

1

Blik op het stelsel

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



1.1 Staat van het Nederlandse onderwijs

1.1.1 De kerntaken van het onderwijs

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

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

1.1.2 Aansluiting op de arbeidsmarkt (allocatie)

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

Voortijdig schoolverlaters ook vaker aan het werk

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

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

Gunstige arbeidsmarkt een aannemelijke verklaring voor toename vsv

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

Arbeidsmarktperspectief kwetsbare leerlingen en studenten blijft een uitdaging

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

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

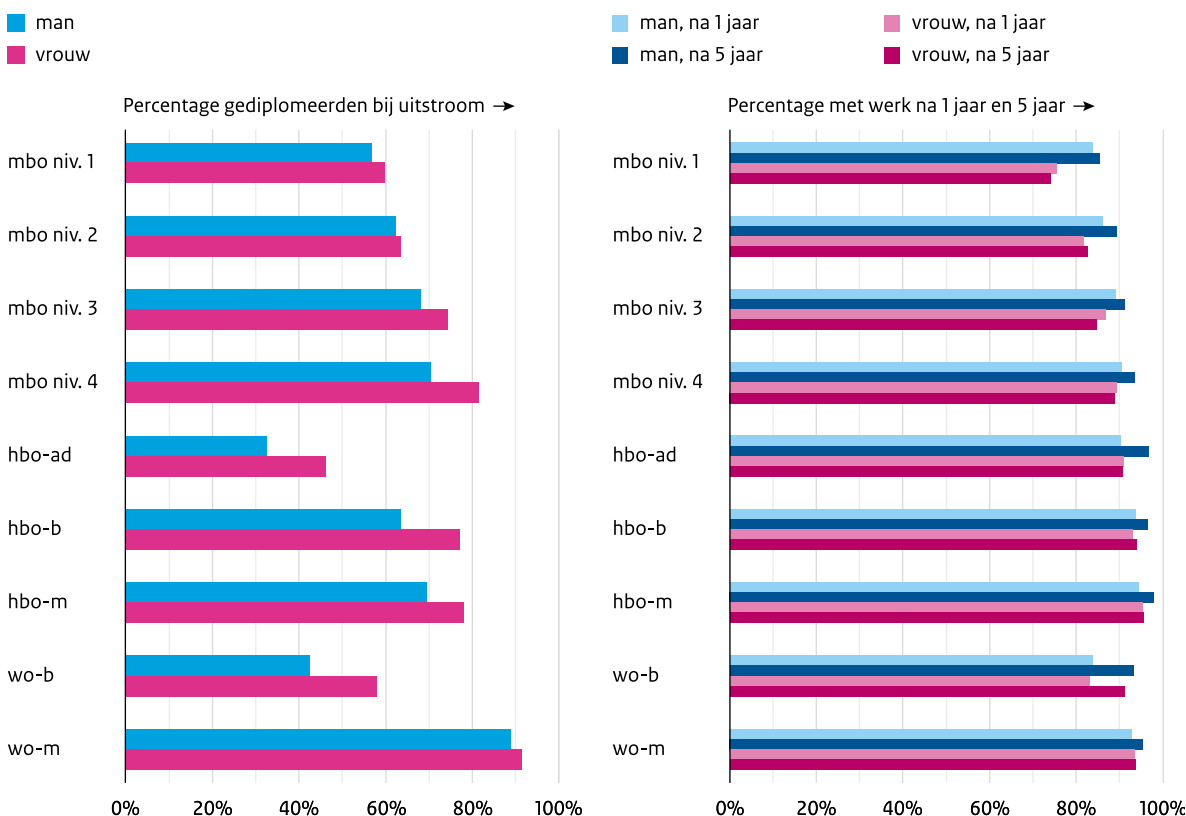
Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond relatief vaak geen werk • Het stijgende onderwijsniveau van studenten met een 2^e generatie niet-westerse migratieachtergrond (zie hoofdstukken 3 tot en met 6) zien we niet terug op de arbeidsmarkt. Deze studenten hebben een jaar na het verlaten van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

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

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

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

Mannen hebben betere baankansen dan vrouwen ondanks minder studiesucces



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

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

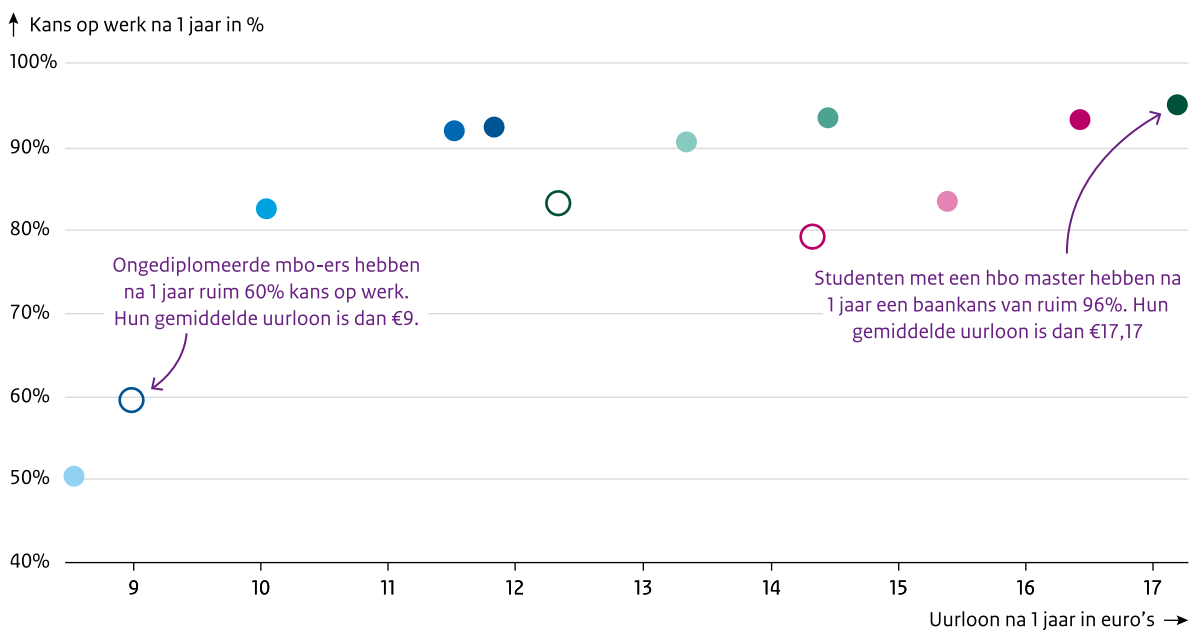
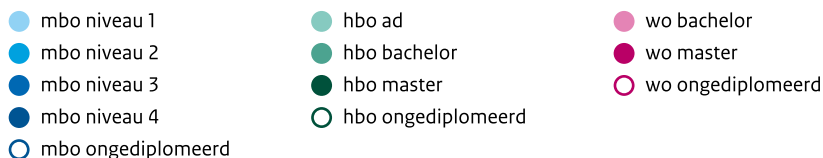
Baankansen en loon verschillen naar uitstroomniveau

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

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

Figuur 2 Baankansen en uurloon naar uitstroomniveau

Een diploma halen loont



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

1.1.3 Socialisatie

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.4 Selectie en gelijke kansen

Selectie en gelijke kans op een passend aanbod

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

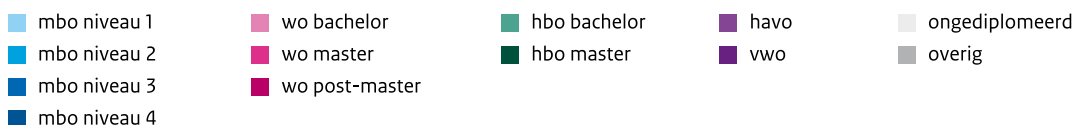
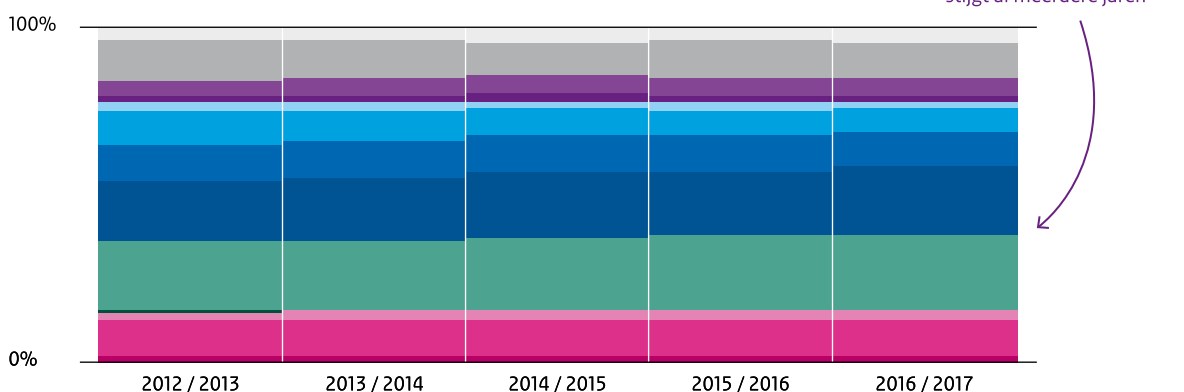
van de leerlingen krijgt in eerste instantie een advies vbo-gemengde/theoretische leerweg of hoger. Net als voorgaande jaren krijgen kinderen van ouders met een opleidingsniveau van maximaal mbo-2 voornamelijk vbo-adviezen terwijl kinderen van ouders met een hbo-master of wo-opleiding vooral havo- en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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gelijke kansen

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

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

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

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

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

Jongens en meisjes

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

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

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

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

Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond

Stijgend onderwijsniveau leerlingen met niet-westerse migratieachtergrond

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

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

1.1.5 Kennis en vaardigheden (kwalificatie)

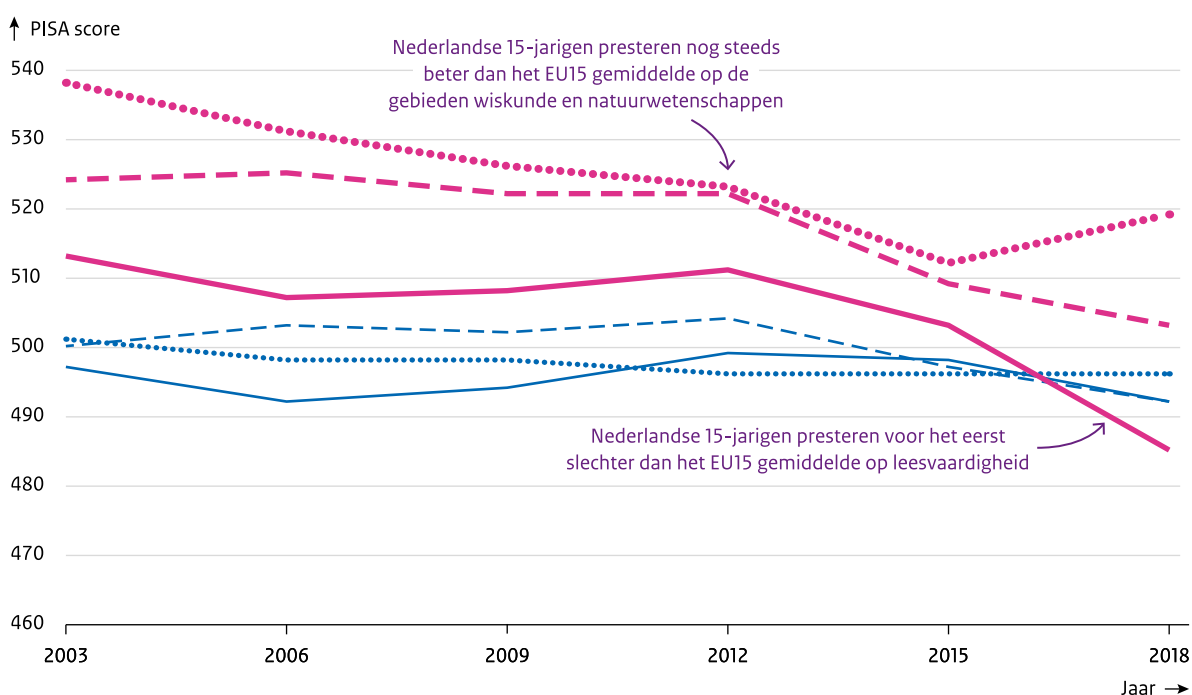
Niveau van kennis en vaardigheden in internationaal perspectief

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

Figuur 4 Resultaten 15-jarige leerlingen in internationaal perspectief

Dalende prestaties leesvaardigheid

- NL: Wiskunde
- EU15: Wiskunde
- NL: Natuurwetenschappen
- EU15: Natuurwetenschappen
- NL: Leesvaardigheid
- EU15: Leesvaardigheid



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

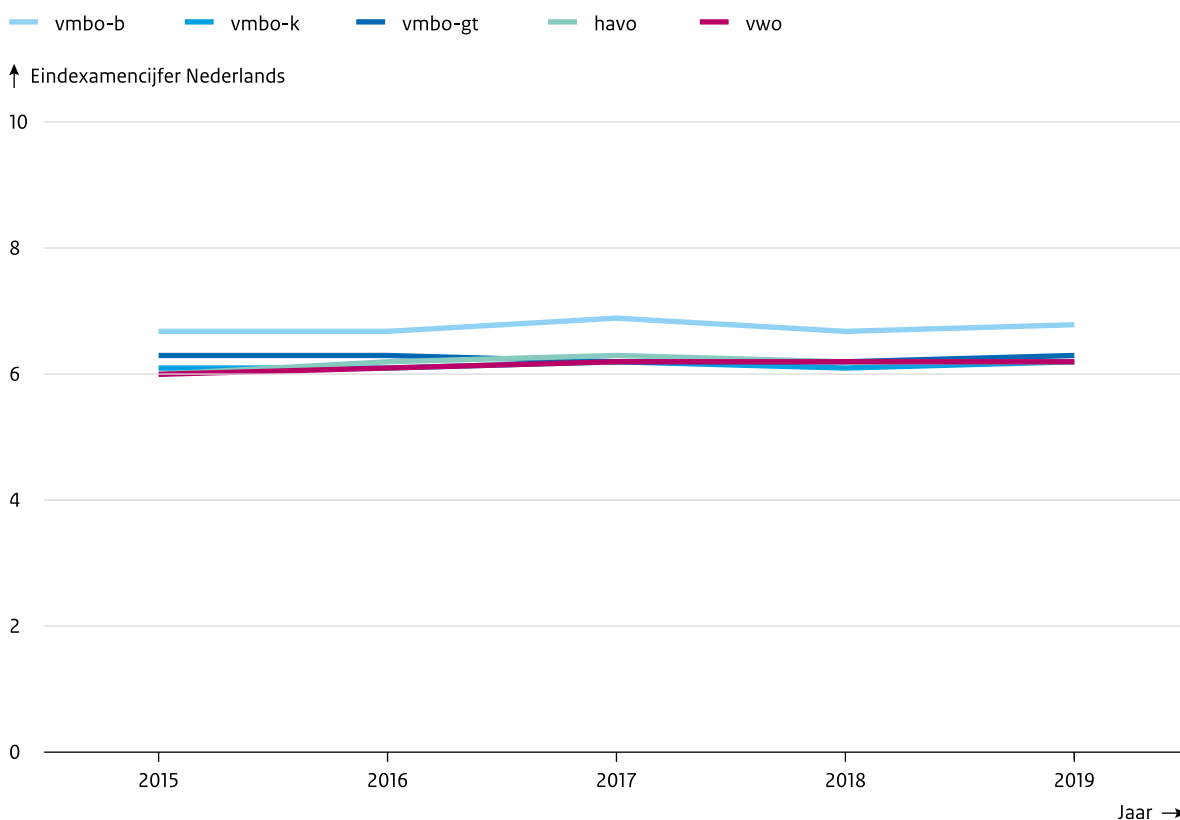
Leerlingprestaties in Nederlandse context stabiel • In tegenstelling tot de daling van prestaties in internationaal opzicht, zijn de cijfers die leerlingen gemiddeld halen voor het centraal examen in het voortgezet onderwijs grotendeels stabiel over een langere periode (figuur 5). Dit geldt voor alle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

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

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

Figuur 5 Gemiddeld eindexamencijfer Nederlands in het voortgezet onderwijs

Stabiele examenresultaten Nederlands



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

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

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

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



1.2 Goed onderwijs voor alle leerlingen en studenten

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

Ontwikkeling kwaliteitsoordelen

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

Schoolverschillen

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

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

De leraar

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

Een school- en klasklimaat

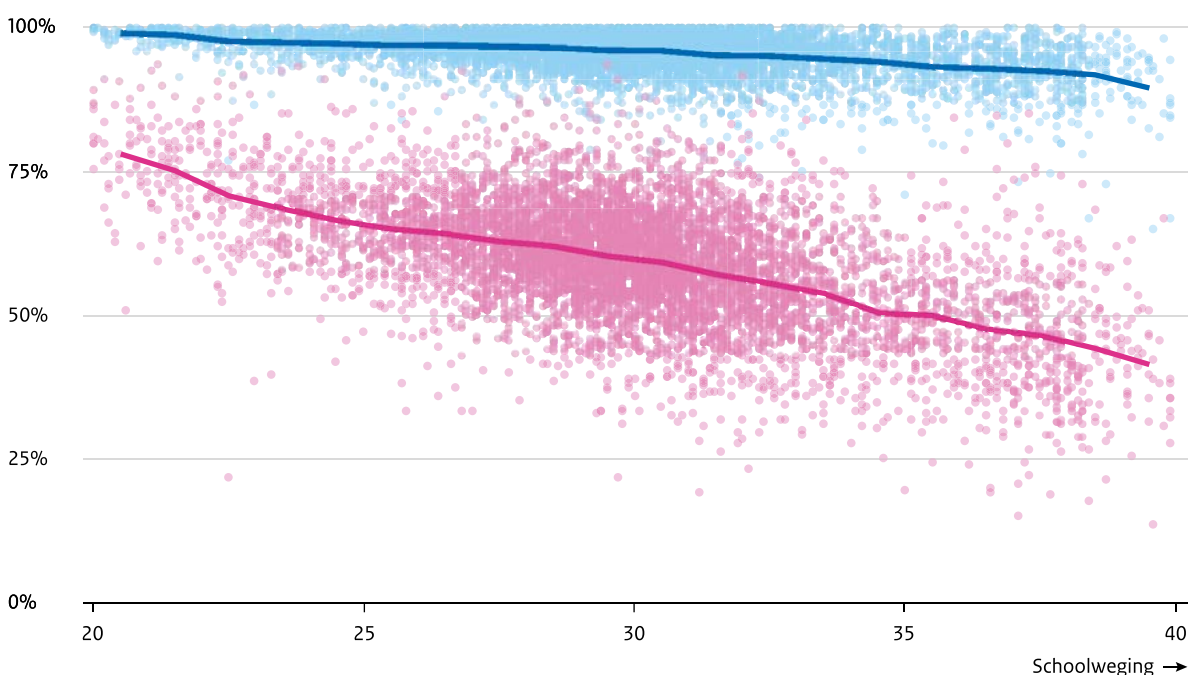
Goed school- en klasklimaat • Leraren, schoolleiders en ook leerlingen geven aan dat een goed school- en klasklimaat een voorwaarde is om tot leren te kunnen komen. Vooral aspecten die te maken hebben met de sociaal-emotionele veiligheid van de leerlingen, en ook van leraren, zien zij als onmisbaar voor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

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

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

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

↑ Percentage behaald referentieniveau



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

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

Doelgerichtheid en zicht op kwaliteit

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

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

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

Kwaliteit van de instructie

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

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

Inspelen op de behoeften van individuele leerlingen

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

Een motiverende houding van leraren

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

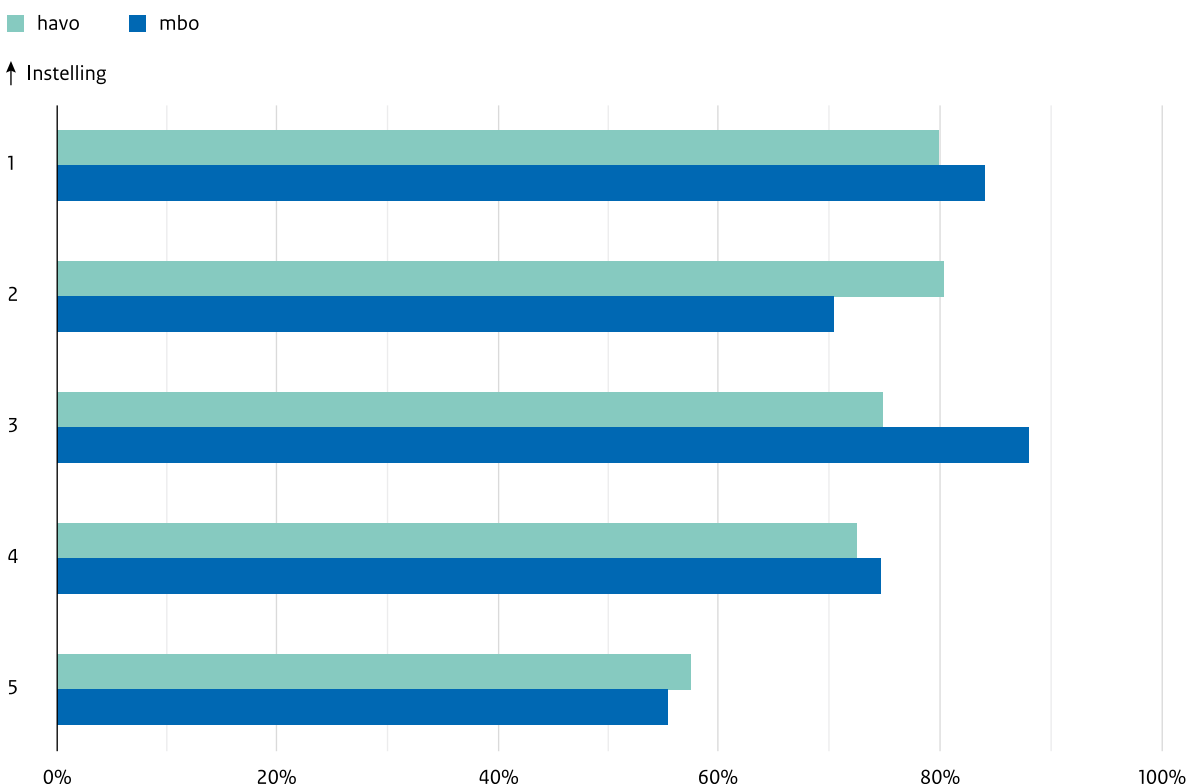
(Inspectie van het Onderwijs, 2019c). Leraren en leerlingen geven aan dat leraren leerlingen kunnen motiveren door hoge verwachtingen uit te spreken, door leerlingen telkens nieuwe kansen te geven, door hun complimenten te geven, en door hun werkhouding te bespreken in de klas.

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

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

Instellingsverschillen bij hbo-opleidingen pabo

Nominale diplomakans in procenten op pabo-opleidingen naar vooropleiding



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

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

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

De schoolleider

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

Kwaliteitszorg

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

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

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

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

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

Kwaliteitscultuur

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

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

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

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

Strategisch hrm-beleid

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

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

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

Besturen

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

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

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

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

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

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

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

Passend onderwijs

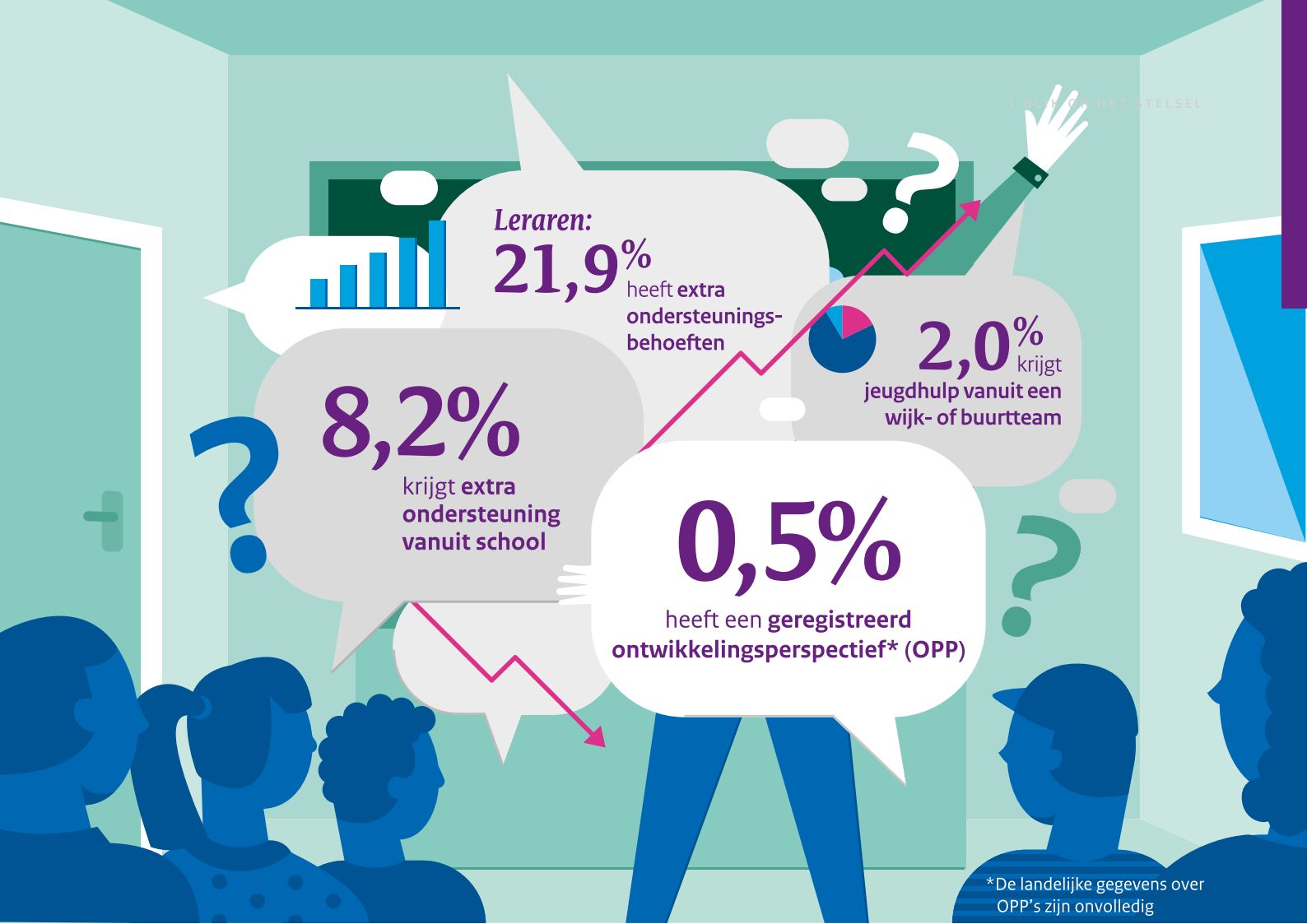
Recht op goed onderwijs voor alle leerlingen • Alle kinderen hebben recht op goed onderwijs. Samenwerkingsverbanden, waarin schoolbesturen samenwerken, zijn verantwoordelijk voor het organiseren van een sluitend systeem van voorzieningen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Vooral daar,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

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

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

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

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



Figuur 8 Beperkt zicht op ondersteuningsbehoeften van leerlingen

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

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

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

Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

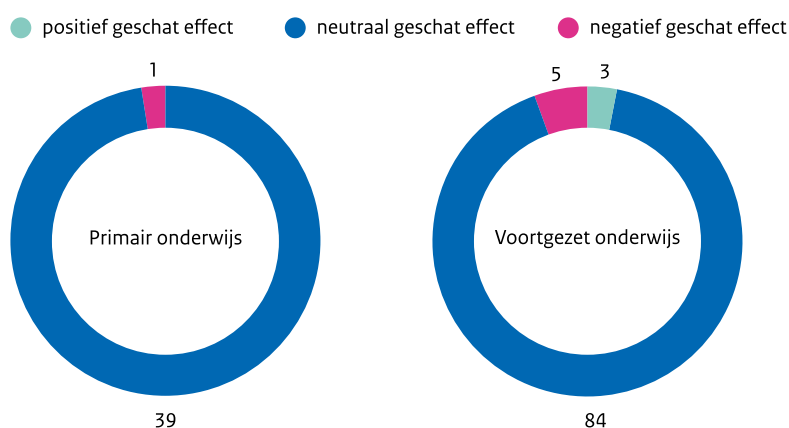
wanneer we kijken naar verschillen in de prestaties van verschillende cohorten leerlingen binnen dezelfde school: leerlingen presteren niet beter of slechter in jaren met meer of minder leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. In het basisonderwijs onderzochten we of het aantal leerlingen met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

Figuur 9 Effect van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op klasgenoten

Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hebben geen effect op schoolprestaties van klasgenoten

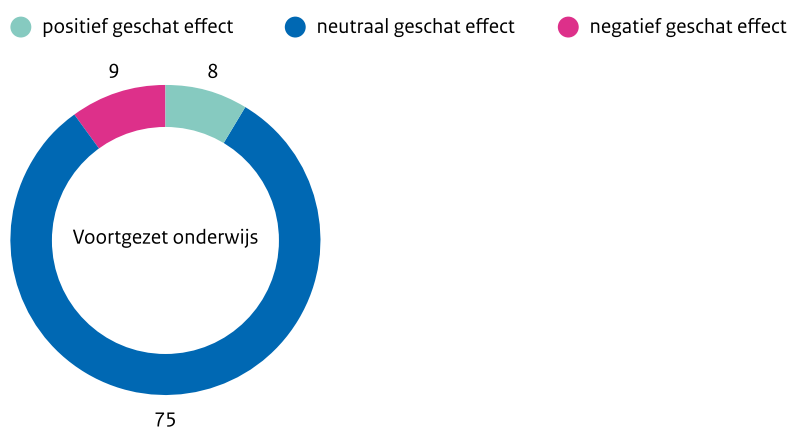
Schoolniveau

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



Leerlingniveau

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



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

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

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

Nader onderzoek naar passend onderwijs van belang

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



1.3 Druk op onderwijsstelsel neemt toe

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

Leraren- en schoolleiderstekort

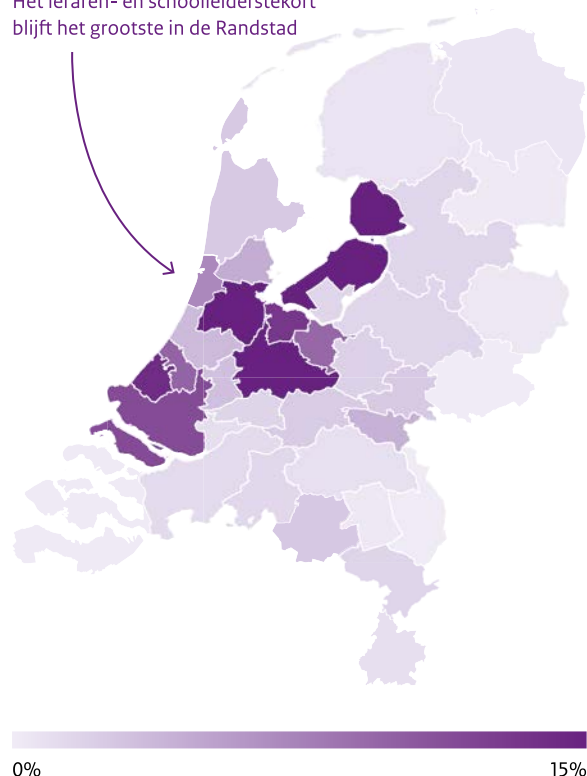
Het lerarentekort is onverminderd hoog • Het aantal online vacatures in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en mbo is ongeveer gelijk aan vorig jaar. In het primair onderwijs blijft het aantal vacatures waar minder dan 5 kandidaten op solliciteert (76 procent)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

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

Figuur 10 Schoolleiders en lerarentekort naar regio

Regionale verschillen in het lerarentekort

Het leraren- en schoolleiderstekort blijft het grootste in de Randstad



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

Lerarentekort een bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs

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

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

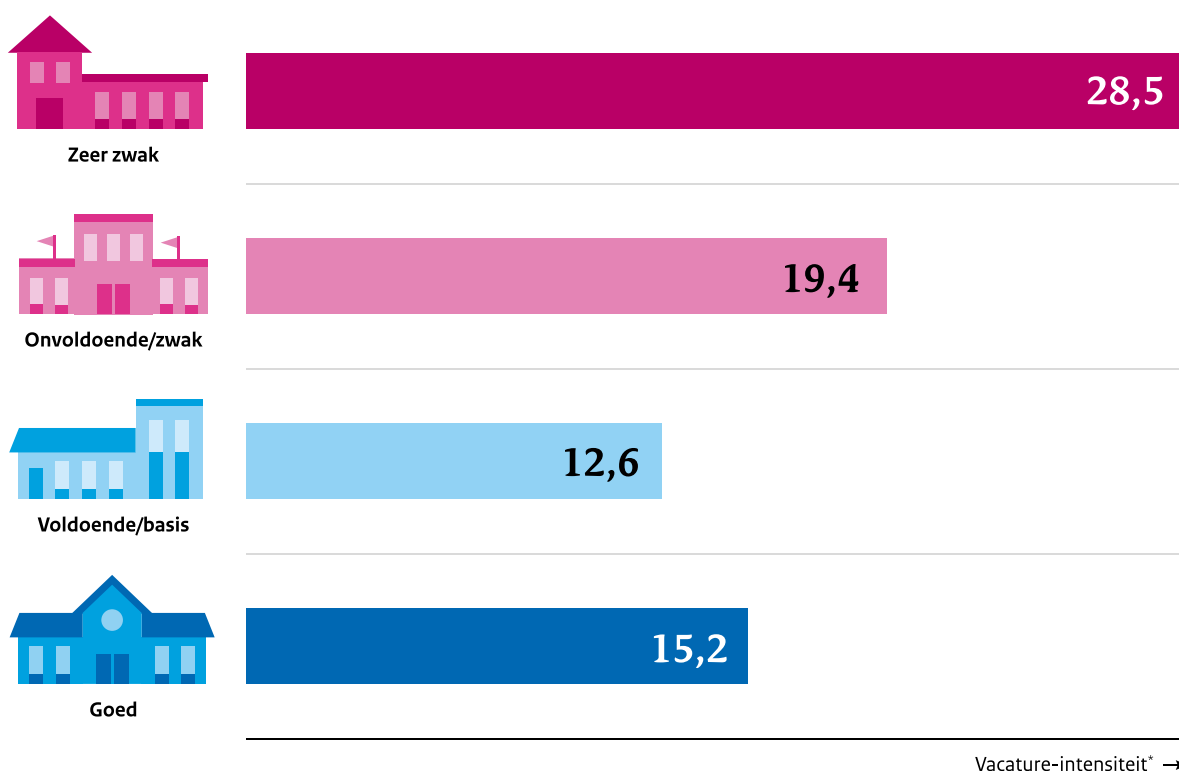
Relatie tekorten en kwaliteit van scholen • Scholen die van onvoldoende kwaliteit zijn op didactisch handelen, zicht op ontwikkeling, kwaliteitszorg en verantwoording en dialoog zoeken vaker online naar onderwijzend personeel dan scholen die voldoende scores. De oorzaak-gevolg relatie is onduidelijk.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

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

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

Figuur 11 Vacatureintensiteit en oordelen over basisscholen

(Zeer) zwakke scholen zoeken online naar meer leraren



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

Randvoorwaarden in grote steden versterken

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

Krimp

Minder leerlingen in grote delen van het land •

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

Veranderende arbeidsmarkt

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

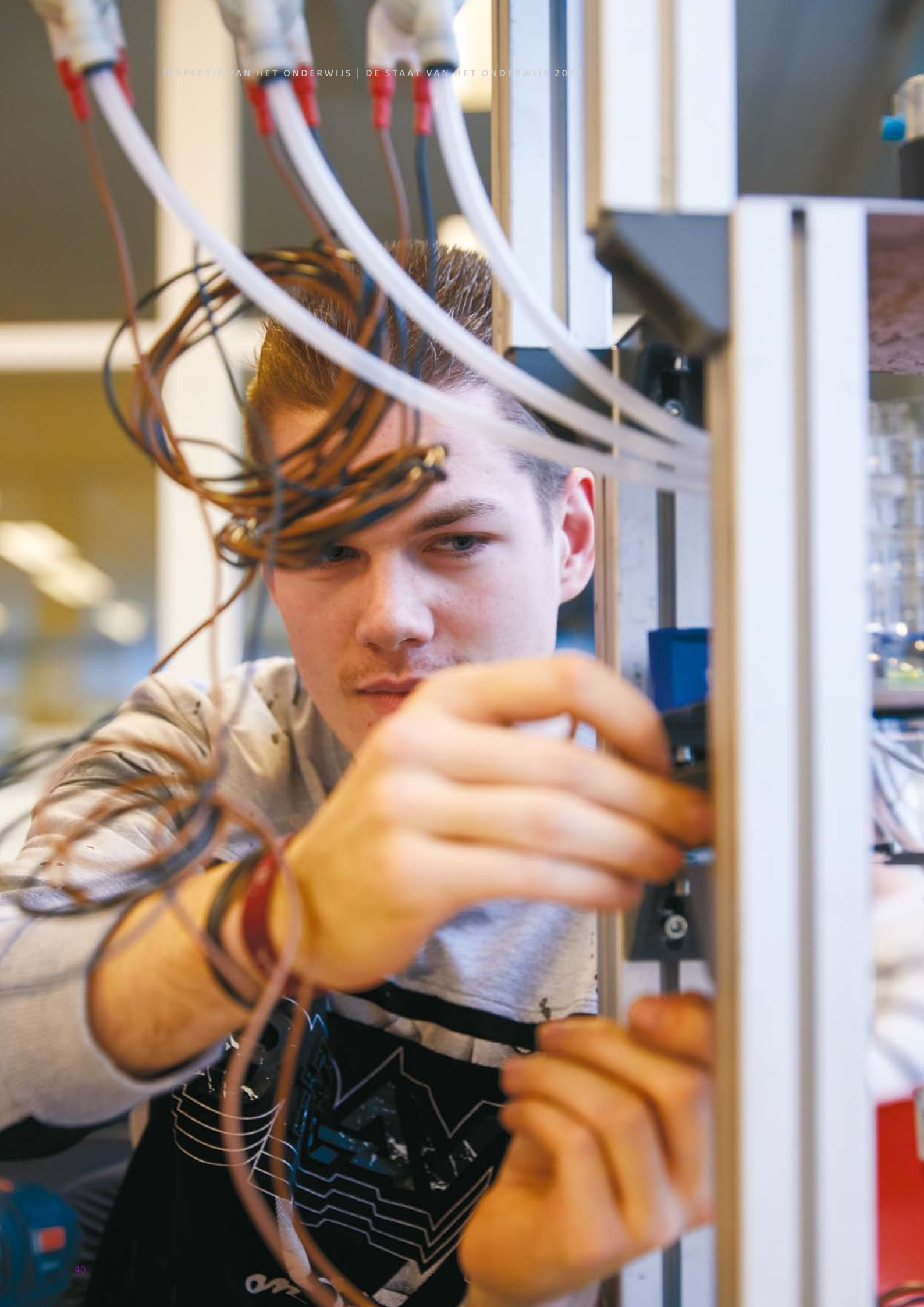
Flexibilisering en een leven lang leren • Omscholing en bijscholing spelen dan ook een steeds belangrijkere rol voor een duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Toch is de deelname aan post-initiële opleidingen, cursussen of trainingen de afgelopen tien jaar niet of nauwelijks toegenomen (CBS, DUO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

Verschuiving naar particulier onderwijs

Particulier onderwijs en aanvullend onderwijs

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

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



1.4 Vasthouden basisniveau onderwijskwaliteit

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

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

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

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

Perspectief voor de toekomst

Focus op maatschappelijke opgaven van het

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

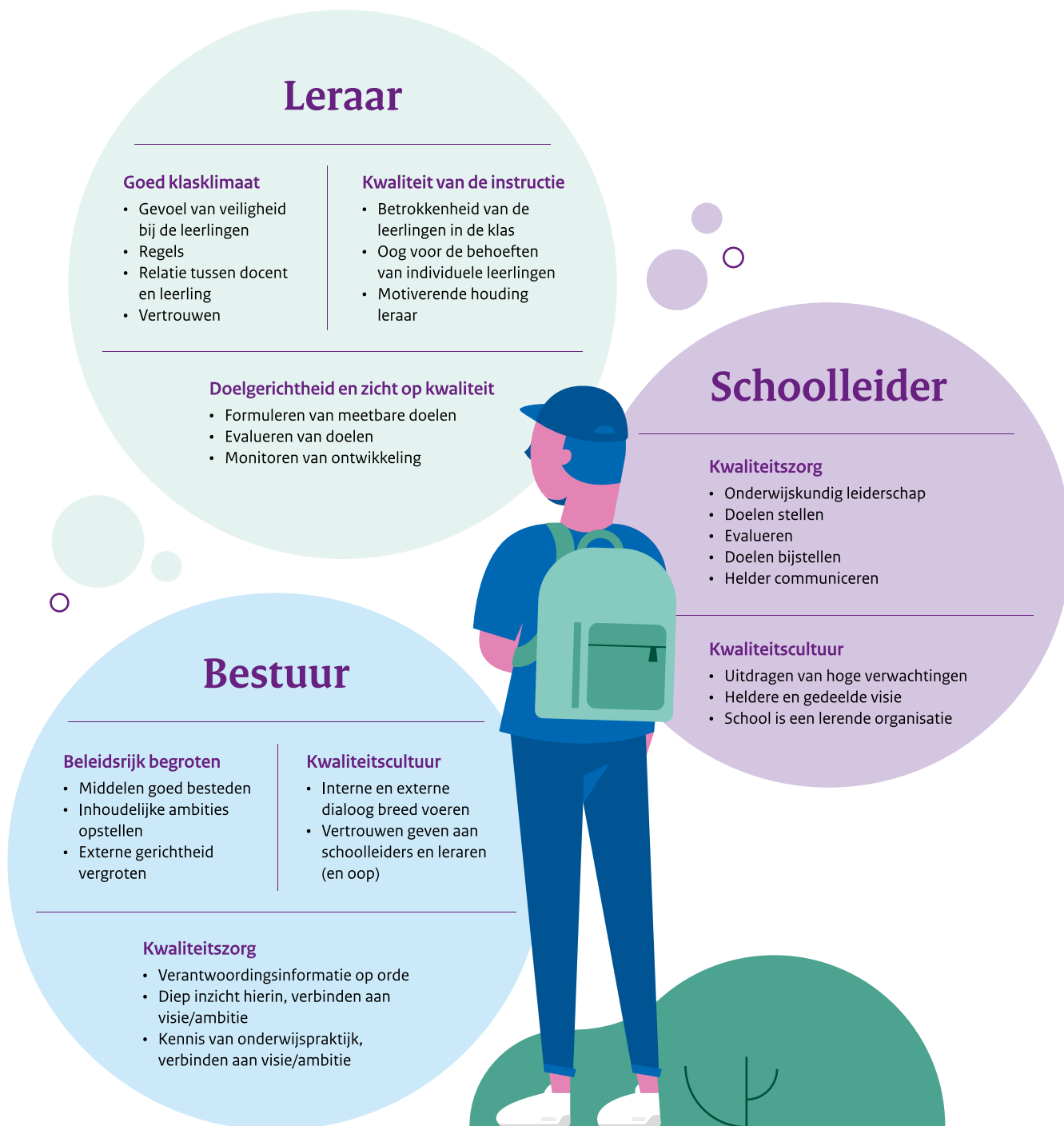
Om zelfstandig te kunnen functioneren in de samenleving moeten leerlingen in staat worden gesteld om te kunnen slagen in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt. Daarvoor moeten zij het onderwijs in elk geval voldoende (digitaal) geletterd en gecijferd verlaten en is het belangrijk dat zij gelijke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

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

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

Figuur 12 Succesfactoren volgens leraar, schoolleider en bestuur

Gezamenlijke sturing op de verbetering van onderwijskwaliteit



Leraar

Goed klasklimaat

- Gevoel van veiligheid bij de leerlingen
- Regels
- Relatie tussen docent en leerling
- Vertrouwen

Kwaliteit van de instructie

- Betrokkenheid van de leerlingen in de klas
- Oog voor de behoeften van individuele leerlingen
- Motiverende houding leraar

Doelgerichtheid en zicht op kwaliteit

- Formuleren van meetbare doelen
- Evalueren van doelen
- Monitoren van ontwikkeling

Schoolleider

Kwaliteitszorg

- Onderwijskundig leiderschap
- Doelen stellen
- Evalueren
- Doelen bijstellen
- Helder communiceren

Kwaliteitscultuur

- Uitdragen van hoge verwachtingen
- Heldere en gedeelde visie
- School is een lerende organisatie

Bestuur

Beleidsrijk begroten

- Middelen goed besteden
- Inhoudelijke ambities opstellen
- Externe gerichtheid vergroten

Kwaliteitscultuur

- Interne en externe dialoog breed voeren
- Vertrouwen geven aan schoolleiders en leraren (en oop)

Kwaliteitszorg

- Verantwoordingsinformatie op orde
- Diep inzicht hierin, verbinden aan visie/ambitie
- Kennis van onderwijspraktijk, verbinden aan visie/ambitie

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

Leraar, schoolleider, bestuur kunnen verschil maken binnen eigen invloedssfeer

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

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

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

Maatschappelijk opgave onderwijs vraagt om meer

Druk op stelsel vraagt om betere samenwerking







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

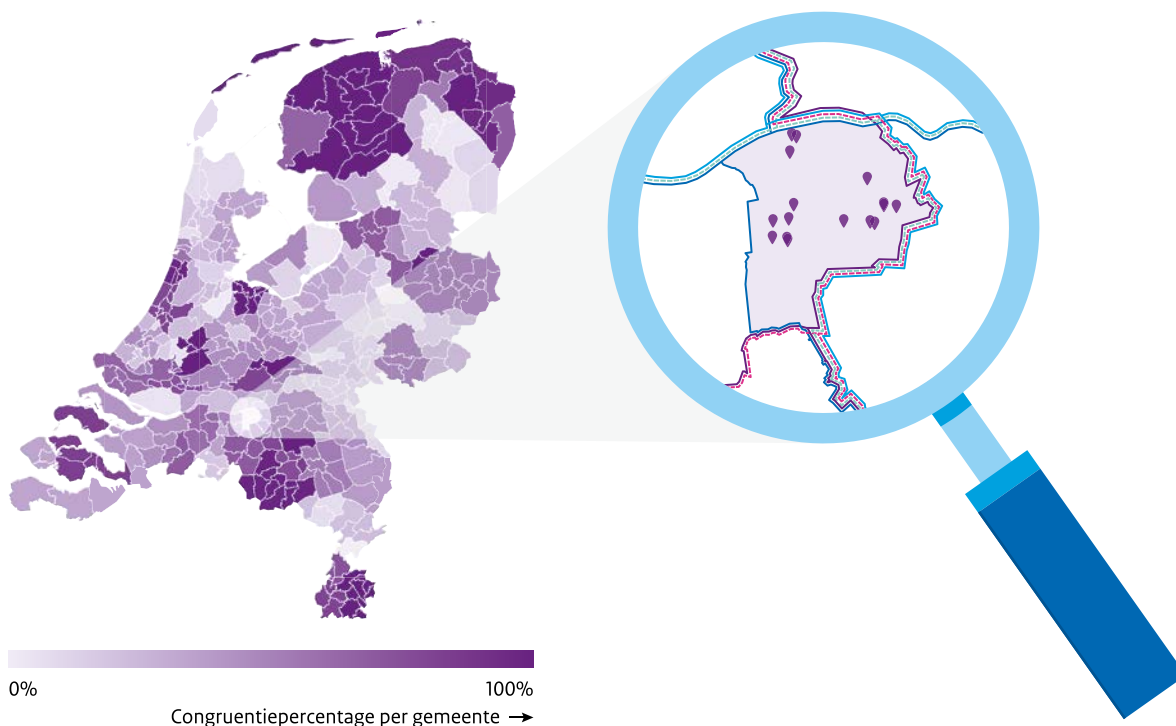
Balans tussen sturing en autonomie • Het Nederlandse stelsel is uniek in de mate van autonomie die het onderwijs heeft. Ook is het onderwijs volgens de grondwet een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering. Die bepaling geeft de complexiteit al aan: Een hoge mate van autonomie en tegelijkertijd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

Heldere en passende keuzes in de bestuurlijke inrichting

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

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

- | | | |
|--|--|---|
|  passend onderwijs po |  jeugdzorg |  arbeidsmarktregio |
|  passend onderwijs vo |  regionaal meld- en coördinatiecentra |  po school |



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

Schaalgroote besturen en scholen kunnen

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

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

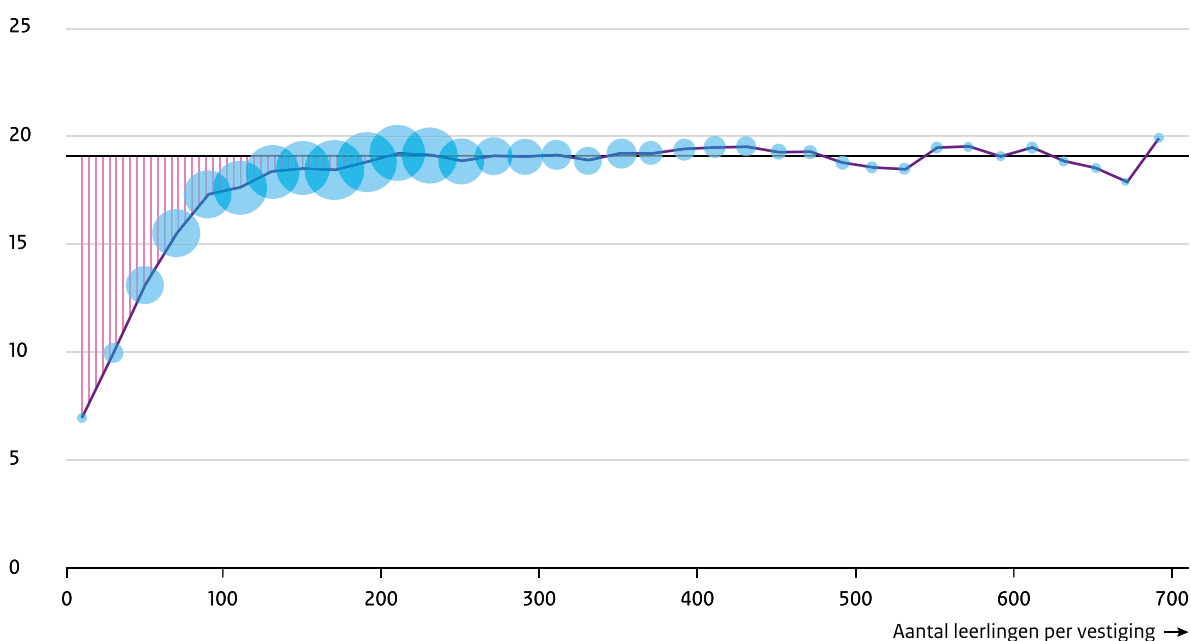
Naar een duurzaam stevig onderwijsstelsel • Alle leerlingen en studenten hebben recht op een passende plek in het onderwijs waar ze worden toegerust voor een succesvolle schoolloopbaan en een passende plek in de maatschappij. Daarvoor is het nodig om samen scherp te hebben waarop we focussen; wat is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

Figuur 14 Doelmatige inzet onderwijsgevend personeel per vestigingsgrootte**Aantal leerlingen per fte naar schoolgrootte**

Aantal vestigingen



↑ Aantal leerlingen per fte



Bron: DUO en Inspectie van het Onderwijs

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

Literatuur

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

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

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