepen studenten. Een verdere omschrijving daarvan, al dan niet in wet- en regelgeving, zou onderdeel van de oplossing kunnen zijn.

Kwaliteit van het onderwijs tijdens de coronapandemie

Ontwikkelingen in fysiek onderwijs • In maart 2020 werd het studiejaar aanzienlijk ontregeld. Door de coronamaatregelen mochten instellingen van het ene op het andere moment geen fysiek onderwijs meer geven. Veel docenten hebben in heel korte tijd hun onderwijs omgezet naar een onlinevariant. Door de versoepelingen vanaf juni kon men het fysieke onderwijs in beperkte mate weer aanbieden, dat vooral werd benut voor praktijkvakken en de toetsing. Ook het nieuwe studiejaar 2020/2021 startte met beperkte mogelijkheden om fysiek onderwijs te geven, namelijk op anderhalve meter afstand. Instellingen gaven in de periode september/december 2020 vaak een kleine 30 procent van het onderwijs fysiek, de rest zoveel mogelijk online. Bij het fysieke onderwijs kregen vooral eerstejaarsstudenten en studenten met veel praktijkvakken voorrang binnen de gebouwen. Er zijn ook studenten die tussen maart en december helemaal geen fysiek onderwijs hebben gehad. In december moesten de ho-instellingen weer hun deuren sluiten voor een volgende lockdown.

Geen landelijk beeld van de kwaliteit tijdens corona • Niemand heeft op dit moment een grondig landelijk beeld van de kwaliteit van het afstandsonderwijs in het ho. Instellingen voeren veel kortcyclische evaluaties uit en benutten die voor kwaliteitsverbetering. Zij delen weliswaar good practices, maar communiceren hierover niet zodanig dat externen zich een beeld van de kwaliteit van het afstandsonderwijs kunnen vormen. In 2020 hebben ook de koepels geen gegevens gedeeld die een landelijk beeld geven van de kwaliteit van het afstandsonderwijs. De positieve beoordeling

van de kwaliteitszorg van ho-opleidingen in visitaties, of via de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK), rechtvaardigt weliswaar een zeker vertrouwen in hun activiteiten, maar bevredigt nog niet de behoefte aan informatie over de kwaliteit van het onlineonderwijs. Als bepaalde groepen studenten minder studiepunten zouden halen dan gebruikelijk, is daar extra aandacht voor nodig, wellicht ook van de overheid of andere organisaties als expertisecentra buiten de instellingen.

Corona toont gat in het systeem van externe kwaliteitsbeoordeling • Veel instellingen benutten in 2020 de mogelijkheid om visitaties uit te stellen, zodat zij zich op de continuïteit van het onderwijs konden richten. De accreditatiebesluiten die wel genomen zijn, waren vaak gebaseerd op visitaties die al voor maart 2020 hadden plaatsgevonden. Van de verzoeken tot heraccreditatie die eind 2020 (inlevermoment 1 november) ingediend moesten worden, is ongeveer 90 procent uitgesteld. Halverwege 2021 zullen er wel visitatierapporten beschikbaar komen. Deze besteden weliswaar aandacht aan het onderwijs tijdens de pandemie, maar geven een beeld van de kwaliteit van de opleiding over de afgelopen zes jaar en zullen de periode van afstandsonderwijs waarschijnlijk niet apart beoordelen. De NVAO heeft de wettelijke bevoegdheid opleidingen eens in de zes jaar te accrediteren, en niet om tussentijds de vinger aan de pols te houden. De inspectie heeft de bevoegdheid te acteren naar aanleiding van signalen die de naleving van regelgeving betreffen, maar heeft geen wettelijke bevoegdheid de kwaliteit van opleidingen te beoordelen. De inspectie heeft wel onderzoek naar stelselontwikkelingen onder invloed van corona gedaan, maar dat levert, zonder de betrokkenheid van peers en zonder instellingsbezoeken, slechts een globaal beeld, zonder de diepgang waaraan maatschappelijk behoefte is. Corona heeft een gat zichtbaar gemaakt in het systeem van de externe kwaliteitsbeoordeling van het ho; er kunnen omstandigheden zijn waarin er maatschappelijke behoefte is aan zicht op de actuele kwaliteit van het onderwijs, en dan is noch NVAO noch inspectie wettelijk bevoegd onderzoek te doen. De NVAO en inspectie hebben de minister gevraagd om hen in deze bijzondere situatie eenmalig de opdracht te geven om gezamenlijk onderzoek te doen naar de kwaliteit van het onlineonderwijs en daarover in de tweede helft van 2021 te rapporteren.

Grote inzet van betrokkenen • De bestuurders, kwaliteitszorgmedewerkers, de examencommissies en de studenten en docenten van opleidingscommissies, hebben vergelijkbare ervaringen als het gaat om de uitdagingen waar het ho voor staat. De inspectie sprak met tien examencommissies en acht opleidingscommissies van vijf instellingen tijdens de periode van afstandsonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Zij zien de grote inzet van medewerkers om het onderwijs door te laten gaan. De prioriteit lag voor iedereen bij het zoveel mogelijk continueren van het onderwijs om studievertraging te voorkomen. Veel instellingen hadden in hun onderwijsvisie al langer innovatieplannen gericht op blended onderwijs, meer digitalisering, meer flexibilisering en een verschuiving van summatief naar meer formatief toetsen. Dat kwam in een stroomversnelling, waarbij noodgedwongen afgeweken werd van het voorziene zorgvuldige invoeringstraject. Instellingen hebben na de eerste crisissituatie gewerkt aan het versterken van de digitale voorzieningen en de onderwijskundige ondersteuning van docenten. De werkdruk, zo benadrukken bestuurders, was en is erg hoog.

Studenten minder tevreden over de kwaliteit van hun onderwijs • Ondanks ieders inzet, waardeerden daarnaar gevraagde ouderejaarsstudenten (hbo-bachelor en wo-master) hun onderwijs, begeleiding en toetsing vóór de coronamaatregelen duidelijk beter dan daarna (Inspectie van het Onderwijs, 2021b) (tabel 6.5c). De uitkomsten komen overeen met ander onderzoek (Brink, Van den Broek, & Ramakers, 2021). Tevredenheid is weliswaar niet hetzelfde als onderwijskwaliteit, maar een dalende waardering is wel een signaal, zeker als ook informatie van instellingen op vergelijkbare problemen als door studenten gesignaleerd wijst. Uit de studentwaarderingen en uit gesprekken met de instellingen, blijkt dat het onderwijsproces sinds maart schraler is geworden. Afgezet tegen de behoeften van de meeste studenten, is het voor instellingen onmogelijk om hen onder de coronabeperkingen een even rijk en uitdagend onderwijsproces te bieden als voorheen. Daarnaast waarderen de studenten hun onderwijs na de zomer beter dan in de beginperiode van de coronacrisis. Het lijkt waarschijnlijk dat de verbeteractiviteiten van de instellingen hun eerste vruchten afwerpen.

Tabel 6.5c Gemiddeld rapportcijfer voor het onderwijs, van ouderejaars hbo-bachelorstudenten en wo-masterstudenten in 2020 (n hbo=150-368, n wo=185-593)

		Hbo-bachelor	Wo-master
Hoorcolleges	Voor maart 2020	7,5	7,9
	Maart-augustus 2020	5,1	6,1
	September-oktober 2020	5,9	6,7
Werkgroepen	Voor maart 2020	7,4	7,9
	Maart-augustus 2020	5,0	5,2
	September-oktober 2020	5,5	6,0
Practica	Voor maart 2020	7,7	8,2
	Maart-augustus 2020	4,2	4,0
	September-oktober 2020	5,0	5,4
Stages	Voor maart 2020	7,9	8,1
	Maart-augustus 2020	5,4	4,9
	September-oktober 2020	6,1	6,5
Opdrachten/tentamens	Voor maart 2020	7,6	7,8
	Maart-augustus 2020	5,8	6,1
	September-oktober 2020	6,1	6,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Nadelen online onderwijs overheersen • Veel studenten ervaren het onlineonderwijs als onprettig. Een gedeelte vindt al het onlineonderwijs vervelend, en wil weer zo snel mogelijk terug naar fysiek onderwijs. Sommige studenten willen alleen dat sommige vormen van onlineonderwijs verdwijnen, waaronder vooral de onlinewerkgroepen/practica en online assessments met proctoring (digitaal toezicht). Wo-studenten uiten ook kritiek op de onlinecolleges die soms bestaan uit opgenomen colleges van eerdere jaren: zij ervaren dit niet als interactief en leerzaam. Sommige studenten zijn positiever over de onlinecolleges, omdat zo mogelijkheden op het gebied van flexibilisering toenemen, bijvoorbeeld doordat zij eenvoudiger vakken aan andere instellingen kunnen volgen (Inspectie van het Onderwijs, 2021b; 2021d).

Onlineonderwijs vraagt een andere didactiek • Instellingen geven aan dat onlineonderwijs om andere didactiek en werkvormen vraagt dan fysiek onderwijs. (Inspectie van het Onderwijs 2020a; 2020b; 2020c; 2021d). Zo is de spanningsboog van studenten bij onlineonderwijs vaak korter dan bij fysiek onderwijs. Studenten missen de individuele begeleiding van hun docent en willen meer interactie tijdens de lessen, wat meer zou inspireren en motiveren. De ontwikkeling van een nieuwe didactiek vereist dat docenten kennis en vaardigheden hebben om verschillende applicaties voor verschillende doeleinden toe te passen. Zij zoeken naar een juiste mix van werkvormen op afstand, om zo een voldoende effectief en studeerbaar onderwijsprogramma aan te bieden.

ICT-infrastructuur verbeterd • Sinds het voorjaar van 2020 is de ICT-infrastructuur bij instellingen in hoog tempo verbeterd en/of opgeschaald, waarbij velen via SURF en de Versnellingsagenda voor onderwijsinnovatie kennis deelden. In het kader van het versnellingsplan werken instellingen al twee jaar aan de digitalisering van het ho. Instellingen die al belangrijke stappen hadden gezet, konden relatief snel schakelen naar online onderwijs. Veel instellingen hebben nieuwe onderwijssoftware aangeschaft. Zeker in de beginperiode liep de ICT-vaardigheid van docenten nogal uiteen. Met extra hulpmiddelen, onderwijskundige ondersteuning, professionaliseringsbijeenkomsten en het delen van good practices is vooruitgang geboekt (Inspectie van het Onderwijs, 2021d).

Waardering voor de practica is flink afgenomen • Als praktijkonderdelen doorgingen, waardeerden studenten deze beduidend lager dan voorheen. Zowel in het hbo als wo daalde de studentwaardering voor praktijkonderdelen meer dan voor andere onderdelen van de opleiding. Instellingen geven een vergelijkbaar signaal: het is lastig praktijkonderwijs door te laten gaan of alternatieven te vinden. Zij geven bij de roostering vaak voorrang aan praktijkonderwijs boven kennisvakken. Stages, afstudeeropdrachten en vaardigheidsonderwijs in de domeinen onderwijs, zorg, techniek, cultuursector en horeca werden moeilijk vindbaar of vervangbaar. Studenten kregen meer dan voorheen onderzoeksopdrachten gebaseerd op data waarover de universiteit al beschikte, en niet op data die zijzelf over een onderwerp naar keuze konden verzamelen.

Geen signalen dat niveau daalt • De problemen rond stages en praktijkonderdelen hebben mogelijk consequenties voor het tempo waarin studenten de leerdoelen en/of eindtermen van de opleiding kunnen behalen. Alle bestuurders, opleidingscommissies en examencommissies die we spraken, zijn het erover eens: als de beperkende maatregelen langer aanhouden, kan dat leiden tot studievertraging. De instellingen hebben liever vertraging dan toegeven op de eindtermen of het eindniveau. De inspectie heeft geen aanwijzingen gevonden dat het niveau daalt, maar het is aan de visitatiepanels om het eindniveau te beoordelen. In de loop van 2021 zullen de eerste visitatierapporten en accreditatiebesluiten beschikbaar komen die ook het onderwijs in de coronaperiode omvatten.

Toetsing op afstand • In het voorjaar 2020 is ook de toetsing in hoog tempo omgezet in een andere vorm. Sommige instellingen hebben toetsen online afgenomen, met proctoring software of andere online surveillance. Andere instellingen gebruiken proctoring niet, uit vrees voor complicaties rond de bescherming van privacy, de benodigde technische infrastructuur en de kosten. Zij weken vaak uit naar (uitgestelde) toetsen op andere locaties of takehome-tentamens. Opleidingen hebben hun toetsplannen kritisch tegen het licht gehouden en verbeterd. Examencommissies hebben tal van kaders gegeven, waarbinnen examinatoren hun toetsen konden aanpassen (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Zij besteden veel aandacht aan het minimaliseren van de kans op fraude. Examencommissies gaven aan dat ze, behalve veel activiteiten gericht op hun borgende taken, ook veel individuele studentverzoeken kregen, bijvoorbeeld voor een extra herkansing of de verlenging van de geldigheidsduur van een tentamen. Veel examencommissies zeggen coulant met studentverzoeken om te gaan, als deze coronagerelateerd zijn. Het merendeel van de klachten en signalen bij de inspectie vanaf maart 2020 hebben te maken met termijnen. Studenten vonden regelmatig dat zij niet tijdig op de hoogte werden gesteld van de planning en vorm van de toetsen, of van de uitslagen. Daarnaast waren er klachten over proctoring software.

Minder toetsen, meer feedback • Al enkele jaren speelt in het ho de discussie of er niet te veel wordt getoetst en studenten te weinig feedback krijgen. De innovatie gericht op minder toetsen en meer feedback is onder invloed van corona in een versnelling gekomen. De Vereniging Hogescholen heeft webinars georganiseerd die goed werden bezocht door deelnemers van examencommissies, om expertise te delen over de onderwijsinhoudelijke aanpassing van toetsing en juridische kwesties. Dit is een mooi voorbeeld van kennisdeling.

Studenten minder tevreden over studentbegeleiding • Studenten zijn in de coronaperiode minder tevreden over de studentbegeleiding dan in de periode ervoor (tabel 6.5d). Onder studentbegeleiding verstaan we stagebegeleiding, studiebegeleiding en scriptiebegeleiding.

Tabel 6.5d Gemiddeld rapportcijfer voor studentbegeleiding, van ouderejaars hbo-bachelorstudenten en wo-masterstudenten in 2020 (n hbo=193-353, n wo=281-371)

		Hbo-bachelor	Wo-master
Stagebegeleiding vanuit de opleiding	Voor maart 2020	7,1	7,1
	Maart-augustus 2020	5,5	5,7
	September-oktober 2020	6,0	6,5
Studiebegeleiding	Voor maart 2020	6,9	7,0
	Maart-augustus 2020	5,4	5,8
	September-oktober 2020	5,7	6,3
Scriptiebegeleiding	Voor maart 2020	6,5	7,4
	Maart-augustus 2020	5,4	6,6
	September-oktober 2020	6,0	6,7

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Toegankelijkheid docenten • Studenten gaven voor de toegankelijkheid van de docenten vóór maart 2020 een ruime 7,5 (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). In de periode september/oktober lag de waardering een punt lager. Veel studenten (vooral in het hbo) geven (vragenlijst bij de open vragen) aan dat het contact met de docent door de huidige coronacrisis verslechterd is. Docenten zijn vaak lastig bereikbaar via de e-mail, waardoor vragen stellen erg lastig verloopt.

Studenten missen interactie • Studenten missen vooral de interactiemogelijkheid met medestudenten. Vóór de coronamaatregelen gaven de hbo- en wo-studenten ongeveer een 8 voor de interactie met medestudenten tijdens studiemomenten, in september/oktober daalde dat cijfer naar ongeveer een 4,5 (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Dat is een van de verklaringen voor de lagere waardering voor werkgroepen. Een deel van de studenten geeft aan dat groepswerk minder makkelijk gaat via bijvoorbeeld Zoom, videobellen of een Microsoft Teams-meeting. Zij missen de mogelijkheid om fysiek met hun medestudenten te sparren over de stof. Sommige studenten uit het wo zien de beperkte toegang tot de universiteit als erg belastend. Zij vinden het niet prettig om alsmaar thuis te studeren en missen het studeren op de campus. Op de campus is er minder afleiding en wordt de student meer gestimuleerd. Daarnaast kunnen zij op de campus beter samenwerken met andere studenten.

Expliciete aandacht voor binding en interactie is nodig • Instellingen maken zich zorgen over de sociale binding en het gebrek aan interactie tussen studenten onderling en tussen docenten en studenten. Sociale binding is nodig voor het welbevinden en draagt bij aan groter studentsucces. Discussies, debatten, creatieve processen door met elkaar samen te werken, maken onderdeel uit van goed onderwijs. Eerstejaarsstudenten hebben nog geen binding met de opleiding. Veel instellingen zoeken naar alternatieve mogelijkheden om sociale interactie te organiseren; ouderejaarsstudenten worden ingezet als tutor of buddy (soms tegen student-assistentschapsalaris), docenten en studiecoaches zoeken actief contact met kwetsbare studenten en kleine werkgroepen of scriptiewandelingen worden georganiseerd. Sommige instellingen hebben extra gebouwen gehuurd, of tenten op de campus gezet. Juist omdat er zo veel verschillende activiteiten worden uitgeprobeerd, is het goed om kennis erover te delen. Nu gebeurt dat vaak binnen bestaande netwerken van opleidingen en via SURF (Inspectie van het Onderwijs, 2020a; 2020b; 2020c).

Deelname aan onderwijs beperkt • Instellingen hebben zich ingezet om het onderwijs zo veel mogelijk door te laten gaan. Instellingen gaven aan (Inspectie van het Onderwijs 2020c) dat na de zomer het onderwijs vaak voor een kleine 30 procent fysiek doorging, en het resterende gedeelte grotendeels online (stageproblematiek buiten beschouwing gelaten). Zowel voor als na de zomervakantie, heeft ongeveer 40 procent van de ouderejaars hbo-bachelorstudenten en ongeveer 30 procent van de wo-masterstudenten (veel) minder dan gebruikelijk deelgenomen aan het onderwijs dat wel werd aangeboden. Studenten die minder deelnemen aan aangeboden activiteiten, geven als

reden op dat ze minder gemotiveerd zijn en het onderwijs minder aantrekkelijk vinden. Beide redenen worden na de zomer nog steeds vaak genoemd.

Tabel 6.5e Redenen voor minder deelname aan onderwijs in 2020, van ouderejaars hbo-bachelorstudenten en wo-masterstudenten (in percentages, n hbo=204-206, n wo=214-245)*

		Hbo-bachelor	Wo-master
Ik vond het onderwijs minder aantrekkelijk	Maart-augustus 2020	45	40
	September-oktober 2020	47	44
Ik was minder gemotiveerd voor het onderwijs	Maart-augustus 2020	63	57
	September-oktober 2020	69	64
Ik moest zorgen voor een naaste	Maart-augustus 2020	8	4
	September-oktober 2020	8	5
Ik was niet in staat onderwijs te volgen vanwege gezondheidsredenen	Maart-augustus 2020	9	10
	September-oktober 2020	9	10
Anders	Maart-augustus 2020	35	41
	September-oktober 2020	30	33

**gepercenteerd ten opzichte van de studenten die minder deelnamen*
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Studievertraging verwacht • Ongeveer 60 procent van de studenten geeft aan geen studievertraging te hebben opgelopen als gevolg van de coronamaatregelen. Ongeveer 9 procent weet niet of ze vertraging heeft opgelopen. Van de ouderejaars-hbo-bachelorstudenten geeft 30 procent aan wel vertraging te hebben opgelopen, met een gemiddelde vertraging van 23 studiepunten. Ook 35 procent van de wo-masterstudenten geeft aan door corona vertraging te hebben opgelopen, met een gemiddelde vertraging van 16 studiepunten. De bestuurders waren begin oktober 2020 optimistischer over de mate waarin studenten achterstand zouden hebben opgelopen. Het diplomarendement geeft nog geen indicatie van studievertraging (zie paragraaf 6.1). Maar gegevens ontbreken over specifieke groepen studenten, bijvoorbeeld over studenten met een beperking, studenten die in het tweede of derde jaar van hun opleiding zitten of studenten die nominaal studeren. Ook weten we niet hoe het gaat met studenten die al zijn doorgestroomd door het uitstellen van het BSA voor eerstejaars. Dat geldt ook voor de instromende mbo-studenten die hun vooropleiding nog niet hebben afgerond.
De inspectie vindt het van groot belang dat hierover landelijke data beschikbaar komen, die de perspectieven van bestuurders of studenten op het studiesucces van bepaalde deelgroepen studenten navolgbaar maken. Daartoe is het nodig dat de minister met de instellingen aanvullende afspraken maakt over landelijke levering van gegevens.

Kwaliteitsborging en inspraak • Hoewel instellingen in het voorjaar crisisteams inrichtten die veel contact hadden met de medezeggenschap, is de studentwaardering voor de mogelijkheden een mening te geven over de onderwijskwaliteit, gedaald (tabel 6.5f). Dit geldt ook voor de informatie-voorziening over onderwijskwaliteitsverbetering en het functioneren van de studenteninspraak. Ondanks de inzet van instellingen, wordt blijkbaar een beperkte groep studenten bereikt. De waardering van de bevraagde studenten ligt zowel voor als na de inwerkingtreding van de corona-maatregelen niet hoog.
Bestuurders van instellingen en opleidingscommissies zijn positiever over de informatievoorziening en de medezeggenschap dan de bevraagde studenten. Veel studenten uit opleidingscommissies zijn actief betrokken, lezen de mails over de onderwijsontwikkelingen en hebben vaak gesprekken met docenten en het bestuur. De meeste opleidingscommissies hebben adviezen uitgebracht, en voelden zich serieus genomen. Een enkele opleidingscommissie is minder betrokken geweest, verschillende opleidings-commissies reageerden vooral op praktische problemen en namen in mindere mate een pro actieve rol. Volgens bestuurders en opleidingscommissies wordt veel onlineonderwijs intern geëvalueerd en besproken met de medezeggenschap en het managementteam (Inspectie van het Onderwijs, 2021d).

Tabel 6.5f Gemiddeld rapportcijfer voor kwaliteitsborging en inspraak, van ouderejaars hbo-bachelor-studenten en wo-masterstudenten in 2020 (n hbo=201-375, n wo=296-639)

		Hbo-bachelor	Wo-master
De mate waarin de opleiding / instelling je bevraagt over jouw mening over de kwaliteit van het onderwijs	Voor maart 2020	6,3	7,1
	Maart-augustus 2020	5,0	6,2
	September-oktober 2020	5,1	6,5
De informatie voorziening over onderwijskwaliteitsverbetering	Voor maart 2020	6,2	6,6
	Maart-augustus 2020	5,3	6,0
	September-oktober 2020	5,5	6,2
Het functioneren van de studentenin-spraak	Voor maart 2020	5,9	6,8
	Maart-augustus 2020	4,7	5,7
	September-oktober 2020	4,9	6,0

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021b

Resultaten van interne evaluaties benut • Bestuurders melden een aantal positieve punten die uit evaluaties naar voren kwamen. De snelle en goede overgang naar onlineonderwijs is een positief punt, met als bijkomstigheid dat het onlineaanbod ertoe leidt dat studenten beter zijn voorbereid colleges en werkgroepen te volgen, en zo de onderwijstijd beter benutten. Ook melden de bestuurders dat uit interne evaluaties blijkt dat studenten de communicatie met studentdecanen erg waarderen. Voorbeelden van verbeter- dan wel aandachtspunten waren dat het onlineonderwijs en de didactiek nog weinig afgewogen was, de ICT-vaardigheden van docenten die in het begin mager waren en dat de interactie te beperkt was (Inspectie van het Onderwijs, 2020a).

De belangrijkste kansen • De coronacrisis heeft het onderwijs voor studenten minder aantrekkelijk gemaakt en de werkdruk voor docenten verhoogd. De meesten willen graag terug naar meer fysiek onderwijs, maar sommige innovaties die nu noodgedwongen versneld zijn ingevoerd, kunnen ook na de coronacrisis gunstig zijn. Het onderwijs wordt flexibeler, kennisoverdracht lijkt eenvoudig online verzorgd te kunnen worden en ICT-voorzieningen zijn versterkt. Samenwerking met personen of organisaties die zich elders bevinden, wordt makkelijker. Het kan een impuls zijn voor samenwerking tussen ho-instellingen in Nederland en voor internationale samenwerking. Studenten kunnen eenvoudiger dan voorheen aan een andere instelling onderwijs volgen. Docenten waren gedwongen om te reflecteren op de manier waarop ze hun onderwijs aanboden en toetsten. Soms hebben ze gemerkt dat na verloop van tijd de samenhang tussen eindtermen enerzijds en curriculum en toetsing anderzijds, niet meer geheel klopte. Op die onderdelen hebben ze hun onderwijs verbeterd. Tijdens de coronapandemie was een intensievere samenwerking nodig tussen verschillende afdelingen binnen ho instellingen, meer teamwerk in docententeams, meer afstemming tussen examencommissie, management en examinatoren. In veel gevallen heeft dit het wederzijds begrip en teamgevoel verder versterkt.

Reflectie • Opleidingen voldoen aan de basiskwaliteit en de kwaliteitszorg is op orde. Instellingen hebben zich het afgelopen jaar ingezet om tijdens de coronabeperkingen het onderwijs zo goed mogelijk doorgang te laten vinden. Toch vinden studenten het onderwijs op afstand minder motiverend en uitdagend. Voor instellingen liggen er uitdagingen in het invullen van (alternatieven voor) praktische onderdelen, de realisatie van sociale binding, het ontwikkelen van een nieuwe interactieve didactiek die past bij online onderwijs en het vormgeven van aangepaste fraudebestendige toetsing. In deze situatie is veel informatie nodig om (landelijk) gerichte maatregelen te kunnen treffen. Er zijn lacunes in de informatie over kwaliteit van het hoger onderwijs omdat veel visitaties in 2020 uitgesteld moesten worden. Opleidingen hebben veel onderwijs geëvalueerd maar deze informatie is meestal niet beschikbaar voor externen. Zo ontbreekt een breed beeld over de kwaliteit van afstandsonderwijs. Als visitaties en accreditaties door (zullen) gaan, is het onzeker of al het onderwijs wel wordt betrokken. Visitatierapporten geven sowieso geen systematisch, expliciete informatie over de kwaliteit van de begeleiding van studenten. Ook andere gegevens ontbreken: opleidings-

rendementen komen niet aan de orde in visitatierapporten en mede daardoor ontbrak afgelopen jaren het zicht op verschillen tussen instellingen in opleidingsrendementen. Er is op dit moment geen eenduidig landelijk zicht op de studievoortgang van studenten tijdens de coronapandemie. Wat we wel weten over onderwijsdeelname en studievoortgang wordt door studenten anders ingeschat dan door instellingen.

6.6 Governance en naleving

Meldingen over termijnen, proctoring en afstand houden • Door de coronamaatregelen werd het voor instellingen gecompliceerder om wet- en regelgeving na te leven. Zo bevat de onderwijs- en examenregeling (OER) bepalingen over de vorm van het onderwijs en de inrichting van de toetsing waaraan instellingen geen uitvoering meer konden geven. Het ministerie van OCW en de koepels hebben afspraken gemaakt over de uitgangspunten in deze overmachtssituatie en vastgelegd in een servicedocument (OCW, 2020). Bij instellingen waarover wij meldingen ontvingen, zijn we nagegaan of de instellingen conform die richtlijnen uit het servicedocument handelden. De helft van de meldingen die de inspectie vanaf maart 2020 kreeg, betrof de termijnen waarbinnen instellingen reageren op vragen of klachten van studenten. Ongeveer een vijfde van de meldingen betrof meer inhoudelijke zaken rond de kwaliteit van het onderwijs en de toetsing. Daarnaast ontvingen we meldingen van studenten over proctoring. Eind 2020 en begin 2021 kwamen meldingen binnen over het niet naleven van de afstandsregels.

Betrokkenheid medezeggenschap • In het servicedocument staat dat het van groot belang is om de medezeggenschap goed te betrekken, wanneer instellingen door coronabeperkingen afwijken van interne regels. Bestuurders meldden dat zij zowel de centrale medezeggenschap als de opleidingscommissies vroeg en intensief betrokken bij de aanpassingen in het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2020a). Zij ervaarden de opstelling van de medezeggenschap positief, constructief en flexibel als bijvoorbeeld de OER moest worden aangepast. Andersom waren ook de bevraagde opleidingscommissies vaak positief over de communicatie met het bestuur en management. Zij voelden zich voldoende betrokken en hun adviezen werden vaak serieus genomen. De mate waarin de opleidingscommissies zelf initiatief namen of met hun achterban communiceerden, wisselde.

Lessen uit crisismanagement • Besturen benadrukken het belang van een goede interne communicatie in crisissituaties: directe lijnen, het herhalen van berichten, heldere informatie op de website en de mogelijkheid voor betrokkenen om vragen te stellen en expliciet te reageren op onjuiste informatie die binnen de instelling rondgaat. Verschillende instellingen gaven het voorbeeld dat zij door veel en persoonlijk met studenten te communiceren over proctoring, tot een voor ieder acceptabele en praktische oplossing konden komen. Als belangrijk aandachtspunt noemden bestuurders dat het ook in een crisis van belang was de langetermijneffecten van hun maatregelen in de gaten te houden, en tijdig weer terug te gaan naar de gebruikelijke communicatie- en besluitvormingskanalen. Die lessen van goede communicatie en besluitvorming hadden instellingen deels geleerd uit een eerdere crisis in 2019 en 2020: de cyberaanval op de universiteit in Maastricht. Hoewel de aandacht voor risicomanagement niet nieuw was, hebben zowel cybercriminaliteit als corona de instellingen opnieuw geconfronteerd met de vraag hoe ze zich voor moeten bereiden op externe dreigingen, en het beperken van de gevolgen. Een belangrijke les uit beide crises is dat samenwerking cruciaal is, niet alleen binnen de instelling, maar vooral ook met elkaar en alle belanghebbenden in het ho; instellingen kunnen dit niet alleen.

Rechtsstructuren van ho-instellingen • De bevoegdheid tot het verlenen van graden (associate degree, bachelor, master, doctor) is op basis van de WHW aan een specifieke rechtspersoon toegekend. Het is mogelijk om delen van het onderwijs door een andere rechtspersoon te laten verzorgen, binnen de regelgeving rond de zogenaamde uitbesteding . De juridische structuren van onderwijsinstellingen zijn soms zeer complex en de regelgeving rond uitbesteding is niet eenduidig. Hierdoor is het onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs en de naleving van de WHW. Als zich problemen voordoen, weten studenten, inspectie en NVAO niet of, en welke rechtspersoon

aangesproken kan worden. Ook samenwerkingsconstructies tussen onderwijsinstellingen leiden tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en leiden tot onduidelijke voorlichting aan studenten. Dit geldt vooral als deze zijn vormgegeven in een eigen rechtspersoonlijkheid.

Naleving Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs • Organisaties mogen niet zonder meer de naam universiteit of hogeschool gebruiken, of graden verlenen. Dit is sinds 1 juni 2017 geregeld in de WHW, met als doel het tegengaan van misleiding van (aspirant-)studenten en werkgevers. Sinds de wetswijziging heeft de inspectie ruim zestig signalen van mogelijke overtredingen afgehandeld. Het merendeel van de signalen ging over niet-erkende onderwijsorganisaties, maar een deel van de signalen ging over erkende hogescholen en universiteiten. Bij zes van de ruim zestig signalen heeft de inspectie een openbaar boeterapport opgesteld, waarin melding wordt gedaan van een overtreding door het onterecht gebruik van de naam universiteit of hogeschool en om het onterecht verlenen van graden. Het ministerie van OCW kan op basis van zo'n inspectierapport een boete opleggen. Bij de overige signalen is het probleem in overleg opgelost, of bleek dat er geen sprake was van een overtreding.
De wet- en regelgeving is ook niet duidelijk als het gaat om de interpretatie van het begrip buitenlandse wettelijke regeling. Dat is naast de NVAO-accreditatie de enige wettelijke grondslag waarop graden in Nederland mogen worden verleend. Eén signaal heeft de inspectie om deze onduidelijkheid in de wetgeving niet kunnen beoordelen. Besluitvorming over andere cases is in deze onduidelijke situatie voorlopig opgeschort.

Handhaving complex, soms onmogelijk • De wet- en regelgeving sluit niet meer goed aan op de huidige praktijk in het ho (Inspectie van het Onderwijs, 2020d). Open normen in de WHW zijn niet te interpreteren in de geest van een wet uit een tijd dat online- of internationaal onderwijs nauwelijks voorkwam. Dat wordt bijvoorbeeld zichtbaar bij instellingen die onderwijs in het buitenland willen verzorgen met een Nederlandse graad op basis van de 25-procentregel. Deze regel houdt in dat studenten minimaal 25 procent van hun onderwijs in Nederland moeten volgen. Als instellingen die 25 procent online vanuit Nederland aanbieden, hoeft de buitenlandse student niet naar Nederland te reizen. In feite wordt dan het gehele onderwijs in het buitenland gevolgd, en is de procedure met de bijbehorende kwaliteitswaarborgen voor het verzorgen van onderwijs in het buitenland met een Nederlandse graad, zoals in de wetgeving voor transnationaal onderwijs staat, vermeden. Het ontbreekt de inspectie, net als bij de het begrip buitenlandse wettelijke regeling aan handvatten om hierover uitspraken te doen.

Regelgeving joint degree biedt onvoldoende kwaliteitsborging • Ook ten aanzien van de joint degrees is de wet- en regelgeving verouderd. De WHW geeft instellingen de mogelijkheid samen met (buitenlandse) partners, opleidingen of afstudeerrichtingen te verzorgen (een joint programme). Deze opleiding leidt tot een gezamenlijke graad (joint degree), of twee of meer afzonderlijke graden (double/multiple degree). Instellingen kunnen in de samenwerking met buitenlandse partners en de daar geldende regelgeving op sommige onderdelen afwijken van dat wat gebruikelijk is. De WHW geeft geen duidelijkheid in hoeverre dat is toegestaan. Ook de voorwaarden die worden genoemd in het rapport over het Bolognaproces uit 2012, bieden geen helderheid (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, 2012). De NVAO gaat ervan uit, hoewel de WHW daar niet expliciet in is, dat deze joint degrees moeten worden geaccrediteerd en heeft daartoe een protocol opgesteld. De onduidelijkheid in de WHW leidt tot onzekerheid voor instellingen. De inspectie kan niet vaststellen of de instelling zich al dan niet aan regelgeving houdt. Dit is een onwenselijke situatie, omdat de bepalingen in de wet zijn bedoeld als kwaliteitswaarborg en als bescherming van studenten.

Literatuur

Benson, K., Flory, K., Humphreys, K.L., & Lee, S.S. (2015). Misuse of stimulant medication among college students: a comprehensive review and meta-analysis. *Clinical child and family psychology review*, *18*(1), 50-76.

Brink, M., Broek, A. van den, & Ramakers, C. (2021). *Ervaringen van studenten met onderwijs en toetsen op afstand tijdens corona.* Nijmegen: ResearchNed.

Broek, A. van den, Cuppen, J., Ramakers, C., Termorshuizen, T., & Vroegh, T. (2020). *Dalende doorstroom mbo-hbo: waarom stroomt een steeds kleiner aandeel van de mbo-studenten door naar het hbo?* Nijmegen: ResearchNed.

Broek, A. van den, Warps, J., Cuppen, J., Termorshuizen. T., & Lodewick, J. (2020). *Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2019-2020.* Nijmegen: ResearchNed.

Caring Universities (2020). *De geestelijke gezondheid van studenten tijdens de COVID-19 pandemie. De eerste voorlopige data uit het Caring Universities consortium.* Geraadpleegd op 1 maart 2021 van: https://caring-universities.com/wp-content/uploads/2020/11/De-geestelijke-gezondheid-van-studenten-tijdens-de-COVID-19-pandemie-rapportage-van-Caring-Universities-19082020-versie-2-9112020.pdf

Crabbendam, J. & Goes, D. (2020). *Onderwijs op afstand. Een onderzoek naar de ervaringen van studenten met afstandsonderwijs naar aanleiding van de coronacrisis*. Utrecht: Landelijke Studentenvakbond (LSVb).

Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (2012). *The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report.* Brussel: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.

Fuermaier, A.B., Tucha, O., Koerts, J., Tucha, L., Thome, J., & Faltraco, F. (2021). Feigning ADHD and stimulant misuse among Dutch university students. *Journal of neural transmission*, 1-6.

Geels, Z., Herbold, J., Heuvel, S. van den, Janse, M., Jongh, M. de, Schoorl, D. van, & Vellenga, C. (2021). *S.O.S. Studenten onderzoeken samen. Onderzoek naar welzijn, behoeftes en meningen van studenten tijdens de coronapandemie.* Geraadpleegd op 1 maart 2021 van: http://docplayer.nl/201702879-S-o-s-onderzoek-naar-welzijn-behoeftes-en-meningen-van-studenten-tijdens-de-coronapandemie.html

Heijde, C. van der, Berk, C. van den, & Vonk, P. (2020). Ervaringen en visies van professionals over gebruik en misbruik van methylfenidaat door studenten in het hoger onderwijs. *TSG-Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, *98*(1), 1-8.

Inspectie van het Onderwijs (2017). *Selectie: meer dan cijfers alleen. Decentrale selectie bij bachelor- en masteropleidingen in het bekostigd hoger onderwijs. Monitor selectie en toegankelijkheid.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018a). *De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018b). *De master van jouw keuze? Selectie in bekostigde wo-masteropleidingen. Meerjarig onderzoek selectie en toegankelijkheid*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2019). *Internationalisering en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor Nederlandse studenten. Meerjarig onderzoek selectie en toegankelijkheid.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020a). *COVID-19-monitor: hoger onderwijs (eerste meting)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020b). *COVID-19-monitor: hoger onderwijs (tweede meting)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020c). *COVID-19-monitor: hoger onderwijs (derde meting)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020d). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021a). *Technisch rapport Aanvullend onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.* Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Technisch rapport Hoger onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Inspectie van het Onderwijs (2021c). *Technisch rapport Interviews aanvullend onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.* Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Inspectie van het Onderwijs (2021d). *Technisch rapport Interviews opleidingscommissies en examencommissies. De Staat van het Onderwijs 2021.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Inspectie van het Onderwijs (2021e). *Technisch rapport Medicatie hoger onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2021.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Inspectie van het Onderwijs (2021f). *Technisch rapport Uitstroom en arbeidsmarkt. De Staat van het Onderwijs 2021.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl

Landelijke Werkgroep Studentenwelzijn (2020). *Handreiking studentenwelzijn in Corona-tijd. Manieren om onder bijzondere omstandigheden de stress voor studenten met een ondersteuningsvraag te verminderen.* Bijlage bij Servicedocument Hoger Onderwijs 9.0: aanpak coronavirus COVID-19. Den Haag: OCW.

Lohuis, J., Couvreur, N., & Veer, N. van der (2020). *Welbevinden van medewerkers en studenten onder 9 hoger onderwijsinstellingen.* Amsterdam/Enschede: Newcom Research & Consultancy B.V.

Nies, D. de (2019). *Studenten kopen individuele aandacht en kleinschalig onderwijs.* Geraadpleegd op 19 januari 2021 van: https://pointer.kro-ncrv.nl/studenten-kopen-individuele-aandacht-en-kleinschalig-onderwijs

NVAO (2018). *Beoordelingskader accreditatiestelsel hoger onderwijs Nederland.* Den Haag: NVAO.

NVAO (2020). *NVAO Verslag 2019.* Den Haag: NVAO.

OCW (2012). *Servicedocument HO - aanpak Coronavirus COVID-19, nr.7.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Smulders, N. & Coppens, K. (2020). *Studeren met een functiebeperking 2019: analyse NSE in het wo.* Den Bosch: ECIO.

Trimbos (2019). *Factsheet Ritalin. Feiten en cijfers over oneigenlijk gebruik van methylfenidaat en andere prestatie-verhogende middelen.* Utrecht: Trimbos.

Velden, P.G. van der, Contino, C., Das, M., Loon, P. van, & Bosmans, M.W. (2020). Anxiety and depression symptoms, and lack of emotional support among the general population before and during the COVID-19 pandemic. A prospective national study on prevalence and risk factors. *Journal of affective disorders, 277*, 540-548.

Vinckx, K., Voort, B. van der, & Jansen, J. (2019). *Laagdrempelige psychische hulpverlening. Inventarisatie van aanbod binnen mbo, hbo en wo.* Den Bosch: CINOP.

Warps, J. & Van den Broek, A. (2020). *Studeren, studievoortgang en welbevinden tijdens corona.* Nijmegen: ResearchNed.

Zwetsloot, J., Weel, B. ter, Rooijen, M. van, Bisschop, P., & Ven, K. van der (2020). *De impact van de coronacrisis op de overgang onderwijs-arbeidsmarkt. Achtergrond bij monitor 1.* Amsterdam: SEO economisch onderzoek.

Afkortingen

A

Ad	associate degree
Aoc	agrarisch opleidingscentrum
azc	asielzoekerscentrum

B

Bao	basisonderwijs
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
bpv	beroepspraktijkvorming
BRON	Basisregister Onderwijs
bsa	bindend studieadvies

C

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CE	centraal examen
CET	Centrale Eindtoets
cspe	centraal schriftelijk en praktisch examen
CvTE	College voor Toetsen en Examens

D

DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs

E

EER	Europese Economische Ruimte
EOZ	Expertisecentra Onderwijszorg

F

fte	fulltime-equivalent

H

havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
ho	hoger onderwijs
hrm	humanresourcesmanagement

I

IB	International Baccalaureaat
ITK	instellingstoets kwaliteitszorg
IvhO	Inspectie van het Onderwijs

J

JJI	Justitiële Jeugdinrichting

M

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

O

OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

P

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

R

roc	regionaal opleidingscentrum
RV-toetsen	resultaatverbeteringstoetsen

S

sbo	speciaal basisonderwijs
SE	schoolexamen
so	speciaal onderwijs

T

TIMMS	Trends in International Mathematics and Science Study
tos	taalontwikkelingsstoornis
TSD	Toezicht Sociaal Domein

V

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

W

Wbl	Wet beroep leraar
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
wo	wetenschappelijk onderwijs
WPO	Wet op het primair onderwijs

Colofon

Publicatie
Inspectie van het Onderwijs

Eindredactie en organisatie
Alida Oppers
Dorien Zevenbergen
Bert Bulder
Maureen Channoo
Lucia Geertse
Marlies Kraaij-Krijgsman
Natacha Malick-Penninga
Daniëlla Nicolaes
Machteld Swanborn
Gerard de Vries
Mayeline Wiel

Auteurs & onderzoekers
Sylvia van der Avoort
Miriam Baltussen
Maarten Balvers
Rianne van den Berg
Leonie van Breeschoten
Tijana Breuer
Jet Burgert
Anne Bert Dijkstra
Daan Fettelaar
Myrthe Frenk
Steffen Greup
Maarten Hartog
Nelleke van Ingen
Boy Koning
Roxanne Korthals
Karen Krol
Suzanne de Leeuw (UM)
Mirna Pit
Martine Pol-Neefs
Eva Raaphorst
Nienke Ruijs
Els Schram
Matthias Sjerps
Nadine Sterk-Zeeman
Erik Thoonen
Jos Verkroost
Stan Vermeulen (UM)
Trudie Wick-Campman
Inge de Wolf
Eveline de Zeeuw

Externe (wetenschappelijke) referenten
Dr. B. Golsteyn
Dr. T. Bol
Dr. L. Elffers
Dr. T. Schils
Dr. K. Schildkamp
Dr. B. Vreeburg
Dr. M.H.C. Kromhout
Dr. A.C. Timmermans
Prof. dr. E.J.P.G. Denessen
Drs. M.J.B. Wilmer
Ir. C.J. Overveld
Dr. C. Magnée
G.C. Kalt-Roessink, MEd
Dr. A.A. de Boer
Leden Raad van Advies

Drukwerk en vormgeving
Xerox/Osage

Fotografie
Marieke Duijsters
Jarno Kraayvanger

Gefotografeerde scholen/instellingen
School met de Bijbel 'De Kraats' in Bennekom
Daniël de Brouwerschool in Wilp
Produs praktijkonderwijs in Arnhem
Lorentz lyceum in Arnhem
ROC Midden Nederland Tech Campus in Nieuwegein
Hogeschool voor de Kunsten in Utrecht
Universiteit Utrecht Faculteit Geneeskunde in Utrecht

Leerlingen/studenten vso, po, mbo, ho thuisonderwijs:
Onderwijscentrum De Twijn in Zwolle
Kindcentrum De Minstreel in IJsselstein
Arentheem College Thomas a Kempis in Arnhem
HAN – University of applied sciences in Arnhem

Visualisaties
In60seconds

Extra informatie

Op de website **www.destaatvanhetonderwijs.nl** kunt u de Staat van het Onderwijs downloaden als pdf-bestand. Daarnaast vindt u op de website verdiepende informatie, zoals technische rapporten.

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 © 2021, Inspectie van het Onderwijs, Nederland
www.onderwijsinspectie.nl

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730
3500 GS Utrecht

www.destaatvanhetonderwijs.nl