



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

De Staat van het Onderwijs

HOOFDLIJNEN
ONDERWIJSVERSLAG
2014/2015

De Staat van het Onderwijs

Hoofdpijnen uit het Onderwijsverslag 2014/2015

Het Nederlandse
onderwijs is gevarieerd
en van een hoog niveau,
ook in vergelijking met
het buitenland. Leraren
en schoolleiders werken
vaak erg hard voor hun
leerlingen, stellen onze

Voorwoord

Het Nederlandse onderwijs is gevarieerd en van een hoog niveau, ook in vergelijking met het buitenland. Leraren en schoolleiders werken vaak erg hard voor hun leerlingen, stellen onze inspecteurs vast. Dat leidt tot betere, en soms zelfs excellente, scholen en opleidingen. Ook het afgelopen schooljaar bezochten onze inspecteurs weer vele scholen en instellingen. En ze zien dagelijks dat de leerlingen en studenten profiteren van de over het algemeen hoge kwaliteit van het onderwijs.

Tegelijkertijd constateren we ook iets anders, namelijk dat niet alle leerlingen en studenten de kans krijgen het onderwijs te volgen dat past bij hun niveau. Er waren altijd al verschillen in kansen, maar de verschillen worden de laatste jaren groter. Daar schrok ik van. Want dit is het beeld: bij gelijke intelligentie wordt het voor je schoolkeuze en je schoolloopbaan steeds bepalender uit welk gezin je komt. En daarin speelt de opleiding van je ouders de hoofdrol.

Neem een zevendegroeper van wie de ouders hoogopgeleid zijn, laten we hem Thijs noemen. Thijs heeft gemiddeld een grotere kans op een relatief hoog advies aan het einde van de basisschool. Zijn ouders zullen vervolgens gericht kiezen voor een middelbare school waar prestaties hoger zijn en waar leerlingen minder vaak een niveau worden teruggezet. Thijs zal op die school eerder een plek krijgen op een hoger niveau dan het advies van zijn basisschool aangaf. Ook is de kans groter dat hij in de jaren erop overstapt naar een nog hoger niveau. Statistisch gezien mag Thijs verwachten dat hij na z'n eindexamen in het hoger onderwijs terecht komt. En zo krijgt hij gedurende zijn hele schoolcarrière alle kansen om maximaal te presteren.

Maar neem nu Tim, twee straten verderop. Zijn ouders zijn laagopgeleid. Tim is net zo'n leerling als Thijs, net zo vaardig en met hetzelfde IQ, maar de kans is groot dat hij eind groep acht een lager advies krijgt. Daarna kiezen Tims ouders waarschijnlijk een middelbare school waar de prestaties gemiddeld minder hoog zijn - zonder dat zij het zich realiseren - en waar leerlingen vaker naar een lager niveau overgaan. Bovendien is de kans groter dat Tim op die school lager dan het basisschooladvies wordt geplaatst, en dat hij blijft zitten of dat hij in het tweede of derde jaar naar een lager niveau gaat. De cijfers wijzen uit dat de kans ook groter is dat Tim daarna een mbo-opleiding kiest en dat hij niet naar het hoger onderwijs gaat.

Zelfde talenten, verschillende uitkomsten. Hoe komt het dat de verschillen toenemen in de kansen die leerlingen en studenten krijgen? Wij denken dat er niet een enkele oorzaak speelt, maar een combinatie van factoren, en van spelers.

In de eerste plaats verandert het gedrag van ouders. Hoger opgeleide ouders lijken zich steeds meer bewust van hun invloed op de schoolcarrière. Ze kiezen gericht het onderwijs voor hun kinderen en ze investeren vaker in huiswerkklassen en toets- en examentrainingen. Zij merken het eerder op als er vertraging in de ontwikkeling van hun kinderen optreedt. Bovendien gaan ze dan eerder op zoek naar eventuele medische verklaringen voor die vertraging en naar bijbehorende ondersteuning - die zij zelf betalen. Naast ouders kunnen leraren een onbedoelde invloed hebben: ze hebben vaak (onbewust) hogere verwachtingen van leerlingen met hoger opgeleide ouders en lagere van leerlingen met lager opgeleide ouders. Bij iedere overgang en ieder selectiemoment kan dat het verschil uitmaken tussen de kans krijgen of een kans missen. En omdat ons onderwijsstelsel zo veel overgangen en selectiemomenten kent, maakt dit bepaalde leerlingen extra kwetsbaar.

Een andere factor is dat scholen en opleidingen steeds meer van elkaar gaan verschillen. Leerlingen van lager opgeleide ouders zitten in toenemende mate op minder goede scholen, terwijl leerlingen van hoger opgeleide ouders vaker naar de betere scholen gaan. Zo zien we kwetsbare plekken in het stelsel ontstaan. Scholen met veel leerlingen van lager opgeleide ouders zijn bijvoorbeeld vaker (zeer) zwak, leraren zijn er vaker ziek en leerlingen voelen zich er vaker onveilig. Het is de vraag of deze scholen door alle betrokken partijen altijd voldoende gefaciliteerd worden om hun maatschappelijke taak waar te maken. Ook vormen selectieprocedures een grotere barrière voor leerlingen met lager opgeleide ouders.

Tot slot zien we dat schoolleiders en besturen soms keuzes maken die niet altijd in het belang van alle leerlingen zijn, maar dat het belang van de school of opleiding zwaarder weegt. Ook zijn financiële redenen soms doorslaggevend bij beslissingen, zoals wanneer leerlingen worden overgeplaatst binnen een samenwerkingsverband.

Daarbij constateren we dat scholen vaak keuzes maken die uitgaan van de gemiddelde leerling. Dat kan voor individuele leerlingen ongunstig uitpakken. Dat geldt voor onderwijskansen, maar ook voor bijvoorbeeld veiligheid. Als namelijk ruim één op de tien leerlingen zich onveilig voelt, voelt de gemiddelde leerling zich veilig. Gaat een school uit van die gemiddelde leerling, dan doet zo'n school vaak weinig aan preventie en komt pas in actie na een incident. Voor de betrokken individuele leerling komt dat dan te laat.

Kortom, we zien dat de kansen van leerlingen in het onderwijs steeds meer uit elkaar lopen, door de toenemende invloed en sturing van ouders (of het ontbreken ervan), de toenemende verschillen tussen scholen en opleidingen en het sturen op gemiddelden in ons onderwijsstelsel. De toenemende ongelijkheid keren tussen kinderen met en zonder hoogopgeleide ouders, dat is de komende tijd de uitdaging. Zodat kinderen met dezelfde talenten ook dezelfde goede kansen krijgen.

Wie kunnen daarvoor zorgen? Er is niet één actor die een simpele oplossing in handen heeft. Het vraagt om een gezamenlijke analyse en een gezamenlijke aanpak. Alleen al omdat de oorzaken van oplopende ongelijkheid niet alleen binnen het onderwijs liggen, en kansenongelijkheid ook niet door het onderwijs alleen opgelost kan worden.

Daarom zal het samen optrekken met partijen buiten het onderwijsdomein belangrijker worden om zo elkaars mogelijkheden te kunnen benutten. Denk aan de gemeenten, met hun centrale rol in de maatschappelijke ondersteuning. Of bijvoorbeeld partijen in de zorg. Zulk samenwerken kan nodig zijn bij beleidsontwikkeling, maar soms ook om een individuele leerling de juiste kansen te bieden.

Op sommige punten kan het onderwijsveld wel zijn eigen rol nemen in het vergroten van kansen. Docenten en schoolleiders kunnen zich bewuster worden van onbewust meespelende vooroordelen. Bijvoorbeeld in hun diagnose van de reden waarom een leerling moeilijk tot leren komt, of bij de advisering over vervolgopleidingen.

Beleidsmakers zullen alle voorgenomen grote en kleine veranderingen in het stelsel steeds op de effecten op gelijke kansen moeten doordenken. Want beleidsmaatregelen hebben zelden slechts één effect. Wat wenselijk is vanuit het ene perspectief, kan onvoorziene en ongewenste gevolgen hebben vanuit een ander perspectief. Bovendien zullen we bestaande maatregelen kritisch moeten blijven evalueren op zowel de resultaten als de opgetreden neveneffecten.

Intussen zullen wijzelf als inspectie, net als andere toezichthouders, scherp blijven beoordelen of onze manier van oordelen anderen ertoe stimuleert om kansen te creëren voor iedere leerling. En zullen wij kritisch zijn op ongewenste neveneffecten van het toezicht.

En tot slot, maar niet in de laatste plaats, is het belangrijk dat ouders zich bewust zijn van de grote invloed die zij zelf hebben op de kansen van hun kinderen. Hun invloed door boekjes voor te lezen en Engelse woordjes te overhoren, en bijvoorbeeld via de tienminutengesprekken op school en de gesprekken over toekomst, studie en beroep. Maar bovenal kunnen ouders hun zoon of dochter inspireren door diens specifieke capaciteiten te onderkennen. Die rol van ouders, daar zullen andere spelers hen actief bij kunnen ondersteunen, door hen bewust te maken van hun invloed, en door allerlei praktische mogelijkheden aan te reiken. En sommige ouders zullen daar meer steun bij kunnen gebruiken dan andere.

Het Nederlandse onderwijs is gevarieerd en van hoog niveau. En alle leerlingen horen daarvan te kunnen profiteren.

drs. Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

Utrecht, 13 april 2016



Inhoudsopgave

Deel 1 Hoofdpijnen 2014/2015



1. Niveau van het onderwijs	11
-----------------------------	----

2. Onderwijskansen	19
--------------------	----

3. Veiligheid en schoolklimaat	27
--------------------------------	----

4. Passend onderwijs	33
----------------------	----

5. Sturing op kwaliteit	41
-------------------------	----



1 Niveau van het onderwijs

Het Nederlandse onderwijsniveau was en is hoog, maar het verschil met andere landen wordt kleiner. De lees- en rekenvaardigheid van Nederlandse basisschoolleerlingen is bovengemiddeld. De eindexamencijfers zijn gestegen, vooral de cijfers van het centraal schriftelijk. Leerlingen krijgen onderwijs in sociale en maatschappelijke competenties. Er is alleen (te) weinig zicht op de resultaten daarvan. De studierendementen in het mbo en het wetenschappelijk onderwijs en de aansluiting op de arbeidsmarkt zijn goed en zelfs beter geworden.

Hoe goed is het Nederlandse onderwijs? Omdat je op verschillende manieren naar onderwijskwaliteit kunt kijken, is er geen eenduidig antwoord op deze vraag. Een goede kwaliteit van onderwijs blijkt uit een samenhang van het opleidingsniveau van de bevolking, de leerprestaties van de leerlingen en studenten, de sociale kwaliteit van scholen en opleidingen, de studierendementen en de aansluiting op de arbeidsmarkt. Daarom beschrijven we hieronder de ontwikkelingen die we op deze terreinen zien.

1.1 Opleidingsniveau

Opleidingsniveau hoog • Het opleidingsniveau is in Nederland hoger dan in de meeste andere landen. In 2014 was bijna 45 procent van de Nederlanders hoger opgeleid. Met name de afgelopen vijftien jaar zijn meer leerlingen naar het hoger onderwijs gegaan. Volgens de EU komt dit hoge percentage mede door de keuzes die Nederlandse studenten hebben in vakken en door beleid dat is gericht op afronding van een hogere opleiding.¹

Voorsprong neemt af • De laatste jaren stagneert de groei van het aantal hoger opgeleiden. Het percentage middelbare scholieren en mbo'ers dat naar het hoger onderwijs gaat, stabiliseert en het percentage leerlingen in havo en vwo neemt af. In 2015 zien we ook een

dalende trend in het percentage startende hbo'ers. In andere landen zet de stijging in opleidingsniveau wel door, waardoor steeds meer landen beter presteren dan Nederland.

Daling instroom in het hoger onderwijs • De kans dat jongeren een opleiding in het hoger onderwijs gaan volgen, neemt de laatste jaren licht af. Waar in 2009 73 procent van de jongeren naar het ho ging, is dat in 2015 gedaald tot 68 procent. In 2015 is de daling het sterkst: 8 procent minder leerlingen naar het hbo dan het jaar ervoor. Dat komt voornamelijk doordat er minder mbo-gediplomeerden naar het hbo gaan. Dit zien we vooral bij de pabo's (figuren 1, 2 en 3, pagina 12). Mbo-gediplomeerden kiezen er vaker voor te gaan werken. Ook bij de havo-gediplomeerden zien we een lichte daling, met name in 2015. De kans dat vwo'ers naar het hoger onderwijs gaan, is gelijk gebleven.

¹ Europese Commissie (2015). Onderwijs- en opleidingenmonitor 2015. Nederland. Luxemburg: Bureau voor publicaties voor de Europese Unie.

Hoe verandert de instroom in het hoger onderwijs?

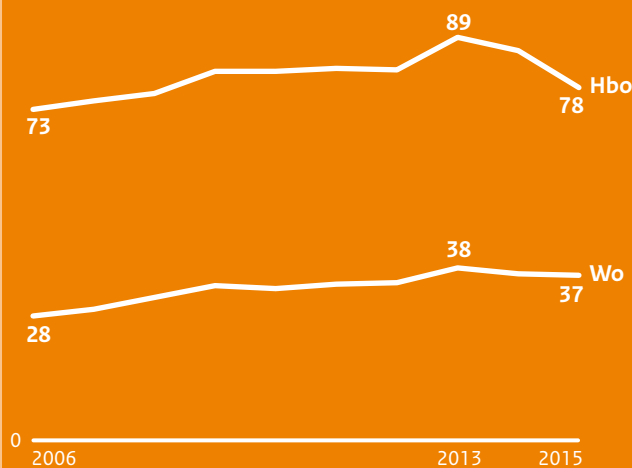
Het aantal studenten dat begint aan een opleiding in het hoger onderwijs neemt na 2013 af, vooral in het hbo. De instroom in de sectoren economie en onderwijs is het meest gedaald.

1

Het aantal nieuwe studenten daalt, vooral in het hbo

Na 2013 is het aantal instromers in het hbo afgenomen met 11.000 (12 procent), in het wo met 1.700 (5 procent).

Aantal studenten x 1.000



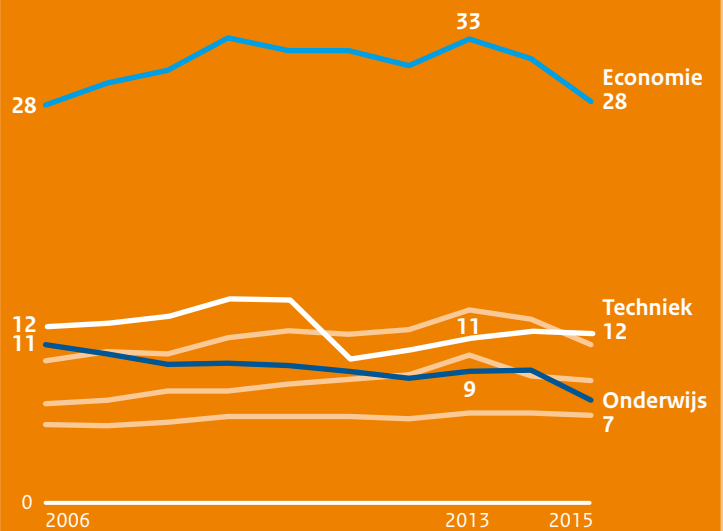
Instroom in voltijd bacheloropleidingen

2

Vooraf minder studenten economie en onderwijs

In het hbo daalde de afgelopen twee jaar het aantal nieuwe studenten in bijna alle sectoren. In aantallen is economie de grootste daler, procentueel verloor onderwijs de meeste studenten: 22 procent. Alleen de sector techniek groeide licht.

Aantal studenten x 1.000



Instroom in het hbo per sector

3

De pabo is de grootste daler

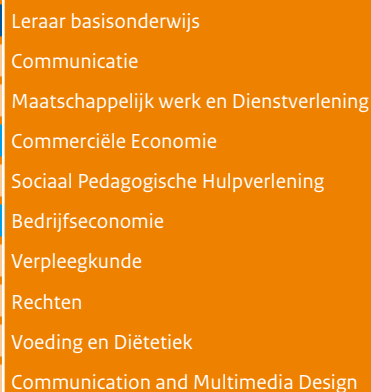
1.694

De opleiding tot leraar in het basisonderwijs vertoont veruit de grootste daling. Verder behoren communicatie en maatschappelijk werk tot de dalers.

■ Opleidingen onderwijs
■ Opleidingen economie

Afname van het aantal instromers sinds 2013

Hbo-opleidingen die de instroom het meest zagen dalen



Bron
Ivho, 2015

1.2 Prestaties van leerlingen

Prestaties in subtop • Internationaal gezien presteren basisschoolleerlingen en leerlingen in het voortgezet onderwijs bovengemiddeld. Zo zijn de leesvaardigheid en de rekenvaardigheid van Nederlandse basisschoolleerlingen bovengemiddeld.² Bij natuuronderwijs presteren Nederlandse leerlingen in groep 6 ruim boven het internationaal gemiddelde. Ook leerlingen in het voortgezet onderwijs presteren beter dan leerlingen uit veel andere landen; bij wiskunde, leesvaardigheid en natuurwetenschappen vallen ze met hun prestaties in de subtop.³

Weinig zwakke leerlingen, weinig uitblinkers • Uit internationale vergelijkingen blijkt dat er in Nederland relatief weinig zeer zwakke, maar ook weinig excellente leerlingen zijn. Nederland heeft bijvoorbeeld weinig leerlingen die laag scoren op leesvaardigheid, rekenen en natuuronderwijs. Tegelijkertijd zien we dat de beste leerlingen op of onder het OESO-gemiddelde presteren bij deze vakken. Dat betekent dat de beste leerlingen in twintig tot veertig landen het beter doen dan de beste leerlingen in Nederland. Dit geldt overigens niet voor wiskunde; daar heeft Nederland, in vergelijking met het OESO-gemiddelde, meer studenten in de hoogste niveaus.

Voorsprong slinkt • In internationaal vergelijkende studies behoorde Nederland tot de top, maar dat is veranderd. In andere landen worden de prestaties van de leerlingen beter, terwijl die van onze leerlingen geen vooruitgang (rekenen, natuuronderwijs) of zelfs lichte achteruitgang (leesvaardigheid) laten zien. Verschillende landen zijn nu beter dan Nederland. Sinds 2012 behoort Nederland tot de subtop.

Ruime beheersing referentieniveaus • In 2015 beheersten de meeste leerlingen in het reguliere basisonderwijs referentieniveau 1F voor lezen (92 procent), taalverzorging (97 procent) en rekenen (90 procent). Op scholen met weinig leerlingen met laagopgeleide ouders beheersen meer leerlingen de referentieniveaus. Op scholen met evenveel leerlingen met laagopgeleide ouders, verschilt het aandeel

leerlingen dat de referentieniveaus beheerst aanzienlijk. Er zijn scholen met veel leerlingen met laagopgeleide ouders die tot de 10 procent best presterende scholen behoren.

Examencijfers voortgezet onderwijs gestegen • De examenresultaten in het voortgezet onderwijs zijn de afgelopen jaren gestegen. De stijging hangt nauw samen met de aanscherping van de examenregels en is vooral zichtbaar in de cijfers op het centraal examen. De stijging zien we in alle schoolsoorten. Met de stijging van de resultaten van het centraal examen is het verschil tussen schoolexamen en centraal examen de afgelopen jaren fors kleiner geworden. Slagingspercentages waren tijdelijk lager, maar zijn inmiddels weer op het niveau van voor 2010.⁴

Meer examens in speciaal onderwijs • In het voortgezet speciaal onderwijs doen steeds meer leerlingen examen. In 2014 namen in totaal ruim 4.500 leerlingen deel aan het eindexamen. Bij de leerlingen van de vmbo-basisberoepsgerichte en de vmbo-kaderberoepsgerichte leerweg ging het vooral om extraneuskandidaten. Het beroepsgerichte deel van het examen kan alleen afgenomen worden onder het programma voor toetsing en afsluiting van een school voor voortgezet onderwijs. De leerlingen van de vmbo-theoretische leerweg en van havo/vwo doen vooral staatsexamen. Bij deze laatste groep gaat het voornamelijk om deelexamens (66,1 procent in 2015). Ook halen leerlingen uit het vso relatief goede resultaten op de rekentoets.

Grote variatie resultaten rekentoets voortgezet onderwijs • In het voortgezet onderwijs maken leerlingen tegenwoordig rekentoetsen. Ruim 90 procent van de vwo-leerlingen haalt deze toetsen, op de andere niveaus gaat het om de helft tot twee derde van de leerlingen. Opvallend zijn de grote verschillen tussen scholen. Het percentage leerlingen dat de rekentoets haalt, varieert op alle niveaus tussen de 10 en 100 procent. Ook hier is het vwo een uitzondering, daar varieert het percentage leerlingen dat een voldoende haalt tussen de 54 en 100 procent.⁵

² Meelissen, M. R. M., Netten, A., Drent, M., Punter, R. A., Droop, M., & Verhoeven, L. (2012). PIRLS- en TIMSS-2011. Trends in leerprestaties in Lezen, Rekenen en Natuuronderwijs. Nijmegen: Radboud Universiteit; Enschede: Universiteit Twente.

³ Kordes, J., Bolsinova, M., Limpens, G., & Stolwijk, R. (2013). Resultaten PISA-2012. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen. Nederlandse uitkomsten van het Programme for International Student Assessment (PISA) op het gebied van wiskunde, natuurwetenschappen en leesvaardigheid in het jaar 2012. Arnhem: Cito.

⁴ DUO (2015). Examenmonitor VO 2015. Den Haag: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Referentieniveaus.

⁵ OCW (2015). Stand van zaken invoering referentieniveaus taal en rekenen. [Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Lage scores bij rekentoets op het mbo • Ook op het mbo wordt de rekentoets afgenomen. Uit cijfers van het schooljaar 2014/2015 blijkt dat een aanzienlijk deel van de studenten het beoogde referentieniveau niet haalt. Ook hier zien we verschillen tussen opleidingen en instellingen. In totaal haalt 30 procent van de leerlingen in mbo-2 het referentieniveau, 53 procent van de leerlingen in mbo-3 en 33 procent van mbo-4. De resultaten blijven op alle niveaus achter bij de streefniveaus.

1.3 Sociale kwaliteit

Wat is sociale kwaliteit van onderwijs? • Sociale en maatschappelijke vorming zijn belangrijke doelen van onderwijs. Het gaat dan om sociale en maatschappelijke competenties. Dit zijn competenties die nodig zijn om met anderen samen te leven en het vermogen bij te dragen aan de samenleving en de democratie. Deze aspecten noemen we samen de sociale kwaliteit van onderwijs.

Burgerschapsonderwijs weinig planmatig •

De meeste scholen geven burgerschapsonderwijs en voldoen daarmee aan de minimumeisen die in de wet zijn vastgelegd. Ze borgen de kwaliteit van dit onderwijs echter vaak niet. Slechts een gering aantal scholen evalueert de kwaliteit en niet veel scholen hebben inzicht in de sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen verwerven. De inspectie stelt keer op keer vast dat het burgerschapsonderwijs op veel scholen weinig planmatig is, dat concrete leerdoelen ontbreken en dat onduidelijk is in hoeverre het onderwijs aansluit bij wat leerlingen nodig hebben. In het voortgezet onderwijs bieden de meeste scholen een maatschappelijke stage aan. Ruim drie kwart van de schoolleiders wil hiermee doorgaan, ook na het vervallen van de wettelijke verplichting vanaf schooljaar 2014/2015.

Aandacht voor diversiteit • Scholen schenken aandacht aan levensbeschouwelijke, culturele, etnische en seksuele diversiteit. Deze laatste drie komen op de meeste scholen enkele keren per jaar aan de orde. De meeste basisschoolleerlingen geven aan dat zij op school leren dat discrimineren verkeerd is, dat zij rekening moeten houden met anderen en anderen moeten helpen. Een kleiner aantal van hen geeft aan te leren begrip te hebben voor mensen met een andere godsdienst of mensen uit een ander land. In het voortgezet onderwijs vinden de meeste leerlingen dat er op school aandacht is voor het leren van sociale en maatschappelijke competenties. Zij zeggen er te leren dat mensen gelijkwaardig zijn en dat ze respect moeten hebben voor anderen. Wat minder vaak leren ze hoe ze hun mening moeten geven, hoe ze vooroordelen tegen kunnen gaan of hoe ze (bij ruzie) een oplossing kunnen vinden waarmee iedereen tevreden is.

Gevoelige onderwerpen soms lastig • Van de leraren geschiedenis en maatschappijleer behandelt 7 respectievelijk 8 procent de thema's anti-islamisme en seksuele diversiteit nooit.⁶ De helft tot twee derde geeft aan deze onderwerpen soms aan de orde te stellen en een kwart tot een derde van de leraren zegt vaak aandacht aan dergelijke gevoelige thema's te schenken. Gevraagd naar de thema's die moeilijk te bespreken zijn, zetten leraren anti-islamisme, seksuele diversiteit en integratie van etnische minderheden op de eerste plaats. Op scholen met veel leerlingen uit etnische minderheidsgroepen geldt dat relatief vaak voor antisemitisme en de Holocaust. Leraren denken dat vooral onvoldoende kennis, gebrek aan ruimdenkendheid en het oproepen van woede en agressie onder leerlingen daar de oorzaak van zijn. Zelf zeggen ze goed met dergelijke thema's om te kunnen gaan. Niettemin zegt zo'n 10 tot 20 procent het bespreken van onderwerpen als fundamentalisme, anti-islamisme, seksuele diversiteit of de Holocaust ook zelf moeilijk te vinden. Deze cijfers illustreren niet alleen dat het moeilijk kan zijn om gevoelige thema's aan de orde te stellen. Ze laten ook zien dat de taak om de basiswaarden van onze samenleving over te dragen, soms niet eenvoudig is. Waar overtuigingen botsen, is het niet gemakkelijk de verschillen tussen leerlingen met verschillende achtergronden te overbruggen.⁷ Dit vraagt aandacht en vaardigheden van leraren en schoolleiders.

Burgerschapskennis verschilt per achtergrond •

Basisschoolleerlingen uit gezinnen met hoger opgeleide ouders en autochtone leerlingen beschikken over meer burgerschapskennis dan leerlingen uit gezinnen met lager opgeleide ouders en allochtone leerlingen.⁸ Op attitudes en vaardigheden op het terrein van burgerschap presteren allochtone leerlingen juist beter. Vergelijkbare verschillen zien we in het voortgezet onderwijs. Vergelijkend onderzoek tussen landen laat zien dat meer differentiatie in het onderwijssysteem leidt tot grotere verschillen in burgerschapsuitkomsten.⁹

⁶ Sijbers, R., Elfering, S., Lubbers, M., Scheepers, P. & Wolbers, M. (2015) Maatschappelijke thema's in de klas. Hoe moeilijk is dat? Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit.

⁷ Kleijwegt, M. (2016). 2 werelden 2 werkelijkheden. Hoe ga je daar als docent mee om? Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

⁸ Driessen, G., Elshof, D., Mulder, L., & Roeleveld, J. (2015). Cohortonderzoek COOL5-18. Technisch rapport basisonderwijs, derde meting 2013/14. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit; Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

⁹ Werforst, H. van de, Elffers, L. & Sjoerd Karsten, S. (red.) (2015). Onderwijsstelsels vergeleken. Leren, werken en burgerschap. [Den Haag: Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).

“Internationaal gezien presteren Nederlandse leerlingen en studenten bovengemiddeld.”

Burgerschapskennis verschilt aanzienlijk per school •

De verschillen in burgerschapskennis waarmee leerlingen de basisschool verlaten, hangen deels samen met leerlingkenmerken. Ook scholen verschillen: op de ene school bereiken leerlingen hogere resultaten dan op de andere. Scholen waar leerlingen beter presteren op de competentie reflectie, hebben vaker een uitgewerkte visie op burgerschap en leggen meer accent op het leren van sociale competenties. Op scholen die doelen formuleren voor het leren over andere culturen, hebben leerlingen meer burgerschapskennis. De ontwikkeling van burgerschapcompetenties hangt tevens samen met taalvaardigheid, vooral waar het gaat om houdingen en kennis.

Weinig zicht op sociale prestaties • Scholen hebben nog steeds weinig zicht op de resultaten van hun onderwijs op het gebied van maatschappelijke competenties. Zij gebruiken vrijwel geen genormeerde instrumenten waarmee zij de kennis bij leerlingen kunnen vaststellen. Het onderwijs wordt overwegend gestuurd door (vaak globale) intenties zonder dat duidelijk is of de beoogde opbrengsten worden gerealiseerd. De Alliantie Burgerschap (een samenwerkingsverband waarin scholen, begeleidingsinstellingen, kennisorganisaties en de inspectie samenwerken aan evaluatie en ontwikkeling van burgerschapsonderwijs) brengt de burgerschapskennis van leerlingen wel in kaart. Door onder meer de kennis, vaardigheden en attitudes op het terrein van burgerschap in de komende jaren te volgen, krijgen deze scholen inzicht in de ontwikkeling van hun leerlingen. De resultaten laten zien dat in het voortgezet onderwijs de hoogste scores worden gemeten voor kennis over democratisch handelen. De kennis over omgaan met conflicten blijft achter.

1.4 Doorstroom en studierendementen

Directe doorstroom opnieuw gestegen • Vorig jaar rapporteerden we dat de directe doorstroom in het stelsel toenam. Dat wil zeggen: meer leerlingen en studenten gingen direct na hun diplomering een aansluitende vervolgopleiding doen. We zagen dat vmbo'ers vaker naar

een overeenkomstig niveau in het mbo gingen, dat havisten vaker naar het hbo gingen en dat vwo'ers vaker naar het wetenschappelijk onderwijs gingen. In 2014/2015 zet deze trend door voor alle overgangen vanuit het voortgezet onderwijs. De trend is het sterkst bij de overgang van het vmbo naar het mbo. Hier nam het aantal directe doorstromers naar een 'passend' niveau in het mbo met 10 tot 15 procent toe. Concreet betekent dit dat nu 89 procent van de leerlingen uit de basisberoepsgerichte leerweg doorstroomt naar mbo-2 en dat 70 procent van de leerlingen uit de gemengde/theoretische leerweg doorstroomt naar mbo-4. Van de havisten gaat 83 procent naar het hbo en van de vwo'ers 80 procent naar het wetenschappelijk onderwijs.

Geen verdere daling diplomastapeling • Vorig jaar hebben we gemeld dat minder leerlingen diploma's stapelen (binnen het voortgezet onderwijs, mbo en hoger onderwijs). In het schooljaar 2014/2015 is deze daling gestopt. De afgelopen jaren was de daling het sterkst bij de overgang van de gemengde/theoretische leerweg naar de havo, waar het percentage stapelaars in vijf jaar daalde van 19 naar 13 procent. In 2014/2015 is het 13 procent gebleven. Leerlingen die op scholen zitten met alleen vmbo-leerwegen, gaan minder vaak door naar de havo dan leerlingen die op andere scholen zitten.

Stijging studierendementen mbo en wo-bachelor • Vorig jaar meldden we in de Staat van het Onderwijs al dat de studierendementen de laatste jaren toegenomen zijn. Ook dit jaar zet de stijging van rendementen in mbo en wetenschappelijk onderwijs door. De stijging is het sterkst in het wetenschappelijk onderwijs, waar het rendement van de bacheloropleiding de afgelopen vijf jaar steeg van 53 naar 68 procent. Oftewel: enkele jaren geleden haalde de helft van de bachelorstudenten in vier jaar het diploma, maar tegenwoordig lukt dat twee van de drie studenten. Dit is een forse verbetering. In het mbo stegen de rendementen de afgelopen vijf jaar van 74 naar 82 procent. Ook halen steeds meer mbo'ers een diploma op een niveau dat aansluit bij hun vooropleiding.

Daling studierendementen hbo-bachelor • In het hoger beroepsonderwijs daalt het studierendement: van de studenten die in 2005 begonnen, haalde 63 procent binnen vijf jaar een bachelordiploma, van cohort 2009 is dit 57 procent. Vooral de laatste twee jaar halen minder studenten een diploma binnen vijf jaar. Havisten en mbo'ers halen een vergelijkbaar rendement (55 versus 58 procent), het studierendement van de vwo'ers in het hbo ligt wel veel hoger (75 procent). Verder valt op dat havisten met een examencijfer van een 7 of hoger vaker binnen vijf jaar hun diploma halen dan havisten met een lager examencijfer (71 versus 54 procent).

Hoge studierendementen masteropleidingen •

83,5 procent van de hbo-studenten die in 2012 aan een eenjarige masteropleiding begonnen, haalde binnen twee jaar een diploma. Het diplomarendement van de tweejarige hbo-masteropleidingen steeg in vijf jaar van 63 procent naar 76 procent. Het betreft kleine aantallen studenten. In het wetenschappelijk onderwijs is het percentage studenten dat na twee jaar een diploma haalt voor een eenjarige masteropleiding, de laatste vijf jaar ook gestegen: van 67 naar 75 procent. Het laatste jaar zakt dat percentage weer iets. Bij de tweejarige wetenschappelijke masteropleidingen is het percentage studenten dat na drie jaar een diploma haalt de afgelopen vijf jaar stabiel gebleven.

1.5 Aansluiting op de arbeidsmarkt

Vaak werk • Vergeleken met andere Europese landen is de aansluiting op de arbeidsmarkt in Nederland goed. Het percentage mbo-studenten dat na hun opleiding binnen drie jaar een baan vindt, is 83,4 en ligt daarmee ruim 10 procent hoger dan het EU gemiddelde. Voor Nederlandse hbo- en wo-afgestudeerden is de kans op een baan nog groter: 90,6 procent van de hoogopgeleide afgestudeerden heeft een baan gevonden binnen drie jaar, tegenover gemiddeld 80,5 procent in de overige EU-landen.¹⁰

Aansluiting verbetert nog nauwelijks • Ook al doet Nederland het goed in vergelijking met andere Europese landen, voor hoger opgeleiden is het de afgelopen jaren vooral moeilijker geworden om een baan te vinden. Van alle hoger opgeleiden die in studiejaar 2012/2013 uitstroonden, heeft 73 procent direct een baan gevonden, terwijl dit percentage vijf jaar eerder nog op 82 procent lag. Het percentage afgestudeerden dat na anderhalf jaar een baan heeft, stijgt weer licht.¹¹

Kans op werk verschilt per opleidingsrichting •

Mbo-schoolverlaters met een opleiding in de richting techniek of zorg en welzijn hebben de grootste kans op een baan direct na afstuderen, de schoolverlaters die een combinatie van sectoren hebben gevolgd, hebben de kleinste kans op een baan. Daarbij geldt dat schoolverlaters die de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) volgen een betere arbeidsmarktpositie hebben dan schoolverlaters van de beroepsopleidende leerweg

(bol).¹² Wat betreft de hbo- en wo-afgestudeerden geldt dat studenten met een opleiding in de gezondheidszorg of het onderwijs de beste aansluiting hebben op de arbeidsmarkt. Hbo-afgestudeerden in de richting taal en cultuur en wo-afgestudeerden in de richting landbouw en natuurlijke omgeving hebben relatief gezien het minst vaak werk.

Hbo-opleidingen verschillen in kans op werk •

De variatie tussen hbo-opleidingen in de kans op een passende baan is groot, de percentages variëren van 26 tot 92 procent. De verschillen zijn opvallend groot bij de pabo's. Verder valt op dat bij sterk gegroeide opleidingen de kans op een baan op niveau groter is. Tegelijkertijd is die kans minder groot bij opleidingen die kleiner zijn geworden.

Herkomst beïnvloedt kans op baan • Sommige hbo-opleidingen trekken meer studenten die makkelijk aan een baan komen dan andere opleidingen. Wanneer we corrigeren voor studentkenmerken, worden de verschillen tussen opleidingen kleiner. Opvallend is dat herkomst een belangrijke rol speelt voor het wel of niet hebben van een baan. Voor alle onderwijssectoren geldt dat autochtone schoolverlaters in het studiejaar 2012/2013 vaker direct een baan vinden dan westerse en niet-westerse allochtonen.

Leven lang leren populair • Het percentage volwassenen dat een opleiding of cursus volgt (voor werk of privé) ligt hoger in Nederland dan in de meeste andere Europese landen. In 2014 ging het om 18 procent van de volwassenen tussen de 25 en 65 jaar. Alleen in de Scandinavische landen en in Frankrijk ligt dit percentage hoger. Vooral hoogopgeleide mensen blijven hun leven lang leren.¹³

¹⁰ Europese Commissie (2015). Onderwijs- en opleidingenmonitor 2015. Nederland. Luxemburg: Bureau voor publicaties voor de Europese Unie.

¹¹ ROA (2015). Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2014. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

¹² Zie 11

¹³ Pleyers, A., & Hartgers, M. (2016). Een leven lang leren in Nederland: een overzicht. Socio-economische trends 2016, no. 2. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).



2 Onderwijskansen

Een aantal ontwikkelingen veroorzaakt grotere verschillen tussen leerlingen in kansen voor goed onderwijs. Allereerst is het opleidingsniveau van ouders steeds bepalender voor de onderwijskansen van een leerling, ook bij het basisschooladvies. Door gerichtere plaatsing en eerdere selectie komen leerlingen van lager opgeleide ouders bovendien op een lager niveau uit dan even slimme leerlingen van hoger opgeleide ouders. De verschillen tussen groepen leerlingen of studenten worden ook groter vanwege homogenisering van brugklassen en daarna door selectie in het hoger onderwijs. Ten slotte draagt ook de toename van schaduwonderwijs, zoals huiswerkbegeleiding, bij aan grotere verschillen in onderwijskansen.

2.1 Opleidingsniveau ouders

Opleidingsniveau ouders veel invloed •

Nederlandse leerlingen en studenten doorlopen in hun schoolloopbaan verschillende routes en onderwijsniveaus. Leerlingen met hoogopgeleide ouders blijken andere routes te volgen dan leerlingen met laagopgeleide ouders. Figuur 1, pagina 22, illustreert de invloed van het opleidingsniveau van de ouders op het bereikte opleidingsniveau van hun kinderen. Voor een groep leerlingen met een vergelijkbare intelligentie (IQ op het niveau van vmbo-g/t) staat de onderwijsloopbaan geschetst: de leerlingen met laagopgeleide ouders worden weergegeven in witte stippen, de leerlingen met hoogopgeleide ouders in zwarte stippen. Hoewel deze leerlingen dus een vergelijkbaar IQ hebben, stromen ze in op heel verschillende niveaus in het voortgezet onderwijs. De leerlingen met hoogopgeleide ouders zitten relatief vaak in havo/vwo-brugklassen, terwijl de leerlingen met laagopgeleide ouders vaker instromen in vmbo basis- of kaderklassen. Het rechterdeel van de figuur laat de hoogst behaalde opleiding na het voortgezet onderwijs zien. Hier zijn de verschillen nog groter. Van de leerlingen met hoger opgeleide ouders heeft de meerderheid een opleiding in het hoger onderwijs afgerond, terwijl de leerlingen met lager opgeleide ouders vaak een mbo-opleiding op niveau 2, 3 of 4 hebben afgerond.

Herkomst meer invloed dan in andere landen •

De invloed van het ouderlijk milieu is niet uniek voor Nederland, maar vergeleken met andere landen is de invloed in Nederland wel groot.¹⁴ Vergeleken met andere landen zijn de prestaties tussen leerlingen van verschillende herkomst ook relatief groot. Zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs zijn de prestaties van allochtone leerlingen lager dan die van autochtone leerlingen. En van de studenten met een niet-westerse achtergrond studeerde (in 2014) 16 procent minder af dan van de van oorsprong Nederlandse studenten. Deze verschillen zijn groter dan in andere landen.¹⁵

Achtergrond ook van invloed bij doorstroom naar hoger onderwijs • Bij de instroom in het hoger onderwijs zien we ook een oplopend onderscheid tussen leerlingen, afhankelijk van hun achtergrond (figuur 4, pagina 23). Er stromen bijvoorbeeld veel minder leerlingen uit kansarme (apc-)gebieden door naar het hbo dan leerlingen uit niet-kansarme gebieden. Met name de tweede generatie niet-westerse allochtone leerlingen stroomt minder vaak dan voorheen door naar het hoger onderwijs.

¹⁴ Werfhorst, H. van de, Elffers, L. & Sjoerd Karsten, S. (red.) (2015). *Onderwijsstelsels vergeleken. Leren, werken en burgerschap*. [Den Haag]: Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).

¹⁵ Zie 1

2.2 Invloed van achtergrond op schooladvies

Achtergrond sterk bepalend • Leerlingen met laag-opgeleide ouders krijgen een lager advies voor het voortgezet onderwijs dan leerlingen met hoogopgeleide ouders. De afgelopen jaren lopen de adviezen voor leerlingen met hoger en lager opgeleide ouders verder uiteen (figuur 2, pagina 22). Uit de figuur is af te lezen dat leerlingen met hoogopgeleide ouders vaak hoger en leerlingen met lager opgeleide ouders vaak lager geplaatst worden dan het schooladvies. Figuur 2 laat ook zien dat de verschillen in de loop van de tijd toenemen, met name omdat de hoogte van de adviezen voor leerlingen met laagopgeleide ouders daalt. In 2014/2015 is deze daling sterker dan in de jaren ervoor. Het onderscheid neemt het sterkst toe tussen leerlingen met laagopgeleide ouders en leerlingen met hoogopgeleide ouders. Het onderscheid naar inkomen van de ouders neemt ook toe (zie ook figuur 3, pagina 23).

Vaker enkelvoudig advies • De trend naar meer enkelvoudige adviezen zet verder door. Het percentage enkelvoudige adviezen is opnieuw met 5 procent gestegen. Ongeveer een op de zes leerlingen krijgt nu een meervoudig advies, terwijl dit vier jaar geleden ruim een op de vier leerlingen was. Voor veel leerlingen vindt het bepalende selectiemoment dus al plaats aan het einde van de basisschool en niet na een- of tweejarige brugperiode in het voortgezet onderwijs. Dit is vooral nadelig voor leerlingen met laagopgeleide ouders. Zij krijgen lagere adviezen en stromen vaker door naar lagere schooltypen dan leerlingen met vergelijkbare prestaties, maar met hoogopgeleide ouders.

Heroverweging niet veel gebruikt • Een op de zes leerlingen zou op basis van de uitslag van de eindtoets een advies moeten krijgen dat minimaal één volledige schoolsoort hoger is dan het aanvankelijke advies. Dit zijn vooral leerlingen met laagopgeleide ouders. Slechts 15 procent van hen krijgt echter daadwerkelijk een hoger advies. Dit lage percentage duidt erop dat scholen heroverweging en bijstelling nog niet in het vaste repertoire van de adviesprocedure hebben zitten. Daar hebben scholen mogelijk goede redenen voor, maar bij twijfel vinden wij het verstandig om leerlingen een hoger advies te geven, omdat dit voor de loopbaan van de leerling vaak gunstig uitpakt.

Bijstelling vooral in de stad • Ruim twee derde van de scholen stelt voor geen enkele leerling het schooladvies bij. Op de scholen die dat wel doen, gebeurt dat in twee derde van de gevallen maar voor een of twee leerlingen.

Scholen in de zeer stedelijke gebieden en islamitische scholen geven beduidend vaker een hoger schooladvies na de toets.

2.3 Onderbouw voortgezet onderwijs

Gerichtere indeling in niveaus • De laatste drie jaren worden leerlingen gericht op een specifiek niveau geplaatst. Ook is dat niveau gemiddeld iets hoger. Minder leerlingen zitten in de brugklas onder het verwachte niveau dan in de jaren ervoor. Deels is de gerichtere plaatsing het gevolg van schoolkeuzes van leerlingen/ouders, deels komt het door keuzes in het plaatsingsbeleid van scholen voor voortgezet onderwijs.

Homogenisering brugklassen • Naast meer gerichte 'streaming' (selectie en plaatsing), zien we ook dat selectie of 'tracking' op een eerder moment plaatsvindt. In het voortgezet onderwijs zitten leerlingen eerder op een specifieke track. Dit zien we aan de stijging van het percentage leerlingen in homogene brugklassen. Ook in 2015 is het percentage homogene brugklassen weer toegenomen. Zat tien jaar geleden nog 30 procent van de leerlingen in een homogene brugklas, nu is dat 46 procent.

Rendementen laatste twee jaar gunstig • We zien dat het niveau in leerjaar 1 en 2 hoger is dan verwacht op basis van de eindtoets. Ook lijkt de instroom op een hoger niveau voor leerlingen gunstig; in leerjaar 3 zitten deze leerlingen nog steeds op een gemiddeld hoger niveau. Dit hangt samen met verbetering van de rendementen in het voortgezet onderwijs van de laatste twee jaar. Dat wil zeggen dat meer leerlingen op het verwachte niveau blijven. De rendementen daalden jarenlang (leerlingen gingen ten opzichte van het advies steeds vaker een niveau naar beneden dan omhoog), maar de afgelopen twee jaar zien we een lichte stijging.

Oplopende verschillen in latere leerjaren • Leerlingen met hoger opgeleide ouders krijgen niet alleen een hoger advies, maar komen ook vaker in het eerste jaar in een brugklas op een hoger niveau. Bij de overgang naar leerjaar 2 en leerjaar 3 komen ze opnieuw hoger uit dan hun klasgenoten met lager opgeleide ouders. We zien dus niet alleen verschillen in kansen aan het begin van het voortgezet onderwijs, maar ook verschillen in kansen bij de overgangen naar de leerjaren 2 en 3. In de onderbouw van het voortgezet onderwijs nemen de verschillen tussen leerlingen met lager en hoger opgeleide ouders duidelijk toe (figuur 2, pagina 22).

“Verschillen tussen opleidingen die selecteren en opleidingen die niet selecteren worden groter.”

Oorzaken oplopende verschillen • Wat zijn de oorzaken van deze oplopende verschillen in de opbouw van het voortgezet onderwijs? In de eerste plaats reageren hoger opgeleide ouders sterker op de scherpere eerdere selectie. Hoger opgeleide ouders maken veelal bewustere schoolkeuzes en investeren in extra onderwijs voor hun kinderen (schaduwonderwijs). Ten tweede zorgt de homogenisering en categorialisering van het voortgezet onderwijs ervoor dat leerlingen eerder gescheiden worden. Dit is relatief ongunstig voor laatbloeiërs en dat zijn juist vaker leerlingen van lager opgeleide ouders. Ten slotte zien we dat scholen op een eerder moment in de schoolloopbaan van leerlingen strenger selecteren. Scholen proberen op die manier te anticiperen op verscherpte exameneisen, omdat zij streven naar hogere examencijfers en studierendementen. De ontwikkelingen leiden tot grote verschillen tussen leerlingen van hoog- en laagopgeleide ouders en minder kansen voor leerlingen van lager opgeleide ouders. Dit leidt tot onderbenutting van talent.

2.4 Doorstroom naar het beroepsonderwijs

Doorstroom binnen mbo stabiel • Tot 2012 stapelden studenten in het mbo steeds minder. Vooral de doorstroom van mbo-1 naar mbo-2 en van mbo-2 naar mbo-3 nam sterk af. Studenten in de beroepsopleidende leerweg afkomstig uit apc-gebieden stapelen vaak, maar onder deze groep was de daling het grootst. Sinds 2012 stabiliseert de doorstroom binnen het mbo. In de afgelopen drie jaar gaat ongeveer 63 procent van de mbo-1 studenten uit de beroepsopleidende leerweg door naar mbo-2, 50 procent van mbo-2 naar mbo-3 en 44 procent van mbo-3 naar mbo-4.

Minder doorstroom van mbo naar hbo • De laatste jaren gaan er minder studenten van mbo-4 naar het hbo. In 2008 en 2009 was dat 47 procent van de gediplomeerden. In 2015 ligt het percentage onder de 40 procent. De daling is het sterkst in 2015. Studenten die doorstromen zijn vaker niet-westerse allochtonen en gediplomeerden uit apc-gebieden. Ruim de helft van deze groepen studenten gaat vanuit het mbo-4 door naar het hbo. Bij deze groepen is de daling in doorstroom naar het hbo wel het grootst.

Minder studenten van hbo-bachelor naar wo •

Het percentage studenten met een hbo-bachelordiploma dat aansluitend doorstroomt naar het wetenschappelijk onderwijs, daalde de afgelopen jaren. Recentelijk stabiliseert het percentage doorstromers op iets minder dan 7 procent. We zien hier geen grote verschillen tussen groepen studenten. Er zijn veel verschillende schakeltrajecten voor studenten met niet-aansluitende hbo-bacheloropleidingen.¹⁶

Meer selecterende opleidingen • Het aandeel opleidingen in het mbo en het hoger onderwijs dat selecteert aan de poort, neemt toe. De meeste selectie vindt plaats in het hoger onderwijs. In 2014 startte in het wetenschappelijk onderwijs 36 procent van de nieuwe studenten na selectie, in het hbo 24 procent. Vijf jaar daarvoor begon 25 procent van de wo-studenten aan een studie met selecterende maatregelen, van de hbo-studenten was dat 19 procent. In het mbo zien we ook meer selectie, maar hier geldt ook een zorgplicht van de instellingen voor de studenten: instellingen moeten studenten aannemen, tenzij ze niet leerbaar zijn.

2.5 Verschillen in leerlingpopulatie

Verschillen tussen schoolsoorten • In het voortgezet onderwijs zien we dat de leerlingpopulatie per schoolsoort steeds meer verschilt. Het gemiddelde aandeel leerlingen van niet-westerse afkomst groeit er. Opvallend is de toename in het vmbo, waar al relatief veel leerlingen van niet-westerse afkomst naartoe gaan. In het vwo zien we geen stijging van het percentage leerlingen van niet-westerse afkomst. De landelijke stijging geldt dus niet voor dit schooltype. Het percentage leerlingen van niet-westerse afkomst ligt hier steeds rond de 10 procent.

Kwetsbare groep entreeopleiding • Ook in het mbo zijn er per niveau grotere verschillen in achtergrond van leerlingen. Met name de entreeopleidingen (niveau 1) hebben te maken met een meer kwetsbare groep studenten dan enkele jaren geleden. De meer kansrijke groep studenten stroomt tegenwoordig met een vmbo-diploma in op niveau 2 of hoger. Dit is een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd blijft hierdoor op niveau 1 een meer kwetsbare groep studenten achter. Daar komt bij dat meer leerlingen vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs instromen in de entreeopleidingen.

¹⁶ Inspectie van het Onderwijs (2015). Schakelen van hbo-bachelor naar universitaire master. Onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van doorstroom- en schakeltrajecten in het hoger onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Hebben leerlingen gelijke kansen?

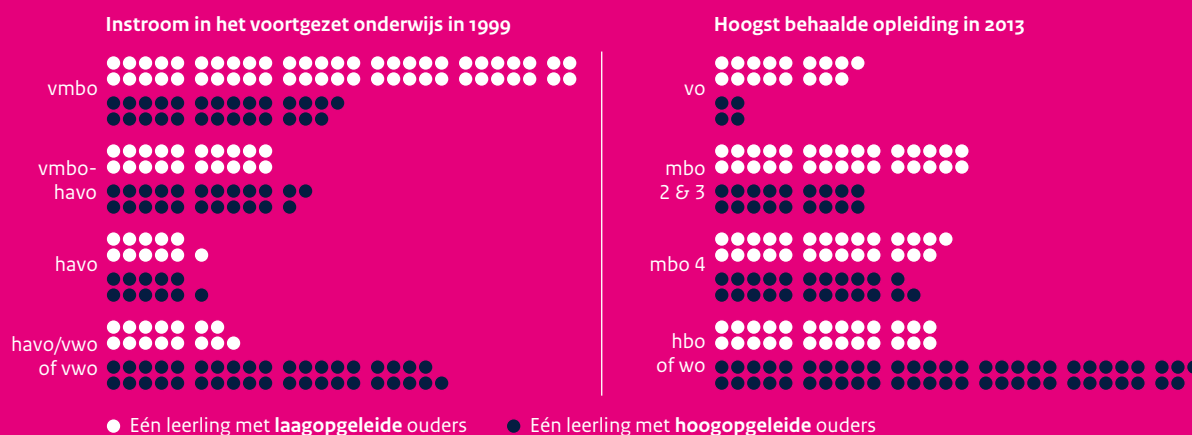
Naast de capaciteiten van de leerlingen bepalen ook het opleidingsniveau en het inkomen van de ouders de schoolloopbaan. Hierdoor ontstaan verschillen tussen leerlingen, die toenemen tijdens hun schoolloopbaan.

1

Kinderen profiteren van het opleidingsniveau van hun ouders

Vergelijken we gemiddelde leerlingen (IQ vmbo-g/t), dan blijkt dat de helft van de leerlingen met hoogopgeleide ouders begint op havo of vwo. Bij de kinderen met laagopgeleide ouders is dat een kwart.

Aan het eind van de rit heeft van de eerste groep 55 procent een hbo- of wo-diploma op zak, tegenover 26 procent van de kinderen met laagopgeleide ouders. Even slimme leerlingen eindigen dus op een heel verschillend niveau.



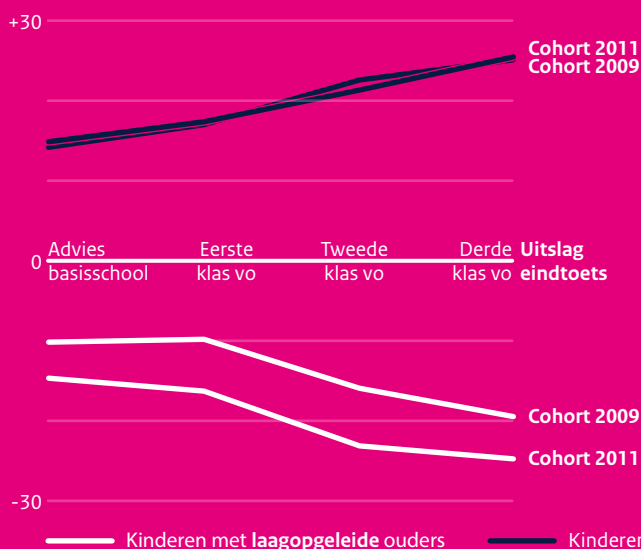
2

De verschillen nemen toe

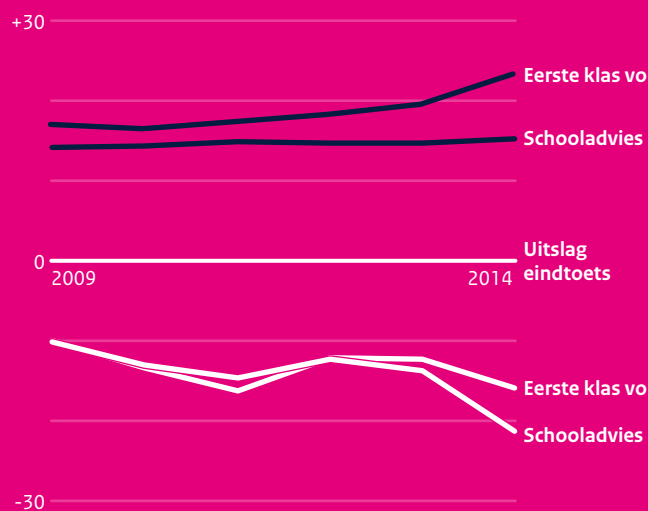
Kinderen met hoogopgeleide ouders krijgen van hun basisschool vaker een advies voor het voortgezet onderwijs dat hoger ligt dan de uitslag van de eindtoets. Bij kinderen met laagopgeleide ouders is dat andersom. Tijdens de onderbouw van het voortgezet onderwijs nemen deze verschillen toe.

De schooladviezen aan kinderen van laagopgeleide ouders dalen de afgelopen jaren. Kinderen van hoogopgeleide ouders beginnen op een hoger niveau dan in eerdere jaren. Ook daardoor worden de verschillen groter.

Gemiddelde afwijking van de eindtoets-uitslag in procenten ...
... per cohort ...



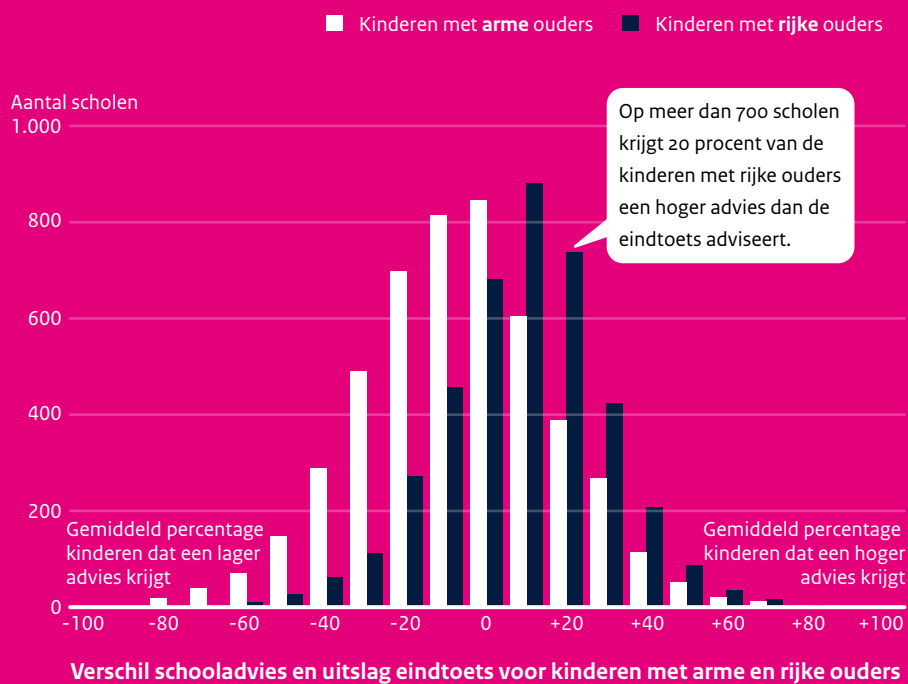
... en per kalenderjaar



3

Kinderen met rijke ouders krijgen een hoger advies

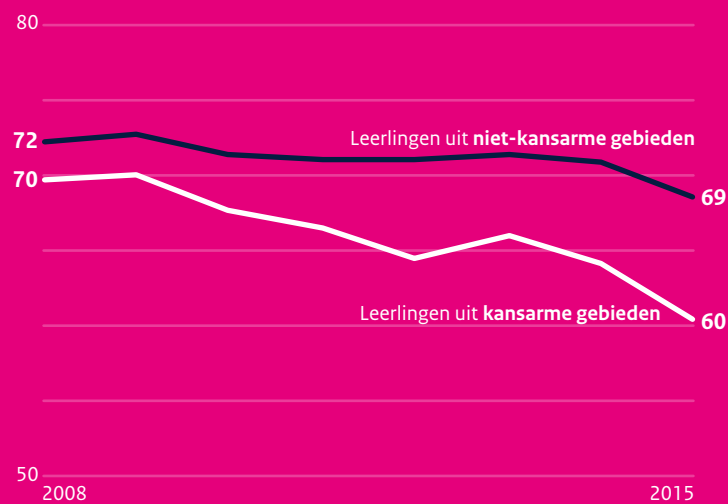
Naast het opleidingsniveau is ook het inkomen van de ouders van invloed op het basisschooladvies. Kinderen van rijke ouders krijgen gemiddeld een hoger advies dan kinderen van ouders met een lager inkomen.



4

Leerlingen uit kansarme regio's stromen minder vaak door naar het hoger onderwijs

Ook bij de overgang naar het hoger onderwijs is de achtergrond van de leerling van invloed. Leerlingen uit kansarme gebieden (armoede-probleem-cumulatie-gebieden, apcg's) beginnen minder vaak aan een opleiding in het ho. Het verschil met de overige leerlingen neemt toe.



Bronnen
Ivho, 2015;
CBS, 2015;
DUO, 2015

Selectie in hoger onderwijs vergroot verschillen •

In het hoger onderwijs worden vooral de verschillen groter tussen opleidingen die selecteren en opleidingen die niet selecteren. Opleidingen die selecteren, trekken en selecteren vooral studenten met hogere examen-cijfers. In het hbo hebben selecterende opleidingen een lager percentage studenten van niet-westerse afkomst. In het wetenschappelijk onderwijs is het percentage vrouwen in de selecterende opleidingen hoger na het instellen van een fixus. Door deze verschuivingen worden de verschillen in instroomkenmerken tussen opleidingen in het hoger onderwijs groter.

2.6 Schaduwwonderwijs

Toename huiswerkbegeleiding • We zien de laatste jaren een toename van onderwijsactiviteiten die buiten de school worden georganiseerd, het zogenaamde schaduwonderwijs. Vaak gaat het om huiswerklessen en extra begeleiding die ouders en leerlingen zelf organiseren en financieren. Steeds vaker zien we dat scholen deze vormen van extra ondersteuning aanbieden, mede organiseren of faciliteren. De extra lessen vinden dan bijvoorbeeld in de school plaats. Aangezien vooral leerlingen van hoger opgeleide ouders schaduwonderwijs volgen, is het aannemelijk dat dit het verschil in kansen vergroot.

Meer toetstraining • Ouders en leerlingen lijken zich ook bewust van het toegenomen belang van selectiemomenten. We zien dan ook steeds meer schaduwonderwijs voor selectiemomenten. Het gaat hier om toetstraining in de laatste jaren van het basisonderwijs, examentrainingen in het voortgezet onderwijs en activiteiten die de kans op succes vergroten in decentrale selecties in het hoger onderwijs.

Toename niet-bekostigd onderwijs • Ook het niet-bekostigd onderwijs neemt in omvang toe, waaronder het niet-bekostigd voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). Een deel van de leerlingen die vastlopen in het regulier onderwijs, haalt via het niet-bekostigd onderwijs alsnog een diploma. In 2015 deden er 1.332 leerlingen examen, 45 leerlingen meer dan het jaar daarvoor. Bij particuliere scholen zonder examenlicentie werden ongeveer 970 leerlingen op het staatsexamen voorbereid. In 2015 zijn relatief veel initiatieven gemeld voor nieuw op te richten particuliere scholen: in totaal elf. Bij vier initiatieven gaat het om scholen die ongedeeld basis- en voortgezet onderwijs willen aanbieden.



3 Veiligheid en schoolklimaat

Over het algemeen voelen leerlingen zich veilig op school. Dat geldt niet voor alle leerlingen. Soms zijn er bovendien ernstige incidenten met verstreckende gevolgen. Leerlingen verwachten dat scholen en docenten actief handelen en bijdragen aan een veilig klimaat om te leren. Vertrouwensinspecteurs krijgen ingewikkeldere en urgentere meldingen. Het aantal meldingen van seksueel misbruik stijgt, met name in het voortgezet onderwijs. Op basisscholen neemt het aantal meldingen van psychisch en fysiek geweld af. Als scholen en instellingen basale voorwaarden als beleid en monitoring op orde hebben, lopen ze minder risico op veiligheidsincidenten.

3.1 Veiligheid

Aandacht voor veiligheid nodig • In alle sectoren van het onderwijs zijn er leerlingen die zich niet veilig voelen. De percentages verschillen per sector (figuur 1, pagina 30). In het basisonderwijs gaat het om gemiddeld 6 procent van de leerlingen, in het voortgezet onderwijs 11 procent en in het mbo maar liefst om 24 procent. In elke klas heeft gemiddeld één tot drie van de leerlingen te maken met pesten. 6 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs zegt te zijn gepest vanwege afkomst, huidskleur, geloof of seksuele voorkeur. Ook voelt 6 procent zich gediscrimineerd. Zo'n 13 procent van de leerlingen is geschopt of geslagen. In het basisonderwijs geldt dit voor een kwart van de leerlingen. Hier is ruim 20 procent soms bang voor andere kinderen op school. Deze angst is van invloed op hoe goed kinderen kunnen leren en hoe ze zich voelen en kunnen ontwikkelen.

Veiligheidsbeleving verschilt per school/instelling • Op de ene school of instelling voelen leerlingen zich vaker onveilig dan op de andere. Ook wordt er niet overal evenveel gepest. In alle sectoren zien we verschillen tussen scholen en instellingen (figuren 2, 3 en 4, pagina 30/31). Zo zegt op meer dan de helft van de basisscholen minstens een op de twintig leerlingen zich onveilig te voelen, terwijl op 20 procent van de scholen alle

leerlingen aangeven zich veilig te voelen. In het voortgezet onderwijs zijn er vergelijkbare verschillen tussen scholen en schoolsoorten. Op 8 procent van de scholen voelt meer dan een kwart van de leerlingen zich onveilig, maar op ongeveer een derde van de scholen gaat het om 5 procent of minder. Ook in het mbo zijn de verschillen tussen instellingen groot. Op een klein deel voelt 80 tot 100 procent zich veilig binnen het schoolgebouw.¹⁷ Ook is er een groep mbo-instellingen waar ruim een kwart van de leerlingen niet zegt zich veilig te voelen.

Leerlingen verwachten meer van de school • In het voortgezet onderwijs vindt 32 procent van de leerlingen dat leraren te weinig doen om te voorkomen dat leerlingen worden gepest. In het basisonderwijs geldt dat voor 9 procent. Leraren die oog hebben voor een veilig en positief pedagogisch leerklimaat, dragen bij aan de veiligheid. Ook in het mbo vindt een derde van de studenten dat de instellingen meer kunnen doen aan het gevoel van veiligheid.¹⁸ Volgens de studenten doen de instellingen het in 2014 wel wat beter dan in 2012. Ondanks de inspanningen nam op meer dan twee derde van de instellingen het veiligheidsgevoel af. Op vakscholen

¹⁷ JOB (2014). JOB-monitor 2014. Het grootste studententevredenheidsonderzoek in Nederland! Amsterdam: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB).

¹⁸ Zie 17

“Leraren met oog voor een veilig didactisch en pedagogisch leerklimaat, dragen bij aan de veiligheid.”

voelen leerlingen zich het veiligst. In het (voortgezet) speciaal onderwijs komen regelmatig incidenten voor, maar ook hier voelen de meeste leerlingen zich veilig. Veel leerlingen in het speciaal onderwijs hebben een sociale en/of emotionele problematiek, wat zich uit in gedragsproblemen. Dit stelt hoge eisen aan de (ortho)-pedagogische vaardigheden van de directie en de teamleden.

Randvoorwaarden niet altijd op orde • Dat er wordt gepest en dat niet alle leerlingen zich veilig voelen, onderstreept het belang van een goed veiligheidsbeleid op school. Afhankelijk van de sector, beschikt ruim 80 tot 90 procent van de scholen over een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen en afhandelen van incidenten. Circa 80 procent heeft inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel. Hoewel vooral het resultaat van het veiligheidsbeleid telt, zijn beleid en monitoring belangrijke randvoorwaarden. Deze zijn dus niet op alle scholen gewaarborgd. Door regelmatige monitoring en goede analyse kunnen scholen gerichter maatwerk leveren zodat meer leerlingen krijgen wat ze nodig hebben. Ook moeten zij een duidelijke en breed gedragen visie op (ortho)pedagogisch handelen hebben om veiligheidsincidenten te voorkomen. Sinds 1 augustus 2015 hebben scholen een wettelijke zorgplicht voor de sociale veiligheid van leerlingen.

3.2 Schorsingen, verwijderingen

Regelmatig schorsing • Als leerlingen door grensoverschrijdend gedrag de veiligheid van medeleerlingen en leraren in gevaar brengen, kan de school hen schorsen. Schorsingen van langer dan een dag moeten scholen melden aan de inspectie. In het schooljaar 2014/2015 kregen wij 287 meldingen uit het basisonderwijs. Uit het voortgezet onderwijs kwamen 4.899 meldingen en uit het (voortgezet) speciaal onderwijs van een beperkt aantal scholen ruim 1.100 meldingen. Voor het basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs is deze meldplicht aan de inspectie nieuw.

Verwijdering ernstige gevallen • Soms misdraagt een leerling zich zodanig dat een andere school gezocht moet worden. Een leerling wordt dan verwijderd of verwezen naar een andere voorziening. Meer dan

zeshonderd leerlingen werden in het schooljaar 2014/2015 van hun school verwijderd. De procedure is niet heel makkelijk, omdat een andere school plaats moet bieden en ook ouders moeten meewerken. Soms verloopt de procedure moeizaam, met name als scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en leerplichtambtenaren onvoldoende samenwerken en onderwijsconsulenten daar niet of nauwelijks bij betrokken worden.

Goede voorbeelden uit speciaal onderwijs •

Verwijderingen komen in het (voortgezet) speciaal onderwijs niet vaak voor. De scholen in deze sector moeten namelijk met zeer ernstige gedragsproblemen kunnen omgaan. Hier zijn goede voorbeelden van scholen die erin slagen om de gedragsproblemen van hun leerlingen te verminderen. Zij zetten bijvoorbeeld in op nieuwe (ortho)pedagogische methodieken, een motiverender aanbod met meer kansen op diplomering en een intensievere samenwerking met onder andere de wijkagent, de leerplichtambtenaar of externe gedragsdeskundigen.

3.3 Incidenten

Complexere meldingen bij vertrouwensinspecteurs •

Voor het tweede achtereenvolgende jaar kregen de vertrouwensinspecteurs minder, maar wel ingewikkeldere en urgentere meldingen dan voorheen. Zo steeg het aantal meldingen over seksueel misbruik in het afgelopen schooljaar en was daar ook vaker een leraar of ander personeel bij betrokken. Ook is er sprake van juridisering van meldingen; ouders schakelen bij klachtenprocedures steeds vaker een jurist in. Ook zien we maatschappelijke tendensen terug in de meldingen. Zo steeg het aantal meldingen over discriminatie. Ook ging het aantal meldingen over radicalisering iets omhoog en kwamen voor het eerst meldingen binnen over leerlingen/studenten die mogelijk naar Syrië willen vertrekken.

Meer meldingen seksueel misbruik • Het aantal meldingen over seksueel misbruik steeg van 86 in 2013/2014 naar 112 in 2014/2015. Vooral vanuit het voortgezet onderwijs kwamen meer meldingen binnen. Vaker dan in het verleden, bij een op de drie meldingen, gaat bij seksueel misbruik de klacht over een leraar of een ander met taken belast persoon. Bij ruim de helft van deze meldingen gaat het om een ernstig zedendelict: ontucht, verkrachting of aanranding. Bij een op de vijf meldingen wordt de melding geregistreerd onder 'ontucht met misbruik gezag', dit wil zeggen dat de ontuchtige handeling is gepleegd door een met taken belast persoon, waarbij deze persoon misbruik maakte van zijn gezagsverhouding. Ook het aantal meldingen over seksuele intimidatie steeg. Meestal gaan deze meldingen over

ongewenste hinderlijke aanrakingen, of over ongewenst gedrag via sociale media. We vinden de gesignaleerde stijging zorgelijk. We vragen scholen om seksueel geweld tegen kinderen en jongeren tegen te gaan om hun veiligheid te waarborgen. Scholen en instellingen moeten werk maken van gedragscodes voor hun leraren, niet-onderwijzend personeel en leerlingen. Verder moeten zij passende seksuele voorlichting geven, zorgen voor de weerbaarheid van leerlingen en onveilige situaties voorkomen.

Minder meldingen psychisch en fysiek geweld •

Vooral vanuit het basisonderwijs kregen we minder meldingen over psychisch en fysiek geweld. Aandacht en acties rondom veiligheid lijken hier te werken. Van alle meldingen ging iets meer dan de helft over psychisch geweld, waaronder pesten. In schooljaar 2014/2015 waren er minder meldingen van (vaak ernstige) pest-situaties, wel waren er vaker meldingen van dreiging. Vanuit het voortgezet onderwijs kregen we juist meer meldingen over fysiek geweld. In meer dan de helft van de gevallen gaat het daar om (zware) mishandeling.

Hoe veilig voelen leerlingen zich op school?

De meeste leerlingen in Nederland voelen zich veilig op school. De veiligheidsbeleving verschilt tussen scholen, instellingen en sectoren. In het mbo voelt een kwart van de studenten zich niet altijd veilig binnen het schoolgebouw.

1

De verschillen tussen de sectoren zijn groot

Van de leerlingen in het basisonderwijs voelt 94 procent zich veilig op school. In het voortgezet onderwijs geldt dat voor negen op de tien leerlingen. In het mbo geeft driekwart van de studenten aan zich veilig te voelen.



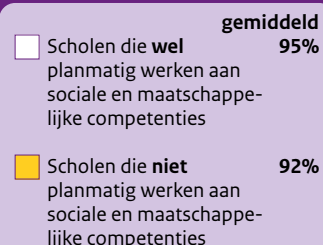
Percentage leerlingen dat zich veilig voelt op school per sector

2

De meeste leerlingen in het basisonderwijs voelen zich veilig



De verschillen tussen scholen zijn in het basisonderwijs kleiner dan in de andere sectoren. Toch zijn er ook basisscholen waar 1 op de 5 leerlingen zich niet veilig voelt. Op scholen die planmatig werken aan sociale en maatschappelijke competenties voelen leerlingen zich gemiddeld veiliger dan op scholen die dat niet doen.



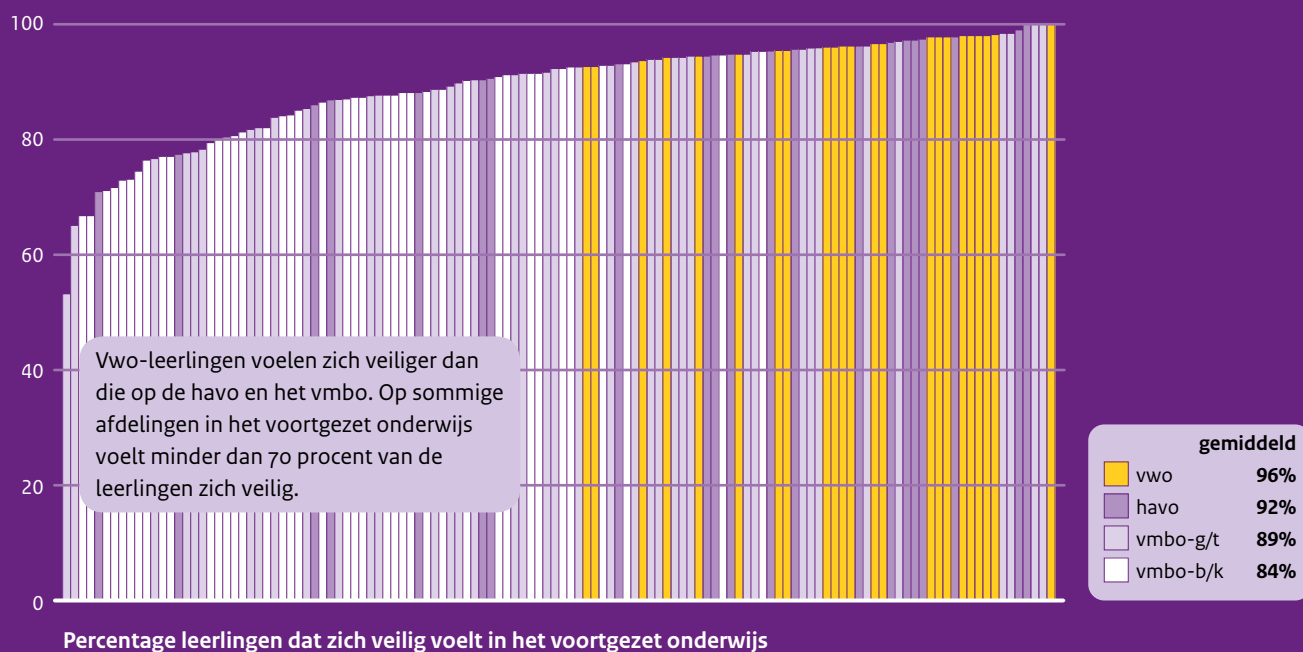
Percentage leerlingen dat zich veilig voelt op school in het primair onderwijs

Bronnen

IvH0, 2013, 2015;
JOB-monitor, 2014

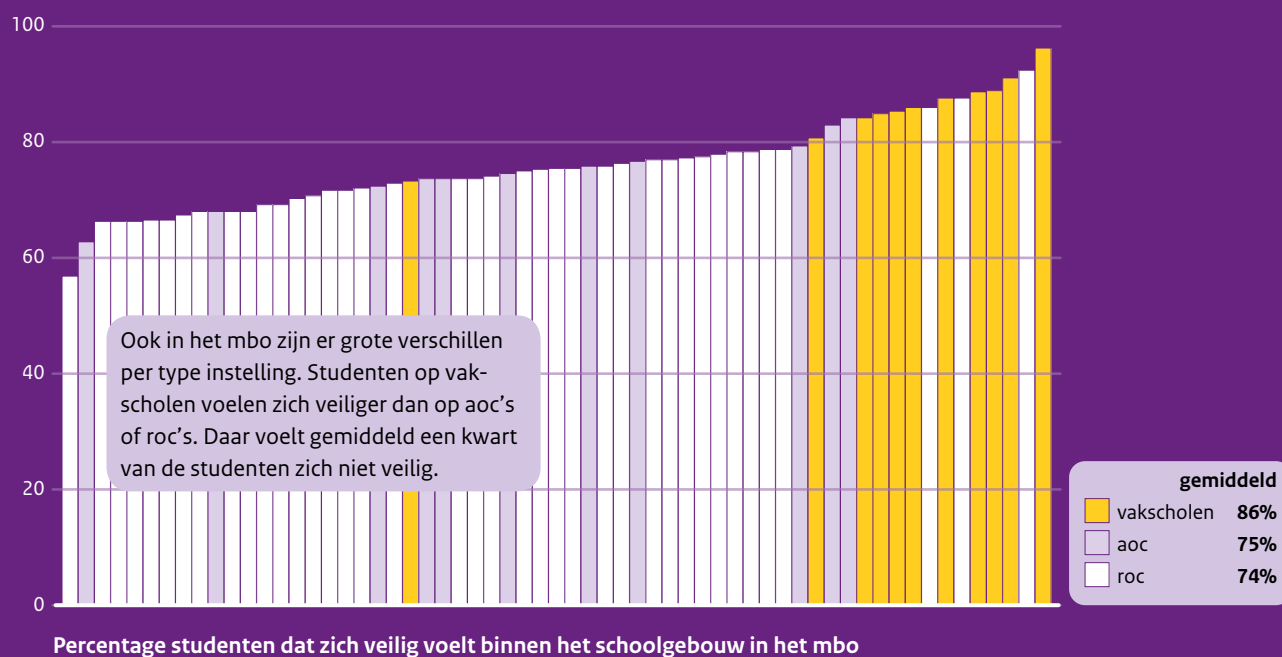
3

In het vo zijn de verschillen groter, zowel tussen afdelingen als tussen niveaus



4

Studenten op vakscholen voelen zich veiliger dan studenten op andere mbo-instellingen





4 Passend onderwijs

Sinds de invoering van passend onderwijs gaan meer leerlingen die voorheen naar het speciaal onderwijs gingen, naar het reguliere onderwijs. Vaak zijn deze verschuivingen van speciaal naar regulier ingegeven door financiële overwegingen. De bureaucratie bij toelaatbaarheidsaanvragen en herindicaties neemt (nog) niet af en nog te veel leerlingen zitten thuis.

Samenwerkingsverbanden zijn meer met inhoud bezig dan met organisatie. Dat is een goede ontwikkeling. Zij moeten wel hun samenwerking en communicatie nog flink verbeteren. Als dat lukt, staat het belang van de leerling voorop.

4.1 Verschuivingen van speciaal naar regulier onderwijs

Minder leerlingen in speciaal onderwijs •

Passend onderwijs leidt ertoe dat meer leerlingen naar het reguliere onderwijs gaan en minder leerlingen naar het speciaal onderwijs. De afgelopen twee jaar daalde het aandeel leerlingen dat naar het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs gaat. In 2015 gingen ook voor het eerst minder leerlingen naar het voortgezet speciaal onderwijs.

Vooral meer leerlingen naar regulier voortgezet onderwijs • De grootste verschuiving van leerlingaantallen van speciaal onderwijs naar regulier onderwijs vinden we bij de overgang naar het voortgezet onderwijs. In gebieden die de komende jaren minder geld krijgen (een sterke negatieve verevening), gaan meer twaalfjarigen uit de voormalige clusters 3 en 4 vanuit het speciaal onderwijs naar het reguliere voortgezet onderwijs. In 2015 gaat 18 procent door naar een reguliere school, tegen 11 procent in 2013. Ook gaan minder leerlingen uit het regulier basisonderwijs naar het voortgezet speciaal onderwijs. Deze leerlingen gaan nu vaker naar het reguliere voortgezet onderwijs.

Krimp speciaal onderwijs bij negatieve verevening •

Scholen plaatsen in 2015 leerlingen vaker in het regulier onderwijs dan in eerdere jaren (figuren 1 en 3, pagina 36/37). Het gaat hier specifiek om scholen binnen samenwerkingsverbanden die de komende jaren minder geld krijgen. In regio's waar krimp en negatieve verevening samenkomen, hebben scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs al ingrijpende keuzes gemaakt. In een enkel geval wordt zelfs uitgegaan van opheffing van de rechtspersoon op termijn, inclusief overdracht van de scholen aan andere partners.

Groei speciaal onderwijs vaker bij positieve verevening • Bij zestien samenwerkingsverbanden in het basisonderwijs neemt de deelname aan het speciaal (basis) onderwijs juist toe. In de regio's waar deze samenwerkingsverbanden opereren, ging in 2015 een groter aandeel leerlingen naar het speciaal (basis) onderwijs dan in 2014. De meeste van deze samenwerkingsverbanden krijgen de komende jaren meer middelen beschikbaar. Zij hebben te maken met een positieve verevening (elf van de zestien samenwerkingsverbanden). Financiële redenen spelen dus een rol bij het plaatsen van leerlingen: bij meer middelen gaan meer leerlingen naar het speciaal onderwijs (figuren 2 en 4, pagina 36/37).

Minder achttienjarigen in speciaal onderwijs • In het voortgezet speciaal onderwijs zien we ook een daling van het aantal leerlingen van achttien jaar en ouder. Hoe komt dat? Samenwerkingsverbanden geven voor deze leerlingen minder vaak een toelaatbaarheidsverklaring af, maar het is nog niet duidelijk of dit de oorzaak van de afname is. Een aantal scholen geeft aan dat meer achttienjarige leerlingen van school gaan sinds de invoering van de Participatiewet en de beperking van de instroommogelijkheden voor de Wajong. Jongeren die op school zitten, komen namelijk niet in aanmerking voor een Wajong-uitkering, terwijl ouders zelf de zorgverzekering moeten betalen voor hun kinderen van achttien jaar en ouder. Voor een aantal ouders is dit aanleiding om hun kind vanaf dat moment thuis te houden of te zoeken naar een plaats in de dagbesteding voor volwassenen.

4.2 Middelen en ondersteuning

Variatie in middelen voor ondersteuning •

Samenwerkingsverbanden stellen niet allemaal dezelfde middelen voor extra ondersteuning beschikbaar. Veel samenwerkingsverbanden kiezen voor verhoging van de basisondersteuning per leerling. Dan krijgt een school een veel hoger budget voor ondersteuning van leerlingen dan vóór de invoering van passend onderwijs. Scholen kunnen deze middelen naar eigen inzicht besteden. De ene school kiest voor het behoud van kleine klassen en het bestaande aantal leerkrachten, de andere maakt de klassen juist groter en neemt extra ondersteunend personeel aan. Hierdoor ontstaan verschillen tussen scholen en regio's in de inrichting van de basisstructuur van de school en in de zichtbaarheid van de extra ondersteuning.

Verschillen in inrichting extra ondersteuning • Als een leerling geen passend onderwijsaanbod kan krijgen in een reguliere setting, bestaat veelal de mogelijkheid om bij het samenwerkingsverband extra ondersteuning aan te vragen. De wijze waarop het samenwerkingsverband bij de inrichting van deze extra ondersteuning is betrokken, verschilt. Sommige samenwerkingsverbanden maken bijvoorbeeld de uitwisseling van leerkrachten tussen speciaal en regulier onderwijs mogelijk. Leraren uit het speciaal onderwijs kunnen dan ingezet worden in klassen met leerlingen met een beperking. Andere samenwerkingsverbanden laten de invulling van de extra ondersteuning aan de individuele scholen over.

Focus op beheersen financiële positie • Een aantal samenwerkingsverbanden legt bij de verdeling van middelen de nadruk op het beheersen van de financiële positie. Dat betekent dat een goede organisatie van de ondersteuning voor de leerlingen niet op de eerste plaats komt. Deze samenwerkingsverbanden decentraliseren

hun taken en bevoegdheden naar de schoolbesturen; zij verdelen de middelen voor extra ondersteuning volledig over de schoolbesturen (het 'schoolmodel'). Meestal gebeurt dit naar rato van het aantal leerlingen op de scholen, waarbij scholen die voorheen leerlinggebonden financiering ontvingen soms worden gecompenseerd. De meeste samenwerkingsverbanden kiezen voor een mengvorm van modellen. Het risico van deze decentralisatie is dat scholen onvoldoende samenwerken en te veel op zichzelf gericht blijven. Bovendien leggen zij geen verantwoording af aan het samenwerkingsverband, waardoor het onduidelijk is of de scholen de middelen doelmatig besteden. Bij conflicten over ondersteuning of plaatsing van leerlingen verwachten deze samenwerkingsverbanden bovendien dat de scholen zelf een oplossing zoeken. Besturen lopen hierdoor het risico dat zij niet kunnen voldoen aan de zorgplicht passend onderwijs.

Verschillend beleid mbo • Het mbo kent een gevarieerde studentenpopulatie, waaronder studenten die extra ondersteuning en specifieke begeleiding nodig hebben. Er is aandacht voor passend onderwijs op alle niveaus binnen instellingen in het mbo, waarbij het beleid tussen instellingen verschilt. Verbeterpunten zijn de onderbouwing bij afwijzing van studenten en de handelingsverlegenheid bij de docenten waar het gaat om extra ondersteuning in de dagelijkse onderwijspraktijk.

4.3 Bureaucratie bij plaatsing en verlenging

Soms te veel bureaucratie • Het terugdringen van onnodige bureaucratie is een van de doelstellingen van passend onderwijs. Toch ervaren vooral scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs die met veel samenwerkingsverbanden te maken hebben te veel bureaucratie bij het aanvragen van toelaatbaarheidsverklaringen.¹⁹ De samenwerkingsverbanden moeten dan namelijk leerlingen verplicht herindiceren. Daarvoor moet de school vaak een deel van de formatie beschikbaar stellen. De inspectie heeft inmiddels ook voorbeelden gezien van samenwerkingsverbanden die zeer efficiënt, snel en aanzienlijk minder bureaucratisch werken sinds de invoering van passend onderwijs. Zij voeren gesprekken in plaats van alleen dossiers samen te stellen. De al aanwezige ontwikkelingsperspectieven vormen de basis voor het gesprek of het besluit. Omdat de ouders aan deze gesprekken deelnemen, is hun betrokkenheid groter.

¹⁹ Kuiper, E.J., Loon-Dikkers, A.L.C. van, Ledoux, G., m.m.v. Felix, C., Hendrix, N. (2015). Vervolgmeting ervaren bureaucratie passend onderwijs. Onderzoek bij scholen en ouders in het kader van de kortetermijnevaluatie passend onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

“Minder leerlingen gaan naar het speciaal onderwijs of naar het speciaal basisonderwijs.”

Taakbelasting scholen toegenomen • Scholen geven aan dat de administratieve taken meer tijd kosten dan de overlegtaken. Nieuwe taken rond de ondersteuning van leerlingen zijn ook ingewikkeld. Scholen ervaren de taakbelasting (tijd en complexiteit van procedures) als zwaarder.

Ouders willen meer betrokkenheid • Ouders reageren wisselend, maar gemiddeld vrij positief op de veranderingen van passend onderwijs. Een ontwikkelingsperspectief voor hun kinderen maken duurt nu minder lang en ook formulieren invullen kost minder tijd. Wel geven ouders aan dat vóór de invoering van passend onderwijs vaker rekening werd gehouden met hun wensen. Over het algemeen willen ouders meer betrokken worden, ze voelen zich niet altijd serieus genomen. Voor veel ouders is het ingewikkeld uit te vinden wat hun rechten zijn.

Weinig ruimte voor complexe ondersteuningsbehoeften • Soms hebben leerlingen een combinatie van onderwijs en zorg nodig. Vaak gaat het dan om ondersteuning binnen de school en behandeling buiten de school. In vergelijking met de mogelijkheden van het (voortgezet) speciaal onderwijs lijkt de huidige regelgeving binnen het reguliere basis- en voortgezet onderwijs daar weinig ruimte voor te bieden. De organisatie van deze combinatie van zorg en onderwijsondersteuning blijkt complex. Dit leidt bij leerlingen met een complexe onderwijs-zorgbehoefte soms tot ingewikkelde processen, onnodige bureaucratie en onzekere en suboptimale uitkomsten (zoals thuiszitters). Samenwerkingsverbanden stellen soms uit financiële overwegingen dat onderwijs en zorg los van elkaar gezien moeten worden. In de praktijk is dit standpunt voor leerlingen met een grote ondersteuningsbehoefte niet werkbaar.

4.4 Thuiszitters

Definitie thuiszitter • De inspectie beschouwt als thuiszitters in elk geval die leerlingen die vaak om een combinatie van redenen niet naar school gaan. Samenwerkingsverbanden hebben uiteenlopende opvattingen over wat een thuiszitter is en wie formeel verantwoordelijk voor hem is. Een thuiszittende leerling

is echter niet geholpen met een discussie over een definitie of over de vraag wie verantwoordelijk is. Naar aanleiding van signalen en meldingen over leerlingen die thuiszitten of die thuiszitter dreigen te worden, intensiveert de inspectie het toezicht op de samenwerkingsverbanden. Doel is het terugdringen van het aantal thuiszitters.²⁰ De inspectie gaat daartoe partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid en ze met elkaar in contact brengen.

Regionale samenwerking beperkt verzuim • Om het aantal thuiszitters te verminderen zijn samenwerkingsverbanden en scholen, maar ook hulpverleners in het jeugddomein, gezamenlijk ‘probleemeigenaar’ geworden. Waar regionale partijen goed samenwerken is de kans het grootst dat het aantal thuiszitters vermindert. Samenwerking is echter niet altijd vanzelfsprekend. De taakopvatting van de samenwerkingsverbanden over thuiszitters loopt nogal uiteen. Dit leidt ertoe dat samenwerkingsverbanden zich niet altijd verantwoordelijk voor hen voelen en ook niet in actie komen. Hoewel het voorkomen en herstellen van thuiszitten overal hoog op de agenda staat, zien we dat het beleid bij slechts 35 van de 152 samenwerkingsverbanden ook daadwerkelijk voldoende is uitgewerkt.

Slechts gedeeltelijk overzicht verzuim • Om de voortgang van preventie en herstel van thuiszitten te volgen, moeten betrokken scholen, leerplichtambtenaren en samenwerkingsverbanden gegevens over het verzuim vastleggen. Uit de opvraag van de inspectie in november 2015 blijkt dat niet alle samenwerkingsverbanden een actueel overzicht hebben. Als er wel een overzicht is, dan betreft het soms alleen leerlingen die vier opeenvolgende lesweken in totaal minstens zestien uren les- of praktijktijd verzuimen zonder geldige reden. Hiermee is slechts een deel van het verzuim in beeld. Sommige samenwerkingsverbanden hanteren een bredere opvatting. Zij richten hun beleid ook op de leerlingen die een vrijstelling hebben van de leerplicht omdat er geen geschikt onderwijs beschikbaar is, leerlingen van wie de ouders vinden dat het aanbod niet geschikt is voor hun kind, en leerlingen die niet zijn ingeschreven bij een school.

Soms doorzettingsmacht nodig • Als er geen passende plek voor een leerling is, dreigt langdurig verzuim. Een kwart van de samenwerkingsverbanden heeft afspraken (soms ook met gemeentes) over wie een oplossing kan forceren als een leerling via de reguliere procedure niet

²⁰ Zie ook OCW (2016). *Cijfers leerplicht en aanpak thuiszitters*. [Kamerbrief aan] de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 3 februari 2016. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Gaan er meer leerlingen naar regulier onderwijs?

Als het even kan, gaan kinderen naar het regulier onderwijs. Dat is een van de uitgangspunten van de Wet passend onderwijs uit 2014. Het deel van de kinderen dat regulier onderwijs volgt neemt iets toe, maar er zijn regionale verschillen.

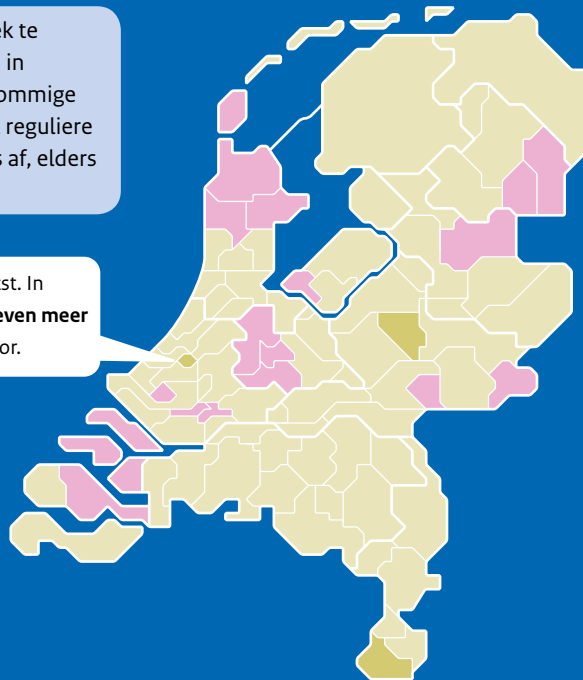
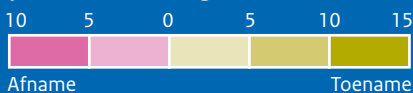
1

Verandering aandeel leerlingen in regulier basisonderwijs verschilt per regio

Om ieder kind een passende onderwijsplek te bieden, werken scholen sinds 2014 samen in regionale samenwerkingsverbanden. In sommige regio's neemt het aandeel kinderen in het reguliere onderwijs toe en in het speciaal onderwijs af, elders is dat andersom.

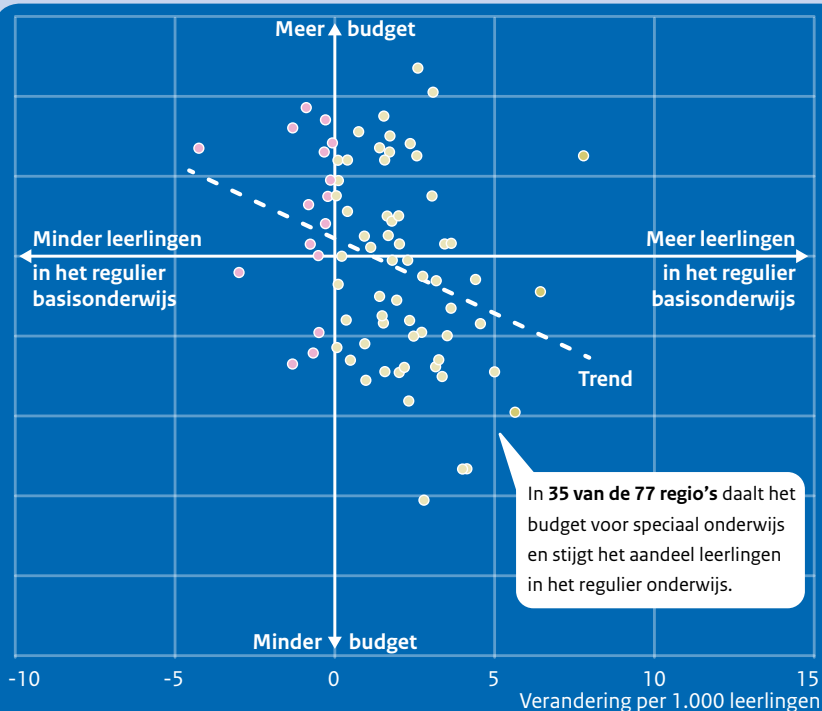
In de regio Zoetermeer is de toename het grootst. In 2015 gingen er van iedere duizend leerlingen **zeven meer** naar het regulier onderwijs dan een jaar daarvoor.

Af- of toename van het aandeel leerlingen in het regulier basisonderwijs ten opzichte van 2014 per duizend leerlingen.



2

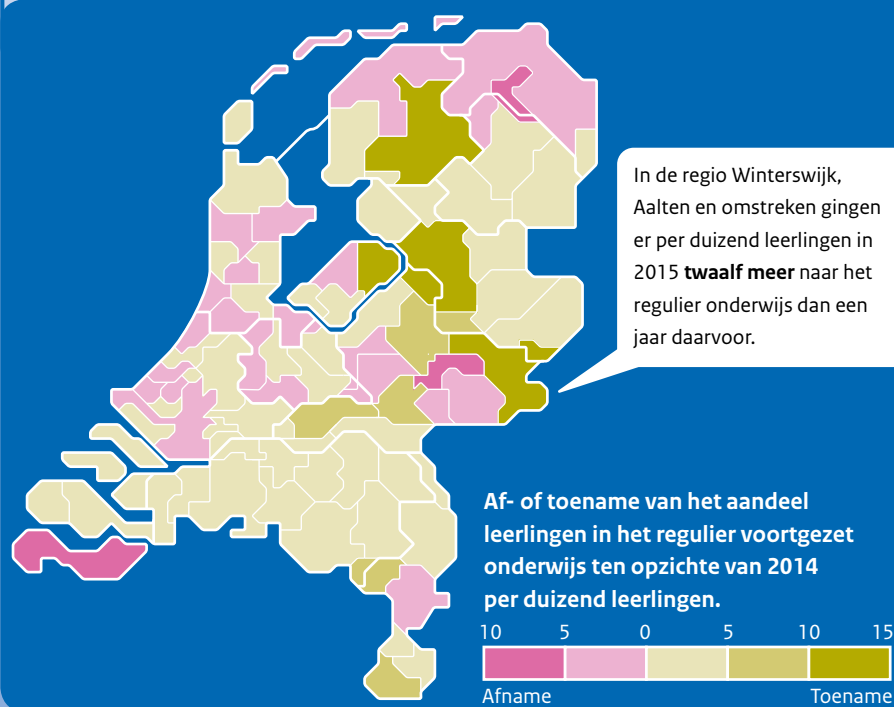
Minder budget voor speciaal onderwijs gaat soms gepaard met meer kinderen in regulier basisonderwijs



Elk samenwerkingsverband krijgt straks relatief evenveel geld voor extra ondersteuning van leerlingen. Dat is anders dan voor de invoering van passend onderwijs, toen het budget ongelijk verdeeld was over het land. Er is een licht verband tussen deze financiële 'verevening' en de verandering van het aandeel kinderen in het reguliere onderwijs. In het voortgezet onderwijs is die relatie sterker dan in het primair onderwijs.

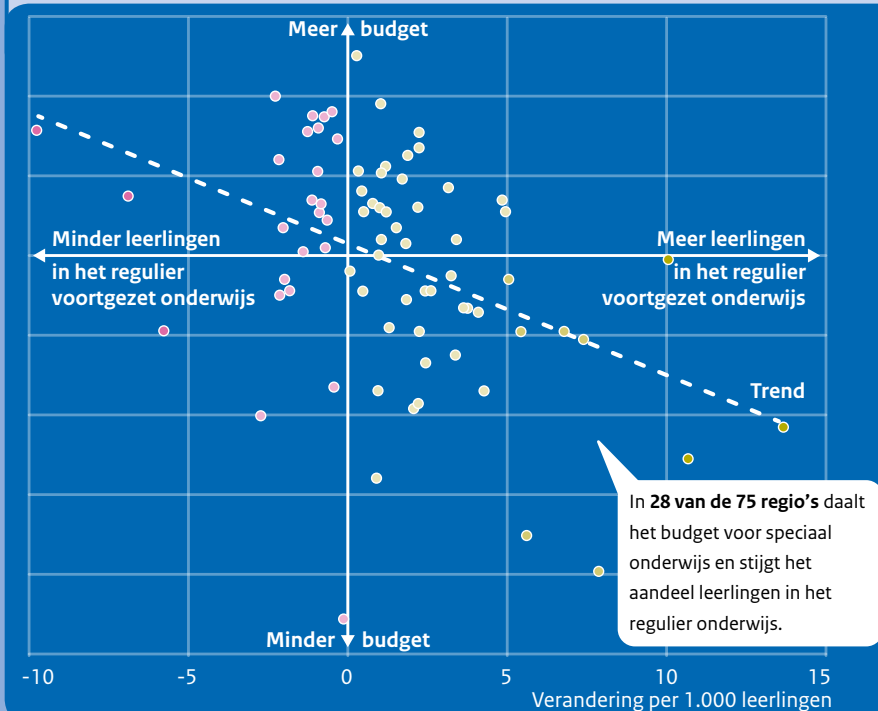
3

In het voortgezet onderwijs zijn de regionale verschillen groter



4

De invloed van verevening is in het voortgezet onderwijs sterker



Bron
Ivho, 2015

geplaatst kan worden. Ook kunnen zij soms de jeugdhulpverlening inschakelen, maar veel samenwerkingsverbanden geven aan dat het moeilijk is afspraken te maken met jeugdhulp. Een op de zes samenwerkingsverbanden uit het basisonderwijs en een op de drie uit het voortgezet onderwijs hebben hierover duidelijke afspraken gemaakt en een of meer bijzondere bevoegdheden toegekend aan een apart orgaan. Het is niet wettelijk verplicht om een dergelijke doorzettingsmacht te organiseren, maar dit wordt gezien als laatste redmiddel om voor thuiszitters alsnog een passende plek te vinden. Sommige samenwerkingsverbanden wijzen doorzettingsmacht min of meer principieel af. Ze geven aan dat het komen tot consensus, ook met andere partijen zoals de gemeente, veruit de voorkeur verdient.

4.5 Samenwerkingsverbanden

Samenwerken cruciaal voor passend onderwijs •

Bij samenwerkingsverbanden waar leerlingen passend onderwijs krijgen, zien we dat betrokkenen elkaar vertrouwen geven, verantwoordelijkheid delen, zich 'probleemeigenaar' noemen en oplossingsgerichte gesprekken aangaan. Ze maken gebruik van elkaars kennis en weten hoe ze elkaar kunnen helpen. Ook staat bij deze samenwerkingsverbanden het belang van het kind altijd onverkort voorop.

Geïntensiveerd toezicht op samenwerkings-

verbanden • Op 1 augustus 2015 was bij 124 (van de 152) samenwerkingsverbanden de basiskwaliteit op orde. De 28 samenwerkingsverbanden die tekort schoten waren 18 samenwerkingsverbanden in het basisonderwijs en 10 samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs. Na intensivering van het toezicht bij deze 28 samenwerkingsverbanden kregen 22 samenwerkingsverbanden alsnog een basisarrangement. Van de resterende 6 blijken 2 besturen van samenwerkingsverbanden te grote en verwijtbare risico's te lopen en is de situatie bij 4 besturen zorgelijk.

Tekortkomingen ondersteuningsplannen hersteld •

Schoolbesturen dienen vast te leggen hoe zij voor alle leerlingen in hun regio zo goed mogelijk passend onderwijs organiseren. Deze afspraken zetten zij in een ondersteuningsplan, dat aan wettelijke voorschriften moet voldoen. In 2014 vertoonden deze plannen nog veel tekortkomingen. Bij 93 procent van de samenwerkingsverbanden in het basisonderwijs voldeden de ingestuurde ondersteuningsplannen (mei 2014) niet aan alle wettelijke voorschriften. In het voortgezet onderwijs gold dat voor 98 procent. Het gemiddeld aantal omissies was respectievelijk zes en vier per samenwerkingsverband. Bij twee derde deel ontbraken afspraken over

de herindicatie van zittende leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Ook ontbraken overeenkomsten over de procedure rond de terug- of overplaatsing naar het regulier onderwijs vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs. Bij de helft ontbraken afspraken over de te bereiken kwalitatieve en kwantitatieve resultaten. Deze samenwerkingsverbanden hebben een herstelopdracht gekregen. Het resultaat is dat nu vrijwel alle ondersteuningsplannen alle verplichte onderdelen bevatten.

Intern toezicht niet onafhankelijk genoeg •

Intern toezicht op de samenwerkingsverbanden is in de meeste gevallen niet werkelijk onafhankelijk. De personen die zitting hebben in de toezichthoudende organen, zijn vaak ook schoolbestuurder van een of meer scholen in het samenwerkingsverband. Er is daardoor sprake van belangenverstrengeling, omdat de toezichthouders zowel het belang van ouders en betrokken leerlingen in het oog moeten houden als het belang van de school of scholen waar zij bestuurder van zijn. Het intern toezicht is dan niet onafhankelijk. Ook zijn de functies van intern toezicht en bestuur daarmee niet deugdelijk gescheiden.

Financieel gezond • 95 van de 152 samenwerkingsverbanden hebben over de periode augustus-december 2014 een eerste jaarrekening ingestuurd. Uit deze jaarrekeningen blijken geen problemen met de financiële continuïteit of rechtmatigheid.

Samenwerkingsverbanden zouden wel de verantwoording van de besteding van middelen duidelijker kunnen opnemen. Deze verantwoording maakt nu niet of nauwelijks deel uit van de van de financiële verantwoording van de samenwerkingsverbanden. Daardoor is nu niet duidelijk of leerlingen profiteren van de inzet van het samenwerkingsverband. Verder constateert de inspectie dat samenwerkingsverbanden hun jaarrekening veelal laten controleren door accountantskantoren met onvoldoende kennis over passend onderwijs.



5 Sturing op kwaliteit

Zwakke scholen worden beter en er komen meer excellente scholen. Scholen met een goede kwaliteitszorg zijn vaak lerende organisaties. Hoewel leraren professioneler worden, is de kwaliteit van de lessen onveranderd gebleven. Op scholen met een goede schoolleider zijn de lessen van hogere kwaliteit. Besturen worden steeds professioneler, maar schatten toekomstige leerling-aantallen vaak te rooskleurig in. Daarnaast hebben het intern toezicht en de medezeggenschap niet altijd voldoende invloed op de besluitvorming. Verder zien we dat schoolleiders en bestuurders keuzes maken die niet altijd in het belang van leerlingen zijn, maar soms worden ingegeven door bijvoorbeeld financiële overwegingen.

5.1 Scholen en opleidingen als lerende organisaties

Kleine groep (zeer) zwakke scholen • In alle sectoren is nog slechts een klein percentage scholen en opleidingen van onvoldoende kwaliteit. De afgelopen jaren constateerden we dat vooral (zeer) zwakke scholen beter werden. Meestal komt die verbetering doordat deze scholen personele veranderingen doorvoeren en een verbetercultuur creëren. Toch komen er tegelijkertijd nieuwe (zeer) zwakke scholen bij.

Meer excellente scholen • De afgelopen vier jaar hebben meer scholen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs het predicaat 'Excellente School' gekregen (figuur, pagina 42). Het gaat hier om scholen met een aantoonbaar en duurzaam excellentieprofiel. Niet alleen het aantal aanmeldingen is gestegen (van 165 in 2012 tot 210 in 2015), maar vooral ook het percentage scholen dat het predicaat daadwerkelijk in ontvangst mocht nemen (van 32 procent in 2012 tot 62 procent in 2015). Ook in het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn er excellente scholen, namelijk 19 in 2015. Scholen die excellent worden, zien het predicaat niet alleen als een vorm van erkenning en waardering voor hun prestaties, maar ook als een uitdaging om hun onderwijs voortdurend tegen het licht te houden en verder te ontwikkelen.

Volgens de scholen is de motivatie hiervoor versterkt, het zelfbewustzijn gegroeid en het team sterker geworden. Ook stijgt op de meeste excellente scholen het aantal leerlingen.

Excellente scholen zijn lerende organisaties •

Opvallend op de excellente scholen is de bevologenheid. Zowel leraren als leerlingen stralen energie en gedrevenheid uit. Leraren zijn zeer betrokken en willen het beste uit ieder kind halen. Vaak vormen leraren onderling werkgroepen, clusters of projectteams om zaken te verbeteren of veranderen. De schoolleider stimuleert en adviseert, maar is lang niet altijd degene die zulke structuren initieert. Excellente scholen zijn vaak lerende organisaties die constant op zoek zijn naar verbetering en die de lat nog hoger willen leggen. Niemand is hierbij ooit uitgeleerd of uitgegroeid en dat gaat met een bepaalde vanzelfsprekendheid.

Kwaliteitszorg is verbeterd, borging stagneert •

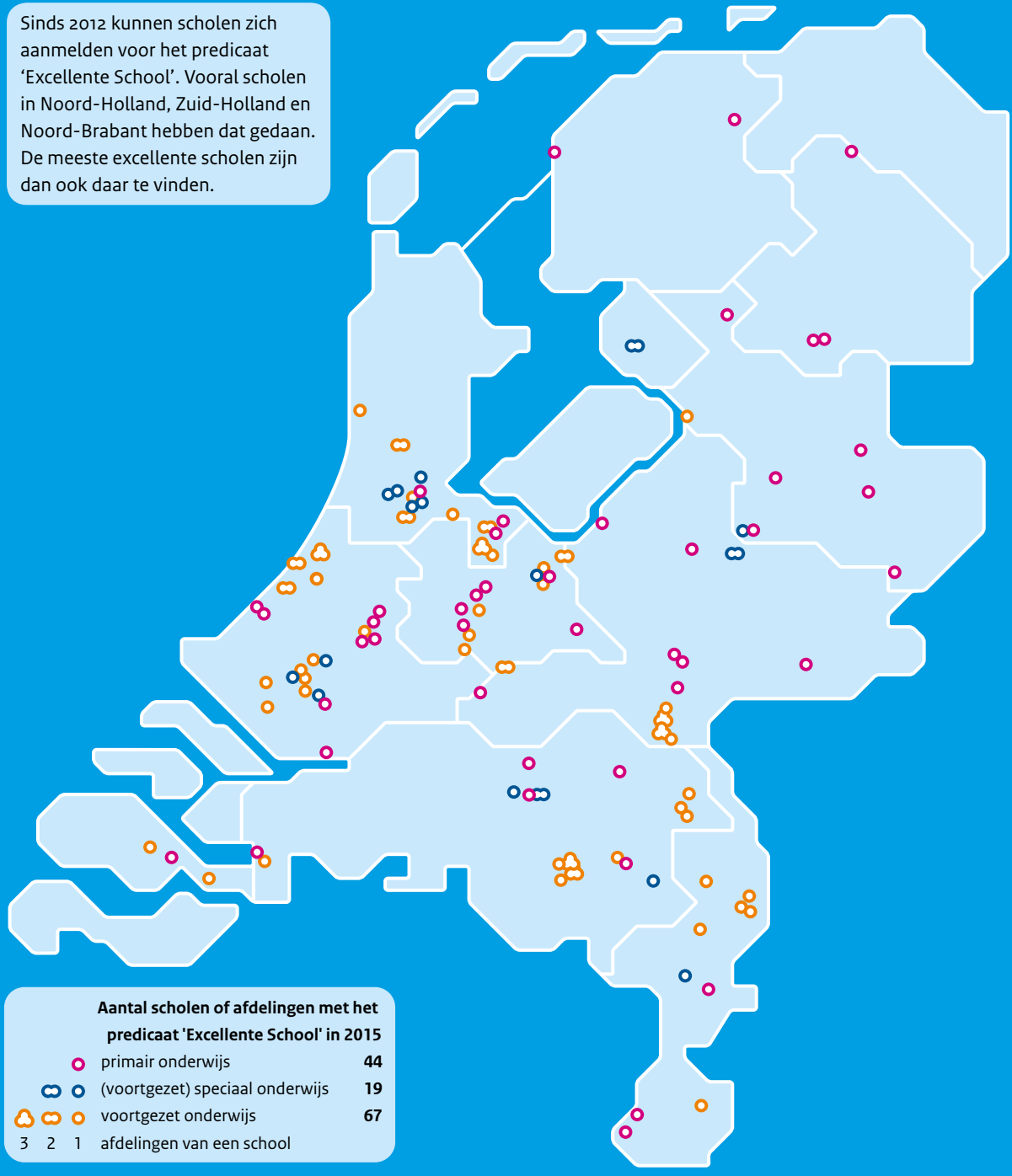
In bijna alle sectoren is de afgelopen jaren de kwaliteitszorg verbeterd. Vrijwel alle scholen evalueren de leerprestaties en het onderwijsproces. Enkele jaren geleden deed slechts een klein deel dit. De meeste scholen gebruiken de evaluaties om gericht aan verbetering te werken (driekwart in voortgezet onderwijs, 80 procent in het basisonderwijs). Alleen maken zij de

Hoeveel excellente scholen zijn er?

Het aantal scholen dat zich excellent mag noemen, is gestegen van 53 in 2012 tot 130 in 2015. Steeds meer scholen melden zich aan.

Excellente scholen zijn vooral te vinden in het westen en het zuiden

Sinds 2012 kunnen scholen zich aanmelden voor het predicaat 'Excellente School'. Vooral scholen in Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant hebben dat gedaan. De meeste excellente scholen zijn dan ook daar te vinden.



kwaliteitscyclus nog niet altijd af. Vaak zetten zij bijvoorbeeld nieuwe initiatieven in gang zonder de oude te evalueren of zonder ze in de processen een plaats te geven.

Goede kwaliteitszorg bij lerende organisaties •

Scholen en opleidingen met een goede kwaliteitszorg zijn vaak lerende organisaties. Ze stellen duidelijke doelen, evalueren resultaten en als zij hun doelen niet bereiken, passen zij het beleid aan. Schoolleiders/teamleiders en leraren hebben een onderzoekende houding en zijn gericht op de verbetering van werkprocessen. De kwaliteit op deze scholen en opleidingen is op diverse onderdelen vaak beter dan op scholen waar de kwaliteitszorg achterblijft (met uitzondering van het hoger onderwijs). Ook excellente scholen borgen vaker de basisprocessen en hebben daardoor meer tijd om te leren of nieuwe doelen te bereiken.

5.2 Kwaliteit en professionalisering leraren

Weinig verbetering in kwaliteit lessen • In de kwaliteit van de lessen is nauwelijks iets veranderd. De afgelopen jaren benadrukten wij vooral dat lessen heel verschillend zijn van kwaliteit en differentiatievaardigheden achterblijven. Met dit laatste bedoelen we dat leraren onvoldoende in staat zijn om per leerling de juiste lesstof aan te bieden. Ondanks vele inspanningen en activiteiten op dit terrein, zien we in de kwaliteit van de lessen weinig verbetering. De kwaliteitsverschillen blijven groot en leraren differentiëren niet meer dan in eerdere jaren.

Onbevoegde leraren • Niet alle leraren zijn bevoegd om les te geven. Onbevoegde leraren zien we vooral bij bepaalde vakken in het voortgezet onderwijs en op een deel van de scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Ook in het mbo geven docenten les zonder lerarenopleiding én zonder pedagogisch-didactische aantekening. In het (voortgezet) speciaal onderwijs blijkt een op de vijf scholen een of meer onbevoegde leraren te hebben. Vaak zijn dat de (zeer) zwakke scholen. De onbevoegde leraren zijn meestal personeelsleden die oorspronkelijk lerarenondersteuner of onderwijs-assistent waren. Zij hebben geen onderwijsbevoegdheid en studeren hier ook niet voor, maar staan wel voor de klas. In het voortgezet onderwijs differentiëren bevoegde leraren meer dan niet bevoegde leraren.

Weinig begeleiding voor startende leraren • Ook dit jaar zien we dat de leskwaliteit van startende leraren gemiddeld minder goed is dan die van ervaren collega's. Een deel van de vaardigheden leren de starters in de eerste jaren voor de klas, maar het is belangrijk dat

scholen en lerarenopleidingen deze beginnende leraren goed begeleiden. Dat gebeurt onvoldoende. De inspectie constateert dat er geen vanzelfsprekend contact bestaat tussen de school en de lerarenopleiding. Daarnaast schiet de begeleiding van vooral tijdelijke krachten tekort.

Oudere leraren minder interactie • Het valt ons op dat in het basisonderwijs de kwaliteit van de lessen van oudere leraren minder is dan die van de lessen van hun jongere collega's. In het mbo is de interactie tussen de oudere leraren en studenten vaker onvoldoende. De inspectie vindt dit een aandachtspunt, gezien de vergrijzing in het onderwijs. Vergeleken met andere landen heeft Nederland relatief veel oudere leraren.²¹ In het mbo is bijna de helft van de leraren 50 jaar of ouder en is bijna 15 procent de 60 jaar gepasseerd.

Meer professionalisering • Leraren worden steeds professioneler. Ze scholen zich bij met behulp van de lerarenbeurs en/of peer review. Met name het aantal leraren dat een master special educational needs volgt, neemt sterk toe. Leraren en teams nemen weliswaar steeds vaker het initiatief om te professionaliseren, maar meestal gaat dat nog uit van de schoolleider.

Hoge werkdruk en hoog ziekteverzuim • Werkdruk is een actueel thema onder leraren. We zien dat leraren vaak hard werken. Ze ervaren hoge werkdruk. Ook het ziekteverzuim onder leraren is hoog; hoger dan bij de meeste andere beroepen. De hoogte van het ziekteverzuim verschilt behoorlijk per school of opleiding. Relatief hoog ziekteverzuim zien we bij (zeer) zwakke scholen en bij scholen met veel kansarme leerlingen.

5.3 Schoolleider is een vak

Goede schoolleiders, betere scholen • Goed onderwijs vereist goede mensen voor de klas, maar ook de schoolleider speelt een grote rol. In voorgaande jaren constateerden inspecteurs al dat in Nederland op scholen met een goede schoolleider de lessen van hogere kwaliteit zijn.²² Ook diverse internationale onderzoeken hebben aangetoond dat leerlingen op scholen met vaardige schoolleiders gemiddeld betere resultaten halen.

²¹ OECD (2015). Education at a glance 2015. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

²² Inspectie van het Onderwijs (2014). De kwaliteit van schoolleiders in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Hoe financieel gezond zijn de onderwijsbesturen?

Nederland telt bijna 1.500 onderwijsbesturen die samen verantwoordelijk zijn voor ruim tienduizend instellingen, scholen en afdelingen. Een klein deel daarvan heeft de financiën niet op orde en dit raakt bijna 115.000 leerlingen en studenten.

1

Onderwijsbesturen verschillen sterk in grootte

Van alle besturen gaat ongeveer een derde over één school of instelling, een kwart is verantwoordelijk voor meer dan tien scholen of instellingen. 58 besturen hebben meer dan 26 scholen of instellingen onder hun hoede.

1 school
535

2-10 scholen
572

10-16 scholen
186

16-26 scholen
118

26 scholen
of meer
58

Besturen naar aantal scholen

2

De meeste scholen en instellingen vallen onder een groter bestuur

Vanuit de scholen en instellingen gezien, zijn de verhoudingen andersom: een op de twintig valt onder een éénpitter, bijna een kwart onder een bestuur dat verantwoordelijk is voor 26 of meer scholen of instellingen.

1 school
535

2-10 scholen
2.938

10-16 scholen
2.488

16-26 scholen
2.429

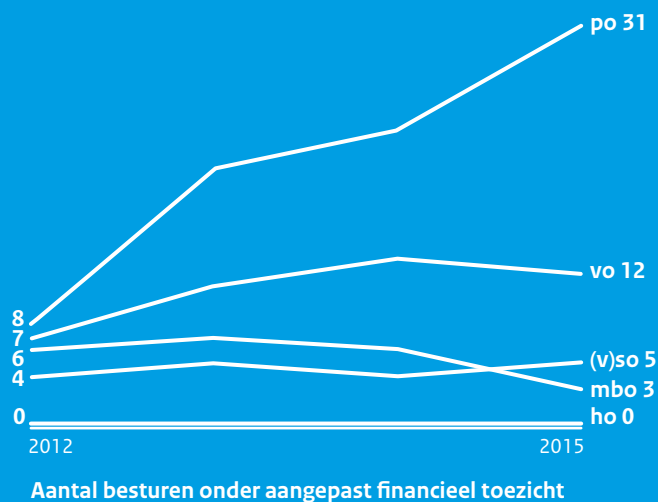
26 scholen
of meer
2.504

Scholen naar de grootte van hun bestuur

3

Steeds meer po-besturen staan onder aangepast financieel toezicht

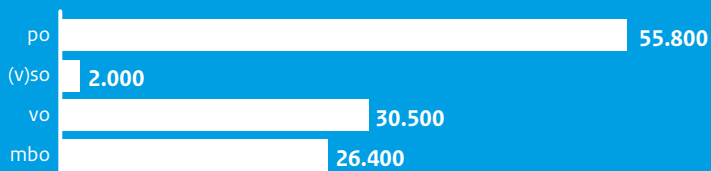
Stonden in 2012 nog 25 besturen onder aangepast financieel toezicht, in 2015 zijn dat er 51. Deze toename is het gevolg van de intensivering van het toezicht op besturen. Samen zijn deze besturen verantwoordelijk voor ruim 400 scholen en instellingen en bijna 115.000 leerlingen en studenten. Inmiddels daalt het aantal besturen onder aangepast financieel toezicht weer.



4

Een bestuur onder aangepast financieel toezicht kan veel leerlingen en studenten raken

Een groot bestuur dat financieel niet gezond is, raakt veel meer leerlingen dan een klein bestuur. Besturen in het primair onderwijs zijn gemiddeld relatief klein. De drie besturen onder aangepast financieel toezicht in het mbo zijn samen verantwoordelijk voor ruim 26 duizend leerlingen, de 31 besturen in het primair onderwijs voor krap 56 duizend leerlingen.



Aantal leerlingen of studenten dat valt onder een bestuur onder aangepast financieel toezicht

“Goed onderwijs vereist goede mensen voor de klas, maar ook de schoolleider speelt een grote rol.”

Vaardigheden schoolleiders • Schoolleiders in het basis- en het voortgezet onderwijs hebben competenties vastgelegd die nodig zijn voor het goed uitoefenen van het beroep: een visie opstellen, de omgeving betrekken, een onderwijskundige organisatie realiseren, samenwerken en de school een lerende organisatie laten zijn en het hogere orde denken. In 2013 onderzocht de inspectie in hoeverre de schoolleiders over deze competenties beschikten.²³ De conclusie luidde dat de kwaliteit van schoolleiders over het algemeen voldoende was, maar ook sterk uiteenliep. Zij bleken nog onvoldoende te anticiperen op risico's en dilemma's, nog niet genoeg zorg te besteden aan een professionele cultuur en te weinig te reflecteren op hun eigen handelen. Deze elementen vallen onder de competenties: 'hogere-orde denken' en 'strategisch handelen'. De inspectie hoopt dat de eigen beroepsstandaarden maken dat meer schoolleiders aan deze competenties gaan voldoen.

Schoolleidersregister • Om schoolleiders (verder) te professionaliseren zijn er schoolleidersregisters gestart. Voor het basisonderwijs is sinds januari 2013 het Schoolleidersregister PO actief; vanaf 2018 is het voor alle schoolleiders in het primair onderwijs verplicht zich hier te registreren. Eind 2015 hadden 3.250 schoolleiders zich geregistreerd. We zien overigens geen relatie tussen de inschrijving en de kwaliteit van de basisscholen. Sinds maart 2016 bestaat er ook een register voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs. Hier is (voorlopig) nog geen sprake van verplichte registratie.

5.4 Financiën

Meer aangepast financieel toezicht in basisonderwijs • Momenteel valt 4 procent van de scholen onder een bestuur met financiële problemen. Dit raakt bijna 115.000 leerlingen en studenten (figuren 1, 2 en 4, pagina 44/45). In het basisonderwijs is het aantal besturen met aangepast financieel toezicht gestegen van 8 naar 31 besturen. Deze toename is het gevolg van de intensive-ring van het toezicht op besturen. In de andere sectoren blijft het aantal besturen onder aangepast toezicht gelijk of zien we een lichte daling (figuur 3, pagina 45).

²³ Zie 22

Rentabiliteit neutraal, liquiditeit gestegen •

Onderwijsbesturen sloten gemiddeld genomen het financiële jaar 2014 positief af. In het basisonderwijs en in lichte mate in het voortgezet onderwijs was de rentabiliteit negatief; daar hebben besturen ingeteerd op het eigen vermogen waarvoor een deel van de middelen van het herfstakkoord is ingezet. Tegelijkertijd zien we dat schoolbesturen in alle sectoren terughoudend zijn in het aangaan van extra lasten. Dit betekent dat er vaak ruimte is voor investeringen.²⁴

Stijging flexibele personeelsinzet • In het basis- en voortgezet onderwijs zijn de personeelslasten weer wat gestegen en daarmee op het niveau gekomen van 2012 en daarvoor. Voor alle sectoren geldt dat er tussen 2010 en 2014 vooral meer flexibele inhuur van personeel was (de payroll- en uitzendconstructies). In 2014 werd er zo'n 400 miljoen euro uitgegeven aan flexibele inhuur, waarvan het grootste deel is besteed in het mbo. Het mbo heeft tussen 2010 en 2014 het hoogste percentage personeelsleden in payroll- en uitzendconstructies gehad. Ook de stijging van flexibele inhuur is in deze periode in het mbo het hoogst. In het speciaal onderwijs is er ook een relatief sterke stijging van flexibele inhuur: 1,5 procentpunt in de afgelopen vier jaar. Het basisonderwijs heeft in 2010 het kleinste percentage payroll- en uitzendconstructies, maar komt steeds dichterbij de buurt van de percentages in het voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs lijkt de flexibele inhuur relatief stabiel te zijn gebleven met een totale stijging van 0,2 procentpunt. Wanneer we kijken naar personele ontwikkelingen in het onderwijs, is het belangrijk dat ook de flexibel ingehuurde krachten in het plaatje meegenomen worden.

Redenen en risico's flexibele schil • Besturen hebben verschillende redenen om met flexibel in te huren personeel te werken.²⁵ Zij hebben behoefte aan flexibiliteit om bijvoorbeeld gemakkelijk in te spelen op krimp en mogelijke financiële tegenvallers. Tegelijkertijd brengt werken met een flexibele schil financiële risico's mee. Besturen zijn namelijk niet altijd op de hoogte van veranderende wetgeving rond flexibele arbeid. Soms is er sprake van schijnflexibiliteit: besturen denken dat ze zich snel kunnen ontdoen van flexibel personeel, terwijl dat in werkelijkheid niet zo hoeft te zijn. Ook is de flexibele schil duurder, mede omdat er aan uitzendbureaus en andere flexwerkorganisaties betaald moet worden en er btw afgedragen moet worden. Of de

²⁴ Inspectie van het Onderwijs (2015). De financiële situatie in het onderwijs 2014. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

²⁵ Wit, J. de, & Donker van Heel, P. (2014). Payrollkrachten. Een onderzoek naar de kenmerken van payrollkrachten. Rotterdam: Ecorys.

flexibele schil ook invloed heeft op de onderwijskwaliteit, weten we (nog) niet.

Te hoge schattingen leerlingenaantallen • Besturen maken meerjarenbegrotingen, mede op basis van het verwachte aantal leerlingen (leerlingprognoses). Hierover rapporteren zij in een continuïteitsparagraaf. De kwaliteit van deze paragraaf laat nog te wensen over. Vooral de kwaliteit van de leerlingprognoses is onvoldoende. Besturen rekenen zich vaak (te) rijk bij het inschatten van toekomstige aantallen leerlingen, waardoor ze toekomstige financiële risico's niet zien aankomen. Overigens zijn de prognoses in het basisonderwijs gemiddeld beter dan in het voortgezet onderwijs. Dat komt mede doordat besturen in het basisonderwijs al langer te maken hebben met krimp van leerlingaantallen. In het voortgezet onderwijs is dit een relatief nieuw fenomeen.

Reële verwachtingen bij groei/krimp • Reële leerling- en studentenprognoses zijn niet alleen relevant vanwege de krimp in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Ook in het (voortgezet) speciaal onderwijs zien we dat de leerlingenaantallen afnemen. Hetzelfde geldt voor het hoger onderwijs, waar de groei lijkt gestopt en in 2015 sprake was van een daling van het aantal studenten. Tegelijkertijd is er per opleiding veel verschil in groei of krimp; bij sommige opleidingen neemt het aantal studenten sterk af, terwijl de aantallen bij andere opleidingen juist toenemen. Voor de bedrijfsvoering bij deze opleidingen en instellingen maakt krimp of groei nogal wat uit. Daarom is het ook voor het hoger onderwijs belangrijk dat er reële prognoses worden gemaakt om te anticiperen op krimp of groei.

5.5 Bestuurlijk handelen

Meer aandacht besturen voor kwaliteit • Evenals in vorige jaren besteedden de onderwijsinstellingen in 2014/2015 veel aandacht aan de verdere ontwikkeling en professionalisering van bestuur, intern toezicht en medezeggenschap. De inspectie is verheugd te zien dat besturen nog steeds en steeds vaker de (sturing op de) kwaliteit van het onderwijs vooropstellen. Zo besteedt driekwart van de besturen in het basisonderwijs de meeste tijd aan kwaliteit van het onderwijs.²⁶ Het gaat dan niet alleen om het bewaken van de ondergrens van de kwaliteit (in het algemeen de inspectienorm), maar ook om het stellen van doelen of normen voor de verdere verbetering van de kwaliteit van het onderwijs boven de basiskwaliteit. Ook zien we steeds meer dat

besturen nadrukkelijker aandacht besteden aan de relatie tussen de kwaliteit van het onderwijs en een doelmatige besteding van de financiën. Het valt op dat de aspecten van cultuur en gedrag, leiderschap en handelen naar normen en waarden meer aandacht krijgen in de verdere ontwikkeling van 'goed bestuur'. Besturen lijken zich steeds meer bewust dat onderwijskwaliteit meer is dan een set van regels en afspraken. Daardoor wordt kwaliteit van onderwijs een belangrijker onderdeel van het bestuurlijk functioneren van de onderwijsinstellingen.

Intern toezicht en medezeggenschap • Idealiter fungeert intern toezicht als steun én als tegenkracht van het bestuur in het belang van het behoud van de kwaliteit van het onderwijs en/of de financiële continuïteit. Daarmee draagt het intern toezicht bij aan goed functionerende kwaliteitszorg en kwaliteitsborging. We merken dat intern toezichthouders nog zoeken naar hoe deze rol het beste in te vullen en hoe om te gaan met de dilemma's die zich voordoen. Het komt nog te vaak voor dat het intern toezicht geen, of te laat, inzicht heeft in (risicovolle) ontwikkelingen in de onderwijskwaliteit en/of de financiën van de school of instelling. Overigens stellen we gelukkig vast dat intern toezichthouders werken aan verdere verbetering van hun functioneren en aan professionalisering. Ook de medezeggenschap in het onderwijs zoekt nog naar een goede invulling van zijn rol als kritisch orgaan. De inspectie constateert dat medezeggenschapsorganen vaak nog onvoldoende gelegenheid krijgen om een bestuur tegen te spreken en invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

Incidenten voorkomen • De instellingen worden over het algemeen goed bestuurd. We zien echter bij sommige besturen ook ernstige incidenten en tekortkomingen in het bestuurlijk functioneren. In 2014/2015 deden zich zes ernstige situaties voor, waarbij het bestuurlijk functioneren een bedreiging vormde voor de kwaliteit van het onderwijs en/of de financiële continuïteit. Het is de bedoeling dat de invoering van de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag en de persoonlijke aansprakelijkheidsstelling van bestuurders en intern toezichthouders dit soort incidenten helpen voorkomen. Belangrijker blijft echter dat besturen, intern toezichthouders en medezeggenschapsorganen hun rollen vervullen en voldoende oog hebben voor mogelijke financiële risico's.

Code Goed Bestuur nog niet overal • De toepassing van de Code Goed Bestuur is een belangrijk aandachtspunt voor besturen en onderwijsorganisaties. In deze code staan richtlijnen voor het handelen van besturen en intern toezichthouders, gericht op de kwaliteit van het onderwijs. De uitwerking van de code verschilt per

²⁶ Oomens, M., & Scholten, F. (2016). *Monitor Goed bestuur primair onderwijs 2015*. Utrecht: Oberon onderzoek advies.

onderwijssector. Verreweg de meeste besturen hanteren een Code Goed Bestuur, volgens de wettelijke voorschriften. Toch zijn er ook besturen die geen Code Goed Bestuur hanteren. In het basisonderwijs gaat het om 10 procent van de besturen. Alle sectorraden verbinden aan onderdelen uit de Code Goed Bestuur voorwaarden voor lidmaatschap van de organisatie. Daarmee onderstrepen de sectororganisaties het belang van de Code Goed Bestuur voor hun leden.

Omgeving steeds complexer • Besturen van onderwijsinstellingen functioneren in een complexe (lokale) omgeving. Allerlei problematiek kan hun functioneren negatief beïnvloeden, zoals de ontwikkeling van passend onderwijs, de ontwikkeling van intersectorale besturen, bestuurlijke samenwerking of fusies met instellingen voor kinderopvang of jeugdzorg. Een goede inbedding in de regionale context lijkt steeds belangrijker te worden. Het spreekt vanzelf dat deze toenemende complexiteit hoge eisen stelt aan het bestuurlijk functioneren. Juist omdat we weten dat besturen in een complexe omgeving vaker en meer (zeer) zwakke scholen of opleidingen hebben, is dit een belangrijk aandachtspunt voor de inspectie.

Realistischer financiële verwachtingen nodig •

Uit eerdere ernstige situaties bij onderwijsinstellingen waar de continuïteit van het onderwijs ernstig onder druk kwam te staan, zijn verschillende lessen te trekken. Een daarvan is dat er meer inzicht nodig is in de (financiële) ontwikkelingen van een onderwijsinstelling en de verwachtingen daaromtrent. Om die reden zijn de onderwijsinstellingen wettelijk verplicht een zogeheten continuïteitsparagraaf in hun jaarverslag op te nemen. De inspectie constateert dat in 2014 prognoses over leerlingenaantallen en personele ontwikkelingen, een meerjarenbegroting en een beschrijving van het risicobeheer vaker zijn opgenomen in het jaarverslag dan in 2013. Wel missen in de continuïteitsparagraaf vaak de relevante uitgangspunten, afwegingen en verwachte ontwikkelingen.

Colofon

Publicatie

Inspectie van het Onderwijs

Visualisaties

De Argumentenfabriek

Fotografie

Arenda Oomen

Gefotografeerde scholen/instellingen

Christelijke basisschool De Wegwijzer in
Wijk bij Duurstede

ZWIN College in Oostburg

Open Schoolgemeenschap Bijlmer in
Amsterdam-Zuidoost

De Taalbrug in Eindhoven

Clusius College in Hoorn

ROC Tilburg in Tilburg

Stenden Hogeschool in Leeuwarden

Vormgeving/Drukwerk

Xerox/OBT, Den Haag

Bestellen

Deze publicatie kunt u in epub- en pdf-formaat downloaden op www.destaatvanhetonderwijs.nl

Voor een papieren exemplaar kunt u mailen naar loket@onderwijsinspectie.nl

Auteursrechten voorbehouden

Gehele of gedeeltelijke overname of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaardt de Inspectie van het Onderwijs geen aansprakelijkheid.

© 2016, Inspectie van het Onderwijs, Nederland

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730
3500 GS Utrecht

www.destaatvanhetonderwijs.nl
www.onderwijsinspectie.nl

ISBN 978-90-8503-377-6

