

# 3 Voortgezet Onderwijs

	Hoofdpijnen	95
3.1	De leerling	98
3.2	De school	110
3.3	Het bestuur	115
	Literatuur	119

# Voortgezet onderwijs



## Kengetallen

### Aantal leerlingen

Totaal

**934.164**

Pro **16.415**

Vmbo-b **30.246**

Vmbo-k **52.817**

Vmbo-g/t **101.558**

Havo **157.895**

Vwo **168.583**

Ib/vavo **11.869**

Onderbouw **394.781**

### Aantal scholen

Scholen

**644**

Afdelingen

**3211**

### Oordelen besturen

Kwaliteitszorg

**13,1%**  
onvoldoende

Verantwoording en dialoog

**8,0%**  
onvoldoende

Kwaliteitscultuur

**9,1%**  
onvoldoende

Dit zijn de meest recente oordelen op bestuursniveau.

### Aantal besturen

**303**

## Financiële gegevens

### Liquiditeit

**1,84**

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

**0,59**

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

### Rentabiliteit

**-0,18**

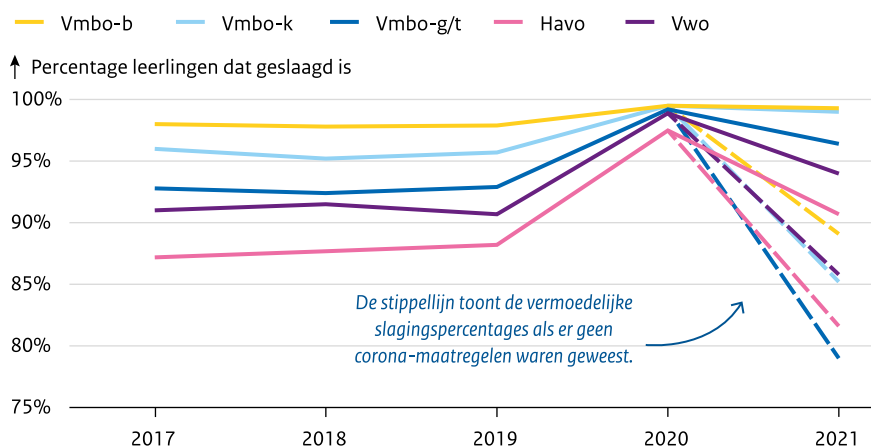
Dit geeft aan in hoeverre onderwijsinstellingen in een jaar 'winst' of 'verlies' hebben gekend. De IvHO hanteert de signaleringswaarde van 0%.

**12** besturen onder aangepast financieel toezicht





## Slagingspercentages

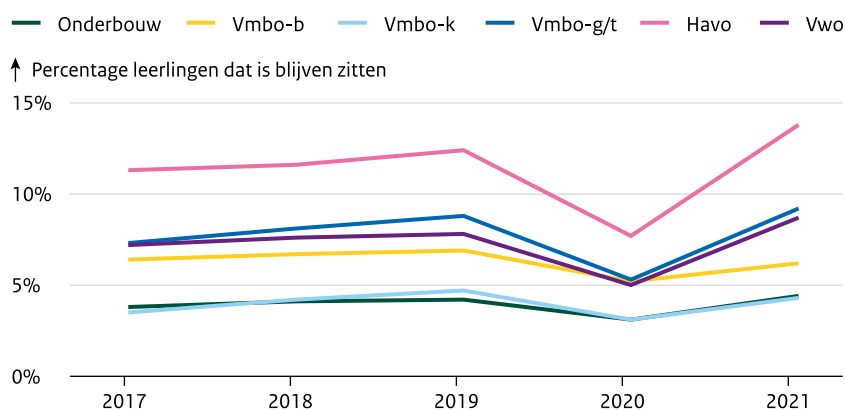


De slagingspercentages in 2021 zijn wederom hoog in vergelijking met de jaren voor de coronacrisis. Het lijkt er op dat maatregelen om eindexamenkandidaten te compenseren er toe geleid hebben dat meer leerlingen geslaagd zijn.



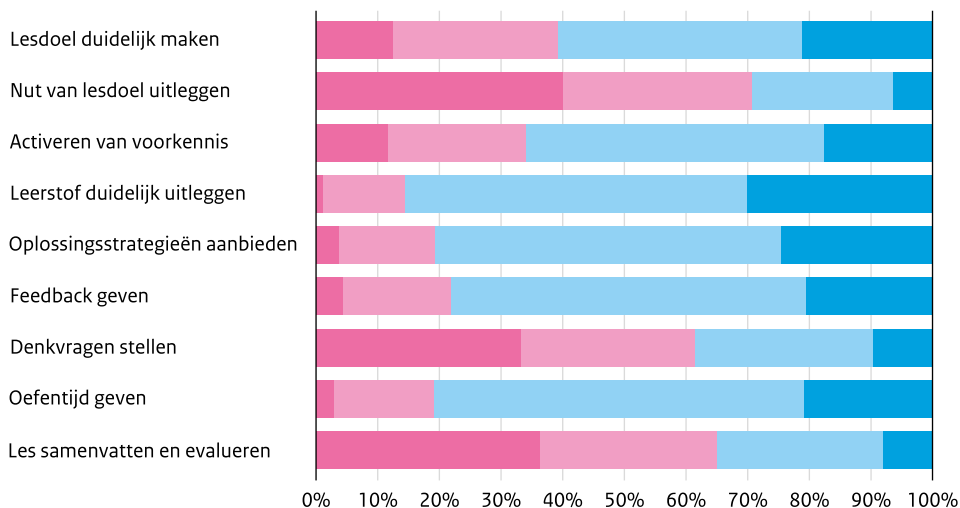
## Aandeel zittenblijvers

In 2020 bleven minder leerlingen zitten dan in eerdere jaren. In 2021 steeg het aandeel zittenblijvers weer. In de onderbouw en op de bovenbouw van vmbo-g/t, havo en vwo bleven meer leerlingen zitten dan voor de coronacrisis.



## Monitor leskwaliteit: onderdeel instructie

Niet geobserveerd    Beperkt geobserveerd    Geobserveerd    Overtuigend geobserveerd



Op basis van lesobservaties door inspecteurs op afdelingen voor vmbo-g/t, havo en vwo blijkt dat de instructie verbeterd kan worden door vaker het nut van de les uit te leggen aan leerlingen, door vragen te stellen die leerlingen uitdagen om diep na te denken, en door aan het einde van de les te evalueren of het doel behaald is.

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



# Hoofdpijnen

**Voortdurende pandemie** • De coronapandemie duurt voort met ook in het schooljaar 2020/2021 gevolgen voor het onderwijs. Maatregelen om verspreiding van het coronavirus te voorkomen zorgden ervoor dat scholen in de periode van half december tot en met begin februari opnieuw de deuren sloten en over moesten gaan op afstandsonderwijs. Ook daarna golden nog maatregelen. Scholen en besturen zorgden ervoor dat het onderwijs zo goed als mogelijk plaats kon vinden, op school of thuis. Hiervoor hebben wij veel waardering.

**Afname motivatie om te leren** • Waar het veiligheidsgevoel van leerlingen gedurende de coronacrisis onverminderd hoog is, is hun motivatie om te leren afgenomen. Dit geldt voor havo- en vwo-leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Ruim een kwart van de leerlingen geeft aan geen goede thuiswerkplek te hebben, terwijl deze wel onontbeerlijk blijkt voor hun leermotivatie (Geijssels, Jenniskens, & Van Langen, 2020). Bovendien had de groep leerlingen met een slechte thuiswerkplek meer behoefte aan hulp van docenten en ondersteuning bij het plannen dan leerlingen met een goede thuiswerkplek.

**Daling lees- en rekenvaardigheid onderbouw-leerlingen** • De gemiddelde lees- en rekenvaardigheid van onderbouwleerlingen in 2020/2021 is gedaald ten opzichte van 2018/2019 (Koops, Feskens, & Frissen, 2022; Zijlstra, Rietdijk, Frissen, & Feskens, 2021). Deze daling deed zich voor bij alle onderwijsniveaus. Voor leesvaardigheid was deze daling het grootst bij eerstejaarsleerlingen van de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg; de rekenvaardigheid daalde het sterkste bij eerstejaarsleerlingen van de gemengde/theoretische leerweg. De verschillen tussen scholen in de lees- en rekenresultaten zijn groter geworden, maar binnen de scholen niet. Scholen en de inspectie maken zich zorgen over de basisvaardigheden van de leerlingen. Scholen zeggen daarom extra aandacht te besteden aan het verbeteren van de basisvaardigheden.

**Noodzaak tot beter volgen ontwikkeling leerlingen** • Scholen maken zich vooral zorgen over de motivatie en het welzijn van hun leerlingen. Ook maken zij zich zorgen over de burgerschapsvaardigheden. De keuze van het

onderwijs om de middelen van het Nationaal Programma Onderwijs onder meer in te zetten voor het versterken van het welzijn en de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen sluit hierop aan. De leerachterstanden vallen volgens de scholen mee. Echter, uit onderzoek blijkt dat de kennis en vaardigheden van de leerlingen wel degelijk achterblijven bij hun leeftijdsgenoten van vóór de coronacrisis (Koops et al., 2022; Zijlstra et al., 2021; Van Onna, Schouwstra, Van der Molen, De Groot, & Emons, 2021). Bovendien bleven in 2020/2021 naar verhouding meer leerlingen zitten dan in 2018/2019. Het beeld van scholen bij de ontwikkeling van hun leerlingen wijkt daarmee af van wat onderzoek laat zien. Dit verschil benadrukt het belang dat scholen de basisvaardigheden van hun leerlingen op een betrouwbare en valide wijze volgen. Pas dan zien scholen hoe hun leerlingen zich ontwikkelen in vergelijking met leeftijdsgenoten en hoe groot eventuele achterstanden zijn.

**Lager vaardigheidsniveau, meer geslaagden** • In tegenstelling tot vorig schooljaar vond in 2020/2021 het centraal examen – behalve het cspe – wel plaats, voorzien van een aantal maatregelen en aangepaste normering. Daardoor is een vergelijking van de resultaten met eerdere jaren lastig. Waar een vergelijking mogelijk is, laat deze zien dat de gemiddelde vaardigheid is gedaald bij Nederlands en wiskunde in vergelijking met de voorgaande schooljaren. De slagingspercentages lagen daarentegen opnieuw beduidend hoger dan tijdens de laatste centrale examinering vóór de coronapandemie (DUO, 2021b). Gemiddeld is ruim 10 procent van de leerlingen geslaagd dankzij de duimregeling en/of de extra herkansing.

**Waarde diploma onder druk** • In 2019/2020 vonden er enkel schoolexamens plaats en waren de slagingspercentages hoger dan gebruikelijk. Mogelijk heeft een deel van de leerlingen het diploma behaald ondanks een onvoldoende beheersing van de kennis en vaardigheden. Dit vermoeden lijkt bevestigd door het aandeel leerlingen dat in 2021 mét centraal examen is geslaagd dankzij maatregelen als de duimregeling. De afwezigheid van een centraal examen of het treffen van compenserende maatregelen doet afbreuk aan de diplomawaarde. Om de diplomawaarde nu en in de toekomst te kunnen borgen,

vraagt dit om een examinering zoals we die kenden van voor de coronacrisis: met een schoolexamen, met een centraal examen met constante normering en zonder compenserende maatregelen.

**Grote verschillen in leskwaliteit** • In het schooljaar 2020/2021 heeft de inspectie de leskwaliteit onderzocht op de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo, de havo en het vwo. De lessen verschillen in kwaliteit, vooral in de instructie en in de afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen. In een deel van de lessen is verbetering nodig in de instructie en in de afstemming. In deze lessen leggen docenten leerlingen niet uit waarom zij iets leren, dagen ze de leerlingen onvoldoende uit en evalueren zij aan het einde van de les niet met leerlingen of het lesdoel behaald is.

**Leerresultaten baren zorgen** • De inspectie maakt zich zorgen over de leerresultaten. De lees- en rekenvaardigheid van de leerlingen daalt. Ook doen examenleerlingen het minder goed dan hun leeftijdsgenoten een aantal jaren terug. Achterstanden vanwege de pandemie zijn slechts gedeeltelijk een verklaring; ze zetten vooral de onderwijsresultaten verder onder druk. In veel lessen is winst te behalen in de kwaliteit van de instructie en afstemming. Goede leerresultaten vragen om goede lessen. Versterking van de leskwaliteit is daarom noodzakelijk voor het verbeteren van de leerresultaten.



**Maatschappelijke opgaven van het onderwijs** • In deze paragraaf beschrijven we de bijdrage van het voortgezet 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.

### 3.1 De Leerling

*Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd*

*Resultaten onderbouwleerlingen*

**Vaardigheid Nederlands en rekenen/wiskunde brugklassers gedaald, Engels gestegen** • Het vaardigheidsniveau in de Nederlandse taal en rekenen/wiskunde van eerstejaarsleerlingen in schooljaar 2021/2022 is lager dan van de leerlingen die in de schooljaren 2019/2020 en 2020/2021 startten in het voortgezet onderwijs (Koops et al., 2022). Eerstejaarsleerlingen van het schooljaar 2021/2022 zijn wel een stuk vaardiger in de Engelse taal dan hun leeftijdgenoten in 2019/2020 en 2020/2021 (Koops et al., 2022). Voor bijna alle onderwijsniveaus geldt dat meer leerlingen instromen met een referentieniveau lager dan 1F, zowel bij de Nederlands leesvaardigheid (figuur 3.1a) als bij rekenen/wiskunde (figuur 3.1b). De coronamaatregelen voor het onderwijs zullen een rol hebben gespeeld bij deze daling. Een mogelijke verklaring is ook dat basisscholen kansrijk hebben geadviseerd en als gevolg hiervan leerlingen met een gemiddeld lagere vaardigheid mogelijk op hogere niveaus zijn geplaatst.

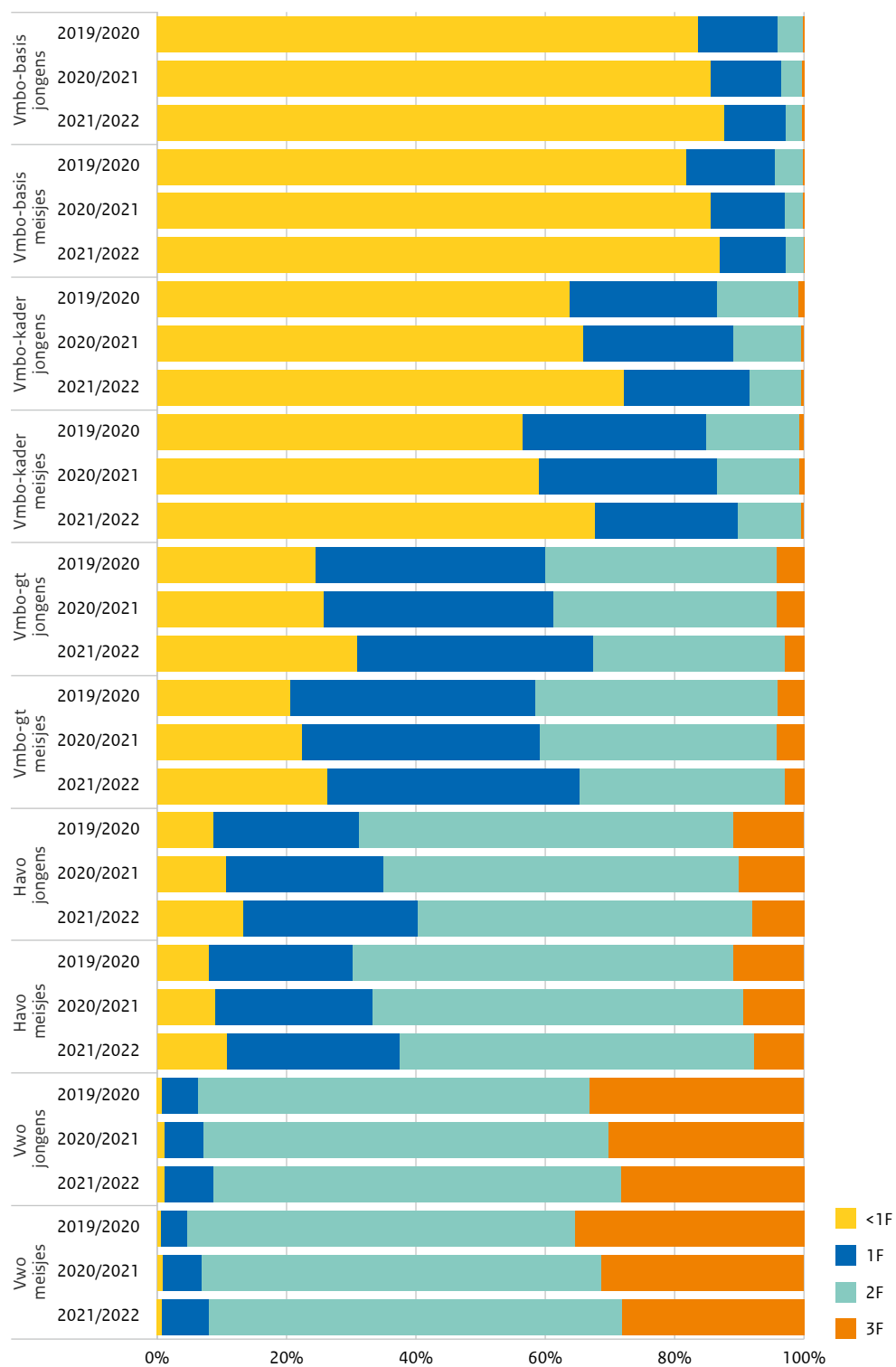
**Nederlandse leesvaardigheid onderbouwleerlingen gedaald** • De gemiddelde leesvaardigheid van onderbouwleerlingen is gedaald ten opzichte van twee jaar geleden. Analyses uit resultaten van leerlingvolgsysteemtoetsen die door een deel van de scholen in de onderbouw (leerjaar 1, 2 en 3) afgenomen worden laten dit zien. Deze daling was het grootst bij eerstejaarsleerlingen van de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg en bij leerlingen uit het derde leerjaar van de havo. Bij alle schoolsoorten daalt de leesvaardigheid in de onderbouw, alleen op het vwo is deze daling minder opvallend (Zijlstra et al., 2021). De coronamaatregelen voor het onderwijs zullen een rol hebben gespeeld bij deze daling. Tegelijkertijd was al voor de coronapandemie sprake van een licht dalende trend in leesvaardigheid in de onderbouw en daalde ook de beheersing van de referentieniveaus (Zijlstra et al., 2021). Vmbo-leerlingen behoren aan het einde van hun schoolloopbaan minimaal referentieniveau 2F te behalen, havo-leerlingen 3F en vwo-leerlingen 4F. Steeds minder leerlingen halen aan het einde van hun derde leerjaar dit minimale referentieniveau (figuur 3.1c).

**Ook rekenvaardigheid onderbouwleerlingen gedaald** • De gemiddelde scores voor rekenen zijn bij bijna alle schoolsoorten flink gedaald ten opzichte van 2018/2019. Alleen bij eerstejaarsleerlingen van de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg zijn de resultaten stabiel gebleven. De daling was het grootst bij tweedejaars leerlingen van de gemengd/theoretische leerweg van het vmbo (Zijlstra et al., 2021). Het is waarschijnlijk dat ook hier de coronamaatregelen een rol hebben gespeeld. Deze verklaring geldt alleen niet voor de eerstejaars vwo-leerlingen, hier was de daling vergelijkbaar met de schooljaren voor de coronapandemie. Leerlingen behalen in het derde leerjaar minder hoge referentieniveaus voor rekenen dan in voorgaande schooljaren (figuur 3.1d) (Zijlstra et al., 2021). Meer leerlingen behalen in het derde leerjaar nog niet het fundamentele niveau.

**Schoolverschillen in resultaten onderbouwleerlingen toegenomen** • Er is meer spreiding tussen scholen in de resultaten van onderbouwleerlingen dan in voorgaande leerjaren, vooral bij de havo- en vwo-afdelingen (Zijlstra et al., 2021). Bij de resultaten op de centrale examens is de spreiding tussen scholen niet groter geworden (Van Onna et al., 2021). Tijdens de scholensluitingen volgden eindexamenleerlingen het onderwijs op school, terwijl de onderbouwleerlingen afstandsonderwijs kregen. De mate waarin scholen succesvol waren in het aanbieden van afstandsonderwijs is daarmee een

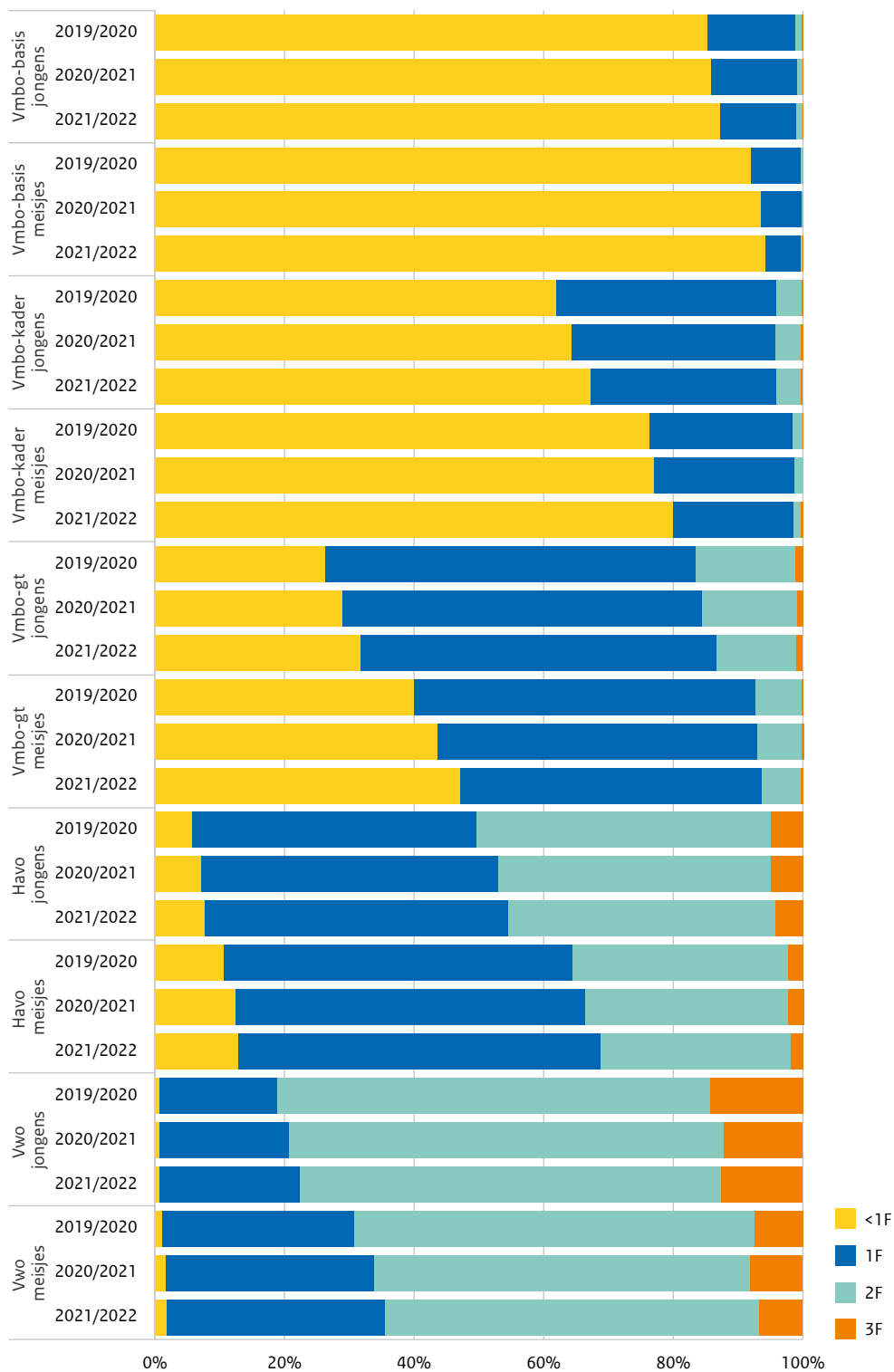


**Figuur 3.1a** Beheersing referentieniveaus Nederlandse leesvaardigheid eerstejaarsleerlingen in de jaren 2019/2020-2021/2022 (in percentages)



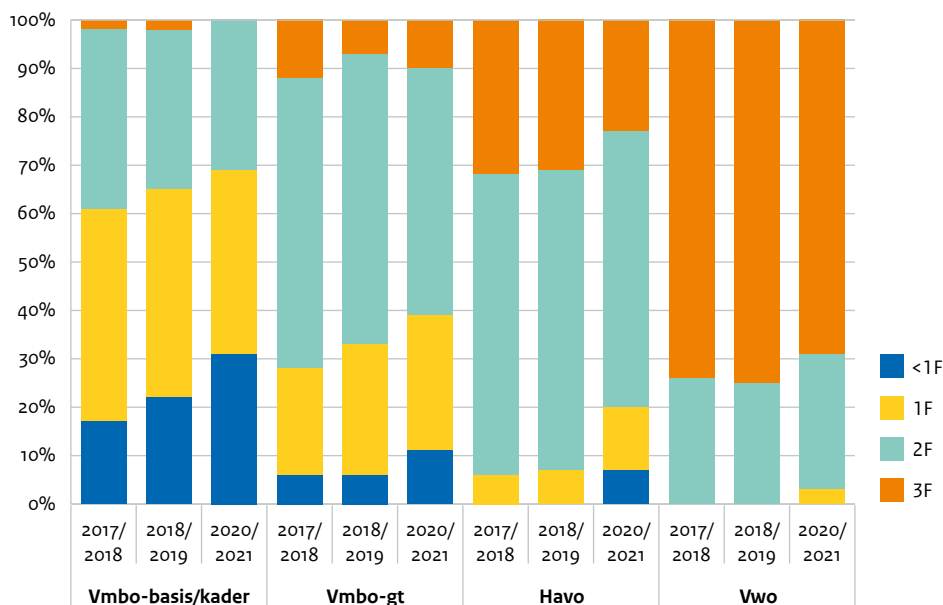
Bron: Koops et al. (2022)

**Figuur 3.1b** Beheersing referentieniveaus rekenen/wiskunde eerstejaarsleerlingen in de jaren 2019/2020-2021/2022



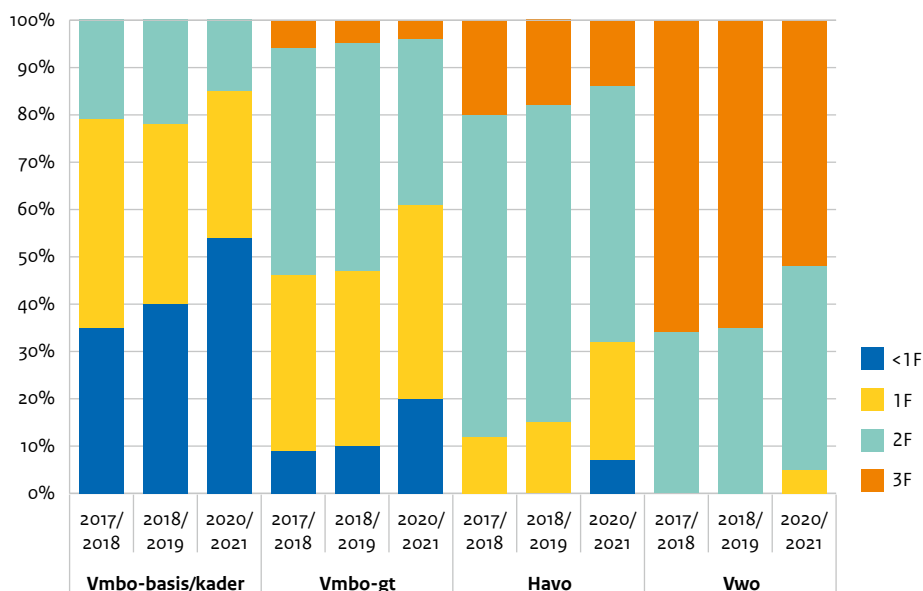
Bron: Koops et al. (2022)

Figuur 3.1c Beheersing referentieniveaus Nederlandse leesvaardigheid einde leerjaar 3 naar schoolsoort (in percentages)



Bron: Zijlstra et al. (2021)

Figuur 3.1d Beheersing referentieniveaus rekenen einde leerjaar 3 naar schoolsoort (in percentages)



Bron: Zijlstra et al. (2021)

mogelijke verklaring voor de toename in de verschillen tussen scholen in de resultaten van onderbouwleerlingen. Onderbouwleerlingen op scholen met een relatief hoge achterstandsscore gingen over het algemeen niet meer achteruit dan leerlingen op scholen met een lage achterstandsscore (Zijlstra et al., 2021).

**Leerresultaten Engels gestegen** • De Engelse woordenschat van leerlingen in de onderbouw vertoont al jaren een stijgende lijn. De woordenschat is nog sterker gestegen in de periode 2018/2019 tot en met 2020/2021 (Zijlstra et al., 2021). Een mogelijke verklaring is volgens leraren dat leerlingen vanwege

de coronamaatregelen meer tijd konden besteden aan Engelstalige media (OCW, 2021b). Ook de gemiddelde vaardigheid op het centraal examen Engels is gestegen: er is sprake van een stijging met 0,1 tot 0,2 cijferpunten (Van Onna et al., 2021).

### Examens

**Maatregelen centraal examen 2021** • In tegenstelling tot schooljaar 2019/2020 werd in 2020/2021 het centraal examen wel afgenomen. Alleen de centrale praktijkexamens in de beroepsgerichte profielvakken van het vmbo gingen niet door. De eindtermen van de praktijkexamens hebben scholen in schooljaar 2020/2021 getoetst in hun schoolexamens. Het is lastig om de resultaten van het centraal examen te vergelijken met de resultaten uit eerdere jaren waarin een centraal examen plaatsvond. De reden hiervoor is dat in 2020/2021 de volgende drie compenserende maatregelen golden. Leerlingen konden ten eerste gebruikmaken van de duimregeling. Leerlingen konden de duimregeling inzetten om één niet-kernvak, niet mee te laten tellen in de bepaling van de uitslag. Op de havo en het vwo zijn Nederlands, wiskunde en Engels kernvakken. Op het vmbo is alleen Nederlands een kernvak. Een tweede maatregel betrof de verlenging van het tweede tijdvak en de mogelijkheid voor een herkansing in het derde tijdvak. Leerlingen hadden hierdoor meer spreiding en dus tijd, tussen hun examens. Ten derde konden leerlingen in 2020/2021 twee vakken herkansen in plaats van één vak. Bovendien verliep de normering van de centrale examens anders. Vanwege de aangepaste normeringssystematiek kon niet worden gegarandeerd dat de prestatie-eis voor een voldoende gelijk zou blijven aan de prestatie-eisen in de voorgaande jaren (Van Onna et al., 2021).

**Daling vaardigheidsniveau centraal examen Nederlands** • De gemiddelde cijfers Nederlands wijken niet af van eerdere eindexamenjaren. Echter, vanwege de aangepaste normering bij het centraal examen in schooljaar 2020/2021 lag de prestatie-eis lager dan in voorgaande jaren. Hiermee rekening houdend is de gemiddelde vaardigheid gedaald met ongeveer 0,3 cijferpunten bij Nederlands in vergelijking tot de periode 2015-2019 (Van Onna et al., 2021). De gemiddelde schoolexamencijfers voor Nederlands bleven stabiel. Waarschijnlijk is bij het bepalen van de normering van schoolexamens een vergelijkbare afweging gemaakt als bij de bepaling van de normering van het centraal examen. Een voorbeeld van zo'n afweging is dat scholen extra herkansingen voor het schoolexamen hebben aangeboden.

**Daling vaardigheidsniveau en resultaten centraal examen wiskunde** • De gemiddelde examenresultaten voor wiskunde zijn gedaald in schooljaar 2020/2021 ten opzichte van het schooljaar 2018/2019. Bij de vmbo-afdelingen gaat het om een daling tussen de 0,5 (vmbo-kader) en 0,2 (vmbo-gemengd/theoretisch) cijferpunten, bij de havo en het vwo was de daling kleiner met 0,1 cijferpunt. De normering van het centraal examen wiskunde is aangepast in schooljaar 2020/2021. Rekening houdend met deze aangepaste normering lag het vaardigheidsniveau van wiskunde aanmerkelijk lager dan in de periode 2015-2019: er is sprake van een vaardigheidsdaling van 0,4 à 0,5 cijferpunt in het schooljaar 2020/2021 ten opzichte van de voorgaande periode (Van Onna et al., 2021). In vergelijking met voorgaande jaren werden er bij wiskunde bovendien meer heel lage scores gehaald; dit kan komen doordat relatief veel leerlingen van het vmbo ervoor kozen om de duimregeling in te zetten bij wiskunde. De gemiddelde schoolexamencijfers voor wiskunde liggen in 2020/2021 ook iets lager (behalve voor vmbo-basis) vergeleken met het voorgaande schooljaar. Wel gaat het om kleine verschillen van 0,1 cijferpunt. Ook bij wiskunde hebben scholen bij het afnemen en beoordelen van hun schoolexamens waarschijnlijk rekening gehouden met het niveau van het betreffende cohort en de impact van de coronamaatregelen op de mogelijkheid om te kunnen leren.

**Meer leerlingen geslaagd, maar niveau centraal examen lager dan in voorgaande schooljaren** • Met uitzondering van schooljaar 2019/2020, waarin geen centraal examen plaatsvond, waren de slagingspercentages in 2020/2021 hoger dan in de drie voorgaande schooljaren (tabel 3.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Net als in 2019/2020 lijkt het erop dat de maatregelen om eindexamenleerlingen te compenseren ertoe hebben geleid dat meer leerlingen dan voorheen zijn geslaagd. Voor alle schoolsoorten geldt dat de gemiddelde eindcijfers op het centraal examen nauwelijks afwijken van voorgaande jaren, hetzelfde geldt voor de eindcijfers van het schoolexamen. Er is wel sprake van een gemiddelde daling in vaardigheid van de eindexamenleerlingen in het schooljaar 2020/2021, met name

bij de basisberoepsgerichte en de gemengd/theoretische leerwegen en bij de havo (Van Onna et al., 2021).

**Tabel 3.1a** Percentage geslaagden naar schoolsoort in de periode 2016/2017-2020/2021 (n 2020/2021=186.269)

		2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Vmbo-basis	Geslaagd	98,0	97,8	97,9	99,5	99,3
	Gezakt	2,0	2,2	2,1	0,5	0,7
Vmbo-kader	Geslaagd	96,0	95,2	95,7	99,5	99,0
	Gezakt	4,0	4,8	4,3	0,5	1,0
Vmbo-gemengd/ theoretisch	Geslaagd	92,8	92,4	92,9	99,2	96,4
	Gezakt	7,2	7,6	7,1	0,8	3,6
Havo	Geslaagd	87,2	87,7	88,2	97,5	90,7
	Gezakt	12,8	12,3	11,8	2,5	9,3
Vwo	Geslaagd	91,0	91,5	90,7	98,9	94,0
	Gezakt	9,0	8,5	9,3	1,1	6,0

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022f)

**18.844 leerlingen zonder duimregeling niet geslaagd** • Leerlingen op de gemengde/theoretische leerweg maakten met ruim 14 procent het meest gebruik van de duimregeling om te kunnen slagen. Leerlingen op de basisberoepsgerichte leerweg maakten met 6 procent het minst gebruik van de regeling (DUO, 2021b). Ruim 10 procent van de leerlingen zou met de resultaten die zij hebben behaald op het centraal examen zonder duimregeling waarschijnlijk niet zijn geslaagd. Dit percentage zou nog hoger liggen wanneer we rekening houden met de aangepaste normering. Het is echter lastig om conclusies te kunnen trekken. De maatregelen voor het centraal examen 2021 werden op 12 februari 2021 bekend gemaakt. Mogelijk hebben leerlingen vanaf dat moment strategische keuzes gemaakt in hun inzet. Wiskunde was onder vmbo-leerlingen het meest gekozen vak dat werd ingezet voor de duimregeling. Bijna 6 procent van de vmbo-leerlingen slaagde doordat zij de duimregeling hebben ingezet voor het vak wiskunde. Tegelijkertijd laten resultaten uit leerlingvolgsysteemtoetsen zien dat een meerderheid van de vmbo-leerlingen aan het einde van hun derde leerjaar niet het fundamentele niveau voor rekenen heeft behaald (Zijlstra et al., 2021). Voor deze leerlingen is het belangrijk dat zij zich wel blijven ontwikkelen in hun vaardigheid voor rekenen/wiskunde. Leerlingen van de havo en het vwo die slaagden door de inzet van de duimregeling kozen er overwegend voor om de regeling in te zetten voor een verplicht profielvak. Populaire vakken voor de duimregeling waren daar biologie, geschiedenis, economie en scheikunde (DUO, 2021b). De duimregeling heeft hiermee mogelijk een negatieve invloed gehad op de profilering door middel van de profielkeuze.

**Kleinere verschillen in slagingspercentages naar migratieachtergrond** • In het schooljaar 2020/2021 slaagden meer leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond dan voor de coronapandemie. Er was bovendien sprake van een sterkere stijging van het slagingspercentage in vergelijking met leerlingen zonder een migratieachtergrond (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Ook in schooljaar 2018/2019 slaagden meer leerlingen met een migratieachtergrond en werd het verschil in slagingspercentages kleiner tussen leerlingen met en zonder migratieachtergrond. Vergeleken met de leerlingen zonder een migratieachtergrond slagen de leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond nog steeds minder vaak en behalen ze gemiddeld een lager cijfer voor het centraal examen. Dit cijfer is ook iets meer gedaald in de afgelopen jaren dan dat van leerlingen zonder migratieachtergrond, met uitzondering van de leerlingen met een migratieachtergrond op het vwo. Het zal moeten blijken of de ontwikkeling vanaf schooljaar 2018/2019 naar kleinere verschillen tussen de slagingspercentages van leerlingen met en zonder een migratieachtergrond zich doorzet.

**Jongens halen hogere cijfers op het centraal examen dan meisjes** • Het gemiddelde cijfer op het centraal examen van jongens is bij alle schoolsoorten hoger dan dat van meisjes. Terwijl juist de slagingspercentages van meisjes iets hoger liggen, net als de cijfers voor het schoolexamen. Alleen voor

het vwo zijn de slagingspercentages van jongens hoger, voor de basisberoepsgerichte leerweg zijn de percentages vrijwel gelijk (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). In 2019/2020 slaagden meisjes vaker dan jongens voor de havo en het vwo (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Meisjes hebben meer dan jongens in 2019/2020 geprofiteerd van het wegvallen van het centraal examen (CPB, 2020). Er is meer onderzoek nodig om de verschillen tussen jongens en meisjes in behaalde resultaten te duiden.

**Trend naar meer vwo-diploma's zet door** • De trend dat er relatief meer vwo-diploma's worden behaald in vergelijking met voorgaande schooljaren zet in 2019/2020 door. Het aandeel leerlingen met een diploma van de basisberoepsgerichte leerweg en de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo blijft dalen, maar het aandeel leerlingen met een diploma van de kaderberoepsgerichte leerweg is weer iets gestegen (tabel 3.1b) (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

**Tabel 3.1b** Percentage diploma's naar schoolsoort in de jaren 2016/2017-2020/2021 (n 2020/2021=176.694)

	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Vmbo-basis	10,9	10,3	9,5	8,7	8,5
Vmbo-kader	15,3	15,1	15,1	14,3	14,8
Vmbo-gemengd/theoretisch	29,4	28,9	29,2	28,9	28,3
Havo	25,6	26,4	26,7	27,9	27,7
Vwo	18,8	19,3	19,5	20,2	20,8

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022f)

**Diploma voor leerlingen in het praktijkonderwijs** • Geslaagde leerlingen in het praktijkonderwijs krijgen in het schooljaar 2021/2022 voor het eerst een landelijk erkend diploma. Aan het diploma zijn geen eindtermen of kerndoelen verbonden; scholen bepalen zelf wanneer leerlingen hun schoolloopbaan succesvol hebben afgerond. Hier is voor gekozen om recht te doen aan het maatwerk dat in het praktijkonderwijs geboden wordt. Op stelselniveau hebben we weinig informatie over hoe leerlingen in het praktijkonderwijs zich ontwikkelen. We weten bijvoorbeeld niet welke referentieniveaus zij beheersen wanneer zij uitstromen naar de arbeidsmarkt of het vervolgonderwijs. Ten opzichte van vijf jaar geleden stromen wel meer leerlingen door naar het vervolgonderwijs.

**Aanvragen afwijkende wijze van examineren** In het schooljaar 2020/2021 ontving de inspectie voor 1.496 leerlingen een aanvraag voor het doen van gespreid examen. Voor 21.921 leerlingen met een handicap/beperking en 1.230 leerlingen met een anderstalige achtergrond ontvingen wij een aanvraag voor extra voorzieningen bij de afname van de examens. Het totaal aantal aanvragen voor een afwijkende wijze van examineren lag in schooljaar 2020/2021 daarmee op 24.647. In eerdere schooljaren was dit 17.632 (schooljaar 2019/2020) en 27.815 (schooljaar 2018/2019). Overeenkomstig het Eindexamenbesluit VO gaat het bij deze extra voorzieningen om een verlenging van de duur van de examens en/of het gebruik van een woordenboek Nederlands.

#### *Elke leerling kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken*

**Meer motivatieproblemen dan voor de coronacrisis** • Leerlingen zijn door ons gevraagd naar hun gevoel van veiligheid op school en hun motivatie voor en tijdens de coronacrisis (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Het veiligheidsgevoel van leerlingen bleef onverminderd hoog tijdens de coronacrisis. Wel ervoeren zij een negatieve verandering in hun motivatie. Voor havo- en vwo-leerlingen geldt dit meer dan voor leerlingen van andere onderwijsniveaus.

**Goede thuiswerkplek voorwaardelijk voor leermotivatie** • Ook onderzoek van Geijsel et al. (2020) wijst op een verminderde leermotivatie gedurende de coronacrisis. De onderzoekers ondervroegen bijna 22 duizend leerlingen naar hun zogeheten autonome leermotivatie in de periode van de scholen-sluiting: de welwillendheid om thuis te leren, op afstand van de school. Leerlingen in de bovenbouw van de havo en het vwo hebben minder autonome leermotivatie dan onderbouwleerlingen. Mogelijk dat de leerlingen in de bovenbouw van nature meer extrinsiek gemotiveerd zijn vanwege de examens.

Ook de thuiswerkplek speelt een belangrijke rol bij de leermotivatie: 27 procent van de leerlingen gaf aan geen goede thuiswerkplek te hebben en deze leerlingen scoorden lager op leermotivatie. Bovendien hadden deze leerlingen, meer dan leerlingen met een goede thuiswerkplek, behoefte aan ondersteuning bij het plannen en hulp van docenten gericht op het leren. Daarmee leefde bij veel meer leerlingen de behoefte op school te kunnen zijn dan de ongeveer 10 procent leerlingen voor wie de scholen openbleven gedurende de scholensluiting. Dit suggereert dat de coronapandemie bij een grotere groep jongeren een negatieve invloed heeft gehad op de leermotivatie dan vaak gedacht.

### *Elke leerling draagt bij aan de sociale samenhang in de samenleving*

**Nieuwe burgerschapswet** • De inspectie wijst er al geruime tijd op dat de informatie van scholen over de sociale en maatschappelijke opbrengsten van het onderwijs beperkt is. Ook wijzen wij er al langere tijd op dat het inzicht in de sociale kwaliteit van onderwijs bescheiden is. Het is de bedoeling dat de nieuwe wettelijke burgerschapsopdracht hier verandering in gaat brengen. De wet vraagt scholen namelijk de resultaten van het burgerschapsonderwijs in kaart te brengen en daarover verantwoording af te leggen.

**Zorgen over burgerschapsvaardigheden leerlingen** • Uit ons onderzoek naar de effecten op het onderwijs van 16 maanden corona blijkt onder andere dat op de onderzochte scholen er in de onderbouw meer aandacht is voor burgerschapsvaardigheden dan in de bovenbouw. Een kwart van de scholen zegt geen zicht te hebben op de gevolgen van de coronacrisis voor de burgerschapsvaardigheden van de leerlingen. Een kwart tot een vijfde van de ondervraagde scholen maakt zich grote of zeer grote zorgen over risico's op achterstanden in de burgerschapsvaardigheden van de leerlingen en ongeveer de helft van de scholen ziet nauwelijks of geen risico's (Inspectie van het Onderwijs, 2021d).

### *Elke leerling slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt*

#### *Onderwijspositie ten opzichte van basisschooladvies*

**Definitief schooladvies weer vergelijkbaar met periode voor 2019/2020** • In het schooljaar 2019/2020 hebben leerlingen in groep 8 van de basisschool geen eindtoets gemaakt vanwege de coronapandemie. Hierdoor konden initiële schooladviezen voor het voortgezet onderwijs niet worden herzien op grond van de uitslag van de eindtoets. Minder leerlingen kregen het schooladvies havo tot en met vwo en meer leerlingen kregen een schooladvies vmbo-basis tot en met vmbo-gemengd/theoretische leerweg (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). In het schooljaar 2020/2021 is de verdeling van definitieve schooladviezen weer vergelijkbaar met de periode vóór het schooljaar 2019/2020. Dit bevestigt het belang van de eindtoets voor het definitieve schooladvies. Ongeveer 23 procent van de leerlingen kreeg een advies voor vmbo-basis tot en met vmbo-kader/gemengd/theoretisch. Ongeveer 27 procent kreeg een schooladvies vmbo-gemengd/theoretisch of vmbo-gemengd/theoretisch/havo en bijna 49 procent van de leerlingen kreeg een schooladvies havo tot en met vwo.

**Meer leerlingen boven niveau schooladvies** • In het schooljaar 2021/2022 zit een groter aandeel leerlingen in leerjaar 3 boven het niveau van het schooladvies van de basisschool dan in 2020/2021 en 2019/2020. Dat geldt voor alle onderwijsniveaus en zowel voor leerlingen met een enkelvoudig als meervoudig schooladvies. Zo is 11,5 procent van de leerlingen met een enkelvoudig advies opgestroomd en 2,4 procent van de leerlingen met een meervoudig schooladvies (tabel 3.1c). Van de leerlingen in leerjaar 3 met een meervoudig schooladvies is 45,6 procent geplaatst op het hoogste niveau binnen het schooladvies. 55,1 procent van de leerlingen met het advies vmbo-kader/gemengd/theoretisch volgt het hoogste niveau binnen dit schooladvies. Voor de meervoudige adviezen vmbo-gemengd/theoretisch/havo en havo/vwo gaat het om respectievelijk 38,5 en 44,9 procent; meer dan in 2020/2021. Met uitzondering van de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo, zitten steeds minder leerlingen in leerjaar 3 op een lager niveau dan het basisschooladvies (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

**Tabel 3.1c** Positie van leerlingen in leerjaar 3 ten opzichte van het definitieve basisschooladvies in de jaren 2017/2018-2021/2022 (n 2021/2022=161.589)

		2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022*
Enkelvoudig advies	Afstroom	13,7	14,3	15,5	14,1	13,3
	Positie=advies	71,4	72,6	73,7	75,2	75,2
	Opstroom	14,8	13,1	10,8	10,6	11,5
Meervoudig advies	Afstroom	5,6	5,9	6,2	5,4	5,1
	Laagste niveau binnen advies	46,3	46,8	48,4	48,9	47,0
	Hoogste niveau binnen advies	44,8	44,9	43,0	43,5	45,6
	Opstroom	3,2	2,5	2,3	2,2	2,4

\*voorlopige gegevens

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022f)

**Onderbouw- en bovenbouwsnelheid**

**Ruimhartig overgangsbeleid leidt tot uitgesteld zittenblijven** • In 2019/2020 nam, tegen de trend in, op alle niveaus het percentage zittenblijvers sterk af. Deze trendbreuk was van tijdelijke aard. In alle schoolsoorten is het percentage zittenblijvers gestegen in 2020/2021 en naarmate het aandeel zittenblijvers in 2019/2020 meer daalde, steeg het aandeel zittenblijvers in 2020/2021 ook meer (tabel 3.1d). Hierbij valt met name de stijging op de havo op. Bovendien is het aandeel zittenblijvers in 2020/2021 voor de gemengd/theoretische leerweg van het vmbo, de havo en het vwo hoger dan voor de coronapandemie (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Daarmee lijkt het ruimhartiger overgangsbeleid van 2019/2020 niet zozeer een vorm van kansenbeleid, maar vooral geleid te hebben tot uitgesteld zittenblijven.

**Tabel 3.1d** Percentage zittenblijvers naar schoolsoort in de jaren 2016/2017-2020/2021 (n 2020/2021=687.935)

	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021*
Onderbouw	3,8	4,1	4,2	3,1	4,4
Vmbo-basis	6,4	6,7	6,9	5,2	6,2
Vmbo-kader	3,5	4,2	4,7	3,1	4,3
Vmbo-gemengd/theoretisch	7,3	8,1	8,8	5,3	9,2
Havo	11,3	11,6	12,4	7,7	13,8
Vwo	7,2	7,6	7,8	5,0	8,7

\*voorlopige gegevens

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022f)

**Stapelen neemt toe** • Een klein deel van de leerlingen stroomt na het behalen van hun diploma op binnen het voortgezet onderwijs. Dit zogeheten stapelen vond in het schooljaar 2020/2021 meer plaats dan in 2019/2020. Vooral leerlingen van de havo (7,2 procent versus 5,4 procent in 2019/2020) en de gemengd/theoretische leerweg (17,2 procent versus 13,8 procent) stapelen vaker (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Een mogelijke verklaring voor deze toename is het wettelijk doorstroomrecht per 1 augustus 2020 voor leerlingen met een vmbo-g/t-diploma die willen doorstromen naar de havo en voor gediplomeerde havisten die willen doorstromen naar het vwo.

**Examencohort 2019/2020 valt niet vaker uit in het hoger onderwijs** • In het schooljaar 2019/2020 kwamen, als gevolg van de coronapandemie, alle centraal examens te vervallen en behaalden de examenleerlingen hun diploma op basis van de resultaten van het schoolexamen. Hierdoor zijn mogelijk leerlingen geslaagd met hiaten in hun kennis en vaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Deze groep leerlingen heeft als eerstejaarsstudent in het hoger onderwijs niet of nauwelijks vaker de studie beëindigd of is gewisseld van studie dan andere cohorten (zie ook hoofdstuk 6).



In het hoger beroepsonderwijs laten de cijfers zelfs een gunstiger beeld zien dan andere jaren. In het wetenschappelijk onderwijs zijn de uitval en wisseling van studie weliswaar licht toegenomen, maar liggen de percentages nog altijd lager dan in de jaren voor de coronacrisis. Mogelijk heeft het hoger onderwijs adequaat geanticipeerd op eventuele hiaten in de kennis en vaardigheden van hun eerstejaarsstudenten of viel het in de praktijk mee met deze hiaten. Een andere verklaring kan liggen in de versoepelingen van de (norm voor) het bindend studieadvies in het hoger onderwijs. Bovendien hebben de examenleerlingen uit 2019/2020 op de laatste maanden van hun schoolcarrière na, onderwijs in een reguliere setting gehad. Voor de aankomende examencohorten geldt dat de leerlingen met meerdere schoolsluitingen en een langere periode van afstands- of hybride-onderwijs te maken hebben gehad. Ook hadden deze examencohorten te maken met compenserende maatregelen die eventuele hiaten in kennis en vaardigheden kunnen camoufleren. Het blijft daarom ook voor de aankomende jaren van belang de ontwikkeling van de eerstejaarsstudenten, meer dan anders, nauwlettend in de gaten te houden.

### *Elke leerling krijgt een passend aanbod en gelijke kansen*

#### *Participatie*

**Daling aantal leerlingen zet door** • Sinds het schooljaar 2016/2017 daalt het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs. Waar in het schooljaar 2016/2017 nog 1.002.096 leerlingen het voortgezet onderwijs bezochten, gaat het in 2021/2022 om 934.164 leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). De sterkste daling doet zich voor in de bovenbouw van de basisberoepsgerichte en de gemengd/theoretische leerweg van het vmbo. Sinds 2017 daalt ook het aantal vestigingen, van 1.464 in 2017 naar 1.438 in 2020 (OCW, 2021a). Daarmee daalt het aantal vestigingen beduidend minder hard dan het aantal leerlingen, bijvoorbeeld doordat veel vestigingen voldoende leerlingen hebben om een afname in leerlingenaantal te kunnen opvangen of omdat besturen de vestiging laten bestaan vanwege de regionale functie of het specifieke aanbod.

**Leerlingenaantal praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs stabiel** • Het aantal leerlingen dat in het schooljaar 2021/2022 het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs bezoekt is vrijwel gelijk aan de afgelopen jaren. In het schooljaar 2021/2022 zitten 29.637 leerlingen op een school voor praktijkonderwijs (ten opzichte van 29.776 in 2020/2021) en 37.998 leerlingen op een school voor voortgezet speciaal onderwijs (ten opzichte van 37.621 in 2020/2021). Het gaat om respectievelijk 3,0 en 3,9 procent van het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

**Aandeel leerlingen met migratieachtergrond groeit** • In schooljaar 2021/2022 had 26,9 procent van alle leerlingen een migratieachtergrond. Dit aandeel groeit al meerdere jaren achtereenvolgend. Voor een belangrijk deel komt deze toename door de instroom van leerlingen met een migratieachtergrond vanuit de basisschool. Ook speelt mee dat het aantal nieuwkomers – leerlingen waarvan beide ouders niet in Nederland zijn geboren en die korter dan 4 jaar in Nederland zijn – in het voortgezet onderwijs is toegenomen van ruim 35.000 in het schooljaar 2016/2017 naar bijna 55.000 in 2021/2022 (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

**Verschillen tussen besturen in ontwikkeling leerlingenaantal** • De daling van het aantal leerlingen pakt voor besturen verschillend uit. In 2020 waren er 311 besturen waar ook in 2016 al leerlingen ingeschreven stonden; gemiddeld 2.983 leerlingen per bestuur (DUO, 2021a). Het aantal leerlingen per bestuur bleef gemiddeld nagenoeg gelijk. Toch zijn er ook uitschieters. Zo verloor ongeveer 5 procent van de besturen meer dan een kwart van de leerlingen, maar kende ook ruim 5 procent van de besturen een stijging van het leerlingenaantal van ten minste 25 procent. Een mogelijke verklaring hiervoor is het verschil in demografische ontwikkelingen tussen de Randstedelijke regio en daarbuiten en tussen stedelijke gebieden en niet-stedelijke gebieden.

**Wet Meer ruimte voor nieuwe scholen** • In het kader van de op 1 november 2020 in werking getreden wet Meer ruimte voor nieuwe scholen is het mogelijk om een school te stichten op basis van belangstelling van ouders en leerlingen. Eerder was het alleen mogelijk om een nieuwe, door de

overheid bekostigde, school te beginnen op basis van een erkende geloofs- of levensovertuiging. Met de nieuwe wet ontstaat meer ruimte om op basis van een onderwijsconcept een school te beginnen. Tot 1 september 2021 meldden zich zestien initiatiefnemers: veertien hiervan willen een nieuwe school beginnen en twee initiatieven gaan over bestaande scholen die een nieuwe afdeling willen starten. Onderdeel van de procedure om een nieuwe school te starten is een kwaliteitstoets door de inspectie.

### Coronapandemie

**Helpt leerlingen kreeg hulp tijdens coronacrisis** • In de perioden dat de scholen gesloten waren, leek de kansongelijkheid in het onderwijs te zijn toegenomen (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Scholen herkenden namelijk vooral achterstanden bij leerlingen in een kwetsbare thuissituatie. Een belangrijke factor daarbij was de mate waarin ouders in staat waren hun kinderen te helpen met het huiswerk (Bol, 2020). In ons onderzoek naar de gevolgen van de coronamaatregelen is daarom ook gekeken naar de maatregelen die ouders en scholen troffen om leerlingen extra te ondersteunen. Ongeveer de helft van de leerlingen, met name in de onderbouw en het praktijkonderwijs, gaf aan vanaf het begin van de coronacrisis extra les of begeleiding te hebben gekregen. Het ging dan vooral om hulp van de eigen leraren (22 procent), de ouders (18 procent) of een huiswerkinstituut geregeld door de school of de ouders (17 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2021d).

**Hulp school vooral gericht op oefenen** • Wanneer leerlingen hulp vanuit school kregen dan ging het vooral om hulp bij het oefenen voor toetsen (42 procent), extra lessen en oefenen voor rekenen/wiskunde (32 procent) of in een vak dat geen kernvak is (29 procent). Daarbij valt op dat het in de onderbouw en in het vmbo vooral ging om hulp bij het oefenen van toetsen, in het praktijkonderwijs leerlingen vooral hulp kregen bij het vak Nederlands en in de bovenbouw van de havo en het vwo de hulp vooral ging over een ander vak dan een kernvak. Scholen met veel leerlingen uit een armoedeprobleemcumulatiegebied (apcg) lijken hun leerlingen meer hulp en begeleiding te bieden dan scholen met weinig apcg-leerlingen, met name waar het de talen betreft (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Dit suggereert dat scholen met veel apcg-leerlingen zich bewust zijn van het bovengemiddelde belang van hun ondersteunende rol in de begeleiding van leerlingen gedurende de coronacrisis.

**Ouders helpen hun kinderen, maar geen zicht op kwaliteit hiervan** • Leerlingen die van hun ouders hulp kregen, kregen dit vooral bij het oefenen voor de toets en het vak rekenen/wiskunde (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Bij het oefenen voor de toets werden vooral leerlingen in de onderbouw en leerlingen in de bovenbouw van de havo en vwo hierbij geholpen. Extra begeleiding voor het vak rekenen/wiskunde ontvingen vooral leerlingen in de onderbouw en het praktijkonderwijs. Ook kreeg meer dan een derde van de leerlingen van hun ouders hulp bij de studievaardigheden, zoals het leren plannen van huiswerk en het leren studeren. Op de bevraagde scholen met veel apcg-leerlingen gaven de leerlingen niet per definitie aan minder vaak extra hulp en begeleiding te krijgen van hun ouders dan op scholen met weinig apcg-leerlingen. Het is daarmee niet gezegd dat apcg-leerlingen even vaak hulp van hun ouders kregen als andere leerlingen. Tegelijkertijd hebben wij geen zicht op de kwaliteit van de door ouders geboden hulp en begeleiding.

### Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften

**Afwijkende schoolloopbanen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften** • Op verschillende momenten verloopt de schoolloopbaan van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften anders dan die van andere leerlingen: ze doen vaker een klas over, wisselen vaker van school, stromen vaker uit naar het voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs en zitten in leerjaar 3 vaker onder het basisschooladvies (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Deze verschillen kunnen niet worden toegeschreven aan verschillen in geslacht, opleiding ouders en migratieachtergrond. Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften slagen net zo vaak voor hun examen, maar doen minder vaak examen op een niveau boven en vaker op een niveau onder hun schooladvies. Dit roept de vraag op of deze verschillen het resultaat zijn van maximale inspanningen van het stelsel om deze leerlingen te ondersteunen, of dat het onderwijsstelsel, ondanks passend onderwijs, er niet in slaagt gelijke kansen te realiseren voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

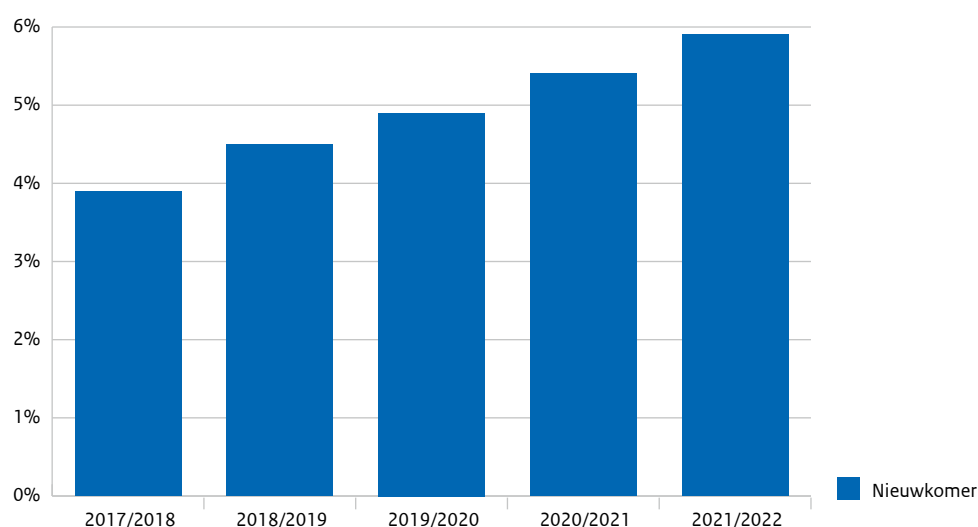
**Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften vaker onder basisschooladvies** • Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zijn in leerjaar 3 vaker onder het niveau van het basisschooladvies geplaatst dan leerlingen zonder deze ondersteuningsbehoeften: gemiddeld ongeveer 17 procent ten opzichte van 12 procent onder leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Dit kan betekenen dat de leerlingen in de eerste 2 jaren zijn afgestroomd, of zijn gestart op een niveau onder hun basisschooladvies.

**Meer wisselingen in schoolloopbaan** • Vergeleken met leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften, ronden leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften het voortgezet onderwijs vaker af op een andere school dan de school waar ze in de brugklas zijn gestart (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Dit kan betekenen dat voor deze leerlingen het vinden van een passende onderwijsplek inhoudt dat ze van school(setting) veranderen. Onder alle groepen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften zijn er aanzienlijk meer schoolwisselingen in het voortgezet onderwijs dan onder leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften. Zo wisselt bijna 38 procent van leerlingen met jeugdhulp van school tegenover 29 procent van de leerlingen zonder deze hulp. De uitstroom naar het voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs komt ook vaker voor: tussen de 6 en 21 procent van de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften tegenover rond de 2,5 procent van de leerlingen zonder ondersteuningsbehoeften. Deze verhoogde uitstroom naar een andere onderwijssetting kan betekenen dat het stelsel bijdraagt aan de realisatie van een passende onderwijsplek. Tegelijk roept het de vraag op of de uitstroom bijdraagt aan het realiseren van gelijke kansen aangezien het voortgezet speciaal onderwijs weinig aanbod heeft voor het uitstroomniveau havo of vwo en minder profielkeuzes kent.

#### *Nieuwkomers en eerste opvang anderstaligen*

**Facilitering eerste opvang anderstaligen kan beter** • Al een aantal jaren zien we een toename van nieuwkomers in het voortgezet onderwijs (figuur 3.1e). Nieuwkomers zijn leerlingen van wie beide ouders niet in Nederland zijn geboren en korter dan vier jaar in Nederland zijn. Begin schooljaar 2021/2022 staan 54.709 nieuwkomers ingeschreven in het voortgezet onderwijs. Leerlingen die vanuit het buitenland komen en het Nederlands onvoldoende beheersen om regulier onderwijs te kunnen volgen, komen terecht op een eerste opvangcentra anderstaligen (eoa). Deze eoa's zijn vaak verbonden aan een of meerdere afdelingen, meestal aan het vmbo. Ongeveer 43 procent van 107

**Figuur 3.1e** Percentage nieuwkomers in het voortgezet onderwijs in de jaren 2017/2018-2021/2022\*



\*2021/2022 voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022f)

door ons bevroegde eoa's heeft een eigen vestigingsnummer. De leerlingenpopulatie van een eoa is vaak kwetsbaar en tegelijkertijd is juist op eoa's sprake van gebrek aan continuïteit in personeel en directies. Twee derde van de eoa's gaf aan sinds het begin van schooljaar 2021/2022 veranderingen te hebben gehad in de samenstelling van het team. Nog eens meer dan 40 procent gaf aan dat er veranderingen waren in de directie (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Hierdoor krijgen leerlingen, die toch al kwetsbaar zijn, vaker te maken met discontinuïteit in het onderwijs. Eenmaal uitgestroomd naar het regulier onderwijs is de uitval van nieuwkomers zorgelijk. Eoa's geven aan dat op het regulier onderwijs de kwaliteit van het NT2-onderwijs (onderwijs aan leerlingen die Nederlands als tweede taal hebben) regelmatig tekortschiet. Om nieuwkomers een eerlijke kans te geven op een succesvolle schoolloopbaan is het belangrijk dat besturen zowel eoa's als de reguliere scholen in het voortgezet onderwijs waarop veel eoa-leerlingen instromen, goed faciliteren.

**Monitoring behoeft verbetering** • Tussen oktober 2020 en oktober 2021 zijn 7.610 leerlingen uitgestroomd uit de bevroegde eoa's. Van deze leerlingen stroomde ruim de helft uit naar vervolgonderwijs, het merendeel naar een entreeopleiding (19 procent). Zorgwekkend is dat van bijna 15 procent van de leerlingen niet bekend is waar zij naar uitstroomden. Maar iets meer dan de helft van de eoa's volgt hun leerlingen tot 2 jaar nadat zij zijn uitgestroomd (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Ongeveer twee derde van de eoa's nam in schooljaar 2021/2022 een monitor voor sociale veiligheid af bij hun leerlingen. Een deel van de eoa's monitort daarmee niet de sociale veiligheid en de besteding van de uitstromende leerlingen: dit moet verbeteren. Monitoregegevens geven eoa's inzicht in de mate waarin zij leerlingen succesvol voorbereiden op het vervolgonderwijs en over de mate waarin leerlingen zich veilig voelen.

**Meer opstroom nieuwkomers na lager schooladvies** • Ondanks kansrijk adviseren - het schooladvies van nieuwkomers wordt vaker bijgesteld dan van niet-nieuwkomers - krijgen nieuwkomers aan het eind van de basisschool gemiddeld een lager advies voor het voortgezet onderwijs. Nieuwkomers lopen dit verschil deels in door gebruik te maken van de opstroommogelijkheden in het voortgezet onderwijs. In het derde leerjaar zijn nieuwkomers minder vaak afgestroomd en vooral vaker opgestroomd dan niet-nieuwkomers. Nieuwkomers doen hun examen ook minder vaak onder het definitieve advies van de basisschool en vaker boven het basisschooladvies dan niet-nieuwkomers (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Afwijkende schoolloopbanen oudere nieuwkomers** • Nieuwkomers die op jongere leeftijd in Nederland (onderbouw basisschool) zijn aangekomen, maken in het algemeen een met Nederlandse leerlingen vergelijkbare schoolloopbaan door. Nieuwkomers die op latere leeftijd aankomen, hebben vaker te maken met vertraging, schoolwisselingen, uitstroom naar praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs en dat ze niet de eerste keer slagen (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Nieuwkomers die op latere leeftijd in Nederland arriveren vormen daarmee een extra kwetsbare groep in het onderwijs.

## 3.2 De school

### Onderwijsresultaten

**Meer afdelingen met berekend oordeel voldoende** • Voor elke afdeling berekenen wij of de onderwijsresultaten (on)voldoende zijn. Als de berekening onvoldoende onderwijsresultaten geeft, is dat nog geen oordeel over de afdeling, maar een signaal om verder onderzoek te doen. Een school heeft een berekend oordeel onvoldoende voor de onderwijsresultaten wanneer het driejaarsgemiddelde van 2 of meer indicatoren onder de norm ligt. Deze indicatoren gaan over de onderwijspositie in leerjaar 3 ten opzichte van het basisschooladvies, de onderbouwsnelheid, het bovenbouwsucces en het gemiddelde cijfer op het centraal examen. Echter, omdat er in 2020 geen centraal examen plaatsvond, hebben wij in 2021 het berekend oordeel moeten baseren op 3 van de 4 indicatoren uit ons onderwijsresultatenmodel. In 2021, berekend over de periode 2018-2020, zijn er meer afdelingen met een berekend oordeel voldoende dan in 2020. Deze toename is vooral terug te zien bij de gemengde/

theoretische leerweg van het vmbo (van 94,4 procent naar 99,0 procent) en de havo (89,4 procent naar 97,9 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). De toename komt vooral door een verbeterde bovenbouwsnelheid.

**Vooraf bovenbouwsnelheid havo-afdelingen verbeterd** • Vorig jaar constateerden we dat de onderwijsresultaten van havo's verbeterden. Vooral de onderwijspositie in leerjaar 3 ten opzichte van het basisschooladvies en de onderbouwsnelheid waren verbeterd (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Toch bleven, in vergelijking met de andere schoolsoorten, op de havo's nog de meeste bovenbouwleerlingen zitten en waren de slagingspercentages het laagst. In 2021 presteert een groter percentage havoafdelingen boven de norm voor bovenbouwsnelheid (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Dit komt door de hogere slagingspercentages in 2020 (97,5 procent ten opzichte van 88,2 procent in 2019). Daarnaast hanteerden scholen in het schooljaar 2019/2020 een ruimhartiger overgangsbeleid vanwege de scholensluiting (Inspectie van het Onderwijs, 2021a).

**Geen oordeel onderwijsresultaten in 2021/2022** • Als gevolg van de coronacrisis passen wij onze werkwijze rond de beoordeling van de onderwijsresultaten aan. Scholen worden in het schooljaar 2021/2022 niet beoordeeld op de resultaten. Wij blijven de onderwijsresultaten wel volgen als onderdeel van onze risicodetectie. Waar wij risico's signaleren, voeren wij ook in schooljaar 2021/2022 risicogericht kwaliteitsonderzoek uit.

### Basisvaardigheden

**Basisvaardigheden zijn speerpunt** • Om goed te kunnen functioneren in hun onderwijsloopbaan en in de Nederlandse samenleving hebben leerlingen 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 het onderwijs onvoldoende geletterd en/of gecijferd verlaat. 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.

**Scholen kritisch op resultaten taal en rekenen** • Scholen zijn kritisch op hun resultaten. Zo is ongeveer een kwart van de scholen niet of in beperkte mate tevreden over lezen, taalverzorging en schrijven en is ongeveer 40 procent ontevreden over de rekenresultaten. Iets meer dan een derde van de scholen schat in dat tussen de 0 en 10 procent van de leerlingen een taalachterstand heeft. Eén op de 5 scholen schat in dat dit opgaat voor meer dan de helft van hun leerlingen.

**Referentieniveaus nog geen gemeengoed bij doelen stellen** • Goed taal- en rekenonderwijs vraagt om visie, ambities en doelen. Ongeveer driekwart van de scholen geeft aan dat ze in (redelijk) sterke mate doelen formuleert voor taal of rekenen. En 4 op de 10 scholen geeft dit aan voor burgerschap. Meer dan de helft van de bevroegde scholen geeft aan geen doelen te formuleren voor minimaal te behalen referentieniveaus. Hierin wijkt het voortgezet onderwijs vooral af van het primair onderwijs, waar deze in sterkere mate gebruikt worden. Waar het gaat om ambities voor taal en rekenen geeft ongeveer 25 procent van de scholen aan dat hun bestuur hen hierbij in sterke mate stimuleert (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

**Aandacht voor verbeteren basisvaardigheden** • Voor taal en rekenen geven de meeste scholen aan dat ze in redelijke tot sterke mate een doorgaande leerlijn hebben. Voor burgerschap is dat met 1 op de 10 scholen minder vaak het geval. Scholen hebben aandacht voor het verbeteren van de basisvaardigheden. Bijna alle scholen geven aan basisvaardigheden te verbeteren door extra begeleiding of ondersteuning in te zetten. Een groot deel (85 procent) geeft aan het volgen van de ontwikkeling van leerlingen te willen verbeteren. Andere maatregelen die scholen inzetten zijn het bestaande aanbod voor basisvaardigheden verbeteren (71 procent) en extra onderwijstijd (64 procent). Scholen (72

procent) zien ook professionalisering gericht op het didactisch handelen van leraren als een interventie om basisvaardigheden bij leerlingen te verbeteren.

### Afstandsonderwijs

**Kwaliteit lessen op afstand van voldoende niveau** • Tussen november 2020 en februari 2021 deed de inspectie onderzoek naar de kwaliteit van het afstandsonderwijs onder 62 scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Het onderzoek liet zien dat, hoewel geleerd van de ervaringen tijdens de eerste scholensluiting in het voorjaar 2020, lesgeven op afstand een behoorlijke uitdaging is. Bijvoorbeeld om een les op afstand goed in te richten en leerlingen bij de les te betrekken. Op een groot deel van de scholen ontbrak het aan scholing van de leraren voor het inrichten en geven van afstands- en hybride-onderwijs. Dit zal hier een rol spelen. Toch waardeerden de inspecteurs de meeste lessen als voldoende op structuur, uitleg en veiligheid. Ook waren de leerlingen actief betrokken en was er voldoende interactie tussen leraren en leerlingen en tussen leerlingen onderling.

**Zicht schoolleiders op kwaliteit afstandsonderwijs beperkt** • Na de eerste periode van lesgeven op afstand had ongeveer de helft van de besturen een visie op afstandsonderwijs of werd een visie ontwikkeld. Zicht op de kwaliteit van het afstands- en/of hybrideonderwijs vormde voor schoolleiders vaak een uitdaging. Dat geldt ook voor het zicht van de leraren op het niveau van de kennis en vaardigheden van hun leerlingen en het op afstand bieden van de juiste begeleiding. Tegelijkertijd hadden scholen wel zicht op het welbevinden en de veiligheid van de leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2021b).

### Didactisch handelen

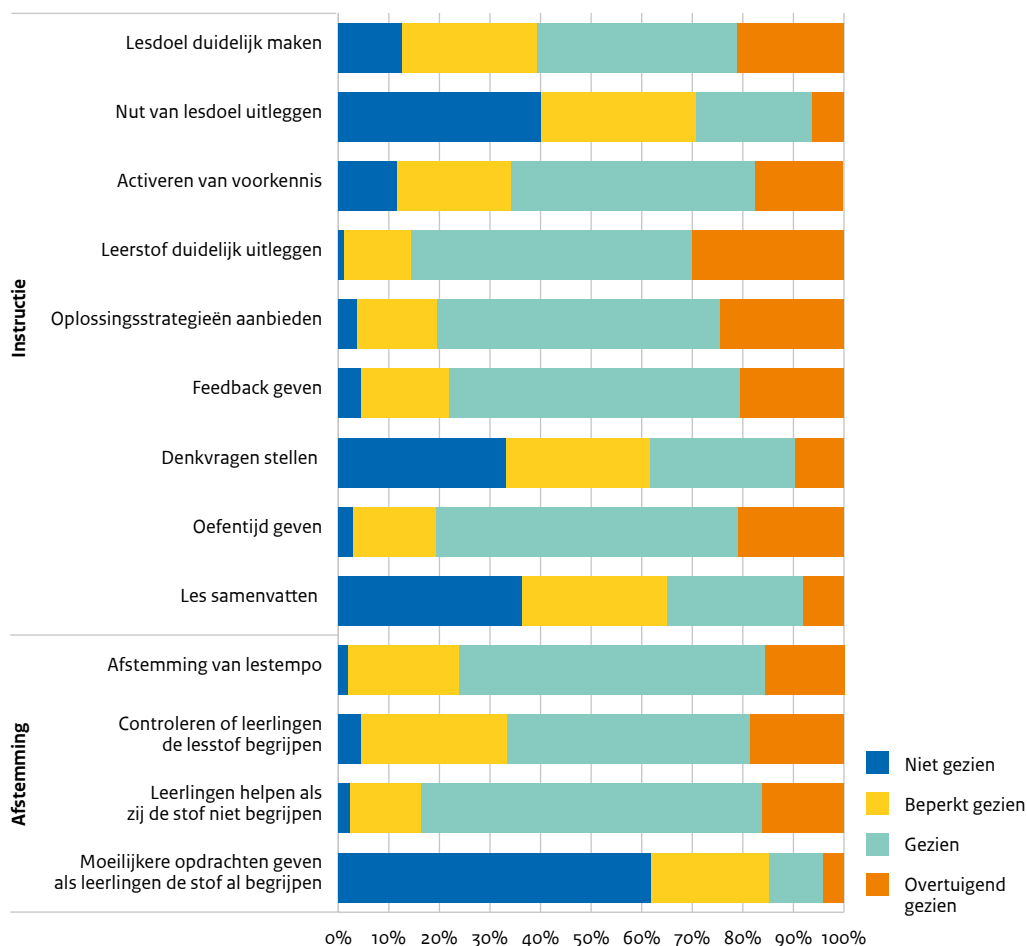
**Monitor leskwaliteit** • In het schooljaar 2020/2021 heeft de inspectie de leskwaliteit gemonitord van 462 lessen met een lesobservatie-instrument. In dit instrument staan leraargedragingen die bijdragen aan het leren van leerlingen. We onderzochten daarmee in welke mate de lesaspecten stimulerend lesklimaat, klassenmanagement, instructie en afstemming voldoende zijn terug te zien in instructielessen. In totaal zijn 462 lessen Nederlands, wiskunde en science (natuurkunde, scheikunde, biologie en techniek) bezocht, verdeeld over de gemengde/theoretische leerweg in het vmbo, de havo en het vwo. De lessen bezochten wij in een periode waarin scholen te maken hadden met coronamaatregelen; twee derde van de lessen was anders georganiseerd in verband met coronamaatregelen. Wij bezochten hybride lessen waarin een deel van de leerlingen op afstand de les volgde, lessen waar de helft van de leerlingen fysiek les kreeg en wij zagen lessen die werden gegeven in gymlokalen zodat de anderhalve meter afstand aangehouden kon worden. Deze omstandigheden zullen invloed hebben gehad op de resultaten.

**Leskwaliteit verschild** • Inspecteurs zien dat in een groot deel van de lessen leraren zorgen voor een goed lesklimaat (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Leraren zorgen er dan voor dat leerlingen zich veilig voelen, ze stimuleren leerlingen om te leren en creëren een fijne werksfeer (Den Brok, Brekelmans, & Wubbels, 2007; Van de Grift, 2007; Wubbels, Brekelmans, Den Brok, & Van Tartwijk, 2006). Ook is in veel lessen sprake van goed klassenmanagement (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Leraren zorgen dat de les ordelijk verloopt en benutten de lestijd efficiënt zodat leerlingen meedoen en luisteren (Marzano, 2003). Instructie en afstemming kunnen wel beter. Niet alle leraren geven een effectieve instructie en ook is niet altijd sprake van afstemming op verschillen tussen leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Er is winst te behalen in het verbeteren van de leskwaliteit, én juist in het primaire proces liggen veel aangrijpingspunten om leerresultaten en basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren. In ons onderzoek naar basisvaardigheden zegt ook een groot deel van de schoolleiders dat professionalisering gericht op het didactisch handelen een belangrijke interventie te vinden om basisvaardigheden te verbeteren (Inspectie van het Onderwijs, 2022f).

**Instructie en afstemming kan beter** • In veel lessen ontbreekt het aan het expliciteren van leerdoelen (figuur 3.2a); het is belangrijk dat leerlingen begrijpen waarom zij iets leren (Kirschner, Claessens, & Raaijmakers, 2018). Leerlingen moeten begrijpen hoe ze de opgedane kennis en/of vaardigheden

buiten de desbetreffende les kunnen inzetten. Iets leren omdat dit in een examen getoetst wordt, is niet genoeg om leerlingen duidelijk te maken waarom zij iets leren. Ruimte voor verbetering van de instructie is er ook bij het activeren van voorkennis en het stellen van denkvragen die leerlingen uitdagen om de lesstof te analyseren of om de lesstof te verbinden aan andere kennis. Ook is winst te behalen bij de afronding van de les; het is belangrijk dat vooral dat wat geleerd is wordt samengevat en niet zozeer dat wat gedaan is. Om de les beter af te kunnen stemmen op de behoeften van leerlingen moeten leraren controleren of leerlingen de lesstof begrepen hebben en welke leerlingen extra uitleg nodig hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Al eerder concludeerden wij dat in (wiskunde)lessen kenmerken voor effectief onderwijs aan hoogpresterende leerlingen vaak ontbreken (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Inspecteurs zagen ook nu dat in weinig lessen afgestemd werd op de behoeften van leerlingen die uitdaging nodig hebben. Verbetering van het afstemmen op de behoeften van leerlingen die in vergelijking met hun klasgenoten uitdaging nodig hebben is nog steeds nodig.

**Figuur 3.2a** Resultaten van de lesobservaties voor de aspecten instructie en afstemming (in percentages, n=462)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022f)

**Instrumenten monitoring leskwaliteit gericht op kwaliteit individuele leraren** • Wij hebben schoolleiders gevraagd naar hun beeld bij de leskwaliteit en de monitoring daarvan. De 67 bevroegde schoolleiders geven aan instrumenten in te zetten om de leskwaliteit van leraren in beeld te brengen. Ook geven bijna alle schoolleiders aan dat leraren ten minste één keer per jaar een lesbezoek krijgen van een leidinggevende. Op meer dan de helft van de bevroegde scholen observeren, naast leidinggevenden, ook medeleraren de lessen. Dit zijn vaak schoolopleiders voor beginnende leraren, leraarcoaches of collega's die deelnemen aan interne of externe auditcommissies. Vrijwel alle scholen

gebruiken daarbij lesobservatie-instrumenten. Naast lesobservaties zet een groot deel van de schoolleiders leerlingenenquêtes in. Minder dan de helft van de schoolleiders gebruikt de informatie uit deze instrumenten om een geaggregeerd beeld te krijgen van de leskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Deze informatie helpt juist om onderbouwde keuzes te maken in hun kwaliteitszorg, bijvoorbeeld waar het gaat om de professionalisering.

### Onderwijstijd

**Aanvragen afwijking onderwijstijd** • Sommige leerlingen volgen minder uren onderwijs dan het jaarlijkse minimum dat scholen vanuit de wettelijke verplichting plannen. In de meeste gevallen is het voldoende dat het bevoegd gezag van een school documenten en verklaringen bezit, waarmee het kan aantonen dat vermindering van onderwijstijd noodzakelijk is. Bijvoorbeeld vanwege een behandeling ter ondersteuning van het onderwijs, bij een chronische ziekte of bij verblijf in een residentiële setting. Bij overige lichamelijke en/of psychische redenen moet het bevoegd gezag van de school bij de inspectie ontheffing aanvragen. In schooljaar 2020/2021 werden 231 aanvragen ingediend, waarvan 197 zijn toegekend en 5 afgewezen. Voor 29 aanvragen bleek achteraf dat deze onterecht of onnodig waren, bijvoorbeeld omdat een leerling volledig ziek was of op het moment van aanvraag in zijn geheel geen onderwijs volgde vanwege hulpverlening of behandeling.

**Verlenging verblijfsduur praktijkonderwijs** • In het schooljaar 2020/2021 ontvingen wij voor 562 leerlingen een aanvraag voor verlenging van hun verblijfsduur in het praktijkonderwijs. Dat zijn 30 aanvragen minder dan in 2019/2020. Dat ligt in lijn met de ontwikkeling dat de inspectie de laatste jaren steeds minder aanvragen voor verlenging ontvangt.

### Veilig schoolklimaat

**Leerlingen krijgen overwegend hulp van school als zij zich onveilig voelen** • In ons onderzoek naar de gevolgen van 16 maanden coronacrisis op het onderwijs, geeft 17 procent van de leerlingen aan zich weleens onveilig te voelen op school. Bovendien geeft 4 procent van de leerlingen aan dat zij gediscrimineerd zijn op school en geeft 5 procent aan weleens bang te zijn voor medeleerlingen. Leerlingen die dit overkomt krijgen overwegend hulp van hun school. Leerlingen in de onderbouw, en leerlingen van het praktijkonderwijs gaven vaker aan dat zij hulp van school krijgen wanneer zij zich onveilig voelen, leerlingen van de vmbo-gemengde/theoretische leerweg, de havo en het vwo gaven dit minder vaak aan (Inspectie van het Onderwijs, 2021f).

**Meldingen vertrouwensinspectie** • In het schooljaar 2020/2021 kwamen er bij het meldpunt van de vertrouwensinspecteurs 391 meldingen binnen over het voortgezet onderwijs. Het totaal aantal meldingen ligt lager dan in voorgaande schooljaren. Dit komt waarschijnlijk door de gedeeltelijke scholensluiting vanwege de coronapandemie. De meeste meldingen (143) gingen over psychisch geweld zoals pesten. Ook kregen we een groot aantal meldingen van fysiek geweld (84). Hierbij gaat het vaak om (soms ernstige) mishandeling. We kregen 50 meldingen over seksueel misbruik in 2020/2021. Daarbij komt het steeds vaker voor dat met taken belaste personen zoals docenten en onderwijsondersteunend personeel als beklaagden worden aangemerkt (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

**Afname schorsingen en verwijderingen** • Het aantal gemelde schorsingen en verwijderingen is afgenomen van 4.257 in schooljaar 2019/2020 naar 3.068 in schooljaar 2020/2021 (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Dit komt waarschijnlijk door het onderwijs op afstand vanwege de scholensluiting. Doordat leerlingen het onderwijs gedeeltelijk thuis volgden, was er mogelijk minder aanleiding om tot schorsing of verwijdering over te gaan. Vanaf het voorjaar van 2020, toen de coronapandemie begon, was een drastische afname te zien.

**Verschillen tussen scholen in sociale veiligheid** • Jaarlijks vullen leerlingen de monitor sociale veiligheid in. Hieruit blijkt onder meer dat leerlingen op scholen in sterk stedelijke gebieden, scholen met een hoog percentage apcg-leerlingen en scholen met meer leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond, vaker een lager welbevinden en een lagere sociale veiligheid ervaren. Leerlingen



in de brugklas en leerlingen in de bovenbouw van het vwo scoren relatief hoog op het ervaren van sociale veiligheid en welbevinden. Daarentegen scoren vmbo-leerlingen hierop gemiddeld genomen lager. Ook valt op dat het percentage geschorste en verwijderde leerlingen het hoogst is op scholen waar leerlingen minder welbevinden en sociale veiligheid ervaren (Inspectie van het Onderwijs, 2022e).

### Vrijwillige ouderbijdrage

**Wetswijziging vrijwillige ouderbijdrage** • De wetgeving over de vrijwillige ouderbijdrage is per 1 augustus 2021 aangescherpt. Kern van de wijziging is dat alle leerlingen moeten kunnen meedoen met activiteiten die de school organiseert, ook als ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen. Scholen zijn verplicht dit expliciet te vermelden in de schoolgids en het schoolplan. Om na te gaan in welke mate scholen voldoen aan de wetswijziging hebben wij steekproefsgewijs 62 schoolgidsen geanalyseerd. De uitkomsten hebben een indicatief karakter.

**Helpt schoolgidsen geeft dubbele boodschap af** • In bijna 69 procent van de bestudeerde schoolgidsen wordt expliciet vermeld dat de ouderbijdrage een vrijwillig karakter heeft. De helft van de schoolgidsen bevat teksten die de suggestie wekken dat betaling van een geldelijke bijdrage verwacht wordt. In deze teksten wordt meestal opgemerkt dat betaling van de ouderbijdrage noodzakelijk is om de extra-curriculaire activiteiten te kunnen laten doorgaan. Of er staat dat wanneer te veel ouders de ouderbijdrage niet voldoen deze activiteiten niet doorgaan. Ook wordt nogal eens opgemerkt dat de school ervan uitgaat dat ouders de bijdrage voldoen en wanneer dit bezwaren of problemen oplevert, de ouders zich kunnen wenden tot een contactpersoon binnen de school voor een betalingsregeling dan wel hulp kunnen vragen bij Stichting Leergeld.

**Doorwerking wetswijziging in schoolgids vraagt tijd** • Ongeveer twee derde van de schoolgidsen voldoet niet aan de wettelijke verplichting te vermelden dat het niet voldoen van de ouderbijdrage niet leidt tot het uitsluiten van deelname aan activiteiten. In de schoolgidsen zien we dat het vaakst excursies of schoolkampen en sport en cultuur als extra-curriculaire activiteiten worden genoemd. Dit suggereert dat de recente wetswijziging in onvoldoende mate door scholen is opgepakt bij de totstandkoming van de schoolgids voor 2021/2022. Bovendien vermeldt de helft van de bestudeerde schoolgidsen weliswaar dat de ouderbijdrage een vrijwillig karakter heeft, maar bevat tegelijkertijd teksten die de suggestie wekken dat betaling van de ouderbijdrage verwacht wordt.

## 3.3 Het bestuur

### Kwaliteitszorg

**Kwaliteitszorg bij meer dan driekwart besturen op orde** • Sinds 1 augustus 2017 beoordelen wij de kwaliteitszorg, kwaliteitscultuur en verantwoording en dialoog van besturen. In de periode 2017-2021 deden wij dit bij 176 besturen, van de in totaal 303 besturen. Soms na een herstelonderzoek naar verbeteringen, beoordeelden wij uiteindelijk bij 13 procent van de besturen de kwaliteitszorg als onvoldoende en bij 77 procent als voldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2022f). Bij de besturen waar wij in dezelfde periode een herstelonderzoek deden vanwege een eerder als onvoldoende beoordeelde kwaliteitszorg, beoordeelden wij bij 24 van de 47 besturen de kwaliteitszorg na herstel van tekortkomingen alsnog als voldoende. Bij kwaliteitszorg gaat het erom dat besturen vanuit een stelsel van kwaliteitszorg de onderwijskwaliteit en onderwijsresultaten bewaken en bevorderen.

**Kwaliteitszorg speelt mogelijk een rol bij het ziekteverzuim** • Besturen waar wij de kwaliteitszorg als onvoldoende beoordeelden, hebben te maken met een hoger ziekteverzuim onder hun docenten dan besturen met een voldoende oordeel (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Ook halen besturen met een oordeel onvoldoende voor de kwaliteitszorg lagere onderwijsresultaten dan besturen waar wij de kwaliteitszorg als voldoende of goed beoordeelden. Hoewel geen eenduidige verklaringen te geven zijn voor deze bevindingen, is een goed functionerend stelsel van kwaliteitszorg op bestuursniveau mogelijk wel een indicator.

**Uitval beginnende docenten** • Net als het basisonderwijs heeft ook het voortgezet onderwijs te maken met een lerarentekort. De online vacature-intensiteit (aantal vacatures gedeeld door de totale werkgelegenheid) in het voortgezet onderwijs steeg flink van 10,5 procent in schooljaar 2018/2019 naar 16,9 procent in schooljaar 2020/2021. Voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs bedraagt deze vacature-intensiteit 11 procent (Wester, De Wilde, Jelacic, De Moor, & Vankan, 2021). Daar komt bij dat gemiddeld ongeveer 11 procent van de beginnende docenten binnen 2 jaar het onderwijs verlaat (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). In zijn algemeenheid hangt uitval van beginnende docenten samen met de omvang van de aanstelling, aard van het contract en het opleidingsniveau. Een grotere omvang van de aanstelling, een vast contract en een andere achtergrond dan een academische achtergrond verkleinen de kans bij beginnende docenten op een vertrek uit het onderwijs. Een mogelijk gevolg van het vertrek van leraren en het lerarentekort is dat de continuïteit van het onderwijs onder druk komt. Voor besturen en scholen is het de uitdaging om beginnende docenten voor hun school, bestuur of het onderwijs te behouden.

**Samenstelling team van invloed op examenresultaten** • Scholen verschillen in hun examenresultaten. De samenstelling van het docententeam blijkt hierbij een rol te spelen, ook wanneer rekening wordt gehouden met de kenmerken van de leerlingenpopulatie (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Zo blijkt dat een team van relatief oudere docenten of juist relatief veel beginnende docenten, de kans op een lager cijfer op het centraal examen vergroot. Ook andere kenmerken van het team hangen samen met de examenresultaten (zie ook hoofdstuk 1). Deze bevindingen benadrukken het belang van besturen om, hoe lastig ook gezien de context van het lerarentekort, gericht te sturen op de teamsamenstelling van een school en afdeling.

### Financiële kwaliteit

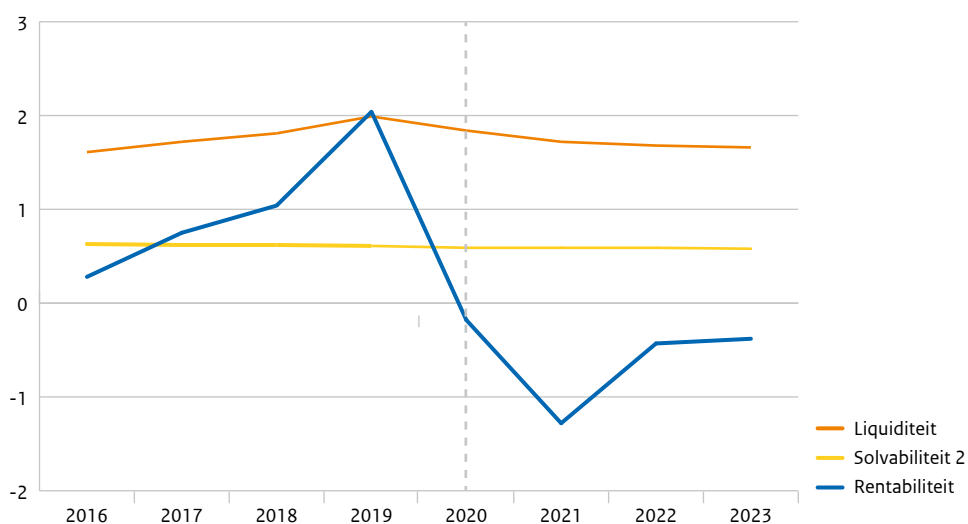
**Baten en lasten in 2020** • De sector voortgezet onderwijs ontving in het kalenderjaar 2020 in totaal 93 miljoen euro minder aan baten, terwijl de lasten juist met 103 miljoen euro toenamen ten opzichte van 2019. De totale baten in 2020 bedroegen 9,0 miljard euro, waarvan circa 8,5 miljard euro aan rijksbekostiging. De rijksbekostiging bleef in 2020 hiermee vrijwel gelijk aan 2019. Een deel hiervan is overigens ook bedoeld voor besturen die naast voortgezet onderwijs ook primair onderwijs of mbo-opleidingen verzorgen. De overige overheidsbijdragen en subsidies stegen van 138 miljoen euro in 2019 naar 141 miljoen euro in 2020. De overige baten daalden van 436 miljoen euro in 2019 naar 338 miljoen euro in 2020. De daling lijkt met name het gevolg te zijn van de coronacrisis. Hierdoor vonden minder activiteiten zoals werkweken en excursies plaats die normaliter onder deze posten worden geboekt als inkomsten. Personeelslasten vormen de grootste kostenpost. In 2020 werd 80,7 procent van de budgetten (7,3 miljard euro) aan personeelskosten besteed. In 2019 betrof het nog 79,1 procent (7,0 miljard euro).

**Bovenmatig eigen vermogen neemt licht af** • Het totale eigen vermogen is ongeveer gelijk gebleven met circa 2,4 miljard euro. Het aandeel mogelijk bovenmatig publiek vermogen is met 52 miljoen euro gedaald van 288 miljoen euro naar 236 miljoen euro. Ook het aantal besturen met een mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen is afgenomen. In 2020 waren dit 120 besturen tegenover 145 besturen in 2019. Het aandeel besturen is gedaald van 51,4 procent naar 43,3 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). De middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs zijn hier nog niet in meegenomen. Deze zijn in 2021 voor het eerst uitgekeerd. Deze gelden kunnen het voor besturen met een mogelijk bovenmatig vermogen wel eens lastiger maken om voor hun vermogen een doelmatige besteding te vinden die de onderwijskwaliteit ten goede komt.

**In 2020 voor eerst negatief resultaat gerealiseerd** • Tot en met 2019 boekten de besturen op sectorniveau een positief resultaat. Dat was elk jaar gunstiger dan de aanvankelijke prognose. Er werd namelijk vaak een negatief resultaat voorspeld, maar de realisatie was vervolgens positief. Ook in 2020 was de realisatie gunstiger dan de prognose, maar is er wel voor het eerst sprake van een negatief resultaat op sectorniveau. Er is een negatieve rentabiliteit gerealiseerd van -0,18 procent. De rentabiliteit geeft aan of een bestuur meer of minder geld heeft uitgegeven dan dat het ontving. Alleen bij de kleinste besturen met minder dan 10 miljoen euro aan baten was er nog sprake van een

positieve rentabiliteit van 0,59. Maar ook deze is fors afgenomen ten opzichte van 2019. Toen hadden de kleinste besturen nog een rentabiliteit van 2,31. De negatieve rentabiliteit kan mede het gevolg zijn van de introductie van de signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen. Juist bij besturen met een mogelijk bovenmatig eigen vermogen is het nodig een negatieve rentabiliteit te realiseren, om het eigen vermogen af te bouwen. Besturen zijn daarom gestimuleerd om geld dat voor onderwijs bestemd is ook daadwerkelijk aan onderwijs uit te geven en niet onnodig op te sparen. Dit lijkt effect te hebben gehad. Het bovenmatige deel van het vermogen is immers in 2020 met 52 miljoen euro gedaald. Een andere verklaring kan liggen in de onvoorziene uitgaven die besturen hadden als gevolg van de coronacrisis en de besteding van de eind 2019 uitgekeerde convenantsgelden.

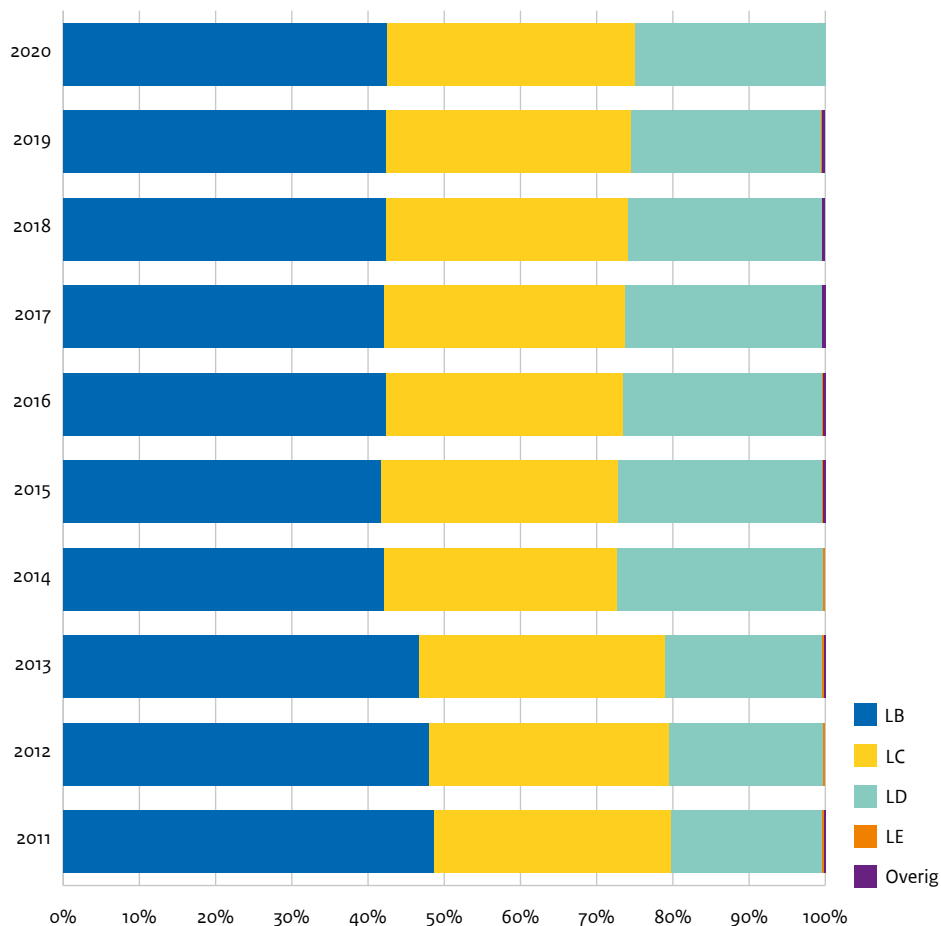
**Figuur 3.3a** Ontwikkeling financiële kengetallen voortgezet onderwijs in de jaren 2016 tot en met 2023 (n 2020=277)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022a)

**Lichte daling van de liquiditeit en solvabiliteit** In 2020 daalden de liquiditeit en solvabiliteit licht. De liquiditeit geeft aan of het bestuur genoeg geld beschikbaar heeft om op korte termijn geplande uitgaven te doen. De opgenomen vorderingen en liquide middelen worden tegenover de kortlopende schulden gezet. De liquiditeit van de sector als geheel daalde van 1,99 in 2019 naar 1,84 in 2020 (figuur 3.3a). De inspectienorm varieert tussen de 0,75 en 1,5, afhankelijk van de grootte van het bestuur. Solvabiliteit geeft aan of een bestuur genoeg geld achter de hand heeft om ook in de toekomst aan zijn financiële verplichtingen te voldoen. De solvabiliteit (2) daalde ook heel licht van 0,61 in 2019 naar 0,59 in 2020. De inspectienorm is 0,30. De daling van de liquiditeit en solvabiliteit kwam voor bij zowel kleine, middelgrote als grote besturen. Op basis van de prognoses van de onderwijsbesturen lijkt de liquiditeit zich de komende jaren te stabiliseren op 1,7. De solvabiliteit zit al jaren rond de 0,6 en dit is ook de verwachting voor de komende jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2022a).

**Kleine verschuivingen bij inschaling personeel** • Het percentage personeel in schaal LB al een aantal jaar stabiel, namelijk rond de 42 procent (figuur 3.3b). Deze ontwikkeling zet zich in 2020 voort. Er zijn wel verschillen zichtbaar tussen de Randstad en het landelijke beeld. In 2020 was 40,9 procent in de Randstad ingeschaald in schaal LC tegenover 32,5 procent landelijk. Dit vertaalt zich ook naar schaal LB. In 2020 was in de Randstad 32,6 procent ingeschaald in schaal LB tegenover 42,5 procent landelijk. Dit verschil is al jaren aanwezig. Er is een beperkte stijging te zien van het percentage personeel in LC. Daar staat wel een lichte daling van de inschaling in schaal LD tegenover. 24,4 procent van het personeel was in 2020 ingeschaald in schaal LD.

**Figuur 3.3b** Percentage leraren per salarisschaal in de jaren 2011-2020

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022e)

**Aantal besturen onder verscherpt toezicht stijgt** • Het aantal instellingen voor voortgezet onderwijs dat onder verscherpt financieel toezicht staat is in 2021 gestegen ten opzichte van voorgaande jaren. Het gaat om twaalf besturen in 2021. In 2019 en 2020 waren dit nog vijf besturen (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). De stijging komt doordat acht van deze twaalf besturen bestaan uit dezelfde personen en hetzelfde interne toezicht hebben. Deze besturen zijn tegelijkertijd onder aangescherpt financieel toezicht geplaatst in 2021.

# Literatuur

- Bol, T. (2020). *Inequality in homeschooling during the Corona crisis in the Netherlands. First results from the LISS Panel*. Geraadpleegd op 26 februari 2022 van: <https://osf.io/preprints/socarxiv/hf32q/>
- Brok, P. den, Brekelmans, M., & Wubbels, T. (2007). Multilevel issues in research using students' perceptions of learning environments: The case of the Questionnaire on Teacher Interaction. *Learning environment research* (9), 199 (start page).
- CPB (2020). *Effect schrappen centraal examen zonder aanvullende maatregelen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- DUO (2021a) *Aantal leerlingen*. Geraadpleegd op 1 maart 2022 van: [https://www.duo.nl/open\\_onderwijs-data/voortgezet-onderwijs/aantal-leerlingen/aantal-leerlingen.jsp](https://www.duo.nl/open_onderwijs-data/voortgezet-onderwijs/aantal-leerlingen/aantal-leerlingen.jsp)
- DUO (2021b). *Examenmonitor Voortgezet Onderwijs 2021*. Groningen: Dienst Uitvoering Onderwijs.
- Geijsel, F., Jenniskens, T., & Langen, A. van (2020). *Leren in coronatijd: Eindrapport vragenlijstonderzoek onder leerlingen in het Voortgezet Onderwijs*. Nijmegen: Radboud Docenten Academie / KBA Nijmegen.
- Grift, W. van de (2007). Quality of teaching in four European countries: a review of the literature and application of an assessment instrument. *Educational Research*, 49(2), 127-152.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het Onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021a). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Factsheet bevindingen afstandsonderwijs voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021c). *Meldingen vertrouwensinspecteurs in het onderwijs. Schooljaar 2020/2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021d). *Technisch rapport voortgezet 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](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Technisch rapport Schoolloopbanen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Technisch rapport Schoolloopbanen van nieuwkomers*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022d). *Technisch rapport Strategisch personeelsbeleid. De Staat van het onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022e). *Technisch rapport Veiligheid. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Inspectie van het Onderwijs (2022f). *Technisch rapport Voortgezet onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)
- Kirschner, P.A., Claessens, L., & Raaijmakers, S. (2018). *Op de schouders van reuzen*. Meppel: Ten Brink Uitgevers.
- Koops, P., Feskens, R., & Frissen, S. (2022). *Leeroverdracht door schoolsluitingen: leerjaar 1 van het voortgezet onderwijs*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.
- Marzano, R. J. (2003). *What works in schools: Translating research into action*. Alexandria: ASCD.
- OCW (2021a). *Aantal vo-scholen*. Geraadpleegd op 1 maart 2022 van: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/instellingen/aantal-vo-scholen>
- OCW (2021b). *Nationaal Programma Onderwijs. Eerste voortgangsrapportage*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onna, M. van, Schouwstra, S., Molen, P. van der, P., Groot, M. de, & Emons, W. (2021). *Vaardigheid Examenkandidaten 2021*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.

- Wester, M., Wilde P. de, Jelacic, N., Moor G. de, & Vankan, A. (2021). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2020-2021*. Rotterdam: Ecorys/Dialogic.
- Wubbels, T., Brekelmans, M., Brok den, P., & Tartwijk van, J. (2006). An interpersonal perspective on classroom management in secondary classrooms in the Netherlands. In C. Evertson & C. Weinstein (Eds.), *Handbook of classroom Management: Research, Practice, and Contemporary Issues*, pp. 1161-1191. Lawrence Erlbaum Associates.
- Zijlstra, W., Rietdijk, S., Frissen, S., & Feskens, R. (2021). *Leervertraging door schoolsluitingen in het voortgezet onderwijs – Deel 2. Effecten na de eerste en tweede lockdownperiode*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.