

4 (Voortgezet) Speciaal Onderwijs

	Hoofdpijnen	127
4.1	De leerling	128
4.2	De school	137
4.3	Het bestuur	141
	Literatuur	144

(Voortgezet) speciaal onderwijs

Kengetallen

Speciaal onderwijs

Aantal leerlingen

33.608

Cluster 1 **286**

Cluster 2 **6.613**

Overig **26.709**

Aantal scholen

318

Cluster 1 **8**

Cluster 2 **46**

Overig **264**

Voortgezet speciaal onderwijs

Aantal leerlingen

37.998

Cluster 1 **286**

Cluster 2 **1.589**

Overig **36.123**

Aantal scholen

335

Cluster 1 **7**

Cluster 2 **21**

Overig **307**

Oordelen besturen

Kwaliteitszorg

28,6%

onvoldoende

Kwaliteitscultuur

3,6%

onvoldoende

Verantwoording en dialoog

15,8%

onvoldoende

Dit zijn de meest recente oordelen op bestuursniveau.

Aantal besturen **124**

Financiële gegevens

Liquiditeit

2,90

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

Solvabiliteit

0,71

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

Rentabiliteit

-0,25

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

4 besturen onder aangepast financieel toezicht

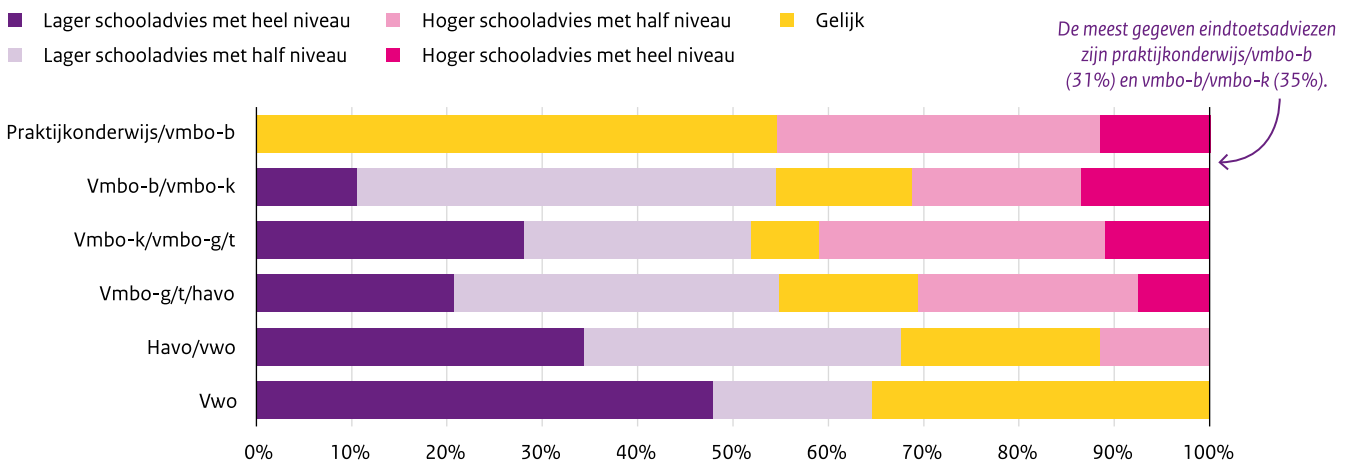




Schooladvies en toetsadvies

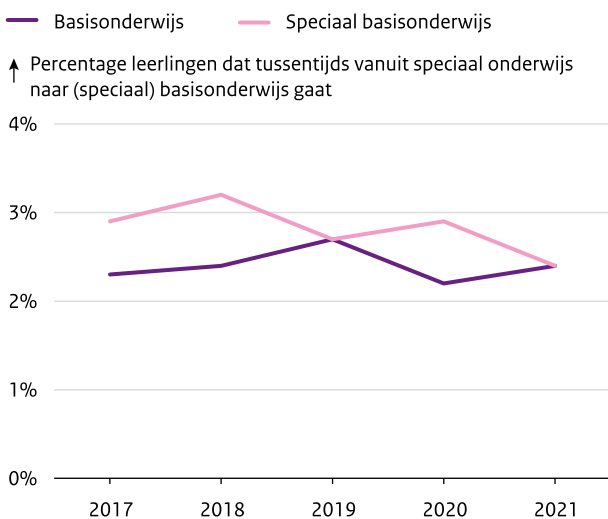
In schooljaar 2020/2021 werd voor het eerst de eindtoets verplicht afgenomen in het speciaal onderwijs. Het advies op basis van de eindtoets valt regelmatig lager of hoger uit dan het initiële advies afgegeven door de scholen. Enerzijds lijken scholen hun adviezen soms (te) voorzichtig formuleren. Anderzijds lijkt er soms ook kansrijk geadviseerd te worden.

Lager/hoger schooladvies, uitgesplitst naar toetsadvies



Switch van so naar bao en sbo

Een deel van de leerlingen uit het speciaal onderwijs stroomt tussentijds uit naar het regulier basisonderwijs of het speciaal basisonderwijs. De afgelopen jaren schommelden beide percentages rond de 2,5-3 procent.



Switch van vso naar vo en pro

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



Bron: Ivho 2022. De cijfers van het jaar 2021 zijn voorlopig.



Een jas voor
Bas en Kas



Hoofdpijnen

Coronacrisis ook in 2021 van invloed op het onderwijs

- Het jaar 2021 stond opnieuw in het teken van de coronacrisis. Bij de start van het kalenderjaar waren de scholen op last van de overheid gesloten en een week voor de kerstvakantie moesten de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs opnieuw dicht. Daarnaast zorgden coronabesmettingen ervoor dat leerlingen en personeel soms voor korte of langere tijd afwezig waren. De coronacrisis versterkte daardoor het al bestaande probleem van het lerarentekort. Het werd in de sector speciaal onderwijs moeilijker om vaste en vervangende leraren te vinden en te behouden, met als gevolg een hogere werkdruk voor het zittend personeel en de schoolleiders. Volgens de scholen die meededen aan het onderzoek naar de gevolgen van de coronacrisis leek de vertraging in de cognitieve ontwikkeling van de leerlingen in het schooljaar 2020/2021 ondanks alle belemmeringen mee te vallen. Scholen maakten zich vooral zorgen om de effecten van de coronacrisis op de sociaal-emotionele en maatschappelijke ontwikkeling van de leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

Kansrijke perspectieven niet gemakkelijk te realiseren

- In 2013 werd de Wet kwaliteit speciaal en voortgezet speciaal onderwijs ingevoerd, onder andere om voor leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs de kansen op participatie in de samenleving te vergroten. Op basis van deze wet is het voortgezet speciaal onderwijs ingedeeld in drie uitstroomprofielen. Deze verandering gaf een impuls aan het opbrengstgericht werken. Scholen voor voortgezet speciaal onderwijs spanden zich in om het onderwijsaanbod binnen de uitstroomprofielen aan te passen. Sindsdien halen meer leerlingen een diploma, maar de keuzemogelijkheden in onderwijsniveaus en profielen zijn daarbij vaak beperkt. Ook stellen we al jaren vast dat leerlingen uit het arbeidsmarktgerichte profiel moeilijk aan werk komen, terwijl doorleren niet voor alle leerlingen uit dit profiel een goede optie is. Het roept de vraag op of scholen voor voortgezet speciaal onderwijs een voldoende breed en gevarieerd aanbod kunnen bieden en of hiervoor niet een veel intensievere samenwerking met het voortgezet onderwijs en het praktijkonderwijs nodig is. Hier ligt een gezamenlijke opdracht voor reguliere en speciale scholen. Daarnaast blijft het een aanhoudend probleem dat de (begeleidings) mogelijkheden in de vervolgbestemmingen lang niet

altijd aansluiten bij de ondersteuningsbehoeften van leerlingen met een beperking.

Goede afstemming onderwijs en zorg kan thuiszitten tegengaan

- Niet alle leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften komen tot ontwikkeling binnen de scholen voor regulier en (voortgezet) speciaal onderwijs. We zien steeds vaker initiatieven waarbij scholen samen met zorgpartners onderwijszorgarrangementen voor deze leerlingen realiseren. Een onderwijszorgarrangement kan thuiszitten voorkomen of verhelpen (Inspectie van het Onderwijs en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2021). Daarvoor is het nodig dat de school op tijd onderkent dat ze handelingsverlegen is, dat ze het samenwerkingsverband inschakelt en dat er waar mogelijk wordt gestuurd op terugkeer van de leerling naar school. Daarnaast moeten besturen investeren in kennis en kunde van medewerkers. Bovendien zouden gemeenten tijdig jeugdhulp moeten inzetten en moeten knelpunten in regelgeving worden opgelost.

Effecten van ontwikkelingen te weinig in beeld gebracht

- Inspecteurs constateren dat de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs de laatste jaren veel gedaan hebben om het perspectief van leerlingen te verbeteren, onder andere door de invoering van opbrengstgericht werken. In jaarverslagen, schoolgidsen en andere publicaties schrijven besturen en scholen vaak uitgebreid over de ontwikkelingen en het verloop ervan. Ze trekken maar zelden conclusies en geven daarmee geen antwoord op de vraag of deze ontwikkelingen tot meer kwaliteit en betere kansen voor leerlingen geleid hebben. Een betere evaluatie is niet alleen van belang in het kader van verantwoording, maar ook om successen te delen en knelpunten te agenderen.

Maatschappelijke opgaven van het onderwijs • In deze paragraaf beschrijven we de bijdrage van het (voortgezet) speciaal onderwijs aan het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Die zijn:

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

4.1 De leerling

Basisvaardigheden zijn speerpunt • Om goed te kunnen functioneren in hun onderwijsloopbaan en in de Nederlandse samenleving hebben leerlingen en studenten basisvaardigheden nodig op het gebied van Nederlandse taal, rekenen/wiskunde en burgerschap. Eerder schreven we dat het niveau van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs op het gebied van taal en rekenen stagneert of daalt en dat een toenemend aantal leerlingen de kans loopt het onderwijs onvoldoende geletterd en/of gecijferd te verlaten. Daarnaast wijzen we er al geruime tijd op dat ook het burgerschapsonderwijs stagneert (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Deze ontwikkelingen zijn zorgwekkend en hebben een negatieve invloed op de kansen van leerlingen en studenten en op de maatschappij als geheel. Daarom hebben we de basisvaardigheden als speerpunt aangemerkt. Lees meer over onze bevindingen in hoofdstuk 1.

Elke leerling verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd

Speciaal onderwijs

Leerlingen in het speciaal onderwijs maken nu ook verplicht een eindtoets • Met ingang van schooljaar 2019/2020 maken ook leerlingen in het speciaal onderwijs verplicht een eindtoets. De eindtoets geldt niet voor zeer moeilijk lerende en meervoudig beperkte kinderen. Ook leerlingen die 4 jaar of korter in Nederland verblijven, zijn uitgezonderd. Vanwege corona kon de afname in het eerste jaar niet plaatsvinden, maar in schooljaar 2020/2021 lukte het wel. Met een verplichte eindtoets hebben scholen voor speciaal onderwijs een (extra) instrument om goed te bepalen welk type vervolgonderwijs bij een leerling past. Scholen moeten met de eindtoets in elk geval de kennis meten die leerlingen hebben van taal en rekenen. Doordat scholen verschillende typen eindtoetsen gebruiken, is het niet mogelijk om een landelijk beeld te geven van de taal- en rekenresultaten van leerlingen in het speciaal onderwijs. Wel valt op te maken dat het resultaat van de meeste leerlingen ligt op het niveau van vmbo-basis/kader (bijna 35 procent) en praktijkonderwijs/vmbo-basis (bijna 31 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

Scholen kiezen voor adaptieve toetsen • In totaal deden 2.806 leerlingen van 196 scholen mee aan een eindtoets. Dat betekent dat ruim de helft (56 procent) van de 5.016 leerlingen die uitstroomden naar het voortgezet (speciaal) onderwijs een eindtoets gemaakt heeft. Het merendeel van de leerlingen

Tabel 4.1a Percentage deelnemende leerlingen en scholen naar eindtoets in 2020/2021 (n leerlingen=2.806, n scholen=196)

	Leerlingen	Scholen
Centrale Eindtoets	21,2	20,4
ROUTE 8	55,1	57,1
IEP Eindtoets	16,0	12,2
Dia-eindtoets	2,3	3,6
AMN Eindtoets	5,3	6,6
Totaal	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022c)

maakte een digitale adaptieve toets, waarbij de moeilijkheidsgraad van de toets zich aanpast aan het niveau van de leerling (tabel 4.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

Uitstroom leerlingen speciaal onderwijs op het beoogde ontwikkelingsniveau • Jaarlijks informeren de scholen voor speciaal onderwijs de inspectie over de resultaten van hun schoolverlaters. Uit de informatie over schooljaar 2020/2021 blijkt dat 85 procent van alle leerlingen die in dat jaar het speciaal onderwijs verlieten, het te verwachten uitstroomniveau heeft gehaald (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Doorgaans hebben de schoolverlaters de doelen op de kernvakken, meestal taal en rekenen, in die mate behaald dat zij de overstap naar de beoogde vervolgbestemming kunnen maken. Voor een deel van de leerlingen is echter de bereikte sociaal-emotionele ontwikkeling, en dan vooral de mate van zelfredzaamheid, doorslaggevend. Wanneer leerlingen onder het beoogde niveau uitstromen, kan dat betekenen dat de school ambitieuze doelen stelt die toch niet haalbaar blijken.

Ook in coronatijd meestal voldoende cognitieve ontwikkeling • Volgens de meeste leraren, schoolleiders en leden van de commissie voor de begeleiding in het speciaal onderwijs die betrokken waren bij ons onderzoek naar de gevolgen van corona voor het onderwijs, vielen de risico's als gevolg van de coronapandemie op cognitief gebied mee. De meeste leerlingen konden zich in de periodes van onlineonderwijs voldoende in de kernvakken blijven ontwikkelen. Het merendeel van de bevroegde leerlingen bevestigde dit beeld. Ze gaven aan weinig leerachterstand te ervaren of voldoende hulp te krijgen om eventuele achterstanden in te halen. Volgens de bevroegde leraren waren er ook leerlingen die juist boven verwachting presteerden. Minder prikkels bij het afstandsonderwijs en een toegenomen betrokkenheid van ouders bij het onderwijs van hun kind waren vaak genoemde verklaringen voor deze versnelde ontwikkeling (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

Toch ook wel zorgen over leervertraging • Ruim de helft van de schoolleiders van de scholen voor speciaal onderwijs benoemde kleine risico's voor de cognitieve ontwikkeling van de leerlingen. Ze zagen vooral risico's bij lezen, maar ook bij taal en rekenen. Een kwart van de schoolleiders zag grotere risico's (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Deze zorgen over leervertraging bleken opnieuw bij de start van schooljaar 2021/2022 uit de resultaten van het eerste deelonderzoek implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs (Cuppen et al., 2021).

Voortgezet speciaal onderwijs

Staatsexamens blijven favoriet • Elk jaar doen leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs met het uitstroomprofiel vervolgonderwijs examen. De meest gebruikte mogelijkheid is om leerlingen staatsexamen te laten doen. In 2021 deden in totaal 2.426 leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs een volledig examen. Van deze leerlingen deed twee derde deel staatsexamen (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Een tweede route is dat leerlingen als extraneus examen doen via een regeling met een reguliere school voor voortgezet onderwijs. Daarnaast zijn er 4 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs met een eigen examenlicentie die zelf het examen mogen afnemen. Er is nog een vierde mogelijkheid: examinering via het volwassenonderwijs (vavo). De inspectie heeft de indruk dat slechts enkele scholen hun leerlingen langs deze weg examen laten doen.

Staatsexamens vaak gespreid over meerdere jaren • In schooljaar 2020/2021 deden 3.667 leerlingen mee aan een of meer staatsexamen(s). Van deze groep gingen 1.591 leerlingen op voor een diploma (DUO, 2021); dat is minder dan de helft. Een aanzienlijk deel van de staatsexamenleerlingen doet het examen gespreid over meerdere jaren, waarbij ze elk jaar examen doen in een paar vakken. Ongeveer 40 procent van de behaalde deelcertificaten lag op het niveau van vmbo-theoretische leerweg en ruim een kwart op havo- of vwo-niveau. Nog eens 30 procent van de deelcertificaten lag op het niveau van vmbo-basis/kader of de gemengde leerweg. Deze leerlingen volgen ook praktijkvakken, maar kunnen daarin geen staatsexamen doen. De school moet dan regelen dat de leerlingen voor de praktijkvakken als extraneus bij een reguliere school voor voortgezet onderwijs examen doen. Op deze wijze kunnen de leerlingen een diploma halen. Scholen voor voortgezet speciaal onderwijs moeten hierbij op de medewerking van een school voor regulier voortgezet onderwijs kunnen rekenen.

Hogere slagingspercentages • Van de leerlingen die in schooljaar 2020/2021 opgingen voor een diploma via het staatsexamen, slaagde 90 procent. Dit slagingspercentage lag, net als in 2019/2020, hoger dan in voorgaande jaren. De aangepaste examenregels, zoals de duimregeling (het wegstrepen van 1 niet-kernvak bij de diploma-uitslagbepaling), het tweede tijdvak en een extra herkansingsmogelijkheid speelden daarbij waarschijnlijk een rol. Zo slaagde 17 procent van de leerlingen voor een staatsexamen op vmbo-g/t-niveau, mede dankzij de duimregeling (DUO, 2021). Ook het slagingspercentage van de extraneus-examenkandidaten en van examenkandidaten op scholen voor voortgezet speciaal onderwijs met een eigen examenlicentie was dit jaar weer hoger dan in de schooljaren vóór 2019/2020 en bedroeg 98 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

In het voortgezet speciaal onderwijs neemt de uitstroom op niveau af • Volgens de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs zelf heeft gemiddeld 75 procent van alle schoolverlaters van schooljaar 2020/2021 het te verwachten uitstroomniveau gehaald (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Hiermee wordt de inspectienorm van minimaal 75 procent maar net behaald. Er is reden tot zorg, omdat dit het laagste aandeel leerlingen is dat op niveau uitstroomt sinds de invoering van de ontwikkelingsperspectieven in 2015. Daarbij groeit het aandeel leerlingen dat onder het ontwikkelingsperspectief uitstroomt ten opzichte van het aandeel leerlingen dat boven het ontwikkelingsperspectief uitstroomt. Wanneer de leerlingen conform verwachting uitstromen, hebben zij doorgaans de doelen op de kernvakken, meestal Nederlandse taal en rekenen/wiskunde, behaald. Net als in het speciaal onderwijs is ook voor een deel van de leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs vooral de bereikte sociaal-emotionele ontwikkeling doorslaggevend.

Risico's voor cognitieve ontwikkeling vielen mee • Ook in het voortgezet speciaal onderwijs leken de risico's als gevolg van de coronapandemie op cognitief gebied mee te vallen. Dat was tenminste het beeld van de meeste leraren, schoolleiders en leden van de commissie voor de begeleiding van de dertig scholen in het voortgezet speciaal onderwijs die betrokken waren bij ons onderzoek naar de gevolgen van corona voor het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Volgens hen kon het merendeel van de leerlingen zich in de periodes van onlineonderwijs voldoende op de kernvakken blijven ontwikkelen. De meeste bevroegde leerlingen gaven aan weinig leerachterstand te ervaren of voldoende hulp te krijgen om eventuele achterstanden in te halen. De bevroegde leraren zeiden dat er leerlingen waren die in die tijd juist boven verwachting presteerden. Minder prikkels bij het afstandsonderwijs, een betere concentratie van de leerling, een toegenomen zelfstandigheid en meer betrokkenheid van ouders waren vaak genoemde verklaringen voor deze gunstige ontwikkeling.

Zorgen over leervertraging wisselend ervaren • Ongeveer 57 procent van de bevroegde schoolleiders van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs had wel enige zorgen over leervertraging, vooral over het feit of hun leerlingen zich onder de corona-omstandigheden voldoende in de Nederlandse taal, maar ook in rekenen/wiskunde konden ontwikkelen. Bijna 11 procent had hierover grotere zorgen (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Ook uit het eerste deelonderzoek implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs blijkt dat scholen zich zorgen maken over leerachterstanden (Cuppen et al., 2021). Er waren echter ook scholen die zeiden dat ze weinig zorgen hadden. Als redenen noemden ze dan bijvoorbeeld dat de leerlingen relatief snel weer fysiek les gekregen hadden en dat de zorgleerlingen, die ze meestal ook voor de coronapandemie al goed in beeld hadden, extra ondersteuning of toch op school les gekregen hadden.

Elke leerling kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken

Coronapandemie belemmerend voor de sociaal-emotionele ontwikkeling • Een groot deel van de bevroegde scholen zag door de coronapandemie risico's voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). In de periodes van onlineonderwijs kon de school voor de leerlingen niet de oefenplaats zijn waar ze bijvoorbeeld aan hun gedrag konden werken. Voor het leergebiedoverstijgend aanbod waren vaak geen passende online alternatieven te realiseren en de interactie met andere leerlingen bleef veelal beperkt tot digitale ontmoetingen. Ook nadat het onderwijs op school weer was opgestart, waren die oefenmomenten beperkter dan vóór de crisis. Het

afstand houden, de kleinere groepen en het werken in bubbels, lieten minder toe dat leerlingen in de omgang met elkaar ook zichzelf leerden kennen.

Bij leraren en schoolleiding zorgen over welbevinden van leerlingen • De schoolleiders, leden van de commissie voor de begeleiding en leraren met wie we spraken, maakten zich zorgen over het welbevinden van de leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Van de leraren in het speciaal onderwijs gaf een ruime meerderheid aan zich zorgen te maken over enkele leerlingen in hun groep. In het voortgezet speciaal onderwijs zei bijna de helft van de leraren dat er in hun groep een kwart of meer leerlingen waren van wie ze het welbevinden zorgelijk vonden. Het ging dan vaak om leerlingen met een complexe thuissituatie, waarbij de coronapandemie de al bestaande problemen versterkt had. Ook uit ander onderzoek komt het beeld naar voren dat meer dan de helft van de scholen zich veel zorgen maakt om het welbevinden van de leerlingen (Cuppen et al., 2021).

Risico's voor de ontwikkeling van leervoorwaarden in het speciaal onderwijs • Schoolleiders en leden van de commissie voor de begeleiding uit het speciaal onderwijs noemden ook risico's voor de ontwikkeling van leervoorwaarden. Het ging dan vooral om risico's voor het taakgericht werken, gevolgd door concentreren, gemotiveerd werken en zelfstandig werken (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). Deze risico's waren het grootst bij kinderen uit de onderbouw die zich vóór de coronacrisis op dit gebied nog weinig ontwikkeld hadden.

Minder kansen om werknemers- en arbeidsvaardigheden te ontwikkelen • De leerlingen in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel konden door de coronapandemie minder aan werknemers- en arbeidsvaardigheden werken (Inspectie van het Onderwijs, 2021e). De praktijkvorming, interne en externe stages die meestal onderdeel zijn van een traject van loopbaanoriëntatie en -begeleiding, konden vaak niet normaal doorgaan. Of externe stages konden plaatsvinden hing vooral af van de sector waarin de leerlingen stage liepen. Met name in de horeca en in de sector zorg en welzijn gingen de stages niet door. Zolang de coronapandemie aanhoudt, blijft dit knelpunt bestaan.

Elke leerling draagt bij aan de sociale samenhang in de samenleving

Geen beeld van effecten socialisatie-aanbod • Inspecteurs zien dat scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs in hun curriculum meestal voldoende aandacht hebben voor de sociale en maatschappelijke ontwikkeling van hun leerlingen. Ze zetten het aanbod en de onderwijsactiviteiten die de leergebieden overstijgen echter niet altijd planmatig en doelgericht in. Er bestaat geen landelijk beeld van de eindresultaten die de leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs bereiken op het gebied van sociale en maatschappelijke ontwikkeling. Bij onderzoeken naar opbrengsten die de inspectie in 2019 en 2021 uitvoerde, bleken ook individuele scholen de bereikte competenties op deze ontwikkelingsgebieden vaak niet of slechts in beperkte mate te kunnen laten zien.

Elke leerling slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt

Speciaal onderwijs

Bijna alle leerlingen in het speciaal onderwijs krijgen schooladvies • Van scholen voor speciaal onderwijs wordt verwacht dat zij iedere leerling een schooladvies geven. In het schooladvies geeft de school aan of de leerling naar het regulier voortgezet onderwijs kan uitstromen of aangewezen is op het voortgezet speciaal onderwijs. Wanneer de leerling uitstroomt naar het regulier voortgezet onderwijs of naar het uitstroomprofiel vervolgonderwijs binnen het voortgezet speciaal onderwijs, adviseert de school ook over het niveau van voortgezet onderwijs. Het aantal geregistreerde schooladviezen is gestegen van 3.989 in 2020 naar 4.668 in 2021 (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Dat betekent dat bijna alle 5.025 leerlingen die vanuit het speciaal onderwijs naar vervolgonderwijs doorstroomden een schooladvies kregen en dat scholen dit advies ook registreerden.

Adviezen van school en toets lopen uiteen • Bij de eerste verplichte afname van een eindtoets valt het op dat het schooladvies van de school en het advies van de toets vaak verschillen. Bij een derde van de

leerlingen heeft de school een hoger advies gegeven dan de eindtoets aangeeft. Bij ongeveer 40 procent van de leerlingen adviseert de school juist een lager niveau van vervolgonderwijs dan uit de eindtoetscore volgt. Meestal betreft het verschil een half niveau (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Dat houdt in dat een leerling bijvoorbeeld in plaats van een advies vmbo-t/havo een vmbo-t-advies krijgt.

Weinig bijstellingen van het schooladvies • Wanneer het toetsadvies hoger is dan het initiële schooladvies, heeft een leerling recht op heroverweging van het schooladvies. Bij 19 procent van de leerlingen bij wie sprake was van een heel niveau verschil tussen de adviezen is het advies bijgesteld (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Reguliere basisscholen stelden in deze gevallen het schooladvies vaker bij, namelijk bij 47 procent van de leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022b).

Kansrijk adviseren is aandachtspunt • Scholen in het speciaal onderwijs beschikken naast het schooladvies nu ook over objectieve resultaatgegevens van schoolverlaters. Dit noodzaakt hen om de komende jaren kritisch naar hun schooladviezen te kijken. Het lijkt erop dat sommige scholen de adviezen soms (te) voorzichtig formuleren of bij voorkeur voor doorstroom naar voortgezet speciaal onderwijs kiezen, mogelijk omdat zij de leerlingen vanwege hun beperkingen niet willen overvragen. Het zijn echter jonge kinderen die optimale kansen moeten krijgen om hun cognitieve mogelijkheden verder te ontwikkelen, zo mogelijk in het regulier voortgezet onderwijs. Het is een opdracht voor het regulier vervolgonderwijs om hiervoor een stimulerende, ondersteunende omgeving te realiseren. Overigens zijn er ook leerlingen die van hun school juist een hoger advies krijgen dan dat van de eindtoets. Dat wijst erop dat scholen ook kansrijk adviseren.

Afname tussentijdse uitstroom van speciaal naar regulier onderwijs • Een deel van de leerlingen in het speciaal onderwijs stroomt tussentijds uit naar het (speciaal) basisonderwijs. Op 1 oktober 2021 staan 1.282 leerlingen in het (speciaal) basisonderwijs ingeschreven die een jaar eerder nog in het speciaal onderwijs zaten. Naar verhouding verlieten in schooljaar 2020/2021 iets minder leerlingen tussentijds het speciaal onderwijs dan in de 3 voorgaande jaren. Ook wanneer we het aantal leerlingen uit het speciaal onderwijs dat zich een paar jaar later in het basisonderwijs of speciaal basisonderwijs bevindt, afzetten tegen het aantal leerlingen dat zich dan in het speciaal onderwijs bevindt, ontstaat het beeld van een afnemende tussentijdse uitstroom naar regulier onderwijs. In schooljaar 2017/2018 stroomde 5,6 procent van de leerlingen in het speciaal onderwijs tussentijds uit naar het basisonderwijs of speciaal basisonderwijs, in schooljaar 2020/2021 is dat 4,8 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

Aandeel uitstromers naar voortgezet speciaal onderwijs toegenomen • De meeste leerlingen die tot het einde in het speciaal onderwijs verblijven, stromen daarna door naar het voortgezet speciaal onderwijs. Het aandeel uitstromers naar het voortgezet speciaal onderwijs is ook in 2021 weer toegenomen, terwijl het aandeel leerlingen dat uitstroomt naar regulier vmbo, havo of vwo daalde van 18,5 procent in schooljaar 2016/2017 naar 14,3 procent in schooljaar 2020/2021. De uitstroom van speciaal onderwijs naar praktijkonderwijs blijft schommelen tussen de 5,3 en 5,9 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Dat de uitstroom naar regulier onderwijs tussentijds en aan het einde blijft afnemen, is zorgwekkend in het licht van de ontwikkeling naar meer inclusief onderwijs.

Vaak duurzame overstap van speciaal naar regulier onderwijs • Zo'n 90 procent van de leerlingen in het speciaal onderwijs die tussentijds naar het regulier basisonderwijs uitstroomden, bevindt zich daar na 2 jaar nog steeds of zit intussen in het regulier voortgezet onderwijs. Voor uitstroom van het speciaal onderwijs naar speciaal basisonderwijs ligt het percentage na 2 jaar op ongeveer 85 procent. De bestending in beide situaties is 4 jaar later iets lager: rond de 83 procent bij uitstroom van speciaal onderwijs naar het regulier basisonderwijs en 75 procent van speciaal onderwijs naar het speciaal basisonderwijs. De overige leerlingen zijn teruggekeerd naar het speciaal onderwijs of doorgestroomd naar het voortgezet speciaal onderwijs. De bestending van leerlingen die aan het einde van het speciaal onderwijs uitstromen naar het regulier voortgezet onderwijs is na 2 jaar 85 en na 4 jaar 79 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Voor een deel van de leerlingen blijkt de overstap naar regulier onderwijs niet duurzaam te zijn. Dit hangt onder andere samen met omstandigheden van de leerling en/of zijn omgeving, die de school niet kan beïnvloeden.

Voortgezet speciaal onderwijs

Dalende uitstroom vanuit voortgezet speciaal naar regulier onderwijs • Net als in het speciaal onderwijs daalt ook in het voortgezet speciaal onderwijs het aantal leerlingen dat tussentijds naar het regulier onderwijs uitstroomt, van ruim 1.100 leerlingen in schooljaar 2016/2017 naar iets minder dan 700 leerlingen in schooljaar 2020/2021. Ook wanneer we het aantal leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs dat zich een paar jaar later in het voortgezet onderwijs of praktijkonderwijs bevindt, afzetten tegen het aantal leerlingen dat zich dan in het voortgezet speciaal onderwijs bevindt, ontstaat het beeld van een afnemende tussentijdse uitstroom naar regulier onderwijs. In schooljaar 2016/2017 stroomde 4,1 procent van de leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs tussentijds uit naar voortgezet onderwijs of praktijkonderwijs, in schooljaar 2020/2021 is dat 2,4 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

Doorstroom naar middelbaar beroepsonderwijs stijgt • Leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs die uitstromen naar vervolgonderwijs stromen het vaakst uit naar het middelbaar beroeps-onderwijs. In schooljaar 2017/2018 stroomden 6.193 studenten die ooit op het voortgezet speciaal onderwijs zaten het middelbaar beroepsonderwijs in; in schooljaar 2021/2022 ging het om 6.469 studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Deze groep stroomt relatief vaker in op niveau 1 of 2, dan op niveau 3 of 4, waarbij de instroom in een opleiding op niveau 1 drempelloos is. Dit verschil in instroom is de afgelopen 5 jaar constant gebleven.

Uitval in middelbaar beroepsonderwijs is hoog • Van de leerlingen die doorstromen naar een entree-opleiding haalt ongeveer 60 procent daar geen diploma. Ook op niveau 2 haalt minder dan de helft een diploma. Bij niveau 3 stroomt ongeveer een kwart van de mbo-studenten met een achtergrond in het voortgezet speciaal onderwijs ongediplomeerd uit en bij niveau 4 ongeveer 30 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Sommige scholen voor voortgezet speciaal onderwijs bieden de entreeopleiding binnen de eigen school aan, in samenwerking met het middelbaar beroepsonderwijs. Een deel van de leerlingen volgt deze route omdat de school voor voortgezet speciaal onderwijs geen examentraject heeft ingericht om een vmbo-basis/kader-diploma te behalen. Dat is niet de bedoeling. Als leerlingen in staat zijn om een vmbo-diploma te halen, dan moet de school daarvoor de mogelijkheid bieden.

Arbeidsmarkt trekt aan, maar niet voor laagopgeleiden • De gemiddelde baankansen van starters hebben zich na de eerste lockdown hersteld tot op het niveau van voor de coronapandemie, maar dat geldt niet voor groepen jongeren die ook voorafgaand aan de coronapandemie al een lage baankans hadden. Een uitstroomer van het voortgezet speciaal onderwijs had voor de coronacrisis ongeveer 15 procent kans om binnen 4 maanden na schoolverlaten een baan te vinden. In januari 2021 daalde die kans met een procentpunt. In juni 2021 was de baankans voor vso-jongeren die 9 maanden daarvoor waren uitgestroomd met 2 procentpunten gedaald (Bussink et al., 2021).

Arbeidsmarktgericht profiel leidt niet direct tot werk • Al jaren stellen we vast dat veel leerlingen in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel niet uitstromen naar werk. Dat geldt ook voor het cohort dat uitstroomde in het schooljaar 2019/2020: minder dan een kwart heeft direct na uitstroom een baan. Ook heeft een kwart na schoolverlaten geen baan en evenmin een uitkering. Nog eens 18 procent heeft geen baan maar wel een uitkering. Van eerdere cohorten weten we dat het aantal jongeren zonder werk en zonder uitkering enkele jaren na uitstroom daalt (tabel 4.1b). Bijna de helft (46 procent) van de groep jongeren die in 2016 uitstroomden uit het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel is 3 jaar later in een vorm van vervolgonderwijs terechtgekomen. Het aantal jongeren met een baan, al dan niet met uitkering, is ook toegenomen, naar 22 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

Het arbeidsmarktgerichte profiel werkt niet zoals bedoeld • De leerlingen in de uitstroomprofielen arbeid en dagbesteding zijn vanwege hun beperking uitgezonderd van de kwalificatieplicht. Het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel biedt dus eindonderwijs en is niet bedoeld voor doorstroom naar vervolgonderwijs. De praktijk laat echter een andere werkelijkheid zien. In schooljaar 2019/2020 stroomde de grootste groep leerlingen (34 procent) in het arbeidsmarktgerichte profiel uit naar een vervolgopleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Voor een deel gaat het om jongeren die geen baan kunnen vinden en besluiten om verder te leren. Inspecteurs horen van scholen dat er ook

Tabel 4.1b Positie op de arbeidsmarkt in oktober in het jaar van uitstroom en 3 jaar later, uitstromers 2015/2016 (in percentages, n=10.440).

		Uitstroomprofiel arbeidsmarkt		Uitstroomprofiel vervolgonderwijs		Uitstroomprofiel dagbesteding	
		2016	2019	2016	2019	2016	2019
Doorstroom naar vervolgonderwijs		35,8	46,0	72,5	82,8	4,2	6,5
Uitstroom:	Werknemer	15,6	17,1	6,3	5,2	3,7	5,6
	Werknemer en uitkering	4,3	4,7	0,4	0,6	2,3	2,8
	Uitkering	24,5	27,2	5,3	8,2	73,5	82,7
	Geen werk geen uitkering	19,9	5,0	15,6	3,3	16,3	2,3

Bron: CBS (2021)

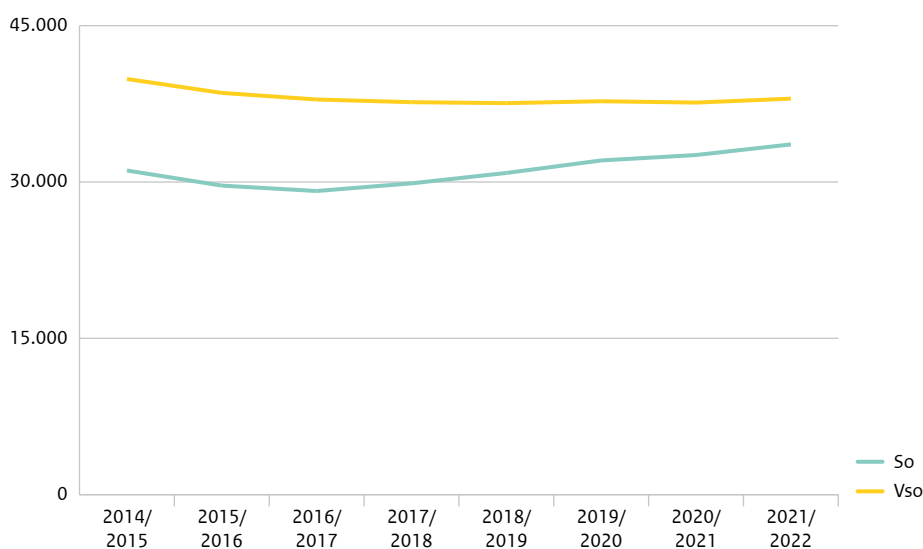
jongeren zijn die nog niet willen werken of die stoppen met werken en verder willen leren, al dan niet tegen het advies van de school in. Als de doorstroom naar vervolgonderwijs stevast zo groot is, roept dit de vraag op of de bedoeling van dit uitstroomprofiel niet moet worden herzien. Het aanbod van de scholen dient misschien meer te worden gericht op het perspectief vervolgonderwijs of op toeleiding naar een combinatie van werk en leren.

Elke leerling krijgt een passend aanbod en gelijke kansen

Leerlingenpopulatie

(Voortgezet) speciaal onderwijs blijft groeien • Vanaf schooljaar 2017/2018 nam het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs ieder jaar toe en in 2021 opnieuw met ruim 1.000 leerlingen (figuur 4.1a). In het voortgezet speciaal onderwijs bleef het leerlingenaantal in de afgelopen jaren redelijk constant, maar in 2021 kwamen er weer bijna 400 leerlingen bij. Op 1 oktober 2021 telde het (voortgezet) speciaal onderwijs in totaal 71.606 leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Daarmee is het punt bereikt dat er weer meer leerlingen in het speciaal onderwijs ingeschreven staan dan bij de invoering van de Wet passend onderwijs in 2014. Het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs blijft daar

Figuur 4.1a Aantal leerlingen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs in de jaren 2014/2015-2021/2022*



*voorlopige gegevens

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022c)

onder. Nader onderzoek is nodig om vast te stellen of de groei vooral komt door een toegenomen instroom van leerlingen of ook het gevolg is van een langer verblijf. Dat geldt ook voor de vraag of, en zo ja waarom, die instroom bij sommige samenwerkingsverbanden en scholen sterker toeneemt dan bij andere. Daarnaast roepen deze cijfers, net als bij de afgenomen uitstroom naar regulier onderwijs, de vraag op of in het onderwijsveld voldoende ontwikkeling plaatsvindt naar meer inclusief onderwijs.

Aandeel cluster 2 weer iets afgenomen • Waar in de afgelopen jaren cluster 2 nog bijdroeg aan de groei van met name het speciaal onderwijs, vooral door de toename van leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis, is de groei in het (voortgezet) speciaal onderwijs in 2021 alleen toe te wijzen aan cluster overig (voormalig cluster 3 en 4). Het aandeel cluster 1-leerlingen blijft constant en het aandeel cluster 2-leerlingen is iets afgenomen en maakt nu in het speciaal onderwijs iets minder dan 20 procent en in het voortgezet speciaal onderwijs iets meer dan 4 procent uit (tabel 4.1c) (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Dit beeld weerspiegelt het streven van veel scholen voor cluster 1 en 2 om leerlingen waar mogelijk regulier onderwijs te laten volgen, al dan niet met ambulante begeleiding.

Tabel 4.1c Percentage leerlingen in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs naar cluster in de jaren 2017/2018-2021/2022 (n 2021/2022=71.606)

		2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022*
Speciaal onderwijs	Cluster 1	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
	Cluster 2	20,7	20,9	20,4	20,4	19,7
	Cluster overig	78,4	78,2	78,7	78,7	79,5
Voortgezet speciaal onderwijs	Cluster 1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
	Cluster 2	5,4	5,0	4,6	4,4	4,2
	Cluster overig	93,8	94,2	94,6	94,8	95,1

*voorlopige gegevens

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022c)

Ambulante begeleiding door cluster 1 en 2 • Instellingen voor leerlingen met een visuele, auditieve of communicatieve beperking (cluster 1 en 2) hebben een wettelijke taak om leerlingen in het regulier onderwijs en in speciale scholen van cluster overig te begeleiden. Vanuit cluster 1 werden in 2021 bijna 2.400 leerlingen ambulant begeleid in het funderend onderwijs. Daarbij ging het om 983 leerlingen in het (speciaal) basisonderwijs, 587 leerlingen in het voortgezet onderwijs en 798 leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, uitgezonderd cluster 1. Vanuit cluster 2 werden in 2021 bijna 7.000 leerlingen in het (speciaal) basisonderwijs ambulant begeleid. Na jaren van sterke toename daalde dit aantal in 2021 ten opzichte van het jaar daarvoor, toen het ruim 7.500 leerlingen met ambulante begeleiding betrof. In het voortgezet onderwijs kregen 1.450 leerlingen begeleiding vanuit cluster 2 (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

Maatwerk en samenwerking

Inspecties onderzoeken integraal aanbod onderwijs en zorg • Sommige leerlingen hebben niet genoeg aan de onderwijsondersteuning en -begeleiding van een (speciale) school. Voor hen kan een onderwijszorgarrangement (OZA) uitkomst bieden. Het kenmerk van een OZA is een integraal aanbod van onderwijs en zorg. De Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd verkenden samen bij twintig OZA's welke factoren bijdragen aan het voorkomen van uitval van leerlingen in het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs & Inspectie Gezondheid en Jeugd, 2021).

Op tijd inschakelen onderwijszorgarrangement is voorwaarde voor succes • Er zijn verschillende voorwaarden om uitval van leerlingen te voorkomen. Zo moeten leraren tijdig durven en kunnen erkennen dat ze een leerling niet kunnen bieden wat hij nodig heeft. Ook moet het samenwerkingsverband snel betrokken zijn en sturen op adequate interventie die op de leerling en zijn context is gericht. Medewerkers moeten leren om specifieke hulpvragen van leerlingen op tijd te signaleren en dan de juiste expertise in te schakelen. Bovendien zouden gemeenten jeugdhulp preventief moeten inzetten, zowel binnen een OZA als binnen een school (Inspectie van het Onderwijs & Inspectie Gezondheid en Jeugd, 2021).

Gezamenlijke verantwoordelijkheid en samenwerking nodig • Gezamenlijke verantwoordelijkheid en samenwerking tussen onderwijs, zorg en gemeenten zijn volgens de geraadpleegde betrokkenen eveneens essentieel om thuiszitten van leerlingen tegen te gaan. Wanneer een leerling perspectief heeft op terugkeer naar een meer reguliere schoolsetting, is het belangrijk dat de school waar deze leerling ingeschreven staat, zich verantwoordelijk blijft voelen (Inspectie van het Onderwijs & Inspectie Gezondheid en Jeugd, 2021).

Onderwijszorgarrangement vraagt flexibiliteit in wet- en regelgeving • Volgens de betrokkenen van de onderzochte OZA's zijn er factoren die het starten van een maatwerktraject en het motto één kind, één plan belemmeren. Zo is het wettelijk niet mogelijk om onderwijs op een andere locatie dan een school te verzorgen. Ook ervaren betrokkenen problemen bij het uitwisselen van gegevens tussen zorg en onderwijs. Bovendien wordt de gescheiden bekostiging van onderwijs en zorg als een belangrijk knelpunt genoemd voor het realiseren van een integraal onderwijszorgarrangement. Ingewikkeldheden rondom regelgeving en financiering zouden niet in de weg moeten staan wanneer een OZA uitgaat van de behoeften van de leerling (Inspectie van het Onderwijs & Inspectie Gezondheid en Jeugd, 2021). In opdracht van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn daarom nu vijftien proeftuinen toegestaan waarbij de ruimte in de huidige wet- en regelgeving optimaal kan worden benut.

1.121 aanvragen afwijking onderwijstijd • De Beleidsregel inzake het instemmen met afwijking onderwijstijd biedt scholen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs de mogelijkheid om voor een leerling de onderwijstijd tijdelijk te verminderen. In het schooljaar 2020/2021 werden 1.121 aanvragen bij de inspectie ingediend voor instemming met afwijking van de onderwijstijd voor een leerling in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Dat zijn er bijna 300 meer dan in schooljaar 2019/2020 (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Bij de aanvragen is het niet altijd duidelijk of er, in samenspraak met ouders, een ingroeiplan is opgesteld om de onderwijstijd (weer) uit te breiden. Slechts 40 procent van de bevroegde scholen geeft aan dat volledige ingroei vaak of altijd lukt. Sommige scholen doen veel aanvragen en andere scholen geen enkele. Tijdens schoolbezoeken en via meldingen merken we dat niet altijd gericht aan de opbouw van de onderwijstijd wordt gewerkt. Wanneer uitbreiding van onderwijstijd voor de leerling mogelijk is, is dit van belang, om structureel geheel of gedeeltelijk thuiszitten te voorkomen.

Meer experimenten regulier-speciaal Sinds 2018 kunnen samenwerkende scholen voor speciaal en regulier onderwijs gebruikmaken van een experimenteerregeling van OCW. In 2021 zijn er 31 experimenten. Dat is een verdubbeling ten opzichte van het jaar ervoor. Deze toename hangt waarschijnlijk samen met de versoepeling van de regeling. Zo hoeven scholen niet meer toe te werken naar opheffing van een Basisregistratie Instellingennummer. In het merendeel van de experimenten gaat het om samenwerking tussen het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Intensieve samenwerking, ook in de experimenten, gaat niet vanzelf (De Boer & Tenback, 2021). Bepaalde randvoorwaarden, zoals gemeenschappelijke huisvesting en procesbegeleiding, en een duidelijke visie op inclusief onderwijs zijn cruciaal.

Meer samenwerking nodig tussen voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs • Bij symbiose volgen leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs een deel van hun onderwijsprogramma op een reguliere school voor voortgezet onderwijs. Inspecteurs komen op scholen voor voortgezet speciaal onderwijs wel symbiose-afspraken tegen, maar deze betreffen vooral de examens van leerlingen. Andere intensieve, structurele vormen van samenwerking zijn eerder uitzondering dan regel. Uit onderzoek naar inclusief onderwijs blijkt het animo hiervoor veel groter te zijn in het primair onderwijs dan in het voortgezet onderwijs (Van Veen & Van der Steenhoven, 2021a, 2021b). Voor scholen in het voortgezet speciaal onderwijs die leerlingen een breed aanbod willen bieden, is (intensieve) samenwerking met het regulier voortgezet onderwijs juist heel belangrijk. Verschillen in wetgeving, cao en bevoegdheden maken samenwerking tussen scholen voor regulier voortgezet onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs niet eenvoudig. Toch zijn er voorbeelden van geïntegreerde voorzieningen in één gebouw. Daarbij blijkt ook de rol van de gemeente belangrijk. Die kan met een huisvestingsplan sturen op meer inclusief onderwijs (De Boer, 2020; Borggreve et al., 2021).

4.2 De school

Zicht op ontwikkeling

Weer zicht op de brede ontwikkeling van leerlingen • In de tweede helft van schooljaar 2019/2020 verstoorden de periodes van afstandsonderwijs niet alleen het onderwijsproces, maar ook het zicht op de brede ontwikkeling van de leerlingen. Uit interviews met scholen blijkt dat zij in schooljaar 2020/2021 weer de gebruikelijke procedures en instrumenten konden inzetten om zich een beeld te vormen van de sociaal-emotionele en cognitieve ontwikkeling van de leerlingen. Het ging dan vooral om observaties door leraren, de afname van methodeonafhankelijke en methodeafhankelijke toetsen en evaluaties van ontwikkelingsperspectieven door de commissie voor de begeleiding. Daarnaast vonden er, vaker dan voor de coronacrisis, gesprekken met ouders plaats, meestal telefonisch of online. Na evaluatie van de ontwikkelingsperspectieven werd een eventuele bijstelling ervan vaker uitgesteld om leerlingen langer de kans te geven een zo hoog mogelijk uitstroomniveau te realiseren (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

Onderwijskwaliteit

Leerlingen tevreden over onderwijs in coronatijd • Een niet-representatieve groep leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs gaf hun school gemiddeld een 6,8 voor het onderwijs tijdens de coronacrisis. Bij leerlingen in het speciaal onderwijs was het gemiddelde een 7,8. Volgens de leerlingen namen hun scholen allerlei maatregelen om het onderwijs goed bij hun onderwijsbehoeften en ontwikkeling te laten aansluiten. De helft van de leerlingen gaf bijvoorbeeld aan dat er laptops of tablets beschikbaar waren om (thuis) mee te werken. Ook goede digitale lessen, meer tijd voor toetsen, extra materiaal om te oefenen met leerstof en examentraining waren maatregelen die vaker genoemd werden (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

Aanpassingen in het onderwijs • Op veel scholen kreeg de digitalisering van het onderwijs een boost door de coronacrisis. Het personeel was trots op de grote en snelle stappen die zijn gemaakt in het digitale onderwijs, zowel tijdens het afstandsonderwijs als bij het onderwijs op school. Scholen vonden het lastig te benoemen welke aanpassingen van het onderwijs nog meer voortkwamen uit de coronacrisis en welke niet. Leraren in het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn het immers gewend om het onderwijs voortdurend aan te passen en af te stemmen op de verschillende onderwijsbehoeften van leerlingen. Schoolleiders, leden van de commissie voor de begeleiding en leraren gaven aan dat er met name extra aandacht was voor het welbevinden van de leerlingen, de kwaliteit van het online lesgeven, het aanleren van kernvakken en differentiatie en examentraining. Een derde van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs zei extra onderwijstijd te realiseren (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

Afstandsonderwijs maakt onderwijsaanbod schraler • De inspectie deed van november 2020 tot en met maart 2021 onderzoek naar de kwaliteit van het afstandsonderwijs. Inspecteurs keken mee bij 41 onlinelessen van 20 scholen. De kwaliteit van de lessen leek over het algemeen voldoende. Leraren moesten in korte tijd leren om lessen anders te organiseren en voor te bereiden. Dit kostte tijd en zorgde voor een hogere werkdruk, maar ook voor veel creativiteit. Het aanbod tijdens het afstandsonderwijs bleek schraler, beperkt tot de theoretische vakken en dan vaak tot die onderdelen waarvoor digitaal lesmateriaal beschikbaar is. Leraren haalden soms alles uit de kast om het onderwijs toch aantrekkelijk en interactief te maken en goed contact met alle leerlingen te houden (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

Coronacrisis van invloed op onderwijs in gesloten setting • Tijdens de lockdownperiodes is het onderwijs aan jongeren in de gesloten jeugdzorginstellingen (GJI's) en justitiële jeugdinstellingen (JJI's) zo goed als mogelijk doorgegaan. Dit bleek uit een belronde van de inspectie. De leraren van deze scholen waren over het algemeen tevreden over de samenwerking met het personeel van de leefgroep. In een aantal gevallen verzorgden de leraren samen met de groepsleiding het onderwijs op de leefgroepen. Daardoor ontstond een intensieve samenwerking en wederzijds begrip voor elkaars werkwijze en voor de programma's die leraren en de groepsleiding aanbieden. Maar er waren ook knelpunten. Vooral wanneer er sprake was van een hoog ziekteverzuim, veel verloop en tijdelijk personeel bij de partner van jeugdzorg en justitie, stond de samenwerking onder druk.

Kenmerken van stimulerend lesklimaat en goed klassenmanagement vaak zichtbaar • In het schooljaar 2020/2021 voerde de inspectie een onderzoek uit naar effectieve leskenmerken bij taal, rekenen en wereldoriëntatie in het speciaal onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Inspecteurs namen in de lessen de effectieve leskenmerken veel minder vaak waar dan de leraren. Dit verschil kan komen doordat leraren niet, zoals de inspecteurs, getraind waren in het gebruik van het observatie-instrument. Zowel de inspecteurs als de leraren zagen relatief vaak kenmerken van een veilig en stimulerend lesklimaat en van een goed klassenmanagement.

Instructie, afstemming en zelfregulerend leren kunnen beter • Kenmerken van effectieve instructie werden minder vaak gezien. Zo vertellen leraren hun leerlingen vaak niet waarom zij iets gaan leren en geven ze geen samenvatting aan het einde van de les. Dat geldt ook voor scholen die aangeven het directe instructiemodel te hanteren. De afstemming van de lesstof op het niveau van de leerlingen kan eveneens beter, vooral bij leerlingen die de lesstof al begrijpen. Ook stellen leraren weinig denkvragen. Zowel de inspecteurs als de leraren zagen weinig kenmerken van zelfregulerend leren. Deze kenmerken, zoals leren leren, zijn juist heel belangrijk voor leerlingen in het speciaal onderwijs. Toch zagen inspecteurs nauwelijks dat leraren hun leerlingen lieten nadenken over wat ze niet goed begrijpen en wat ze nog nodig hebben om dat wel te leren. De leskwaliteit tussen leraren verschilt overigens. Ondanks hun positievere oordelen zagen ook veel leraren ruimte voor verbetering, met name bij instructie en zelfregulerend leren (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

Schoolklimaat

Minder schorsingen gemeld • Scholen zijn verplicht om schorsingen die langer duren dan 1 dag te melden bij de inspectie. In het schooljaar 2020/2021 meldden de scholen 765 schorsingen: in het voortgezet speciaal onderwijs ging het om 647 en in het speciaal onderwijs om 118 leerlingen. Het aantal schorsingsmeldingen is de afgelopen 2 schooljaren ongeveer een kwart lager dan in voorgaande jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Dit heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met de periodes van schoolsluiting als gevolg van de coronacrisis.

Meldingen bij vertrouwensinspectie • Ouders, leerlingen, docenten, directies en besturen, maar ook vertrouwenspersonen, kunnen vertrouwensinspecteurs raadplegen als zich in of rond de school (ernstige) problemen voordoen op het gebied van seksuele intimidatie en seksueel misbruik, psychisch en fysiek geweld of discriminatie en radicalisering. In het schooljaar 2020/2021 kwamen er 87 meldingen over het (voortgezet) speciaal onderwijs binnen bij de vertrouwensinspecteurs. In schooljaar 2019/2020 waren dat er 92. In verband met de perioden van schoolsluiting zijn beide aantallen niet goed te vergelijken met eerdere jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2021d).

Scholen moeten veiligheid leerlingen beter monitoren • In het eerste jaar van de coronacrisis hebben veel scholen de afname van een verplichte veiligheidsmonitor uitgesteld, omdat het door de schoolsluiting moeilijk was om de veiligheid op school goed in kaart te brengen. Scholen moeten de uitkomsten van een veiligheidsmonitor naar de inspectie sturen. Scholen leveren deze gegevens op verschillende manieren aan, waardoor het niet mogelijk is om een totaalbeeld te geven. Uit een evaluatie van de wet Veiligheid op school komt naar voren dat een kwart van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs de sociale veiligheid slechts eens in de twee jaar monitort. Dit baart zorgen, omdat de meting minimaal jaarlijks moet gebeuren (Wartenbergh-Cras et al., 2021). Inspecteurs nemen ook waar dat scholen de veiligheid niet bij alle leerlingen monitoren, maar bijvoorbeeld alleen bij leerlingen in de bovenbouw. Ook hiervoor krijgen scholen een herstelopdracht. Monitoring van de sociale veiligheid in het (voortgezet) speciaal onderwijs vraagt vaak om maatwerk. Soms is een schriftelijke vragenlijst niet mogelijk en is een mondelinge, individuele afname een alternatief. Bij leerlingen met een ernstige meervoudige beperking verloopt de veiligheidsbeleving altijd via intermediairs, zoals ouders, leraren of zorgverleners.

Ontbrekende Verklaringen Omtrent het Gedrag • In 2020 kregen 15 besturen een opdracht tot onmiddellijk herstel, omdat de accountant van het bestuur in het verslag van bevindingen had aangegeven dat een of meerdere Verklaringen Omtrent het Gedrag (VOG) ontbraken. In totaal ging het om 43 ontbrekende verklaringen. Van 15 besturen zijn 33 VOG's alsnog ontvangen en bleken 10 medewerkers

reeds uit dienst te zijn. In 2019 ging het om 7 verklaringen die de inspectie pas na een herstelopdracht kreeg toegezonden.

Onderwijsresultaten

Monitoronderzoek naar onderwijsresultaten • In schooljaar 2020/2021 voerde de inspectie bij dertig scholen voor het voortgezet speciaal onderwijs een onderzoek uit om vast te stellen hoe deze scholen zich over de eindresultaten van hun schoolverlaters kunnen verantwoorden (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Het betreft de behaalde leerresultaten voor Nederlands, rekenen/wiskunde en Engels en de ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties. Een soortgelijk onderzoek vond ook in schooljaar 2018/2019 plaats bij dertig scholen voor speciaal onderwijs.

Geen niveau-eisen voor instroom in dagbesteding • In het uitstroomprofiel dagbesteding hanteert een meerderheid van de bevroegde scholen streefniveaus voor taal en rekenen (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Dit zijn niveaus op leerlijnen die richtinggevend zijn voor het aanbod, maar niet bedoeld zijn als beheersingsniveaus. Voor de instroom in de belevingsgerichte of activiteitgerichte dagbesteding zijn geen taal- of rekenniveaus vereist. Voor instroom in de arbeidsmatige dagbesteding kunnen wel bepaalde taal- of rekenvaardigheden nodig zijn. De uitstroommogelijkheden van de leerlingen in het uitstroomprofiel dagbesteding worden vooral bepaald door de ontwikkeling op de leergebiedoverstijgende doelen.

Eindniveau taal en rekenen meestal niet doorslaggevend voor uitstroom naar arbeid • De meeste scholen uit het onderzoek met leerlingen in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel hebben streefniveaus voor Nederlands en rekenen/wiskunde in de vorm van te behalen toetsniveaus, niveaus op leerlijnen en soms ook referentieniveaus (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Voor de uitstroom naar beschut werk of een vrij bedrijf is het eindniveau voor taal en rekenen meestal niet doorslaggevend. De leerlingen moeten vooral praktische, sociale en werknemersvaardigheden ontwikkeld hebben. Slechts een klein deel van de scholen heeft ook een streefniveau voor Engels. Bij de scholen in het arbeidsmarktgerichte profiel is het niet vanzelfsprekend dat het vak Engels tot het laatste leerjaar wordt aangeboden. Dit is een gemiste kans, omdat kennis van de Engelse taal in onze huidige samenleving steeds vaker vereist wordt of in ieder geval goed van pas komt.

Uitstroomprofiel vervolgonderwijs gericht op examen- en toelatingseisen • De scholen in het onderzoek met het uitstroomprofiel vervolgonderwijs geven aan dat de streefniveaus samenhangen met te bereiken examenresultaten om een diploma te kunnen behalen (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Het gaat dan om minimale en gemiddelde cijfers en om referentieniveaus. Anders dan bij de twee andere uitstroomprofielen van het voortgezet speciaal onderwijs zijn de resultaten op Nederlands, Engels en wiskunde in dit uitstroomprofiel doorslaggevend om een diploma te halen en naar het vervolgonderwijs te kunnen doorstromen. Voor instroom vanaf mbo niveau 2 gelden toelatingseisen.

Vaak geen apart beeld van leerresultaten schoolverlaters • De bevroegde scholen houden vaak via een leerlingvolgsysteem tot in het laatste leerjaar bij hoe leerlingen zich ontwikkelen op de vakken die dan nog aangeboden en getoetst worden. Zij gebruiken deze resultaten van het leerlingvolgsysteem om vast te stellen welke interventies op het niveau van de individuele leerlingen en op het niveau van de groep/school nodig zijn, zodat leerlingen hun perspectief kunnen waarmaken. Slechts enkele van de bevroegde scholen voor voortgezet speciaal onderwijs hebben de gewoonte om de eindresultaten van de groep schoolverlaters apart in beeld te brengen en af te zetten tegen een schoolnorm (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). De reden hiervoor is vaak dat het aantal schoolverlaters van één schooljaar en per leerroute te klein is om aan de eindresultaten conclusies te kunnen verbinden.

Andere data over wat schoolverlaters bereikt hebben • Veel scholen benutten wel andere data om conclusies te trekken over de resultaten van de schoolverlaters, zoals bijvoorbeeld zicht op de behaalde doelen voor praktijkvakken en arbeidsvaardigheden en op de behaalde stageresultaten. Bij het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel wordt bovendien het aantal behaalde branchegerichte certificaten in kaart gebracht. Bij het uitstroomprofiel vervolgonderwijs houden scholen bij hoeveel diploma's en (deel) certificaten de leerlingen behaald hebben.

Streefniveaus voor sociale, maar niet voor maatschappelijke competenties • De meeste scholen voor voortgezet speciaal onderwijs uit het onderzoek hanteren in alle drie de uitstroomprofielen streefniveaus voor de sociale competenties (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Om vast te stellen of de leerlingen de sociale competenties behalen, gebruiken de scholen leerlijnen en/of gestandaardiseerde instrumenten. Er zijn enkele voorbeelden van instrumenten voor het meten van maatschappelijke competenties, maar deze worden in het voortgezet speciaal onderwijs nog weinig gebruikt. Wel noemden de bevroegde scholen soms na te streven doelen op leerlijnen of te scoren werknemersvaardigheden die in relatie staan tot de ontwikkeling van maatschappelijke competenties. Het gaat dan vaak om data op het niveau van de individuele leerling. Scholen benutten ook andere data om conclusies te trekken over de ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties, zoals bestendigingsinformatie, uitslagen van hun veiligheidsmonitor en registraties van schorsingen en incidenten.

Kwaliteitscultuur

Vermindering welbevinden van leraren • Van de scholen die deelnamen aan het onderzoek naar de gevolgen van corona gaf 39 procent van de leraren in het speciaal onderwijs en 29 procent van de leraren in het voortgezet speciaal onderwijs aan dat hun welbevinden minder geworden was. Maatregelen waren soms onduidelijk of moeilijk uitvoerbaar en de vele aanpassingen van roosters en werkvormen kostten veel energie. Contacten met ouders en leerlingen liepen buiten schooltijd door, wat soms als verzwarend werd ervaren. Ook misten teamleden de normale professionele en collegiale uitwisseling, omdat ze elkaar vanwege de coronamaatregelen alleen op afstand en online konden ontmoeten (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

Taakverzwarend voor schoolleiders • Van de bevroegde schoolleiders vond in het speciaal onderwijs ruim een derde en in het voortgezet speciaal onderwijs 30 procent dat hun welbevinden erop achteruit was gegaan. Ze moesten steeds 'aan' staan en vaak in het weekend doorwerken om bijvoorbeeld nieuwe roosters te maken of ouders te informeren over een coronabesmetting. Bovendien vonden zij de werkdruk en stressverschijnselen bij het personeel zorgelijk. In het bijzonder hadden ze zorgen over het welbevinden van leraren vanwege een kwetsbare gezondheid van henzelf of hun familieleden. Ook de commissie voor de begeleiding kreeg er taken bij en dan met name in de contacten rond leerlingen in complexe thuissituaties (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

Lerarentekort is grootste knelpunt bij inzet middelen Nationaal Programma Onderwijs • Uit onderzoek naar de implementatie van het Nationaal Programma Onderwijs onder schoolleiders komt naar voren dat scholen het vaakst kiezen voor interventies gericht op het welbevinden van leerlingen, gevolgd door het organiseren van instructies in kleinere groepen en de inzet van instructeurs/onderwijs-assistenten. Om deze interventies mogelijk te maken, willen scholen vooral nieuw personeel aantrekken of tijdelijk inhuren en activiteiten uitvoeren om teams te professionaliseren. Ruim de helft van de scholen ervaart knelpunten bij de uitvoering van het Nationaal Programma Onderwijs. Ze vinden het met name moeilijk om gekwalificeerd personeel te vinden om de interventies uit te voeren (Cuppen et al., 2021).

Zorg voor bevoegd en bekwaam onderwijspersoneel • Inspecteurs zien bij hun onderzoeken goede praktijkvoorbeelden van scholen die zich inspannen om aan de eisen van bevoegdheid en bekwaamheid te (blijven) voldoen. Dat zijn scholen die hun professionaliseringsbeleid nadrukkelijk zo inrichten dat bevoegde leraren in staat zijn hun bekwaamheid te onderhouden en dat onderwijsassistenten en andere niet-bevoegden een bevoegdheid kunnen halen. Ook bieden scholen gedegen inwerktrajecten en aanvullende opleidingen. Ze spannen zich in om hun teamleden voldoende bekwaam te laten zijn om aan de ondersteuningsbehoeften van specifieke groepen leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs tegemoet te komen. Er zijn echter ook scholen die, ondanks een proactief wervingsbeleid en goede professionaliseringsmogelijkheden, grote moeite hebben om bevoegd personeel te vinden en te behouden.

Specifieke maatregelen nodig voor lerarentekort in het (voortgezet) speciaal onderwijs • In oktober 2021 bedroeg het geschatte lerarentekort, inclusief het tekort aan invallers, in het (voortgezet) speciaal onderwijs 11,2 procent. Dat is hoger dan het geschatte lerarentekort in het basisonderwijs van 8,6 procent. Het geschatte tekort aan schoolleiders in het (voortgezet) speciaal onderwijs bedraagt zelfs 14 procent (Adriaens et al., 2021). Uit de ramingen voor de komende jaren blijkt dat de tekorten in het (voortgezet)

speciaal onderwijs hoog blijven (OCW, 2021). Besturen en scholen vragen dan ook om een structurele aanpak van het lerarentekort in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Ook moet worden bekeken of afgestudeerden van andere opleidingen, zoals bijvoorbeeld sociaal werk, delen van het onderwijs in het (voortgezet) speciaal onderwijs kunnen verzorgen en hoe zij als zij-instromer ingezet kunnen worden. Een mooi initiatief in dit verband is de duale lerarenopleiding Sociaal Werk/Jeugd in Onderwijs van de Hogeschool Leiden, die is gericht op gespecialiseerd onderwijs. Daarnaast zijn regionale aanpakken nodig waarbij partijen in een regio samen zorgen voor voldoende en goed opgeleid personeel en gelijke kansen voor alle leerlingen. Het voornemen in het coalitieakkoord om tot 1 cao voor het funderend onderwijs te komen, kan verder bijdragen aan een structurele oplossing van het lerarentekort in het voortgezet speciaal onderwijs.

Capaciteits- en personeelstekort justitiële jeugdinrichtingen van invloed op de scholen • Sinds enige tijd hebben de JJI's structureel te maken met een capaciteits- en personeelstekort. Deze situatie heeft gevolgen voor de scholen verbonden aan deze jeugdgevangenissen. In 2021 leidde het tekort bij meerdere JJI's tot verkorte dagprogramma's, waardoor de scholen minder uren onderwijs konden aanbieden (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2021). Bovendien stagneren door deze situatie ontwikkelingen om met school en inrichting samen tot goed geïntegreerde dagprogramma's te komen. Om de capaciteit te vergroten, wordt het aantal groepen bij een van de jeugdgevangenissen tot ongeveer medio 2023 uitgebreid en is in september 2021 tijdelijk een zesde jeugdgevangenis geopend. In beide gevallen moet er nieuw onderwijspersoneel geworven worden, dat niet zonder meer beschikbaar is en dat tijd nodig heeft om zich in te werken en een team te vormen.

4.3 Het bestuur

Kwaliteitszorg besturen (voortgezet) speciaal onderwijs blijft achter • In 2021 rondde de inspectie een eerste cyclus van 4 jaar onderzoek naar bestuur en scholen af. In 4 jaar beoordeelde de inspectie de kwaliteitszorg bij 56 besturen met voornamelijk scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Slechts de helft van deze besturen kreeg het oordeel voldoende. Bij de andere helft deed de inspectie uiterlijk binnen 2 jaar een herstelonderzoek. Van deze besturen verbeterde iets minder dan de helft zijn kwaliteitszorg in voldoende mate. Bij besturen waar zowel de kwaliteitszorg als het financieel beheer na 2 jaar opnieuw risico's lieten zien, zette de inspectie in samenwerking met het ministerie van OCW een intensief hersteltraject in. In augustus 2021 heeft 68 procent van de besturen een voldoende als oordeel voor de kwaliteitszorg. Ruim een kwart heeft een onvoldoende en slechts 4 procent kreeg de waardering goed (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

Sturen zonder benchmarks, effecten beperkt in beeld • Inspecteurs zien dat schoolbesturen met een onvoldoende voor de kwaliteitszorg doorgaans over te weinig relevante kwaliteitsinformatie over de onderwijsresultaten beschikken. Er zijn wel gegevens, maar het is voor veel besturen moeilijk om vast te stellen of de resultaten voldoende zijn. Landelijke benchmarks voor resultaten van leerlingen ontbreken. Ook de referentieniveaus voor taal en rekenen worden slechts beperkt gebruikt als referentiekader voor het beoordelen van de resultaten. Het is positief dat de Sectorraad gespecialiseerd onderwijs, wil laten onderzoeken of het landelijk doelgroepenmodel in de toekomst kan worden doorontwikkeld tot een soort referentiekader voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Een tweede probleem in de kwaliteitszorg van besturen is dat de effecten van verbetertrajecten vaak niet duidelijk zijn of onvoldoende in beeld worden gebracht. Zo zijn scholen opbrengstgericht gaan werken en wordt de expertise voor bepaalde doelgroepen steeds verder uitgebreid. Toch valt uit bijvoorbeeld de jaarverslagen moeilijk op te maken of de kwaliteit van het onderwijs duurzaam verbeterd is en de kansen van de leerlingen daarmee vergroot zijn. Met een betere verantwoording hierover, kunnen de besturen beter laten zien waar ze trots op zijn en wat meer aandacht nodig heeft.

Besturen ondersteunen en faciliteren scholen in coronatijd • Besturen die betrokken waren bij het onderzoek naar de gevolgen van corona gaven aan hun scholen op een of andere manier te ondersteunen en te faciliteren bij de uitvoering van de coronarichtlijnen. Daarnaast stelden ze de scholen in staat om digitale middelen aan te schaffen om onlineonderwijs mogelijk te maken. De prioriteit van besturen en

scholen lag bij het continueren van het onderwijs en het in beeld houden van alle leerlingen. De scholen bepaalden veelal zelf welke onderwijsinhoudelijke maatregelen zij namen. Via de gebruikelijke periodieke rapportages en gesprekken legden zij hierover verantwoording af aan het bestuur (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

Grote behoefte aan meer personeel • Gaandeweg de coronatijd raakten besturen inhoudelijker betrokken bij het onderwijs, onder andere vanwege de inzet van middelen in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs. Besturen en scholen gaven aan vooral meer leraren en onderwijsassistenten nodig te hebben om de vertragingen als gevolg van de coronapandemie te kunnen aanpakken. Volgens de besturen hebben vooral de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs grote moeite om de formatie rond te krijgen. Leraren verkiezen volgens hen een baan op een school voor voortgezet onderwijs, omdat deze door het verschil in cao een hoger salaris kan bieden dan een school voor voortgezet speciaal onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

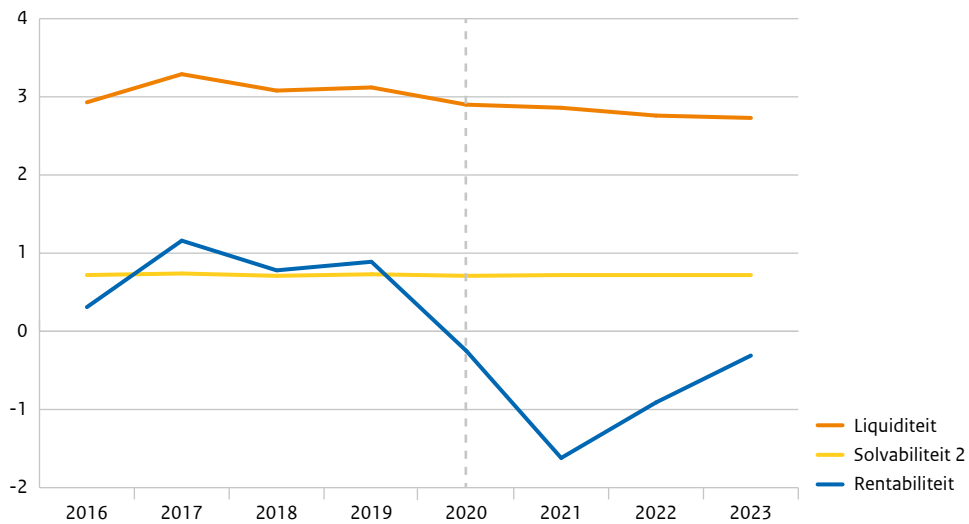
Onderwijs aan kleinschalige JeugdzorgPlus-voorzieningen, een uitdaging • Van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs die zijn verbonden aan gesloten jeugdzorginstellingen wordt verwacht dat zij meebewegen met ontwikkelingen die zich bij de jeugdzorg voordoen. Een recente ontwikkeling is de vorming van kleinschalige JeugdzorgPlus-voorzieningen in aanvulling op of in plaats van de grote landelijke jeugdzorginstellingen. In 2021 betrof het veertien van deze voorzieningen (Significant Public, 2021). De kleinschaligheid, de gemiddeld korte verblijfsduur en de grote diversiteit aan onderwijsbehoefte maken het voor een bestuur en de betreffende school niet eenvoudig om het onderwijs en de bedrijfsvoering voor een kleinschalige voorziening passend in te richten. Het is een uitdaging waarvoor de betrokken besturen in overleg met het ministerie van OCW en de samenwerkingsverbanden oplossingen proberen te vinden.

Financieel beheer bij meeste besturen op orde • In de periode 2017-2021 werd tijdens de bestuursgerichte onderzoeken ook het financieel beheer onderzocht. Alle besturen kregen een voldoende voor het aspect rechtmatigheid. De continuïteit werd bij 93 procent van de besturen als voldoende beoordeeld. Dit beeld komt ongeveer overeen met dat van de andere sectoren. Per 1 september 2021 stonden er 4 besturen onder aangescherpt financieel toezicht, omdat er bij deze besturen continuïteitsrisico's zijn. Een jaar eerder waren dat 3 besturen (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). De financiële positie van de meeste besturen is daarmee gezond. De besturen hebben genoeg geld achter de hand om jaarlijks, maar ook in de toekomst aan hun financiële verplichtingen te voldoen.

Lasten hoger dan baten • In 2020 waren de lasten voor besturen voor het eerst in jaren hoger dan de baten. Dat betekent dat de gemiddelde rentabiliteit van de besturen, dat wil zeggen het resultaat gedeeld door de totale baten, negatief was (figuur 4.3a). Ook voor de jaren 2021 tot en met 2023 verwachten de besturen een negatieve rentabiliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). De beschikbaarheid van de gelden uit het Nationaal Programma Onderwijs kan het beeld mogelijk veranderen. Ook het tempo van de afbouw van het bovenmatig vermogen zal hierdoor wellicht vertragen.

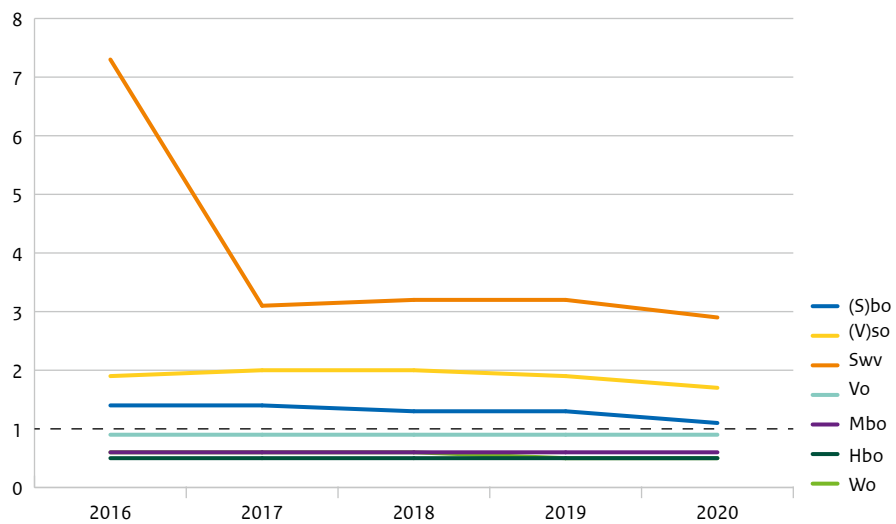
Besturen hebben relatief groot publiek eigen vermogen • In 2020 heeft de inspectie een signaleeringswaarde ontwikkeld voor de hoogte van het publiek eigen vermogen (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). In 2020 hadden 47 besturen in het (voortgezet) speciaal onderwijs een mogelijk bovenmatig deel van hun vermogen van in totaal € 154 miljoen. In 2019 waren dat nog 51 besturen met in totaal € 173 miljoen. Ondanks deze daling blijkt dat het publiek eigen vermogen van besturen met uitsluitend scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs relatief gezien nog steeds gemiddeld hoger ligt dan bij de andere onderwijsbesturen (figuur 4.3b).

Figuur 4.3a Ontwikkeling financiële kengetallen (voortgezet) speciaal onderwijs in de jaren 2016 tot en met 2023 (n 2020=59)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022a)

Figuur 4.3b Ontwikkeling gewogen gemiddelde ratio mogelijk bovenmatig eigen vermogen per sector



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022a)

Literatuur

- Adriaens, H., Elshout, M., Elshout, S., & Cock, E. de (2021). *Personeelstekorten primair onderwijs Peildatum 1 oktober 2021*. Tilburg: Centerdata.
- Boer, A. de (2020). *Evaluatie passend onderwijs. Sectorrapport speciaal onderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Boer, de A. & Tenback, C. (2021). *Op naar geïntegreerde onderwijsvoorzieningen. Tweede tussenrapportage over het beleids- en praktijkonderzoek*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Borggreve, S., Eck, D. van, Duindam, S., Schel, M., & Jonker, H. (2021). *Aanbod van en deelname aan sbo, so, pro en vso*. Groningen: Dienst Uitvoering Onderwijs.
- Bussink, H., Vervliet, T., Weel, B. ter, Winter-Koçak, S., Soeterik, I., & Yohannes, R. (2021). *De impact van de coronapandemie op de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt. Achtergrond bij monitor 3*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- CBS (2021). *Arbeidsmarktkenmerken van uitstromers vso en pro 2013-2019*. Den Haag: CBS. Geraadpleegd op 10 november 2021 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/38/arbeidsmarktkenmerken-uitstromers-vso-en-pro-2013-2019>
- Cuppen, J., Broek, A. van den, Brukx, D., & Muja, A. (2021). *Eerste deelonderzoek implementatiemonitor Nationaal Programma Onderwijs*. Nijmegen: ResearchNed.
- DUO (2021). *Staatsexamenmonitor 2021*. Groningen: Dienst Uitvoering Onderwijs.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Voortgangsbrief intensief toezicht inspecties JJI's. Brief 28 oktober 2021*. Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid.
- Inspectie van het Onderwijs (2021a). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Dialogen over vermogen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021c). *Factsheet Bevindingen afstandsonderwijs (voortgezet) speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021d). *Meldingen vertrouwensinspecteurs in het onderwijs. Schooljaar 2020/2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021e). *Technisch rapport (voortgezet) speciaal onderwijs. Bovensectoraal themaonderzoek 16 maanden coronacrisis*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Technisch rapport Financiële kwaliteit. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Technisch rapport Primair onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Technisch rapport (Voortgezet) speciaal onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
- Inspectie van het Onderwijs en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2021). *Terug naar leren. Onderwijszorgarrangementen binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel: een verkenning*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OCW (2021). *Kamerbrief Leraren en onderwijsarbeidsmarkt. Kamerbrief 14 december 2021*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Significant Public (2021). *Factsheet Kenmerken en spreiding van kleinschalige verblijven in Nederland*. Utrecht: Significant Public.
- Veen, D. van & Steenhoven, P. van der (2021a). *Werken aan inclusiever basisonderwijs. Verkennend onderzoek onder basisscholen in Nederland*. Amsterdam: NCOJ.
- Veen, D. van & Steenhoven, P. van der (2021b). *Werken aan inclusiever voortgezet onderwijs. Verkennend onderzoek onder scholen voor voortgezet onderwijs in Nederland*. Amsterdam: NCOJ.
- Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J., & Valk, I. van der (2021). *Evaluatie Wet veiligheid op school. Eindrapportage*. Arnhem: MOOZ; Rotterdam: ECORYS.

