

3 Voortgezet Onderwijs

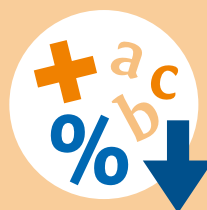
	Hoofdlijnen	79
3.1	De leerling	81
3.2	De leraren en lessen	89
3.3	Sturing op onderwijs	100
	Literatuur	101

Voortgezet onderwijs

Leerlingen



Ervaren prestatiedruk neemt toe, dit heeft impact op mentaal welzijn



Basisvaardigheden onder druk, vooral verdere daling bij vwo- en havo leerlingen



Grote verschillen in kansen voor leerlingen



In het vmbo halen meer leerlingen dan voorheen een voldoende voor Nederlands op hun examen

Leraren en lessen



Lerarentekort het grootste in de vakken:



Nederlands



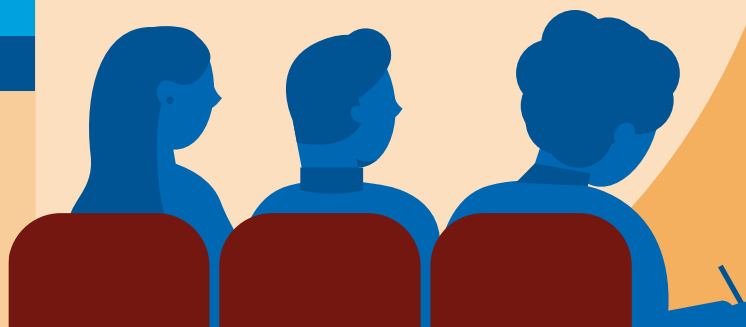
Wiskunde



Engels



Meer tijd nodig voor professionalisering en lesvoorbereiding ter verbetering van afstemming op leerbehoeften



Sturing



Sturing op kwaliteitsverbetering en basisvaardigheden moet beter



Opstroommogelijkheden vragen om goed zicht op ontwikkeling en potentie leerling



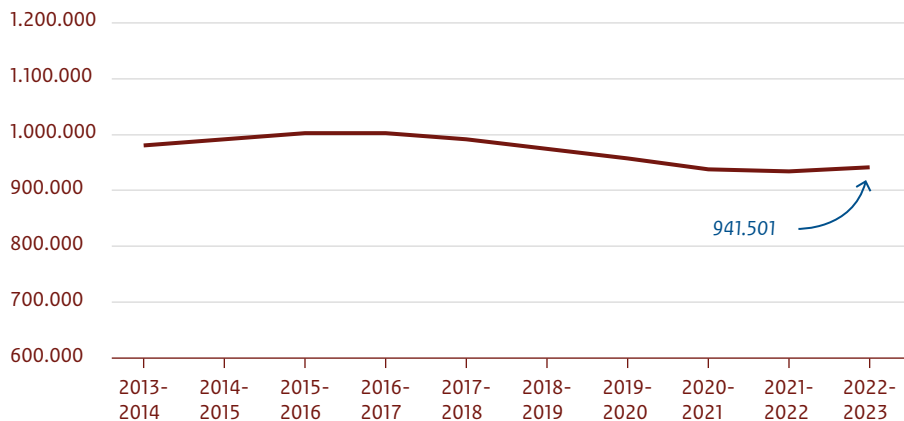
Er ligt de taak om in heel NL een breed aanbod van scholen en onderwijssoorten aan te bieden



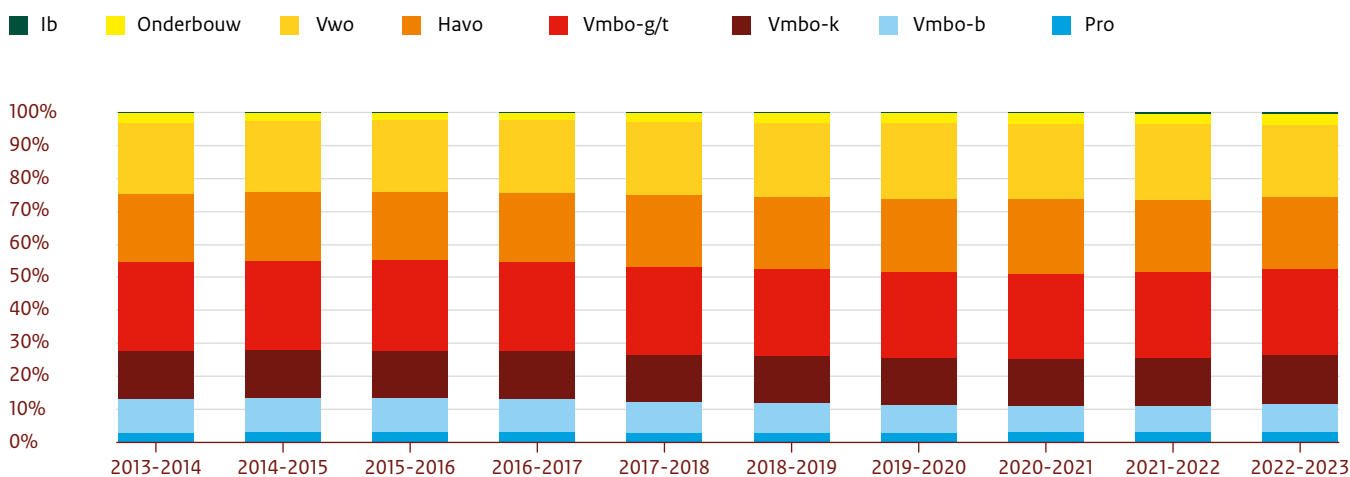
Kengetallen



Leerlingen voortgezet onderwijs



Leerlingen in leerjaar 3, uitgesplitst naar onderwijssoort



Voortgezet onderwijs

Aantal scholen

656

Aantal afdelingen

4.469

Aantal besturen

287

Financiële gegevens

2,19

Liquiditeit

Dit geeft aan hoeveel geld er beschikbaar is om geplande uitgaven op korte termijn te kunnen doen. De IvHO hanteert een signaleringswaarde van 0,75 tot 1,5.

12 besturen onder aangepast financieel toezicht

0,63

Solvabiliteit

Dit geeft aan in hoeverre onderwijsbesturen in staat zijn om hun schulden in te lossen. De IvHO hanteert de signaleringswaarde van 0,30.

5,38

Rentabiliteit

Dit geeft aan in hoeverre onderwijsinstellingen in een jaar 'winst' of 'verlies' hebben gekend. De IvHO hanteert de signaleringswaarde van 0%.



Hoofdlijnen

Basisvaardigheden nog steeds onder druk • Door de impact van coronamaatregelen op het onderwijs maakten scholen zich zorgen om de ontwikkeling van leerlingen. Bij vwo-leerlingen en in iets mindere mate havo-leerlingen is sprake van een verdere daling van basisvaardigheden. Leerlingen op de havo en het vwo die in 2022 slaagden voor hun eindexamen deden dat vaker dan voorheen met een onvoldoende voor Nederlands. Onder vwo-leerlingen steeg ook het aandeel leerlingen dat slaagt met een onvoldoende voor wiskunde. In de onderbouw havo/vwo zien we ook een daling van de basisvaardigheden. Daarentegen behaalden leerlingen op het vmbo in 2022 weer vaker een voldoende voor Nederlands. Deze positieve ontwikkeling zien we echter nog niet bij de taalvaardigheid van vmbo-onderbouwleerlingen. Nog steeds halen veel leerlingen in de onderbouw niet de fundamentele niveaus voor taal en rekenen.

Sturing door besturen moet beter • Besturen moeten beter sturen op onderwijskwaliteit in het algemeen, en in het bijzonder op de basisvaardigheden. Bij 10 van de 48 besturen beoordeelt de inspectie de sturing als onvoldoende. Deze besturen hebben geen of onvoldoende zicht op de kwaliteit van het onderwijs, evalueren de kwaliteit en resultaten in onvoldoende mate en kunnen daardoor onvoldoende sturen op kwaliteitsverbetering. Op de helft van de scholen zijn de resultaten voor taal en rekenen geen onderwerp van gesprek met het bestuur. Om de basisvaardigheden te bevorderen zijn een gemeenschappelijke visie en sturing wel nodig.

Nog steeds verschillen tussen groepen leerlingen • Er zijn nog steeds grote verschillen tussen leerlingen in de kansen die zij krijgen om het voor hen optimale onderwijsresultaat te halen. Er zijn positieve trends, zoals het vaker gediplomeerd stapelen. Er zijn echter ook nog zorgpunten. Het verschil in slagingspercentages tussen groepen leerlingen baart zorgen en is onder meer zichtbaar tussen leerlingen met een verschillende migratieachtergrond. En ook de deelname aan havo en vwo lijkt in sommige regio's niet altijd voor alle leerlingen mogelijk, door een gebrek aan havo- en vwo-scholen binnen redelijke reisafstand. De overheid hecht veel belang aan gelijke onderwijskansen. Dit blijkt uit de roep om meer heterogene brugklassen, de aanscherping van de wetgeving op de vrijwillige ouderbijdrage en

het doorstroomrecht. Het is belangrijk dat we goed zicht hebben op de daadwerkelijke effecten van zulke interventies, en bewaken dat ze daadwerkelijk zorgen voor gelijkere kansen voor de leerlingen die bij aanvang van het vo een mindere kansrijke uitgangspositie hebben.

Scholen moeten leerlingen in hun ontwikkeling nauwgezet begeleiden • In het vo zijn voldoende mogelijkheden om op te stromen. De opstroomten opzichte van het basisschooldadvies neemt toe. Het doorstroomrecht, waarbij leerlingen ruimere mogelijkheden hebben om met hun diploma onderwijs op een hoger niveau te volgen, leidt daadwerkelijk tot meer doorstroom. Tegelijkertijd blijven leerlingen vaker zitten in vergelijking met voorgaande cohorten, stromen nog veel leerlingen af en geven leerlingen aan dat zij meer schoolstress ervaren. Meer leerlingen hebben mentale problemen, waarbij prestatiedruk wordt genoemd als een oorzaak. Scholen moeten de juiste keuzes maken in schoolloopbanen, waarbij leerlingen voldoende uitgedaagd worden en hun potentie goed benutten en waarbij tegelijkertijd gewaakt wordt voor het overbevragen van leerlingen. Een goede analyse van de ontwikkeling van leerlingen en hun potentie is daarom cruciaal.

Tijd voor professionalisering veiligstellen • Het lerarentekort is groot en blijft toenemen. Voor de vakken Nederlands en wiskunde worden veel docenten gezocht. Op scholen met leerlingen die kans lopen op onderwijsachterstanden moeten onbevoegden ingezet worden. Tegelijkertijd kan het afstemmen van het onderwijs op de behoeften van leerlingen beter. Dit wordt niet altijd geleerd tijdens de opleiding. Beginnende docenten zeggen niet altijd goed toegerust te zijn om de begeleidingsbehoefte van leerlingen te analyseren. Professionalisering heeft prioriteit, ook bij tekorten. Leraren moeten voldoende tijd hebben om de ontwikkeling van leerlingen te analyseren om vervolgens in hun lessen goed te kunnen afstemmen op de leerbehoeftes van leerlingen. Daarnaast is er voldoende tijd nodig voor professionalisering om te investeren in de vaardigheden die nodig zijn om leerlingen optimaal te ondersteunen.



3.1 De leerling

Toename prestatiedruk, vooral bij meisjes • Leerlingen zijn steeds minder tevreden over hun leven. In 2021 gaven zij gemiddeld hun leven het rapportcijfer 7,1. In 2001 was dit cijfer nog een 8,0 en sindsdien daalt het. Vooral tijdens de coronaperiode zijn de mentale problemen bij meisjes toegenomen. Tegelijk met de afname van het welbevinden is sinds 2001 de ervaren druk door schoolwerk verdrievoudigd: inmiddels ervaart 45% van de leerlingen (nogal) veel druk door schoolwerk. Ook hiervoor geldt dat deze druk met name bij meisjes hoog is, maar ook bij jongens neemt de druk door schoolwerk toe. De ervaren druk om te presteren neemt toe naarmate leerlingen ouder worden en is groter onder havo- en vwo-leerlingen dan leerlingen uit het vmbo (Boer et al., 2022). Leerlingen geven aan dat zij druk ervaren door toetsen, cijfers en huiswerk. Ouders en scholen noemen als belangrijkste oorzaak de druk vanuit de samenleving om te presteren (Vermeulen et al., 2021). Meisjes ervaren mogelijk meer stress dan jongens, omdat de ijver om te leren bij meisjes groter is terwijl het vertrouwen in het eigen leren vaak lager is (Geijsel et al., 2022).

Kleine toename in aantal schorsingen en verwijderingen • Het aantal schorsingen en verwijderingen kan een indicatie zijn voor een onveilig schoolklimaat. Een schorsing of verwijdering kan immers een interventie zijn als gevolg van een onveilig klimaat. Scholen zijn verplicht om schorsingen en meerdaagse verwijderingen te melden bij de inspectie. In 2022 hebben meer scholen een melding gedaan van een schorsing of verwijdering (totaal van 5.761) in vergelijking met 2018 (4.946) en 2019 (5.700). Het aantal schorsingen en verwijderingen is mogelijk hoger, omdat scholen niet altijd een melding doen bij de inspectie, ook al moeten ze dat wel doen. De toename van het aantal meldingen sluit aan bij ervaringen in het toezicht. Scholen en besturen wijzen er regelmatig op dat de maatregelen voor onderwijs in verband met de coronapandemie, een duidelijk effect hebben gehad op het gedrag van sommige leerlingen.

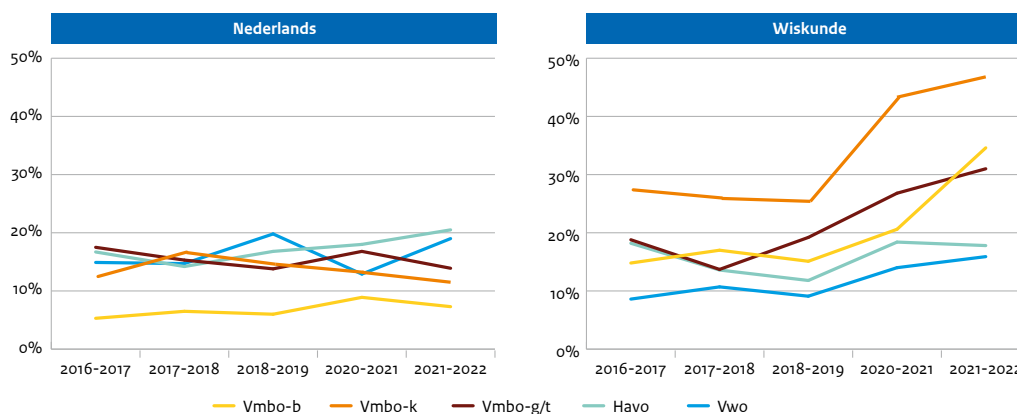
Basisvaardigheden

Referentieniveaus taal en rekenen • In 2010 zijn referentieniveaus geïntroduceerd. Deze geven per onderwijssoort aan welk niveau taal en rekenen leerlingen aan het eind van de schoolperiode minimaal moeten behalen. Voor vmbo-leerlingen is het eindniveau 2F, voor havo-leerlingen 3F en voor vwo-leerlingen 4F bij taal en 3F bij rekenen (zie ook hoofdstuk 1). In het voortgezet onderwijs zijn voor onderbouwleerlingen toetsen beschikbaar die de beheersing van referentieniveaus meten. Schoolexamens en centraal examens meten de referentieniveaus niet, maar zijn wel gebaseerd op onderdelen uit het referentiekader taal en rekenen.

Basisvaardigheden havo- en vwo-leerlingen dalen • Leerlingen op de havo en het vwo die in 2022 slaagden voor hun eindexamen, deden dat vaker met een onvoldoende voor het centraal examen Nederlands dan in 2021. Het aandeel onvoldoendes is ook hoger dan in de periode voor corona (figuur 3.1a). In 2022 behaalde 19% van de geslaagde vwo-leerlingen een onvoldoende voor Nederlands. Dit percentage was 20,5 op de havo. Over de jaren heen neemt het aandeel onvoldoendes ook bij wiskunde onder vwo-leerlingen toe. Voor het vak wiskunde had 17,8% van de geslaagde havo-leerlingen een onvoldoende en 15,9% van de vwo-leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2023a). In 2022 waren Nederlands en wiskunde de vakken die het meest werden herkanst (DUO, 2022). Ook in de onderbouw vallen havo- en vwo-leerlingen op. In alle schoolsoorten is de leervertraging in de onderbouw bij leesvaardigheid, woordenschat en rekenen toegenomen. De vertraging in leesvaardigheid is het grootst bij leerlingen in het derde jaar van het vwo en bij rekenen-wiskunde is de meeste vertraging te zien bij derdejaars havo- en vwo-leerlingen (Seton et al., 2022; OCW, 2022).

Leerlingen

Figuur 3.1a Percentage geslaagde leerlingen naar schoolsoort met een onvoldoende op het centraal examen Nederlands en wiskunde in de jaren 2017 tot en met 2022* (n 2022 Nederlands=166.088, n 2022 wiskunde=145.982)



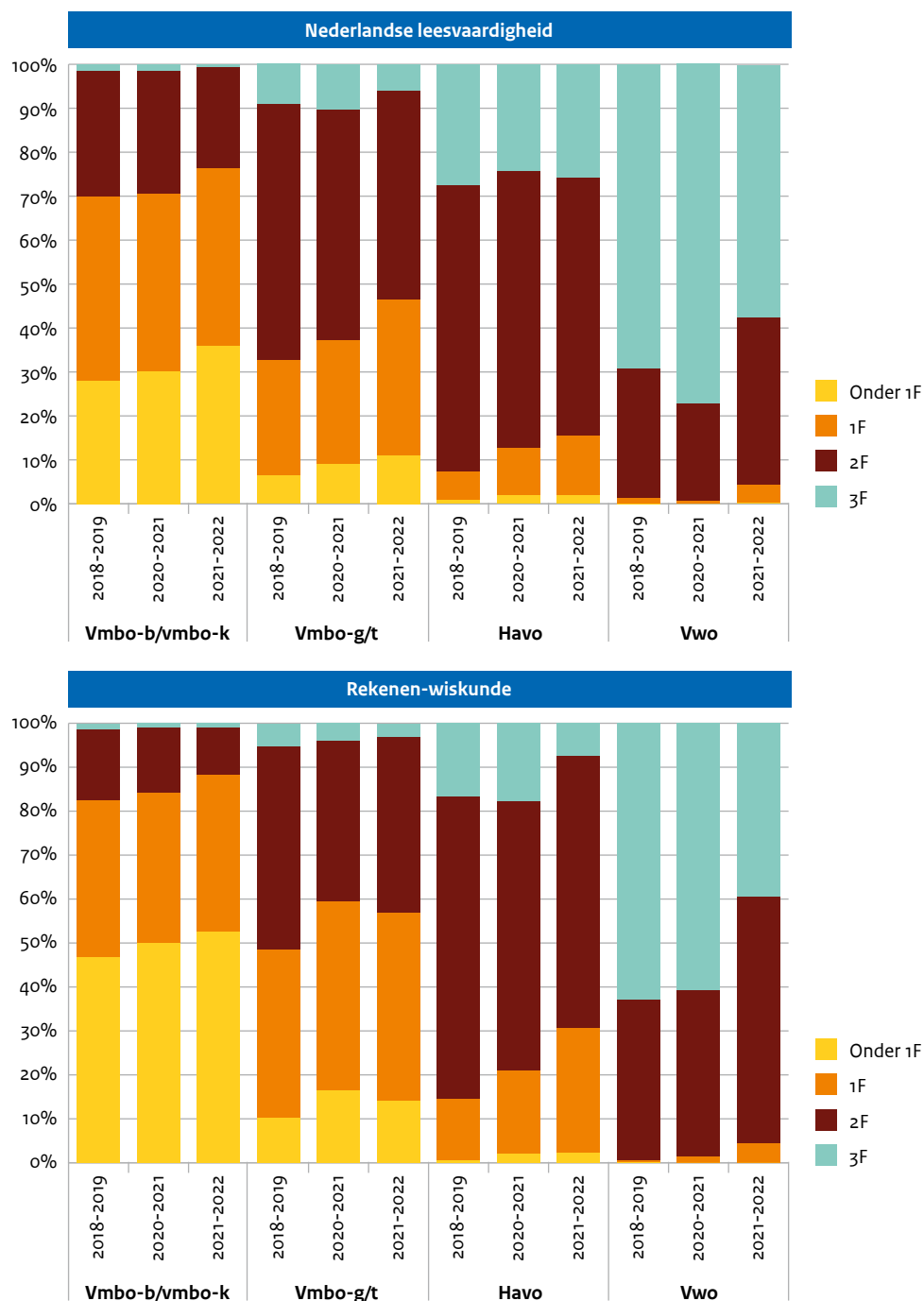
*in 2020 vond geen centraal examen plaats en in 2021 en 2022 mochten vmbo-leerlingen wiskunde duimen

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

Basisvaardigheden vmbo geven wisselend beeld • Vmbo-leerlingen behaalden in 2022 wel vaker dan in 2021 een voldoende op het centraal examen Nederlands (figuur 3.1a). Bij wiskunde op het vmbo is het omgekeerde het geval, daar steeg het aandeel onvoldoendes. De meest voor de hand liggende verklaring hiervoor is dat vmbo-leerlingen, in tegenstelling tot leerlingen van de havo en het vwo, wiskunde mochten wegstrepen om zo niet te laten meetellen voor het eindexamenresultaat. Wiskunde was onder vmbo-leerlingen ook het meest gekozen vak om een duim te leggen (DUO, 2022). Van de leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg slaagde 34,6% met een onvoldoende voor wiskunde. Bij leerlingen van de kaderberoepsgerichte leerweg was dit 46,8% en bij leerlingen van de gemengd/theoretische leerweg 31,0% (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). De positieve ontwikkeling rond het aandeel voldoende bij het centraal examen Nederlands is (nog) niet te zien bij de taalvaardigheid van onderbouwleerlingen. De leesvaardigheid en woordenschat van vmbo-leerlingen zijn gedaald ten opzichte van het schooljaar vóór corona en het schooljaar 2020-2021. Voor leesvaardigheid presteren meer leerlingen in leerjaar 3 op of onder het (lagere) referentieniveau 1F (figuur 3.1b). De vaardigheid in rekenen-wiskunde van leerlingen in vmbo-basis en kader is in 2021-2022 gedaald ten opzichte van 2020-2021, maar bij leerlingen van de gemengde/theoretische leerweg is de rekenen-wiskunde vaardigheid vanaf het tweede leerjaar weer gestegen. Tweede- en derdejaarsleerlingen in deze leerweg zijn vaardiger in rekenen-wiskunde dan tweede- en derdejaarsleerlingen in het schooljaar 2020-2021 (Seton et al., 2022). Deze positieve ontwikkeling bij leerlingen van de gemengde/theoretische leerweg is deels ook terug te zien in de verdeling van referentieniveaus. Iets minder vmbo g/t-leerlingen behalen een niveau lager dan 1F. Toch, aan het eind van leerjaar 3 zijn er nog veel leerlingen die niet op het gewenste eindniveau van het vmbo, 2F, zitten (figuur 3.1b).

Leerlingen

Figuur 3.1b Beheersing referentieniveaus Nederlandse leesvaardigheid en rekenen-wiskunde in leerjaar 3 naar schoolsoort, in de jaren 2018-2019, 2020-2021 en 2021-2022



Bron: Seton et al. (2022)

Aandacht basisvaardigheden blijft hard nodig • Door de impact van coronamaatregelen op het onderwijs maakten scholen zich zorgen om de ontwikkeling van leerlingen. Scholen maakten zich vooral zorgen om leervertraging bij leerlingen op het vmbo, in het praktijkonderwijs en leerlingen met een kwetsbare thuissituatie (OCW, 2021). Havo- en vwo-leerlingen kregen minder extra begeleiding om achterstanden weg te werken dan leerlingen in het vmbo of praktijkonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Dit kan verklaren waarom vooral bij leerlingen in het vwo – en in mindere mate havo-leerlingen – de basisvaardigheden dalen. In het basisonderwijs is sprake van een soortgelijke

Leerlingen

beweging. De leervertraging bij spelling en rekenen-wiskunde is nu het grootst bij leerlingen waarvan de ouders minimaal een diploma van het hoger beroepsonderwijs (hbo) hebben; bij deze leerlingen was eerder de achterstand het kleinst (Haelermans et al., 2022; zie ook hoofdstuk 1). Er is meer en blijvende aandacht nodig voor de basisvaardigheden. Juist omdat we weten dat eenmaal opgelopen leervertragingen kunnen oplopen als ze niet snel en effectief bestreden worden (Kaffenberger, 2021).

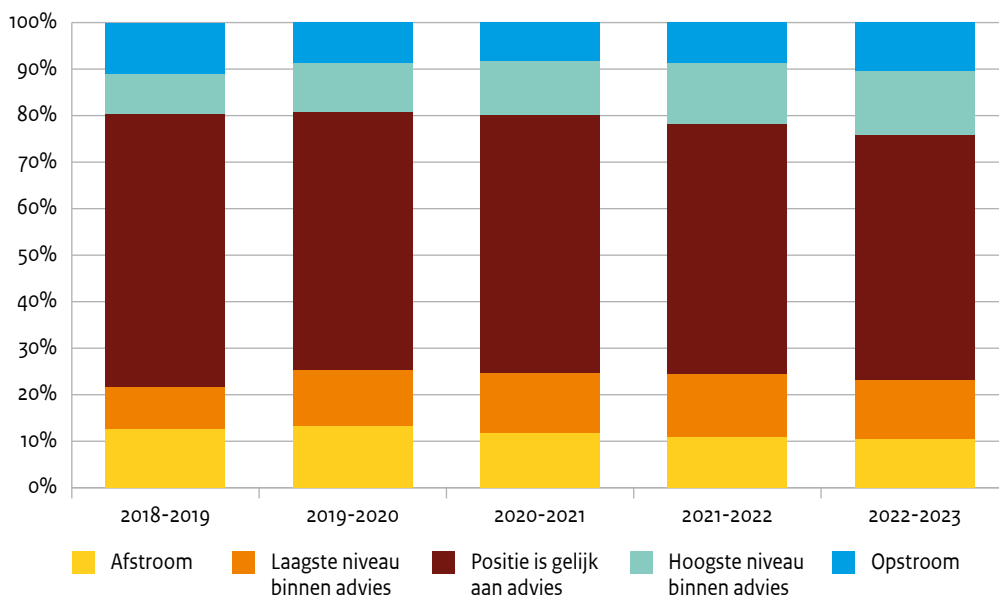
Schoolloopbanen

Hoogte basisschooladvies vergelijkbaar met eerdere jaren • In het schooljaar 2021-2022 zijn de schooladviezen waarmee leerlingen het vo binnenkomen weer vergelijkbaar met de periode vóór corona. Bijna 50% van de leerlingen kreeg een schooladvies havo tot en met vwo. Ruim 30% kreeg een schooladvies dat vmbo-g/t bevatte; de overige leerlingen kregen maximaal een vmbo-kader advies (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Ondanks dat het schooladvies vergelijkbaar is, geven vo-scholen aan dat leerlingen instroomden met een achterstand in studievaardigheden en sociale vaardigheden. Een deel van deze scholen geeft bovendien aan dat het niveau van de leerlingen lager is dan je mag verwachten op basis van het gegeven advies door de basisschool. Daarbij gaf 30% van de basisscholen aan dat zij vaker kansrijk hebben geadviseerd bij de leerlingen die instroomden in schooljaar 2021-2022 (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). We zien wel dat de leerlingen die in schooljaar 2021-2022 in leerjaar 1 zaten, in leerjaar 2 ook op het adviesniveau van de basisschool zitten (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

Goede overdracht, doordachte plaatsing en kansrijk aanbod van belang in brugklas • Scholen hebben weinig bewust beleid voor de plaatsing van leerlingen. Dit ondanks dat scholen aangaven dat ze na corona vaker dan voorheen het onderwijs afstemmen op de behoeften van de leerlingen. Scholen geven niet aan dat zij bewust plaatsingsbeleid hebben om leerlingen te laten presteren op het advies van de basisschool of op het niveau dat het best bij hen past. Voor leerlingen met een bepaald schooladvies zijn er veel verschillende mogelijkheden voor plaatsing in een brugklas. Hierdoor kan er binnen dezelfde brugklas een grote diversiteit aan schooladviezen van leerlingen zijn. De warme overdracht lijkt vaak koud te landen, omdat mentoren de informatie vaak pas gebruiken als er iets aan de hand is met een leerling (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

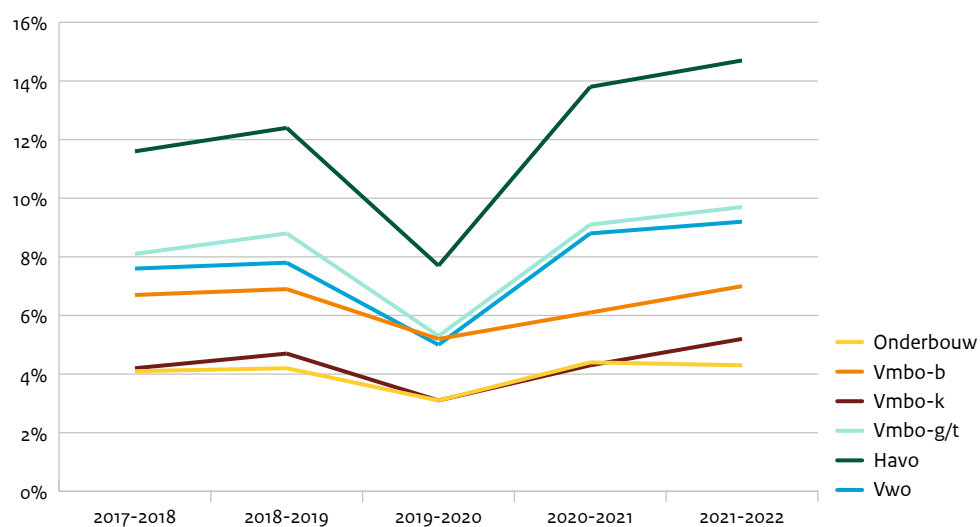
Opstroom neemt toe, afstroom neemt af • In leerjaar 3 zit 52,6% van de leerlingen op het niveau dat geadviseerd was door de basisschool (figuur 3.1c). Bijna de helft van de leerlingen komt op een ander niveau uit of, in het geval van een meervoudig schooladvies, op het laagste of hoogste niveau binnen dat advies. Zo is in het schooljaar 2022-2023 ongeveer 10% van de leerlingen een heel niveau opgestroomd ten opzichte van het advies en 10% een heel niveau afgestroomd. 13% van de leerlingen volgt onderwijs op het laagste niveau van het basisschooladvies en 14% volgt onderwijs op het hoogste niveau van het advies. De afstroom met een heel niveau is afgenomen en de opstroom met een heel niveau neemt - na een eerdere daling - ook weer toe. Er zitten ook steeds meer leerlingen op het hoogste niveau binnen het dubbele advies van de basisschool (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Het basisschooladvies is daarmee niet allesbepalend voor de schoolloopbaan van leerlingen. Het onderwijsstelsel geeft mogelijkheden voor aanpassing van schoolloopbanen.

Leerlingen

Figuur 3.1c Percentage leerlingen dat afstroomt en opstroomt in de onderbouw

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

Aantal zittenblijvers neemt toe, vooral op de havo • Het percentage leerlingen dat blijft zitten neemt toe en is hoger dan in de jaren voorafgaand aan de coronapandemie (figuur 3.1d). Dat geldt voor alle schoolsoorten, en vooral voor de havo. Binnen de havo valt met name het vierde leerjaar op. Waar eerder jaarlijks ongeveer 15% van de leerlingen in havo 4 bleef zitten, is dat in 2022 19%. Ook in het voorexamenjaar van het vwo stijgt het percentage zittenblijvers, naar bijna 13% in 2022 (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Mogelijk is hier sprake van uitgesteld zittenblijven: aan het eind van schooljaar 2019-2020, het eerste coronajaar, bleven minder leerlingen zitten dan in eerdere jaren. Desondanks is het aandeel zittenblijvers al voor het tweede jaar op rij ruim hoger dan voor corona.

Figuur 3.1d Percentage zittenblijvers in de onderbouw en naar schoolsoort in de jaren 2017-2018 tot en met 2021-2022 (n 2021-2022=687.870)

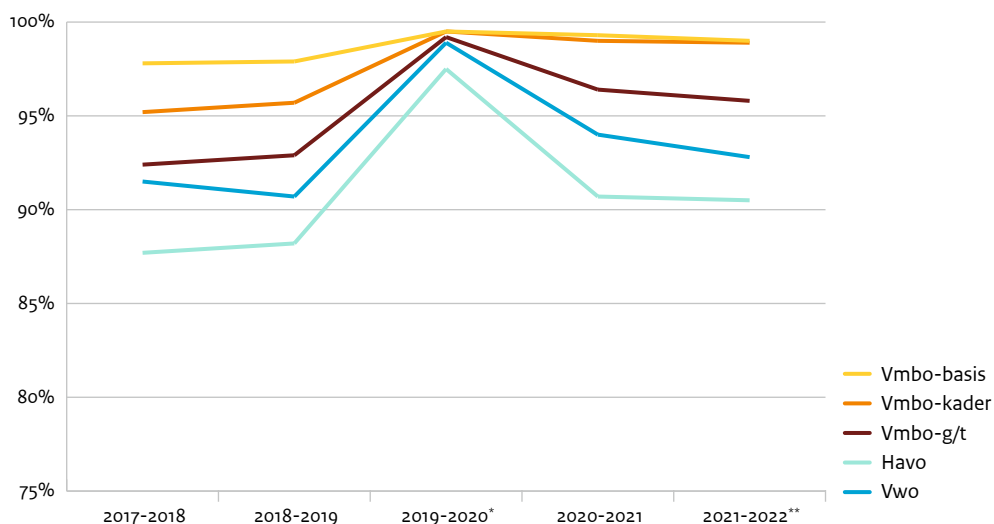
Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

Leerlingen

Meer doorstroom binnen vo na examen • De trend dat relatief meer havo- en vwo-diploma's worden behaald, zet in 2021-2022 door. Dit komt onder meer doordat meer leerlingen, na het behalen van een vmbo-g/t-diploma doorgaan in de havo of met een havo-diploma naar het vwo gaan. Zo vervolgde in 2022 6,6% van de leerlingen met een havo-diploma het voortgezet onderwijs op het vwo. In 2018 was dit 4,9%. Van de leerlingen met een vmbo-g/t-diploma ging 16,6% door in de havo, tegenover 13,4% in 2018 (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Opvallend is een toename van de doorstroom van havisten naar het mbo; zowel gediplomeerd als ongediplomeerd. De instroom in het hbo vanuit de havo neemt af (zie ook hoofdstuk 6).

Aandeel geslaagden daalt licht ten opzichte van 2020-2021 • Er slaagden in 2021-2022 relatief meer leerlingen dan vóór de coronapandemie. In 2021-2022 golden enkele versoepelende maatregelen bij de examens, net als in 2020-2021. Wel is er ten opzichte van het schooljaar 2020-2021 een lichte daling van het aandeel leerlingen dat slaagt voor het eindexamen (figuur 3.1e). Deze daling is het grootst in het vwo. Eindexamenleerlingen vmbo-basis en vmbo-kader rondden het schooljaar 2021-2022 het vaakst af met een diploma (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Dat kan betekenen dat aan leerlingen in vmbo-basis en -kader hogere eisen gesteld kunnen worden, ofwel dat zij naar een andere schoolsoort hadden kunnen doorstromen. Zo volgt een groot deel van de leerlingen met een meervoudig basisschooladvies onderwijs op het laagst geadviseerde niveau. Dat geldt ook voor leerlingen met een vmbo- kader/g/t-advies, van wie 35% onderwijs volgt op het laagst geadviseerde niveau. Als dit de leerlingen zijn die het vmbo-kaderdiploma gemakkelijk behalen, dan kan de school een hoger niveau stimuleren. Net als in eerdere jaren, zakken havo-leerlingen het vaakst, gevolgd door vwo- en vmbo-g/t-leerlingen.

Figuur 3.1e Percentage geslaagde leerlingen naar schoolsoort in de jaren 2017-2018 tot en met 2021-2022 (n 2021-2022=176.565)



*in 2019-2020 was er geen centraal examen

**voorlopige gegevens

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

Gelijke kansen

Verschil in gediplomeerde opstroom naar inkomen en opleiding ouders • Of leerlingen doorstromen binnen het vo na het behalen van een diploma verschilt naargelang het opleidingsniveau van ouders. Leerlingen die ouders hebben met een wo-bachelordiploma of hoger, doen dit vaker: van vmbo-g/t naar havo betreft dat meer dan een kwart van de gediplomeerden (figuur 3.1f). Bij de opstroom van havo naar vwo is relatief ook veel opstroom onder leerlingen die ouders hebben met een wo-bachelordiploma of hoger, maar ook onder leerlingen die ouders hebben met maximaal een mbo

Leerlingen

niveau-2-diploma. Bij leerlingen met ouders in de laagste en hoogste inkomensgroepen is relatief vaker sprake van gediplomeerde opstroom dan bij leerlingen met ouders uit de tussengliggende groepen (Inspectie van het Onderwijs, 2023f).

Figuur 3.1f Percentage gediplomeerde opstroom van vmbo-g/t naar havo en van havo naar vwo, naar opleidingsniveau ouders

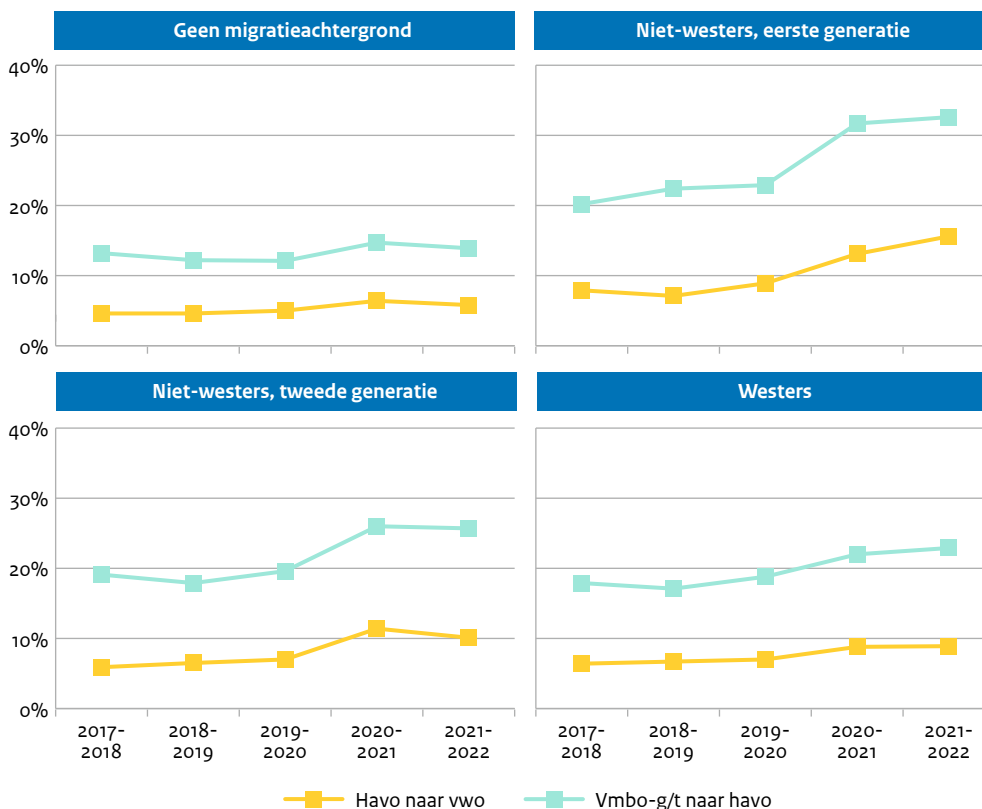


Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f), eigen bewerkingen op basis van niet openbare microdata van het CBS

Wettelijk doorstroomrecht: meer doorstroom leerlingen migratieachtergrond • Het aandeel leerlingen dat na het behalen van een vo-diploma verder gaat in het vo, stijgt sinds de invoering van het doorstroomrecht in 2019-2020. Opvallend is een afvlakking of lichte daling in het schooljaar 2021-2022. De stijging sinds de invoering van het doorstroomrecht is groter bij leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond (eerste en tweede generatie): bijna 30% van deze leerlingen met een vmbo-g/t-diploma gaat naar de havo (figuur 3.1g). In de periode vóór het doorstroomrecht was dat ongeveer 20%. Verder vervolgt ongeveer 11% van de leerlingen met een migratieachtergrond met een havo-diploma het voortgezet onderwijs op het vwo, waar dat eerder ongeveer 7% was. Deze leerlingen lijken te profiteren van het doorstroomrecht en maken gebruik van de extra mogelijkheden die het stelsel biedt. Van de leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond (tweede generatie) die een vwo-diploma behalen, had 1 op de 5 oorspronkelijk een lager basisschooladvies. Bij meisjes is dit percentage hoger dan bij jongens (18% versus 14% in 2021-2022) (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Dit kan erop wijzen dat meisjes en leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond, vaker een mogelijk te laag schooladvies kregen dan jongens en leerlingen zonder een migratieachtergrond.


 Leerlingen

Figuur 3.1g Percentage gediplomeerde opstroom van vmbo-g/t naar havo en van havo naar vwo, naar migratieachtergrond



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

Verskil slagingspercentages naar achtergrond leerlingen • In vergelijking met leerlingen zonder een migratieachtergrond slagen leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond minder vaak voor het eindexamen. In 2022 lagen de slagingspercentages op de havo en het vwo rond de 10 procentpunten lager voor leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond. Op de havo en het vwo is het verschil in slagingspercentages tussen leerlingen met of zonder een niet-westerse migratieachtergrond groter dan op de leerwegen van het vmbo. Er zijn ook verschillen tussen leerlingen naargelang het inkomen of opleidingsniveau van de ouders. Naarmate het inkomen van de ouders hoger is of het opleidingsniveau van de ouders richting hbo-wo gaat, slagen leerlingen vaker en halen leerlingen hogere cijfers voor het centraal examen. Voor het slagingspercentage van leerlingen op de havo of het vwo kan het inkomen van de ouders of het opleidingsniveau 8 procentpunten uitmaken (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Huishoudens geven steeds meer uit aan aanvullend onderwijs (CBS, 2022). Examentraining of bijles voor een vak zijn hiervan voorbeelden. De ontwikkeling naar een toename van aanvullend onderwijs kan een rol spelen bij verschillen in slagingspercentages naar inkomen van ouders.

Leerlingen met niet-westerse migratieachtergrond vaker een onvoldoende voor Nederlands • Vooral op de havo en het vwo is het verschil in het examenresultaat voor Nederlands tussen leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond (tweede generatie) en zonder een migratieachtergrond groot (11% verschil in het aandeel voldoende voor Nederlands op het centraal examen). Op de leerwegen van het vmbo verschilt dit aandeel er ook, maar het is kleiner, namelijk 6% of minder verschil. Ook op het schoolexamen Nederlands verschilt het aandeel voldoende voor Nederlands tussen groepen leerlingen, maar daar is dit verschil kleiner (Inspectie van het Onderwijs, 2023f).

Bereikbaarheid onderwijsaanbod: verschillen tussen regio's • Het is belangrijk dat voor elke leerling onderwijs op een voor hen passend niveau toegankelijk is. De bereikbaarheid van havo-vwo-scholen is voor leerlingen in landelijke gebieden een probleem. Voor meer dan 40% van de leerlingen die in landelijke gebieden wonen is – binnen een reistijd van een half uur met het openbaar vervoer of met de fiets – geen havo-vwo-locatie bereikbaar. Bij een reistijd van 45 minuten, is voor 1 op de 5 leerlingen nog steeds geen locatie voor havo-vwo bereikbaar met het ov of de fiets. In Groningen, Friesland, Drenthe en Zeeland is de bereikbaarheid aanzienlijk lager dan in de rest van Nederland (Bastiaanssen & Breedijk, 2022). Dit kan een oorzaak zijn van het feit dat het percentage leerlingen dat een havo of vwo-diploma haalt in sommige provincies lager is dan gemiddeld. Vooral in Drenthe (37%), Flevoland (40%), Friesland en Overijssel (44%) wordt een relatief laag aantal diploma's op havo- of vwo-niveau behaald. In deze provincies is de deelname aan havo of vwo in leerjaar 3 lager dan in de andere provincies (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Relatief veel basisscholen in de provincies Drenthe en Zeeland stellen het schooladvies niet bij als het toetsadvies 1 niveau of meer hoger ligt (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Het is mogelijk dat basisscholen en/of ouders een bijstelling niet nodig vinden omdat een leerling vanwege de reisafstand toch niet naar de havo- of vwo-locatie kan. Tot slot is de gediplomeerde doorstroom van vmbo-g/t naar havo en van havo naar vwo in Drenthe, Friesland en Zeeland relatief laag (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Overigens zijn er ook verschillen tussen regio's in de beschikbaarheid van vmbo-profielen. Niet in alle regio's kunnen leerlingen het vmbo-profiel kiezen dat het meest aansluit bij hun behoefte.

3.2 De leraren en lessen

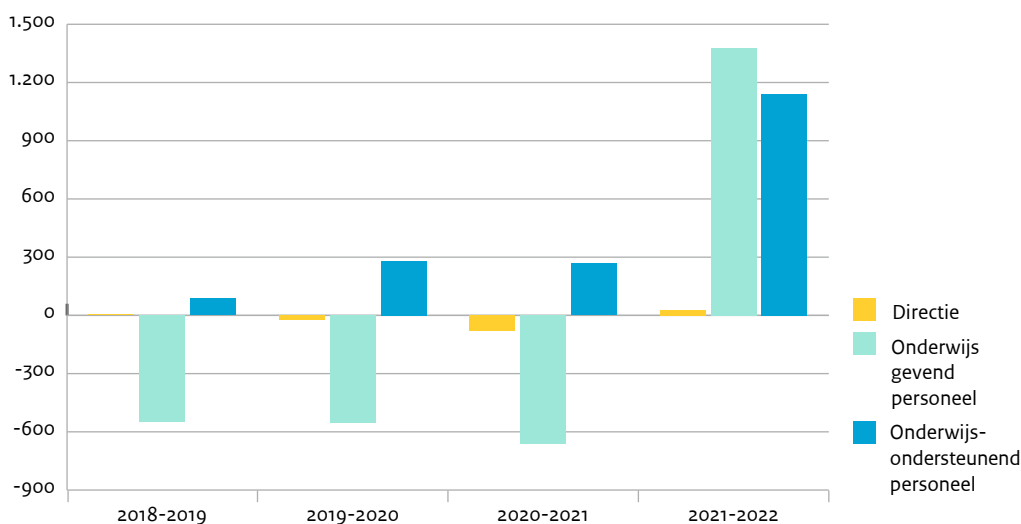
Lerarentekort

Aantal vacatures groot en stijgt • Het aantal vacatures per fte stijgt in het vo. Voor bijna een kwart, 23,1%, van de totale werkgelegenheid voor vo-leraren stond in 2021-2022 een vacature open. Een jaar eerder was dat 16,9% (De Wilde et al., 2022). Het tekort is groter dan in andere onderwijssectoren. De vacatures voor leraren waren in 2020-2021 in 37% en in 2021-2022 in 62% van de gevallen moeilijk te vervullen. In het schooljaar 2021-2022 is uiteindelijk 62% van de vacatures volledig ingevuld, in 2020-2021 was dat nog 85%. De krapte op de arbeidsmarkt neemt snel toe. Er zijn vooral veel vacatures voor docenten Nederlands en wiskunde/rekenen; deze vakken worden relatief veel gegeven en het aantal inschrijvingen bij de lerarenopleidingen voor deze vakken daalt (De Wilde et al., 2022, 2022; Wester et al., 2021). Dit is zorgelijk gezien de ontwikkelingen met betrekking tot de basisvaardigheden. De inspectie krijgt in 2022 veel meer signalen over lesuitval dan in de eerdere jaren het geval was: een toename van 52 in 2021 naar 169 in 2022.

Beperkte toename fte's leraren, meer tijdelijke dienstverbanden • Tussen 2017-2018 en 2021-2022 daalde het aantal leraren naar 69.698 fte. Alleen in 2021-2022 is weer sprake van een stijging (figuur 3.2a). Doordat het aantal leerlingen daalde, is het aantal leerlingen per fte ook gedaald: van 15,4 naar 14,6 (OCW, 2022b). Relatief gezien is vooral onder het onderwijsondersteunend personeel het aantal fte gestegen – hoewel kleiner dan in het primair onderwijs – tussen 2017-2018 en 2021-2022 met 1.772 fte. Het aantal directieleden, inclusief bestuurders, daalde met 71 fte. Het aantal fte's met een vast dienstverband is gedaald van 86% in 2017-2018 naar 83% in 2021-2022. De gemiddelde grootte van de dienstbetrekking is in de periode 2017-2018 tot 2021-2022 nagenoeg niet veranderd. Voor onderwijzend personeel is dat 0,8 fte en voor ondersteunend personeel is dat 0,76 fte (Inspectie van het Onderwijs, 2023c).

Leraren en lessen

Figuur 3.2a Ontwikkeling aantal fte's in het vo ten opzichte van het voorafgaand schooljaar, in de schooljaren 2018-2019 tot en met 2021-2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023c)

Onbevoegd gegeven lessen vaker op scholen met hoge achterstandsscore • Het percentage onbevoegd gegeven lessen is in de periode 2014 tot en met 2021 gedaald, maar steeds minder snel. In 2021 is, ten opzichte van 2020, de daling tot stilstand gekomen. In totaal wordt 3,7% van het aantal lessen onbevoegd gegeven. De overige lessen worden bevoegd (voor juiste vak met juiste graad) of benoembaar (veelal in opleiding of onderbevoegd) gegeven (Vloet et al., 2023). Bijna 90% van de lessen in het voortgezet onderwijs wordt bevoegd gegeven. Op scholen met veel leerlingen uit achterstandsgebieden is dat echter substantieel minder; zo is het percentage onbevoegd gegeven lessen het hoogst in de brugklas van scholen met de hoogste achterstandsscore, namelijk 23% (De Vos et al., 2022).

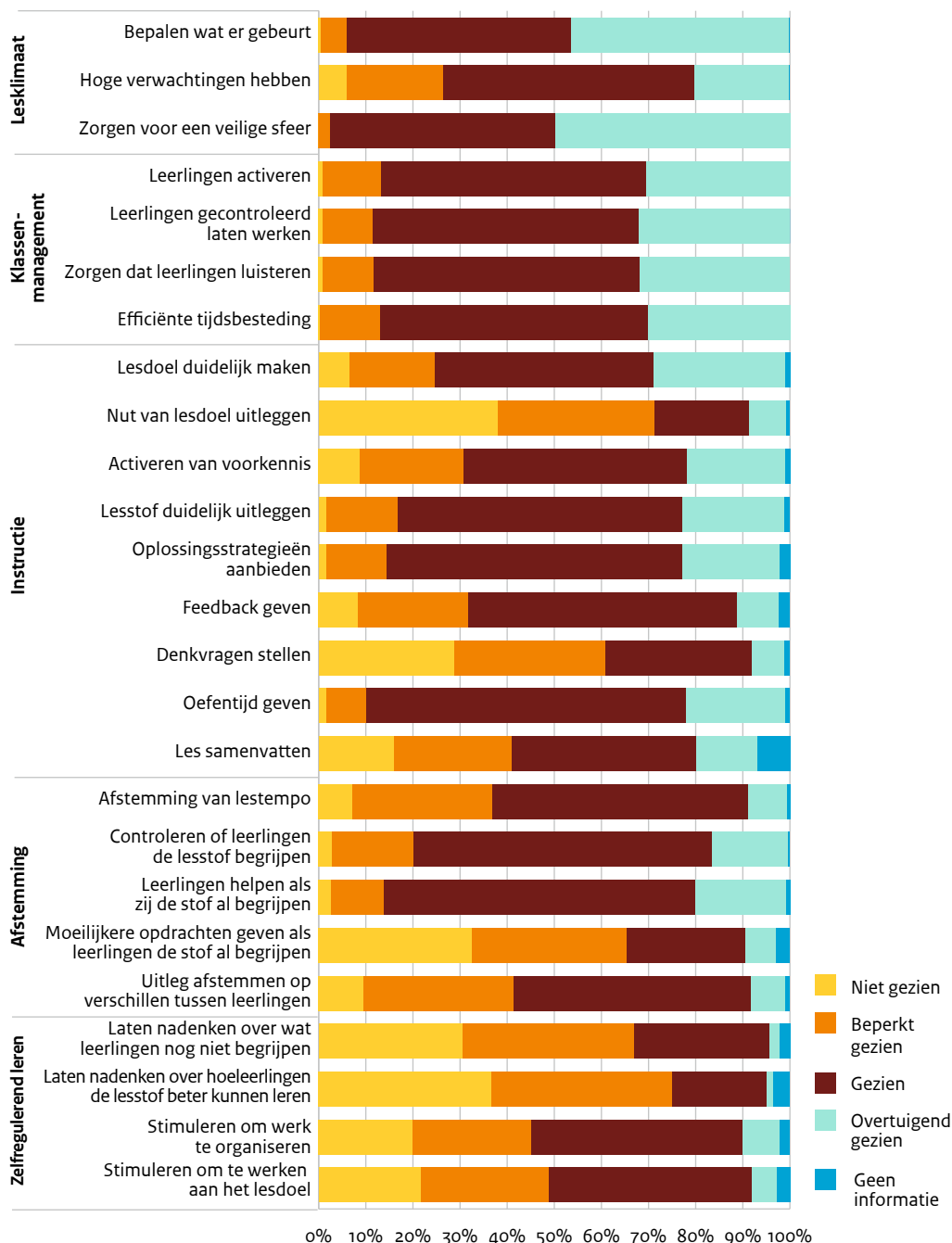
Kwaliteit leraren en lessen

Monitor leskwaliteit • In de schooljaren 2020-2021 en 2021-2022 heeft de inspectie de leskwaliteit onderzocht bij een representatieve steekproef van 172 scholen. In totaal hebben inspecteurs 941 lessen in het praktijkonderwijs, vmbo, havo en vwo geobserveerd. Zij hebben daarbij gekeken naar verschillende kenmerken van leskwaliteit: het lesklimaat, klassenmanagement, instructie, afstemming en zelfregulerend leren. Naast de inspecteurs beoordeelden ook leraren en leerlingen de les. Daarnaast hebben schoolleiders een vragenlijst ingevuld. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023b.

Leskwaliteit kan beter • Het lesklimaat in lessen is over het algemeen op orde. Leraren zorgen ervoor dat leerlingen zich veilig voelen tijdens de les. Ook zorgen leraren er over het algemeen voor dat de les ordelijk verloopt, regels en procedures duidelijk zijn en leerlingen in voldoende mate geactiveerd zijn. Leraren tonen echter niet altijd expliciet dat ze hoge verwachtingen hebben van hun leerlingen. Zo laten ze niet expliciet merken dat leerlingen goed kunnen zijn in hun vak, terwijl dat een belangrijke basis biedt voor succes op school. Ook is er verbetering in leskwaliteit mogelijk als het gaat om instructie, de afstemming op verschillen tussen leerlingen en het stimuleren van zelfregulerend leren (figuur 3.2b) (2023b). Met zelfregulerend leren doelen we op handelingen van de leraar die erop zijn gericht leerlingen te stimuleren zelf hun leerproces vorm te geven. Deze verbeterpunten gelden niet alleen voor het vo maar ook voor het primair onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs (zie ook hoofdstuk 1, 2 en 4).

Leraren en lessen

Figuur 3.2b Mate waarin onderdelen van leskwaliteit zijn geobserveerd door inspecteurs



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023b)

Verschillen in leskwaliteit • De lessen in de onderbouw van het vo vertonen meer kenmerken van een effectieve instructie dan de lessen in de bovenbouw. Dit geldt voor alle schoolsoorten. Praktijklessen bevatten veel kenmerken van effectieve lessen. Inspecteurs zagen in praktijklessen in het praktijkonderwijs en de leerwegen van het vmbo vooral dat leraren hun leerlingen vaker stimuleren tot zelfregulerend leren. In de meer klassikaal-georiënteerde lessen – zoals wiskunde – was dit minder aan de orde. Het klassenmanagement was minder vaak op orde in vmbo-basis en vmbo-kader, in vergelijking met de havo (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Hier valt winst te behalen. Bijvoorbeeld door (beginnende) leraren in het vmbo goed te begeleiden in de omgang met de doelgroep waaraan ze lesgeven.



Leraren en lessen

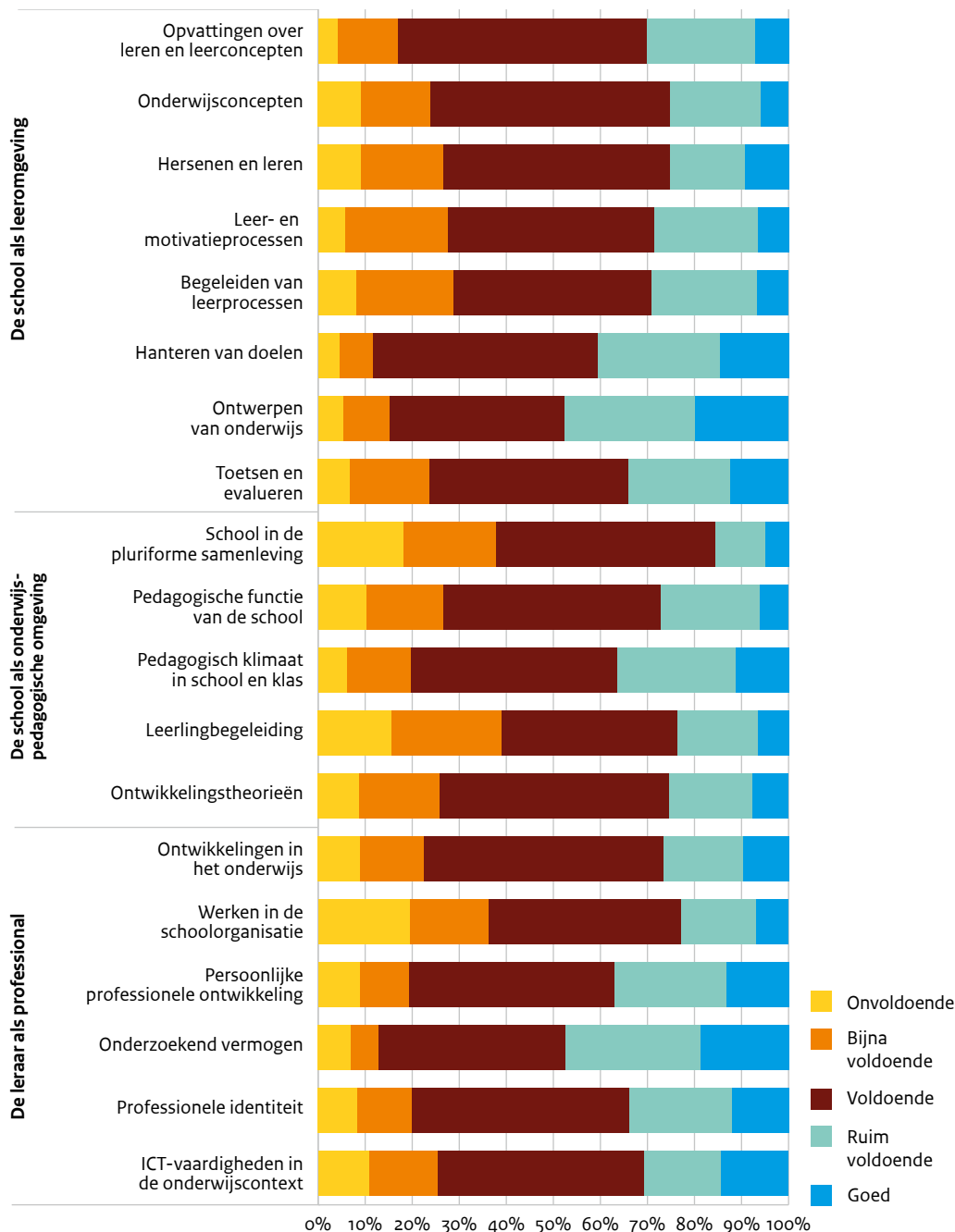
Werken aan effectievere lessen mogelijk • De meeste schoolleiders voeren 1 tot 3 keer per jaar lesobservaties uit, zo blijkt uit de vragenlijst onder schoolleiders. Zij geven aan dat leraren ook bij elkaar in de les kijken. Op slechts 36% van de scholen voeren leraren lesobservaties uit bij hun collega's. Op bijna de helft van de scholen beoordelen leerlingen de les met een gestandaardiseerde vragenlijst (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Op veel scholen liggen mogelijkheden om vanuit andere perspectieven dan die van de schoolleiding informatie op te halen waarmee leraren zicht krijgen op de eigen leskwaliteit. Op basis hiervan kunnen leraren werken aan een effectievere les.

Onderzoek kennis en vaardigheden beginnende leraren • Aan het begin van schooljaar 2022-2023 zijn 247 beginnende leraren (maximaal 4 jaar ervaring) met een vragenlijst bevraagd op hun inhoudelijke kennis, (vak)didactische vaardigheden, aspecten van leskwaliteit en basisvaardigheden. In diezelfde periode zijn ook 119 schoolleiders met een vragenlijst gevraagd naar hun zicht op het functioneren van beginnende leraren en hun beoordeling van de inhoudelijke kennis, (vak)didactische vaardigheden, aspecten van leskwaliteit en basisvaardigheden van een beginnende leraar op hun school. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023d.

Ervaren toerusting van beginnende leraren • Om beginnende leraren voor het vak te behouden, is een goede voorbereiding op hun loopbaan cruciaal. Dat begint bij een goede toerusting van leraren tijdens de opleiding. De inspectie heeft aan beginnende leraren een aantal domeinen voorgelegd met de vraag of ze vinden dat ze hier voldoende op voorbereid zijn. Een ruime meerderheid van de beginnende leraren deed op de opleiding kennis op over het pedagogisch klimaat in school en klas, opvattingen over leren en leerconcepten, ontwerpen van onderwijs en toetsen en evalueren (figuur 3.2c). Dat zijn ook onderwerpen waarvan de meerderheid ervaart dat ze voldoende zijn voorbereid. Bijna de helft van de beginnende vo-leraren geeft aan geen kennis te hebben opgedaan over burgerschap (de school in de pluriforme maatschappij). Daarnaast heeft ongeveer de helft geen kennis opgedaan over het werken in de schoolorganisatie en leerlingbegeleiding. Dit zijn dan ook onderwerpen waarbij leraren aangeven zich minder goed voorbereid te voelen (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

Leraren en lessen

Figuur 3.2c Mate waarin beginnende leraren zich voorbereid voelen op verschillende aspecten van het beroep



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023d)

Beginnende leraren kunnen beter toegerust worden om leerlingen te begeleiden • De helft van de beginnende leraren voelde zich voldoende toegerust voor het herkennen van extra ondersteuningsbehoeften en 40% voor het identificeren van oorzaken van extra ondersteuningsbehoeften (figuur 3.2c) (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). Hoewel het belangrijk is hier kennis van te hebben vanuit een rol als mentor, is het opstellen en uitvoeren van een ontwikkelingsperspectief binnen scholen meestal een taak voor gespecialiseerde zorgfunctionarissen. Het is belangrijk dat scholen investeren in deze vaardigheden van docenten. Met onder meer goed strategisch hrm-beleid kan dit worden geborgd.

Leraren en lessen

Recht op reductie lestijd • De startende leraar heeft recht op een reductie van zijn lesgevende taak met 20% gedurende het eerste jaar en 10% gedurende het tweede jaar van de aanstelling. Ruim een derde van de beginnende leraren geeft aan dat reductie van lestijd niet beschikbaar was (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

Beginnende leraren: frequente lesbezoeken en begeleiding • Vrijwel alle schoolleiders in het vo vinden dat zij zicht (voldoende: 33%, ruim voldoende: 41% en goed: 23%) hebben op het functioneren van beginnende leraren. Schoolleiders geven het vaakst aan zicht te houden door middel van lesobservatie(s) met een lesobservatieformulier, beoordeling door de leerkracht zelf en beoordeling door leerlingen. Gemiddeld genomen wordt informatie met deze instrumenten 1-2 keer per schooljaar verzameld. Volgens een ruime meerderheid van de vo-schoolleiders verschilt het zicht houden op het functioneren van beginnende leraren van het zicht houden op meer ervaren leraren. Genoemde verschillen zijn een hogere frequentie van observaties en evaluatiemomenten en de aanwezigheid van extra begeleiding voor beginnende leraren (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

Aanbod

Rekenaanbod • In het schooljaar 2021-2022 onderzocht de inspectie het rekenaanbod dat op streefniveau gegeven wordt aan leerlingen in het derde leerjaar vmbo-g/t, havo en vwo. Bij een representatieve groep scholen hebben wij vragenlijsten onder leerlingen en leraren afgenomen om het aanbod voor de verschillende rekendomeinen in beeld te brengen. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023g.

Behandeling domeinen getallen, verhoudingen en verbanden meestal op streefniveau • Rekenen in de onderbouw van het vo bestaat uit 4 domeinen. Voor de domeinen Getallen, Verhoudingen en Verbanden geldt dat ruim driekwart van de leraren en leerlingen aangeeft dat de meeste rekenonderwerpen op streefniveau (25) zijn behandeld in leerjaar 3. Binnen het domein Meten en Meetkunde geeft echter een kwart tot de helft van de leraren en leerlingen aan dat bij ongeveer de helft van de onderwerpen op dit domein, niet is behandeld in leerjaar 3 (Inspectie van het Onderwijs, 2023g). Het is wel mogelijk dat deze onderwerpen al in een eerder schooljaar aan bod zijn gekomen op de havo en het vwo. Desondanks roept het de vraag op of er voldoende aanbod is op streefniveau voor onderbouwleerlingen om uiteindelijk het beoogde referentieniveau aan het eind van hun onderwijssoort te halen.

Meer rekenplezier bij meer uitdagend rekenaanbod • Leerlingen op scholen in matig tot sterk stedelijke gebieden geven aan minder rekenaanbod op 25 niveau te hebben ontvangen dan leerlingen op scholen in niet tot weinig stedelijke gebieden. Leerlingen van het vwo zeggen vaker dan leerlingen van de havo dat zij rekenonderwerpen kregen op niveau 25 (Inspectie van het Onderwijs, 2023g). Het is van belang dat derdejaarsleerlingen die een meer uitdagend rekenaanbod ervaren, aangeven meer plezier in rekenen te hebben dan leerlingen die een minder uitdagend aanbod ervaren. Dit betekent dat er mogelijkheden liggen voor een meer uitdagend rekenaanbod.

3.3 Sturing op onderwijs

Sturing op kennis, kansen en ontwikkeling van leerlingen

Onderzoek basisvaardigheden • Medio 2022 heeft de inspectie gesprekken gevoerd over de basisvaardigheden taal, rekenen en burgerschap met 26 besturen, de leiding van 30 scholen en docenten van deze 30 scholen. Dit onderzoek sloot aan op een onderzoek uit 2021, waarbij we een representatieve groep van 197 schoolleiders en hun 48 besturen een vragenlijst lieten invullen over de kwaliteitszorg inzake het onderwijs in de basisvaardigheden. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023h.

Weinig sturing op taal en rekenen vanuit besturen • Vo-scholen gaven in de vragenlijst minder vaak dan scholen in de overige sectoren aan dat hun bestuur hen stimuleert om ambitieuze doelen te stellen en dat het kritisch naar de behaalde resultaten voor taal en rekenen kijkt. Ook bleken de resultaten voor taal en rekenen op de helft van de scholen geen onderwerp van gesprek te zijn met hun bestuur. Enkele scholen geven in de gesprekken aan dat zij de resultaten voor de basisvaardigheden wel met hun bestuur bespreken. Meerdere besturen zeggen dat zij hun scholen veel autonomie geven om doelen en ambities te formuleren op het gebied van taal en rekenen. Diverse besturen zijn hierbij niet inhoudelijk betrokken of willen dit niet zijn. Hieruit komt het beeld naar voren dat scholen veelal zelf verantwoordelijk zijn om de koers te bepalen voor taal en rekenen (Inspectie van het Onderwijs, 2023h). Om de basisvaardigheden te bevorderen is een gemeenschappelijke visie en sturing echter noodzakelijk (Onderwijsraad, 2022).

Geen zicht op referentieniveaus bij uitstroom • Uit de vragenlijst bleek dat vo-scholen minder vaak dan scholen in andere onderwijssectoren concrete doelen voor taal en rekenen stellen. De gesprekken met de scholen bevestigen dat de doelen veelal algemeen van aard zijn, bijvoorbeeld: zoveel mogelijk leerlingen het diploma laten behalen of: een goede aansluiting op het vervolgonderwijs realiseren. Meerdere scholen zeggen dat ze de referentieniveaus willen behalen, maar dat het lastig is om te bepalen of leerlingen het gewenste referentieniveau bij uitstroom hebben bereikt. Diverse scholen hebben in de onderbouw wel zicht op de referentieniveaus door genormeerde toetsen af te nemen. In de bovenbouw ontbreken deze toetsen, waardoor er minder of geen zicht is op de referentieniveaus. Bovendien zijn de referentieniveaus geen onderdeel van de examens (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).

Zoeken naar balans tussen autonomie en sturing • In de gesprekken over succesfactoren in de sturing bij het bevorderen van de basisvaardigheden, gaan de scholen vooral in op de sturing door het bestuur in het algemeen. Meerdere scholen zeggen dat hun bestuur niet of nauwelijks stuurt op taal en/of rekenen. Een aantal besturen is van mening dat het initiatief voor het bevorderen van de basisvaardigheden bij de scholen behoort te liggen. Daar zijn sommige scholen ook blij mee; zij geven aan dat sturing van bovenaf en het opleggen van beleid niet werkt en weerstand oproept. Meerdere besturen zoeken naar een goede balans tussen sturing door het bestuur en autonomie bij de scholen. Zij vinden de ruimte voor eigen keuzes van scholen en een professionele dialoog belangrijk, vanwege de verschillende contexten waarbinnen de scholen onder hetzelfde bestuur opereren. Er zijn ook scholen die aangeven wel sturing vanuit hun bestuur op de basisvaardigheden te ervaren. Daar vindt het inhoudelijke gesprek plaats en zorgt het bestuur voor bewustwording en facilitering. Als succesfactoren noemen deze scholen bijvoorbeeld: het leernetwerk voor burgerschap, integratie van de basisvaardigheden in andere vakken, de stimulans om genormeerde toetsen te gebruiken en een podcast en tijdschrift van het bestuur gericht op de basisvaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2023h). Het integreren van taal en rekenen in andere vakken wordt ook door de Onderwijsraad geadviseerd (Onderwijsraad, 2022).

Bij burgerschap vooral aandacht voor aanbod • Een minderheid van de scholen en besturen gaf in de vragenlijst aan concrete doelen of leerlijnen te hebben voor burgerschap. Het merendeel van de scholen volgde de burgerschapsontwikkeling van de leerlingen niet met een instrument. Uit de gesprekken komt hetzelfde beeld naar voren. Daarin laten besturen en scholen zich vooral in algemene

Sturing

termen uit over doelen voor burgerschap, bijvoorbeeld: leerlingen opleiden om te participeren in de maatschappij, het leren omgaan met mensen met andere opvattingen, geloof of seksuele voorkeur. Scholen noemen daarnaast procesdoelen, zoals het in kaart brengen van het aanbod, leerdoelen bepalen of een doorgaande leerlijn ontwikkelen. Besturen en scholen geven aan dat zij burgerschap belangrijk vinden en dat hier in de lessen al veel aan wordt gedaan. De nieuwe wettelijke burgerschapseisen hebben volgens hen geleid tot meer bewustwording. Sommige besturen hebben een speciale commissie of leernetwerk ingericht, vroegen hun scholen beleid te formuleren of hebben de burgerschapscan van de VO-raad door hun scholen laten uitvoeren. Het meten van burgerschapscompetenties wordt door meerdere scholen als knelpunt genoemd (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).

Aanscherping wetgeving vrijwillige ouderbijdrage • De inspectie ziet toe op de naleving van de wet waarin staat dat in schoolgidsen duidelijk moet staan dat de ouderbijdrage vrijwillig is. In augustus 2021 is de wet aangescherpt: ook als de vrijwillige bijdrage door ouders niet wordt betaald, mogen scholen leerlingen niet uitsluiten van deelname aan de betreffende schoolactiviteiten. Het doel van deze aanscherping is het vergroten van de kansengelijkheid: alle leerlingen moeten aan alle schoolactiviteiten kunnen deelnemen, ongeacht hun financiële thuissituatie. In 2022 deden wij onderzoek naar de naleving van de wetgeving rond de vrijwillige ouderbijdrage. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023i.

77% schoolgidsen voldoet niet aan wetgeving vrijwillige ouderbijdrage • Informatie over schoolkosten en de ouderbijdrage is op veel plaatsen te vinden. Op verschillende plaatsen in de schoolgids en op andere vindplaatsen zoals de website, een link naar een download met een kostenoverzicht, brieven en e-mails aan ouders en na inloggen in het betalingssysteem. Daarbij wordt de informatie vaak verspreid over het schooljaar gecommuniceerd. Hierdoor is de informatie en communicatie niet geheel overzichtelijk voor ouders. De inspectie houdt toezicht op de formulering van de vrijwillige ouderbijdrage in de schoolgidsen. Een kwart van de onderzochte schoolgidsen vermeldt in duidelijke termen dat de ouderbijdrage vrijwillig is. 77% van de schoolgidsen voldoet niet aan de wet- en regelgeving rond de ouderbijdrage (Inspectie van het Onderwijs, 2023Si).

Wetgeving resulteert volgens besturen, scholen en ouders in spagaat tussen kansengelijkheid en breed aanbod • Met een aantal ouders, scholen en besturen spraken we over schoolkosten (Inspectie van het Onderwijs, 2023i). De bedoeling van de wetgeving is voor hen duidelijk. Namelijk het bevorderen van kansengelijkheid door te eisen dat geen enkele leerling wordt uitgesloten van door de school georganiseerde activiteiten. In de uitvoering ervaren scholen een 'spagaat' tussen het willen voldoen aan de wet en het willen voldoen aan de wens (van school en ouders) om een breed en aantrekkelijk aanbod te realiseren. Die spagaat resulteert volgens de betrokkenen in dwingende communicatie over de vrijwillige ouderbijdrage om zoveel mogelijk financiële middelen te genereren om het aanbod in stand te houden. In de gesprekken benadrukken ouders, scholen en besturen allemaal, zeker in deze post-corona-periode, het belang van de socialiserende functie van de school en de bijdrage die buitenschoolse activiteiten en extra aanbod daaraan leveren. De betalingsbereidheid is daardoor bij ouders die wij spraken heel hoog, ook als zij weten dat de school op onderdelen (te) dwingend communiceert aan ouders. Tegelijkertijd gaven onze gesprekspartners aan dat er scholen zijn met veel ouders die de bijdragen niet kunnen betalen. Voor leerlingen met ouders die de bijdragen niet kunnen betalen is de toegang tot dergelijke activiteiten extra belangrijk. Deze leerlingen hebben vanwege de financiële thuissituatie waarschijnlijk buiten schooltijd minder toegang tot bijvoorbeeld culturele- of sportactiviteiten. Wij vragen besturen en scholen om de financiering van het (extra) aanbod kritisch te bekijken, de reguliere bekostiging hierbij te betrekken, en na te gaan of en wat de scholen aan de ouders aan vrijwillige bijdrage mogen en willen vragen. Daarnaast vragen wij alle betrokkenen (ouders, belangenvertegenwoordigers, de wetgever) om vanuit ieders rol een betere naleving van de wetgeving rond de vrijwillige ouderbijdrage te realiseren, in het belang van de kansengelijkheid: elk kind moet aan elk onderdeel van het aanbod deel kunnen nemen.

Sturing op de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs

Oordeel over sturing • Vanaf januari 2022 is de inspectie begonnen met het uitvoeren van 4-jaarlijkse onderzoeken naar de kwaliteit van de besturen volgens het in 2021 herziene waarderingskader. Daardoor is een vergelijking met eerdere jaren niet mogelijk. Besturen krijgen nu een eindoordeel over het kwaliteitsgebied besturing, kwaliteitszorg en ambities. Op basis van het oordeel over 3 standaarden komen we tot een totaaloordeel komen over de besturing. De 3 standaarden zijn: visie, ambities en doelen, uitvoering en kwaliteitscultuur en evaluatie, verantwoording en dialoog. Als 1 van deze standaarden onvoldoende is, is het eindoordeel over de besturing ook onvoldoende. Als minstens 2 standaarden als goed worden gewaardeerd en geen van de standaarden onvoldoende is, is het eindoordeel over de besturing goed.

10 van 48 onderzochte besturen sturen onvoldoende • In het kalenderjaar 2022 zijn 48 onderzoeken met het vernieuwde kader afgerond. Bij 38 besturen was het eindoordeel voldoende. Het aantal besturen dat met een onvoldoende werd beoordeeld is hoog: het gaat om 10 besturen (tabel 3.3a) (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Uit bestudering van de rapporten blijkt dat de geconstateerde tekortkomingen veelal betrekking hebben op onvoldoende sturing op de verbetering van het onderwijs. Het ontbreekt bij deze besturen aan (een volledig) zicht op de onderwijskwaliteit. De kwaliteit wordt (mede) daardoor niet systematisch geëvalueerd. Hierdoor zijn deze besturen onvoldoende in staat te sturen op kwaliteitsverbetering. In verband met de herziening van het waarderingskader, zijn de oordelen niet 1 op 1 vergelijkbaar met eerdere jaren. Toch was ook in eerdere jaren de kwaliteitszorg onvoldoende bij een vergelijkbaar aandeel besturen.

Tabel 3.3a Oordelen op het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambities, in 2022

		Aantal besturen
Visie, ambities en doelen	Goed	2
	Voldoende	41
	Onvoldoende	5
	Totaal	48
Uitvoering en kwaliteitscultuur	Goed	2
	Voldoende	39
	Onvoldoende	7
	Totaal	48
Evaluatie, verantwoording en dialoog	Goed	0
	Voldoende	40
	Onvoldoende	8
	Totaal	48
Eindoordeel bestuur	Goed	0
	Voldoende	38
	Onvoldoende	10
	Totaal	48

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

Verantwoording in jaarverslag moet of kan beter • Bij ongeveer de helft van de onderzochte besturen moet de verantwoording over de wijze waar op het bestuur in de praktijk omgaat met risico's beter. Ook moeten bij een deel van de onderzochte besturen de raden van toezicht zich beter verantwoorden over de wijze van toezicht op de doelmatige besteding van middelen. Daarnaast moeten zij meer expliciet zijn over de resultaten die zij met hun toezicht hebben bereikt. Hoewel het geen wettelijke tekortkoming is, kan ook de verantwoording over het effect van de inzet van middelen voor passend onderwijs vaak beter. Ten slotte kunnen besturen hun meerjarenbegroting verbeteren

Sturing

door expliciet middelen te koppelen aan de (strategische) doelen (Inspectie van het Onderwijs, 2023c), waaronder doelen op het gebied van basisvaardigheden. Het doel van deze verbeteringen is het versterken van de kwaliteit van de besturingscyclus en het interne toezicht daarop.

Onderwijsresultaten afdelingen • Voor elke afdeling berekent de inspectie of de onderwijsresultaten (on)voldoende zijn. Het gaat om 4 indicatoren: de onderwijspositie van leerlingen in leerjaar 3 ten opzichte van het basisschooladvies, de onderbouwsnelheid, het bovenbouwsucces en het gemiddelde cijfer op het centraal examen. In 2022 hebben we, net als in 2021, de indicator examencijfers buiten beschouwing moeten laten. In 2020 vond er geen centraal examen plaats en in 2021 en 2022 konden leerlingen ervoor kiezen 1 (niet-kern)vak buiten beschouwing te laten bij het bepalen van de examenuitslag. Voor de overige 3 indicatoren is voor iedere afdeling een norm vastgesteld en bekeken of daaraan wordt voldaan. Een afdeling heeft een berekend oordeel onvoldoende voor de onderwijsresultaten, wanneer het resultaat van 2 of meer indicatoren gemiddeld over de afgelopen 3 schooljaren (voor het berekenende oordeel 2022 zijn dat 2018-2019, 2019-2020 en 2020-2021) onder de norm ligt. Als het berekend oordeel onvoldoende is, is dit voor ons een signaal om verder onderzoek te doen. Vanwege de effecten van de coronacrisis hebben we het berekende oordeel 2022 alleen gebruikt als risico-indicator en niet als basis voor een oordeel over de resultaten.

Verdere toename afdelingen met voldoende onderwijsresultaten • In 2021 waren er meer afdelingen met een berekend oordeel voldoende dan in 2020 (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). In 2022 zijn er opnieuw iets meer afdelingen met een berekend oordeel voldoende dan in 2021. De havo is in 2022 de enige schoolsoort waar geen toename, maar juist een, geringe, afname is van het aandeel afdelingen met een berekend oordeel voldoende (van 97,9% in 2021 naar 97,5% in 2022) (Inspectie van het Onderwijs, 2023f).

Verbetering van onderwijspositie in leerjaar 3, afname onderbouwsnelheid • Al meerdere jaren stijgt het percentage scholen dat boven de norm presteert op de indicator onderwijspositie in leerjaar 3 ten opzichte van het basisschooladvies. Dit geldt ook voor 2022 (van 94,2% boven de norm in 2021 naar 95,4% in 2022). Dit komt doordat er gemiddeld minder leerlingen afstromen en meer leerlingen opstromen (zie paragraaf 3.1). Tegelijk nam het aandeel zittenblijvers in de onderbouw in 2020-2021 toe ten opzichte van 2019-2020. Mogelijk komt dit door uitgestelde zittenblijvers als gevolg van het ruimhartiger overgangsbeleid van de scholen in het eerste coronajaar. Bij het resultaat op de indicator onderbouwsnelheid komt dit terug: in 2022 haalde 90,5% van de scholen de norm voor onderbouwsnelheid. Dat is minder dan in 2021 (92,1%) en ook minder dan in eerdere jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2023f).

Bovenbouwsucces havo het laagst • De indicator bovenbouwsucces omvat zittenblijven in de bovenbouw, de op- en afstroom in de bovenbouw en het slagingspercentage. In 2022 presteerden meer vmbo-afdelingen boven de norm op bovenbouwsucces dan in voorgaande jaren. Dit betreft in 2022 91,0% van de afdelingen vmbo-basis, 98,1% vmbo-kader en 95,9% vmbo-gemengd/theoretisch. Het percentage vwo-afdelingen dat boven de norm presteerde is net iets lager dan in 2021 (van 95,3% in 2021 naar 95,1% in 2022). Nadat in 2021 een groter percentage havo-afdelingen erin slaagde om boven de norm voor bovenbouwsucces te presteren, bleef dit percentage tussen 2021 en 2022 gelijk. Met 83,1% van de havo-afdelingen boven de norm, blijft de havo de minst presterende schoolsoort op de indicator bovenbouwsucces (Inspectie van het Onderwijs, 2023f).

Financieel beheer

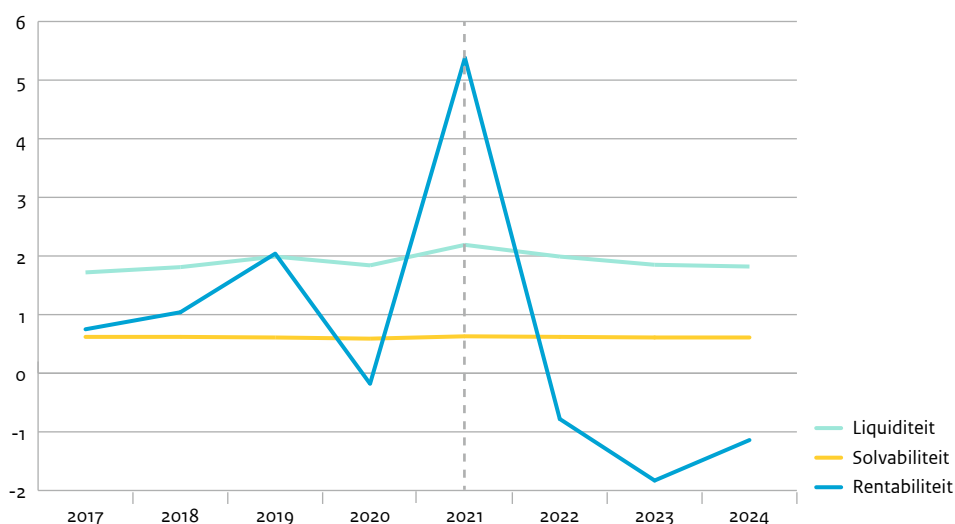
Meer baten en hogere personeelskosten • In de periode 2017-2021 zijn de totale baten gestegen van 8,5 miljard euro naar 10,0 miljard euro. De personeelskosten stegen ook, van 6,7 miljard euro in 2017 naar 7,6 miljard euro in 2021. Deze stijging van 0,9 miljard euro is zeer beperkt besteed aan een toename van het aantal fte's. Het overgrote deel ging naar hogere salarissen (cao, indexatie, doorgroei

Sturing

in de schaal) en een klein deel naar extra externe inhuur (personeel niet in loondienst). Daarbij geldt dat 43,9% van het onderwijzend personeel wordt betaald in LB, 32,1% in de hogere schaal LC en 23,4% in LD. Het aandeel in LB is de afgelopen jaren licht gestegen en het aandeel in LD is licht gedaald (Inspectie van het Onderwijs, 2023c). De krapte op de arbeidsmarkt is op dit moment niet terug te zien in een hogere inschaling.

Stabiele financiële parameters • Het vo heeft al jaren een stabiele solvabiliteit (figuur 3.3a). Dit betekent dat besturen genoeg geld hebben om ook in de toekomst aan hun financiële verplichtingen te voldoen. In 2021 was de verhouding tussen het eigen vermogen (inclusief voorzieningen) en het totaal vermogen op sectorniveau 0,63. De inspectie hanteert hier een signaleringswaarde van 0,3. De liquiditeit is in 2021 gestegen naar 2,19 (Inspectie van het Onderwijs, 2023c). Ook dit is ruim voldoende. Liquiditeit geeft aan of het bestuur genoeg geld beschikbaar heeft om uitgaven die op korte termijn gedaan moeten worden, te kunnen doen. De signaleringswaarde voor de beoordeling van de liquiditeit hangt af van de baten van het bestuur: hoe hoger de baten van het bestuur, hoe lager de signaleringswaarde (tussen 0,75 en 1,5).

Figuur 3.3a Ontwikkeling financiële kengetallen in het vo in de periode 2017-2024



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023c)

Stijging rentabiliteit • Nadat er in 2020 voor het eerst een negatieve rentabiliteit was van min 0,2%, is deze in 2021 gestegen naar een plus van 5,4%. De belangrijkste reden voor de stijging is dat in 2021 middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs zijn ontvangen, waarvan een deel nog niet is uitgegeven in 2021. Het deel dat nog niet is uitgegeven, is toegevoegd aan het eigen vermogen. Daarnaast speelt mee dat er vacatures zijn die niet konden worden ingevuld. Het geld kon daardoor niet altijd worden besteed zoals gewenst. De gerealiseerde inkomsten, uitgaven en resultaten wijken dan ook af van de begroting. Zo was het begrote resultaat min 103 miljoen euro en kwam het gerealiseerde resultaat uit op een plus van 539 miljoen euro (Inspectie van het Onderwijs, 2023c).

Literatuur

- Bastiaanssen, J., & Breedijk, M. (2022). *Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen banen in Nederland*. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Boer, M., Van Dorsselaer, S., De Looze, M., De Roos, S., Brons, H., Van den Eijnden, R., Monshouwer, K., Huijnk, W., Ter Bogt, T., Vollebergh, W., & Stevens, G. (2022). *HBSC 2021: Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. Universiteit Utrecht.
- CBS (2022). Uitgaven van huishoudens aan onderwijsondersteuning. Geraadpleegd op 28 maart 2023, van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/24/uitgaven-van-huishoudens-aan-onderwijsondersteuning>
- De Vos, K., Vloet, A., & Adriaens, H. (2022). *Verdeling van leraren in het voortgezet onderwijs naar bevoegdheid, ervaring en salaris. Resultaten op basis van IPTO*. Centerdata.
- De Wilde, P., Rijntjes, R., Horlings, C., Jelacic, N., De Moor, G., & Vankan, A. (2022). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2022*. Ecorys/Dialogic.
- DUO (2022). *Examenmonitor 2022 Voortgezet Onderwijs*. DUO.
- Geijssel, F., Jenniskens, T., & Van Langen, A. (2022). *Welbevinden, motivatie en zelfregulatie van vo-leerlingen tijdens en na de coronapandemie*. KBA Nijmegen.
- Haelermans, C., Abbink, H., Baumann, S., Havermans, W., Hendrickx, S., Van Vugt, L., & Van Wetten, S. (2022). *Factsheets leergroei najaar 2022 Technische toelichting*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).
- Inspectie van het Onderwijs (2021a). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Technisch rapport voortgezet onderwijs. Bovensectoraal themaonderzoek gevolgen 16 maanden coronacrisis*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Eerste uitkomsten doorstroomonderzoek po schoolloopbanen*. Geraadpleegd op 28 maart 2023, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/primair-onderwijs/doorstroomonderzoek-schoolloopbanen>
- Inspectie van het Onderwijs (2023a). *Factsheet Kansrijk onderwijs in de overgang van PO naar VO*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023b). *Monitor leskwaliteit vo. Technische rapportage*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023c). *Technisch rapport financiële kwaliteit. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023d). *Technisch rapport kennis en vaardigheden van beginnende leraren in het funderend onderwijs. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023e). *Technisch rapport monitoring primair onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023f). *Technisch rapport monitoring voortgezet onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023g). *Technisch rapport onderwijsaanbod rekenen op referentieniveau 1S/2S in het bo, vo, so en vso. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2023h). *Technisch rapport stelselonderzoek basisvaardigheden*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2023i). *Voldoen scholen aan de wetgeving omtrent vrijwillige ouderbijdrage? Feiten en reflectie*. Inspectie van het Onderwijs.
- Kaffenberger, M. (2021). *Modelling the long-run learning impact of the Covid-19 learning shock: Actions to (more than) mitigate loss*. Geraadpleegd op 28 maart 2023m van www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059320304855

- OCW (2021). *Nationaal Programma Onderwijs: tweede voortgangsrapportage*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2022a). *Nationaal Programma Onderwijs: derde voortgangsrapportage*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2022b). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Onderwijsraad (2022). *Taal en rekenen in het vizier*. Onderwijsraad.
- Seton, B., Feskens, R., & Koops, J. (2022). *Leervertraging in het voortgezet onderwijs 2022. Balans na twee jaar coronacrisis*. Cito.
- Vermeulen, W., Schwartz, T., Hoekstra, S., & Kleinjan, M. (2021). *Druk in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar oorzaken van schooldruk in het voortgezet onderwijs*. SEO Economisch Onderzoek.
- Vloet, A., Den Uijl, M., Guimarães, J., & Fontein, P. (2023). *IPTO: vakken en bevoegdheden in het voortgezet onderwijs. Peildatum 1 oktober 2021*. Centerdata.
- Wester, M., De Wilde, P., Jellicic, N., De Moor, G., & Vankan, A. (2021). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2021*. Ecorys/Dialogic.