1 Het Stelsel

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

1.1 Onderwijs ten tijde van corona

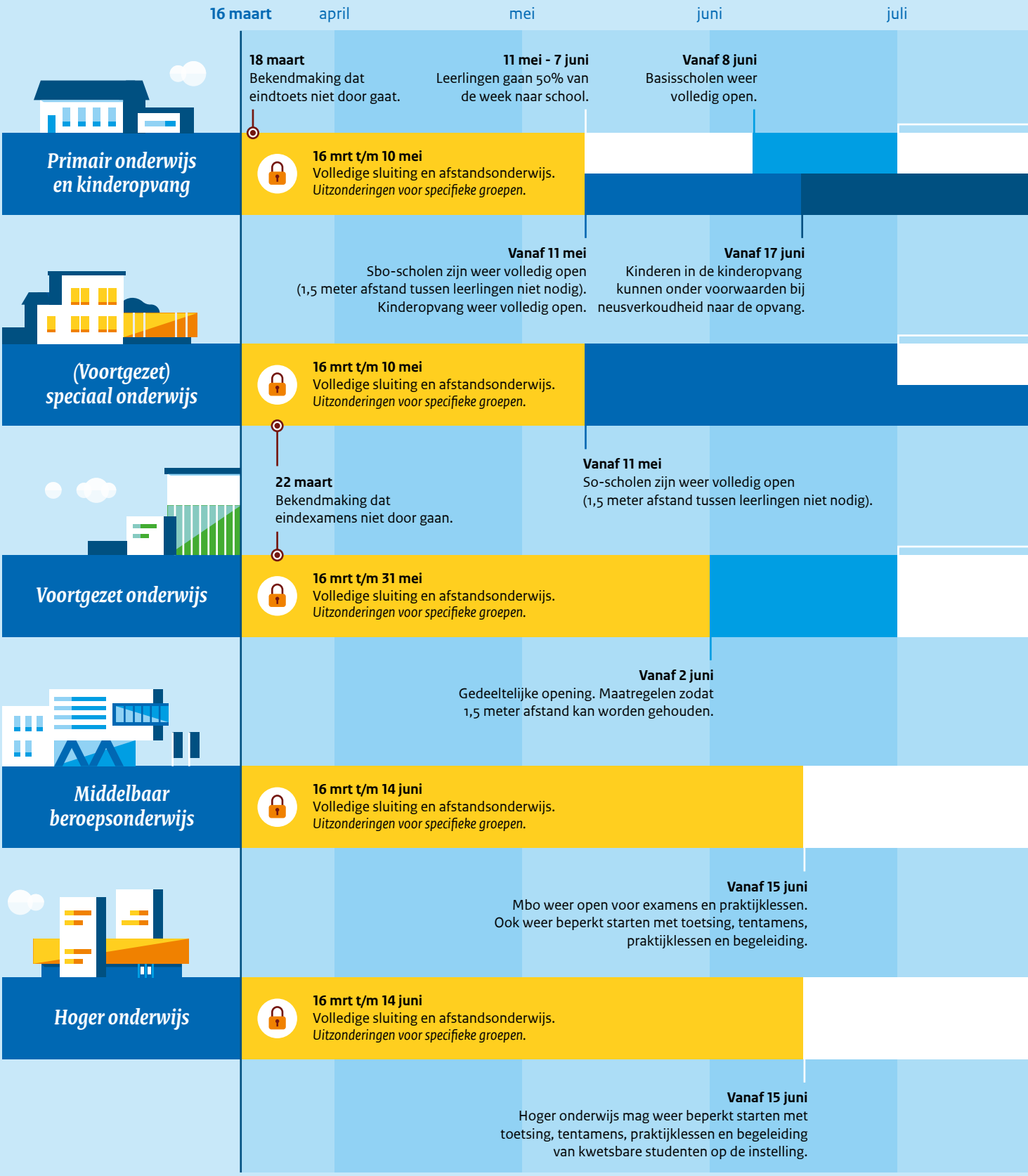
Enorme impact van de coronapandemie op het onderwijs • Ons onderwijs kwam in 2020 voor een ongekende opgave te staan. Op 16 maart 2020 ging het onderwijs enkele maanden op slot en waren de meeste leerlingen en studenten aangewezen op afstandsonderwijs. Vanaf 8 juni versoepelden de maatregelen: leerlingen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

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

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

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

COVID-19-maatregelen in het onderwijs in 2020



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Maatschappelijke opgaven van het onderwijs

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

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

Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd

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

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

Referentieniveaus taal & rekenen

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

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

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

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

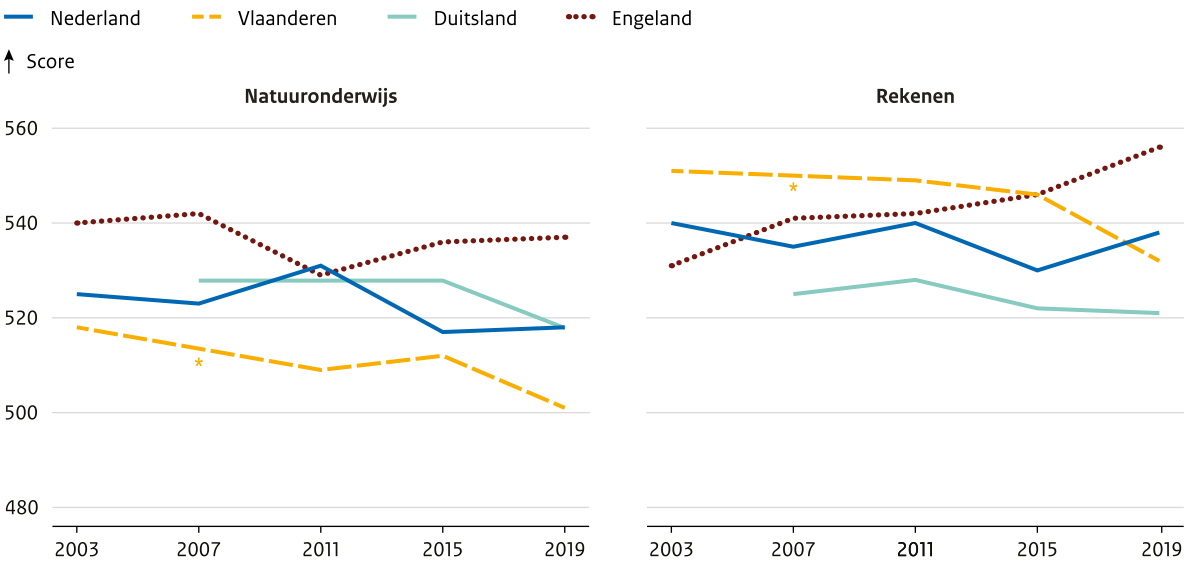
procent van de leerlingen het streefniveau, wordt niet behaald. De Centrale Eindtoets gaf in 2019 een gunstiger, maar nog niet het gewenste beeld: 94 procent van de leerlingen haalde het fundamentele niveau, maar slechts 47 procent haalde het streefniveau. Volgens internationaal vergelijkend onderzoek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

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

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

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

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



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

Bron: Mullis et al., 2020

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

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

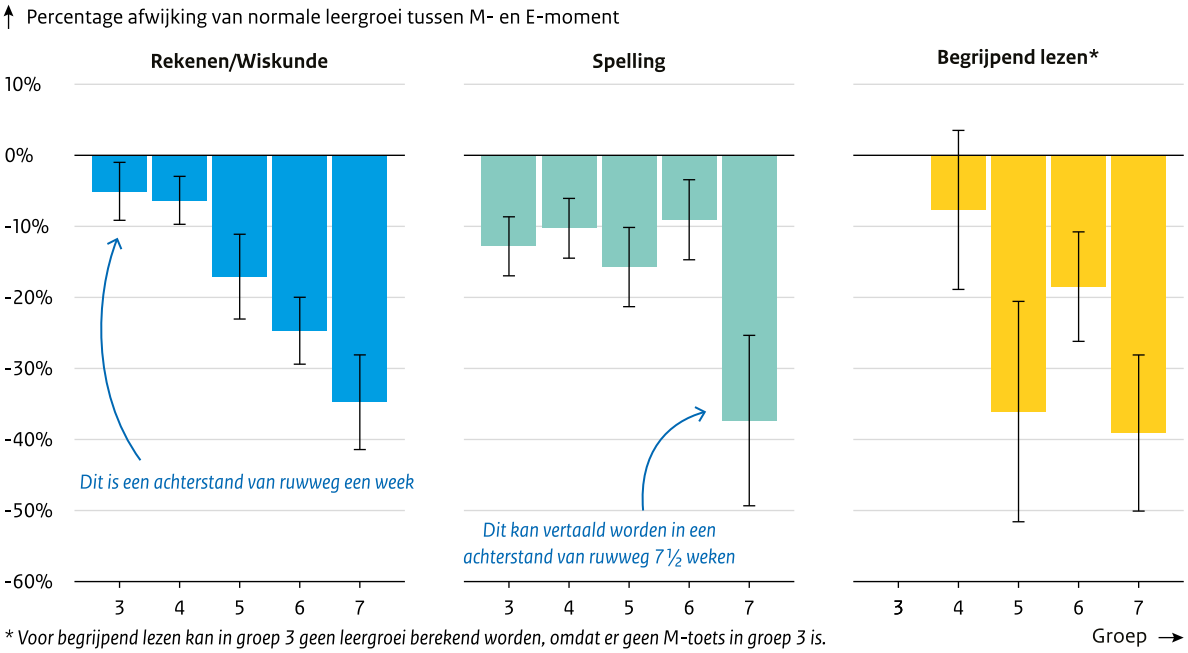
Zorgen over leesvaardigheid onder 15-jarigen blijven bestaan • Vorig jaar rapporteerden wij over de dalende prestaties van 15-jarigen op het gebied van leesvaardigheid. Uit internationaal vergelijkend onderzoek bleek dat 25 procent van de 15-jarigen risico loopt op laaggeletterdheid. Dit betreft vooral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

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

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

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

Figuur 2 Leergroei eerste helft 2020 ten opzichte van eerdere jaren



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mogelijke elementen van persoonsvorming

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vervolgonderwijs

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

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

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

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

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

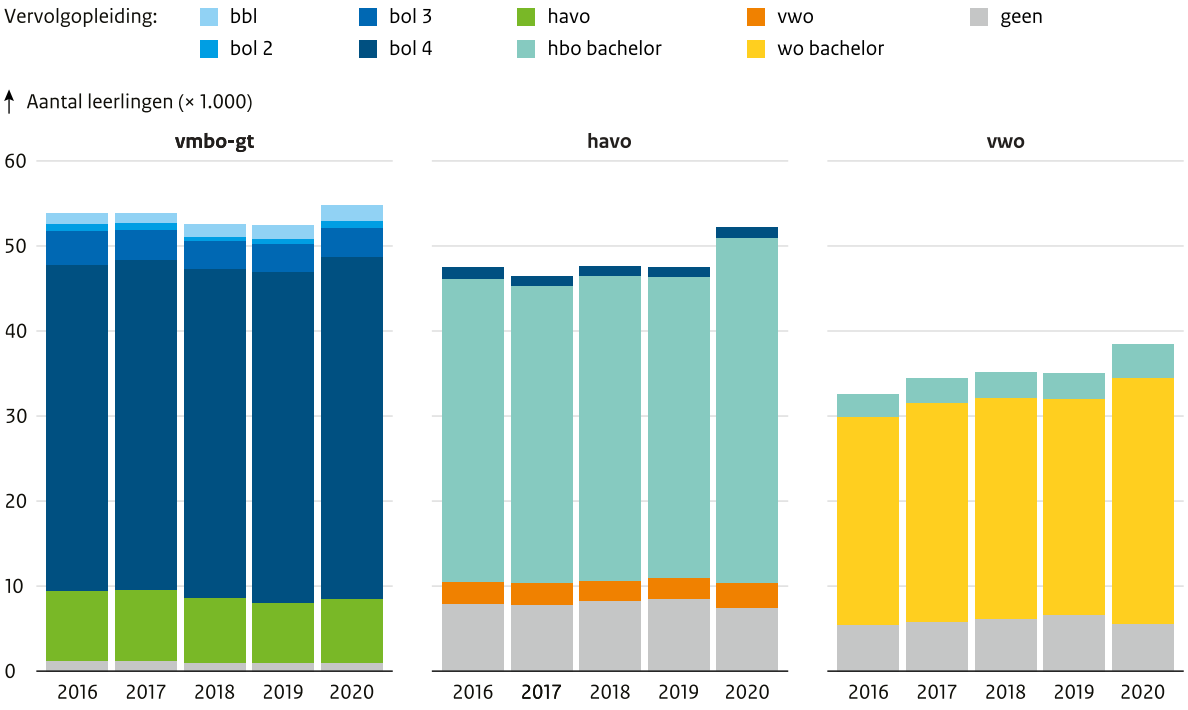
hun diploma zouden hebben gehaald (Inspectie van het Onderwijs, 2020b).

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

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

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

Figuur 3 Doorstroom van vo naar vervolgonderwijs 2016–2020



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021l

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

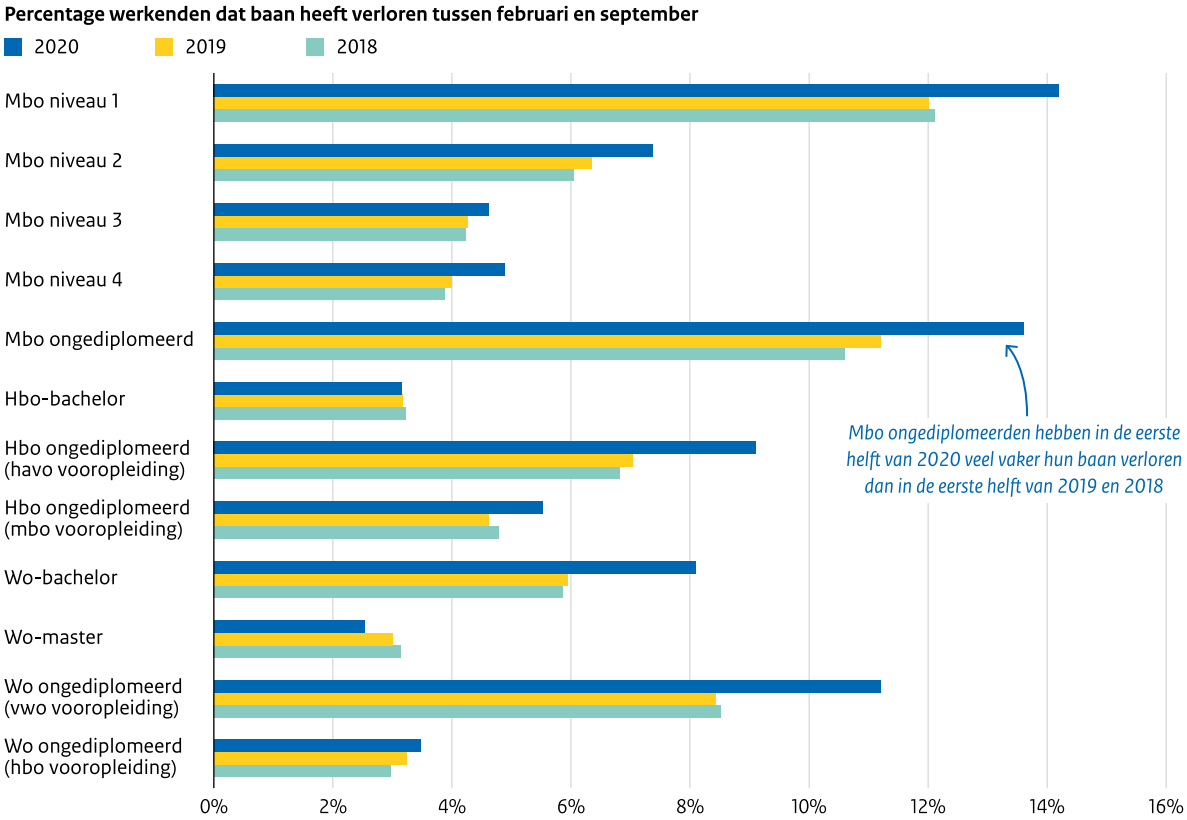
Minder studenten vallen uit in het ho • De uitval uit het ho is sterk afgenomen. 11,5 procent van de hbo-bachelorstudenten heeft het hoger onderwijs binnen een jaar verlaten (zie ook hoofdstuk 6). In eerdere jaren schommelde dit tussen de 15 en 16 procent. Ook in de wo-bachelor is de uitval in 2020 afgenomen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

Arbeidsmarkt

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

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

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



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

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

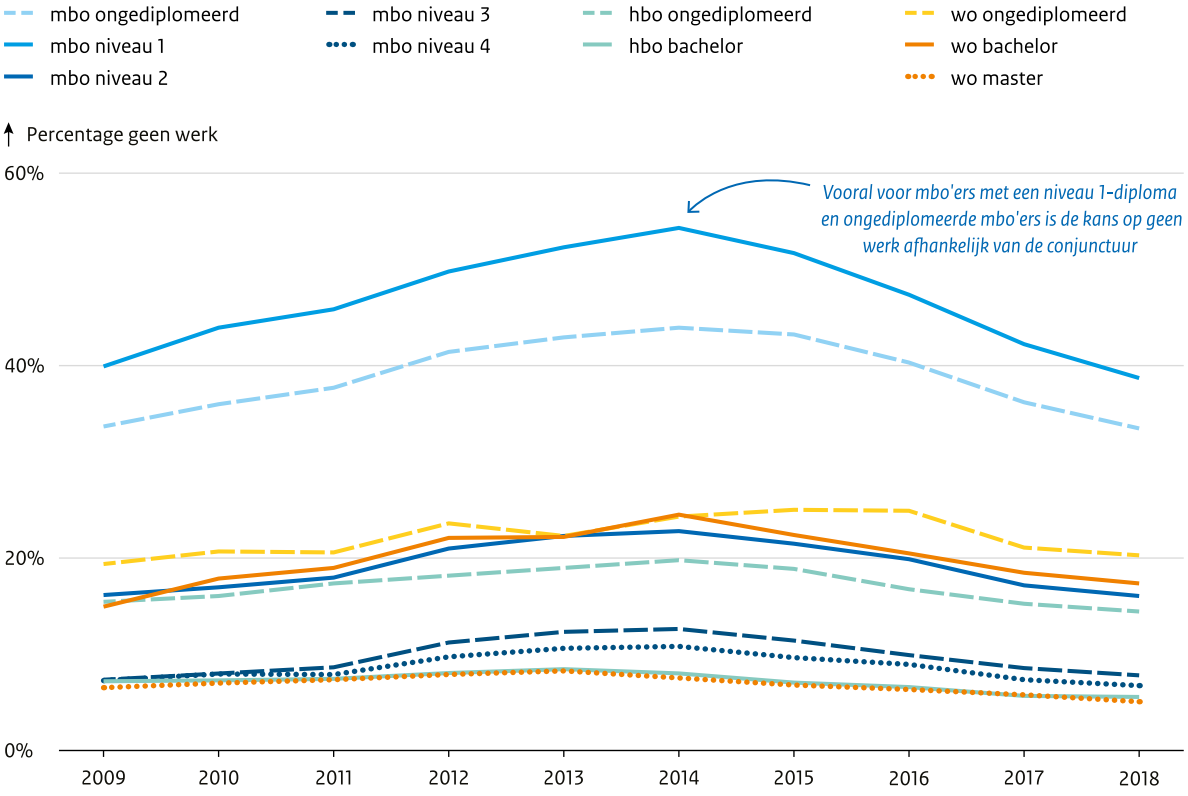
langzaamaan toe. Het verschil met leeftijdgenoten zonder migratieachtergrond werd over het algemeen kleiner. In de eerste helft van 2020 verloren de jongeren met een tweedegeneratie migratieachtergrond relatief vaker hun baan dan jongeren zonder migratieachtergrond. Het verschil tussen beide groepen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

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

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

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

Figuur 5 Gevolgen conjunctuur voor verschillende opleidingsniveaus



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

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

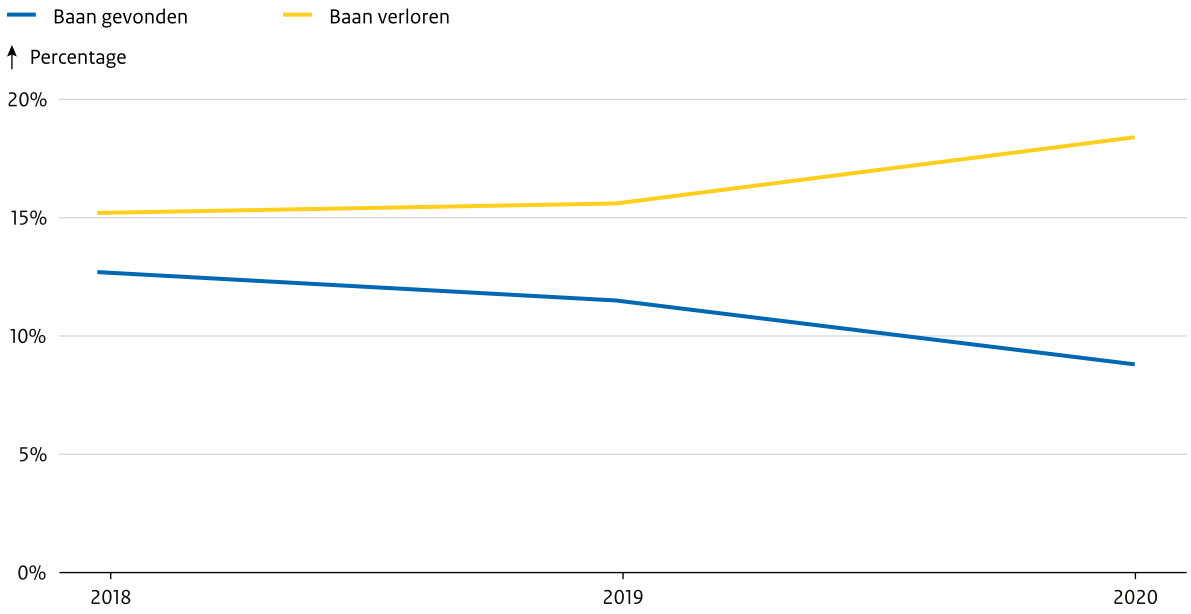
Arbeidsmarktpositie kwetsbaren steeds moeilijker • Jongeren met een gezondheidsbeperking hebben minder kans op werk dan jongeren zonder gezondheidsbeperking met hetzelfde opleidingsniveau (Zwetsloot et al., 2020). In de eerste helft van 2020 namen de baankansen van jongeren met een lichamelijk gezondheidsprobleem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

Elke leerling en student krijgt een passend aanbod en gelijke kansen

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

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

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



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021k

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Leerlingen leren zelfstandig werken

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

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

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

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

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

4. Extra aandacht voor kwetsbare leerlingen

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

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

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

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

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

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

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

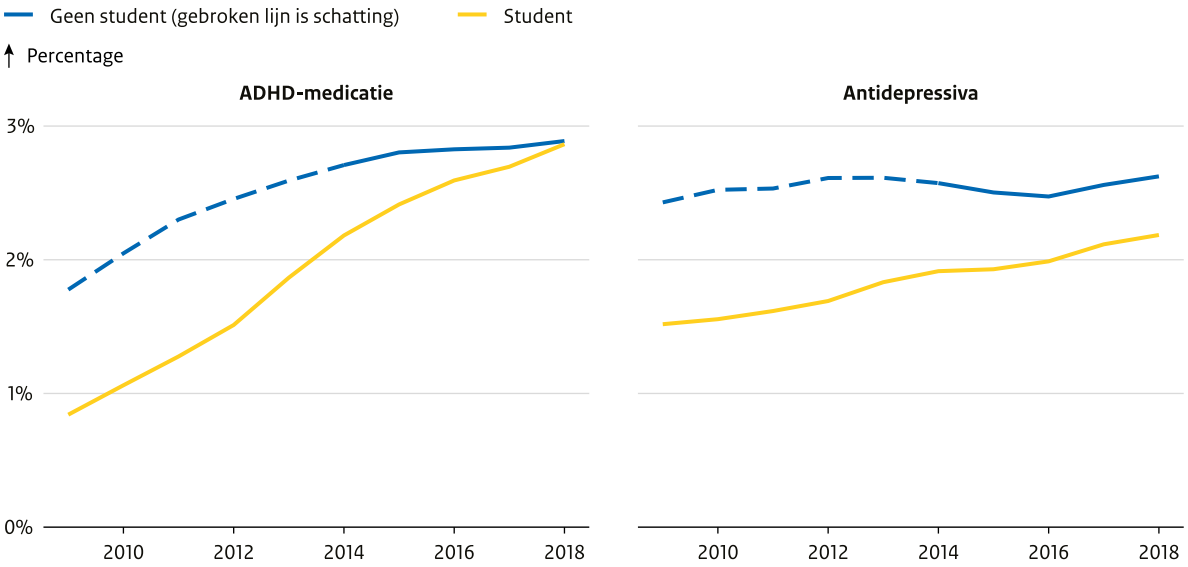
Uitbreiding van het aanbod of het tijdig voorzien in goede alternatieven vraagt om een goede samenwerking en snel handelen. In een tijd waarin het lerarentekort groot is, vraagt dit veel en is dit lastig. Een goed en actueel zicht op het aantal beschikbare plaatsen in speciale voorzieningen is dus een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

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

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

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

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



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

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

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

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

1.3 Kwaliteit & sturing

Kwaliteit besturen

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

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

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

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

Definitie langdurig laagpresterende scholen en opleidingen

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

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

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

Context en kenmerken van besturen met langdurig of vaak laagpresterende scholen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Handelingsperspectieven, volgens onze inspecteurs

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

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

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

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

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

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

Welke factoren doen er toe bij bestuurlijk handelen?

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

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

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

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

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

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

Kwaliteit samenwerkingsverbanden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kwaliteit stelsel

Randvoorwaarden voor goed onderwijs

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

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

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

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

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

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

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

Waarborgen in het stelsel

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

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

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

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

Zicht op belangrijke onderdelen van het stelsel

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

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

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

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

Particulier en aanvullend onderwijs

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

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

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

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

Wat is particulier onderwijs?

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

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

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

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

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

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

Uitgelicht: Aanvullend onderwijs

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

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

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

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

Wat is aanvullend onderwijs?

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

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

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

(Bisschop et al., 2019).

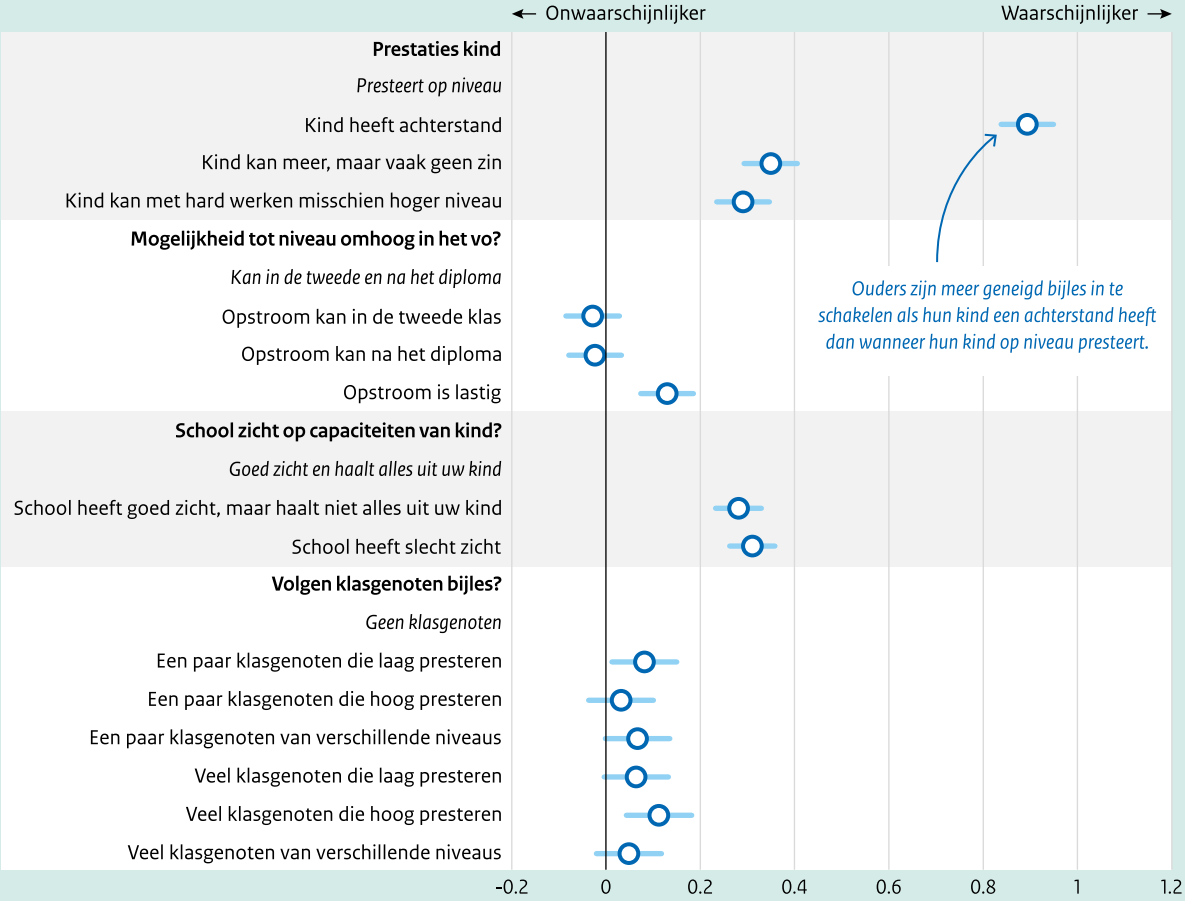
In het hoger onderwijs (ho) kan aanvullend onderwijs worden gedefinieerd als onderwijs of begeleiding buiten het aanbod van de eigen opleiding of instelling voor ho, met extra kosten en met als doel om studieprestaties (sneller afstuderen, hogere cijfers) te verbeteren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld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

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

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

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

Figuur 9 Keuzemotieven van ouders voor het inschakelen van bijles



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

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

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

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

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

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

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

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

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

Figuur 10 Aanvullend onderwijs in het hoger onderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021c

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

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

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

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

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

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

1.4 Reflectie

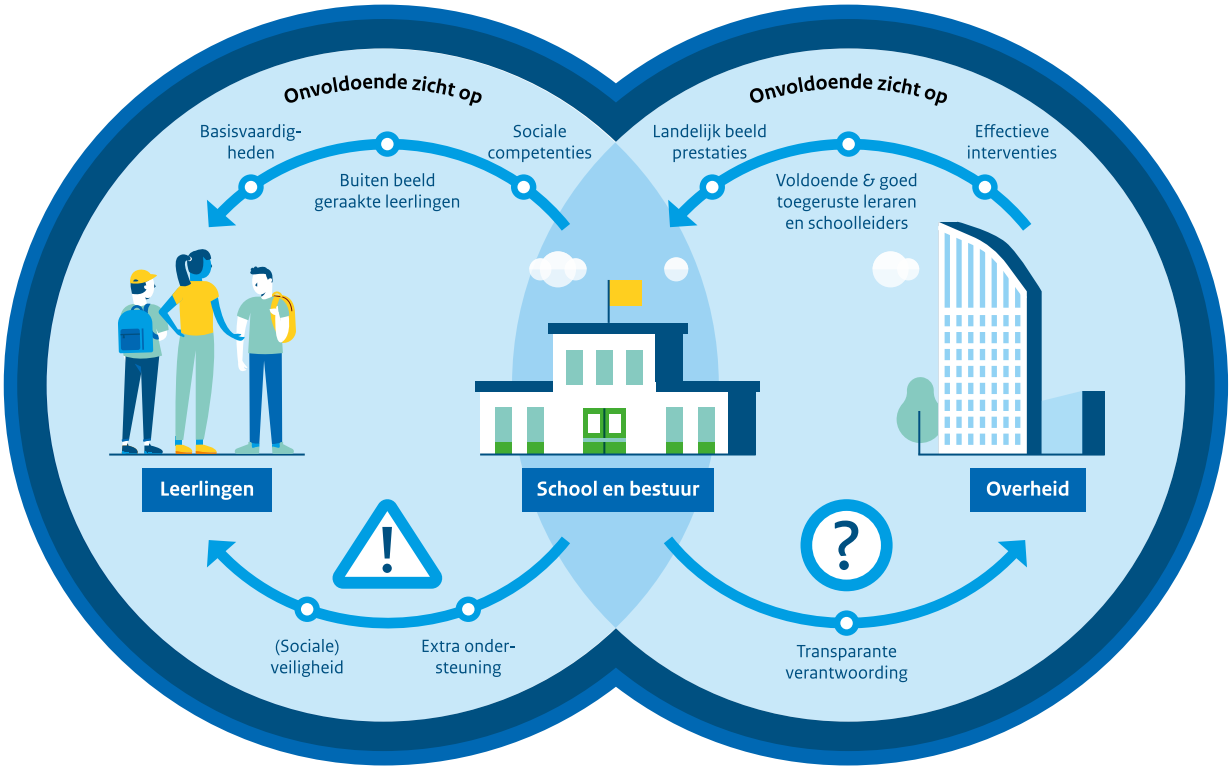
Onderwijs toont veerkracht en vernieuwing • De coronapandemie heeft grote gevolgen gehad – en heeft die nog steeds – voor de staat van het onderwijs in Nederland. Het onderwijs heeft onder moeilijke omstandigheden enorme inspanningen geleverd om te zorgen voor continuïteit en voor kwalitatief zo goed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

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

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

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

Figuur 11 Onvoldoende zicht op onderwijsstelsel



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

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

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

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

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

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

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

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

Literatuur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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