



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap



# De staat van het onderwijs

HOOFDLIJNEN UIT HET  
ONDERWIJSVERSLAG 2012/2013



# De staat van het onderwijs

HOOFDLIJNEN UIT HET  
ONDERWIJSVERSLAG 2012/2013

Voor u ligt het  
Onderwijsverslag  
2012/2013. Hierin  
staat wat onze  
inspecteurs het  
afgelopen schooljaar  
gezien hebben op  
scholen en opleidingen.

# Voorwoord

Voor u ligt het Onderwijsverslag over het schooljaar 2012/2013. U leest hierin wat onze inspecteurs het afgelopen schooljaar gezien hebben op de scholen en opleidingen. Deze inzichten geven leraren, schoolleiders en bestuurders de mogelijkheid het onderwijs aan hun leerlingen en studenten te verbeteren. Het verslag staat in een waardevolle traditie. Al meer dan tweehonderd jaar wordt de staat van het onderwijs, zoals bedoeld in de Grondwet, beschreven en aangeboden aan de leden van de Staten-Generaal.

## Geen rapportcijfer voor het onderwijs

Hoe goed is het Nederlandse onderwijs? Deze vraag wordt me ieder jaar gesteld bij het verschijnen van het Onderwijsverslag. Mijn antwoord is altijd genuanceerd: er gaat veel goed en er kan veel beter. Welk rapportcijfer geeft de inspectie aan het onderwijs? Maar je kunt niet één cijfer geven.

Onderwijskwaliteit bestaat uit zoveel aspecten. Aspecten als de traditie en denominatie waarin de school staat. De omgeving en de regio waarin de school werkt. Bovenal gaat het erom wat leerlingen en studenten leren, maar ook of ze plezier hebben in leren. Het is belangrijk dat er goede, gemotiveerde leraren voor de klas staan, maar ook dat het veilig is op scholen en instellingen. En dat er garanties zijn voor onderwijs van voldoende of goede kwaliteit. Niet alleen nu, maar ook voor de komende jaren. De inspectie vindt veel aspecten van kwaliteit belangrijk. We beoordelen de kwaliteit van het onderwijs om scholen inzicht te bieden en daar waar nodig ook direct aan te spreken, niet om hen af te rekenen. Daarover gaat dit Onderwijsverslag. Eén ding zult u er dus niet in tegenkomen: een rapportcijfer waarmee wij het onderwijs waarderen.

Net als wij het onderwijsstelsel niet tot één cijfer willen terugbrengen, doen wij dat ook niet met scholen en instellingen. Eén getal is vaak misleidend en daar komen schoolleiders en leraren steeds meer tegen in verzet. Dan valt het woord 'afrekencultuur'. Gelukkig zien we dat scholen in verschillende sectoren zelf initiatief nemen voor verantwoording en inzicht geven in hun visie op goed onderwijs en in hoeverre ze die bereiken. De inspectie sluit zich daar graag bij aan.

## De staat van het onderwijs

De meeste leerlingen en studenten zijn tevreden over hun school of opleiding. In het hoger onderwijs neemt die tevredenheid verder toe, vooral op de universiteiten. Leerlingen en studenten presteren goed vergeleken met omliggende landen. In het mbo halen steeds meer studenten hun diploma. En de afgelopen jaren hebben leerlingen in het voortgezet onderwijs betere cijfers gehaald voor de examens. Wellicht zijn ze harder gaan werken. In ieder geval laten deze leerlingen en studenten ons zien dat het beter kan.

Toch lijkt een groot aantal leerlingen en studenten weinig gemotiveerd voor het leren, valt ons op. Zij ervaren het recht op onderwijs louter als een plicht. Gaan leerlingen graag naar school om elkaar te ontmoeten, beduidend minder enthousiast lijken ze voor veel lessen. Bij schoolbezoeken zie ik hun houding en gebrek aan enthousiasme tijdens de lessen en colleges. Hebben ze wel plezier in leren? Waarom zijn onze leerlingen minder gemotiveerd dan leerlingen in andere landen? Zijn de lessen te saai? Het rooster een keurslijf? Dagen we de leerlingen wel genoeg uit? We weten ook dat als we onze betere leerlingen beter weten te motiveren zodat ze hogere prestaties leveren, dat van doorslaggevend betekenis is voor ons land, voor de vernieuwingskracht van onze samenleving. Het zou mooi zijn als meer leerlingen en studenten plezier in leren hebben.

Op allerlei scholen zien de inspecteurs gelukkig ook veel prachtige voorbeelden van inspirerende en motiverende lessen. Lessen waarbij de leerlingen actief betrokken zijn, nieuwsgierig en op zoek naar verbanden, naar antwoorden. Wij koesteren deze voorbeelden, ze inspireren ons. Ze tonen overigens ook aan dat leerlingen en studenten de kwaliteit van het onderwijs in de les mede bepalen. Wat moeten we in het onderwijs doen om deze betrokkenheid vaker te zien?

Verder valt ons op dat scholen en instellingen strenger lijken te selecteren in de eerste jaren van het voortgezet en hoger onderwijs. In het hoger onderwijs is er onder studenten in het eerste jaar meer uitval. In het wetenschappelijk onderwijs gaat deze uitval samen met een hogere kans op een diploma vanaf het tweede studiejaar, maar in het hbo zien we die samenhang niet. In het voortgezet onderwijs lijken scholen voorzichtiger bij de plaatsing van leerlingen. Ook gaan leerlingen die in de eerste drie leerjaren van schoolsoort veranderen, vaker naar een lagere dan hogere schoolsoort. Havoleerlingen die overstappen, gaan nu bijvoorbeeld vaker naar het vmbo-t dan naar het vwo. Tegelijkertijd blijven er in de hogere klassen van het voortgezet onderwijs minder leerlingen zitten. De inspectie ziet dat overgangen van schoolsoort en zittenblijven behoorlijk ingrijpend zijn voor leerlingen. Voor hen betekenen dit soort verschuivingen veel, zowel in positieve als in negatieve zin.

## Kansen voor verbetering

De afgelopen jaren hebben leraren op veel scholen en instellingen keihard gewerkt om het onderwijs aan leerlingen en studenten te verbeteren. In veruit de meeste gevallen is dat gelukt. Het aantal zwakke en zeer zwakke basisscholen is bijvoorbeeld in drie jaar teruggelopen van 501 tot 153. Dat betekent voor ruim zestigduizend leerlingen een opwaartse lijn in hun leerloopbaan en waarschijnlijk ook in hun leven. Ook de spectaculaire verbetering in het speciaal onderwijs valt op. Daar is de laatste jaren veel vernieuwd, onder meer in het onderwijsaanbod.

Veel scholen en opleidingen hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in betere randvoorwaarden voor goed onderwijs, zoals registraties en kwaliteitssystemen. Gegevens over de ontwikkeling van leerlingen en studenten zijn nu vaker en beter beschikbaar. Daardoor vallen eventuele problemen of achterblijvende prestaties sneller op en kunnen scholen voorzieningen voor zorg en ondersteuning eerder inzetten.

Toch is in de klas of groep vaak weinig terug te zien van deze investeringen. In sommige klassen merken de leerlingen er zelfs nauwelijks iets van. Leraren lukt het lang niet altijd investeringen op schoolniveau te benutten in hun dagelijks lessen. Verbeteringen op schoolniveau zijn te weinig een middel voor leraren om hun dagelijks lesgeven te verbeteren. Soms lijkt bij de verbeteringen de registratie van gegevens zelfs een doel op zich te zijn geworden, waarbij het effect voor leerlingen en studenten uit het oog wordt verloren. In het ergste geval leidt het alleen tot bureaucratie of informatie waar leraren of leerlingen op worden afgerekend. De beweging, die moet leiden tot de verbetering voor de leerling, stopt hiermee of wordt niet afgemaakt. En dan wordt er uiteindelijk weinig of niets concreets mee bereikt.

Investeringen mogen niet blijven steken in de schoolorganisatie, maar moeten doorwerken in het dagelijks handelen in de klas. Dit geldt zeker ook bij de invoering van passend onderwijs. Uiteindelijk wordt in de klas goed onderwijs voor alle leerlingen gemaakt; daar krijgen leerlingen de extra ondersteuning die ze nodig hebben.

We zien dat er in de samenwerkingsverbanden hard gewerkt wordt aan passend onderwijs. Tegelijkertijd valt ons op dat samenwerkingsverbanden verschillen in uitgangspunten en visie. Ook verschillen leraren én scholen of opleidingen in de kwaliteit van de zorg en begeleiding die ze leerlingen en studenten bieden. Scholen en opleidin-

gen verschillen ook in hoe open ze staan voor leerlingen of studenten die extra zorg nodig hebben. Natuurlijk zijn er verschillen; variatie is de zuurstof van ons onderwijsstelsel. Die variatie moet echter wel gericht zijn op wat nodig is om kwetsbare leerlingen en studenten te laten profiteren van passend onderwijs. Zij verdienen goed onderwijs.

## Kwaliteit schoolleiders en besturen bepalend

Schoolleiders ondersteunen en begeleiden leraren in hun veeleisende taak om goed onderwijs te geven. We zien dat de leraren en lessen beter zijn op scholen waar goede schoolleiders werken. De rol van de schoolleider en de directeur is dus van groot belang voor goed onderwijs. De inspecteurs zien dagelijks voorbeelden van goede schoolleiders, maar ook van schoolleiders die niet goed functioneren. Goede schoolleiders lukt het om leraren gezamenlijk te laten werken aan innovaties en de onderwijskwaliteit te verbeteren. Vaak stellen zij de ontwikkeling van leerlingen en studenten centraal, weten ze een sfeer van onderling vertrouwen te creëren op hun school of opleiding en werken zij goed samen met hun bestuur.

In geen enkel land is de autonomie van scholen en besturen zo groot als in Nederland. Bestuurders en schoolleiders nemen zelfstandig beslissingen over onderwijskwaliteit, zoals over leerplan, methodes, aanstellingen van personeel, personeelsbeleid en financiën. Besturen met veel ambitie streven naar goede en tevreden leerlingen en leraren. Veel besturen hebben de laatste jaren een veel beter idee gekregen van de onderwijskwaliteit in hun scholen en opleidingen. Zo monitoren steeds meer opleidingen in het mbo hun eigen kwaliteit. Tegelijkertijd lukt het besturen steeds beter om de school of instelling financieel gezond te houden en middelen goed in te zetten voor het onderwijs.

Studenten en leerlingen kunnen er helaas niet altijd op rekenen dat zij goed onderwijs blijven krijgen. Onderwijskwaliteit is niet statisch. Schoolleiders en bestuurders moeten steeds werken aan verbetering en terugval voorkomen; eerst plannen maken, dan het effect evalueren, vervolgens verbeteringen doorvoeren en daarna die verbeteringen verankeren. Op twee derde deel van de scholen en opleidingen zien we dat schoolleiders en bestuurders daar niet volledig in slagen. Het blijkt moeilijk om ervoor te zorgen dat de dagelijkse onderwijspraktijk profiteert van verbeteringen en dat leraren en bestuurders hierin gezamenlijk optrekken. Investeringsmoeten niet leiden tot onderwijs dat er alleen op papier mooi uitziet. Op scholen en opleidingen waar de verbeteringen effect hebben in de klas, zien we enthousiaste leraren, leerlingen en studenten.

## Slot

Onderwijs is belangrijk. Dat vindt iedereen. En het gaat goed in het Nederlandse onderwijs. Maar het kan nog zoveel beter. Nederlandse leerlingen en studenten hebben daar recht op. Zij hebben een goede voorbereiding nodig op vervolgonderwijs, werk en het leven.

De mensen in het onderwijs laten keer op keer zien dat zij hard en bevlogen werken aan verbeteringen. Die inzet heeft nog meer effect als initiatieven elkaar versterken en de tijd krijgen om tot wasdom te komen. Bij al die inspanningen is telkens de vraag: wat merkt de leerling, de student ervan? Op die vraag blijft ook de inspectie haar handelen richten.







Mevrouw drs. A.S. Roeters  
Inspecteur-generaal van het Onderwijs  
Utrecht, 16 april 2014





# Inhoudsopgave

1	<b>Leerlingen en studenten en hun onderwijsprestaties</b>	<b>10</b>	
2	<b>Ondersteuning en passend onderwijs</b>	<b>24</b>	
3	<b>Leraren</b>	<b>34</b>	
4	<b>Schoolleiders en besturen</b>	<b>42</b>	

1

**LEERLINGEN EN STUDENTEN EN HUN ONDERWIJSPRESTATIES**



# Leerlingen en studenten en hun onderwijsprestaties

## Goede prestaties en tevreden leerlingen en studenten

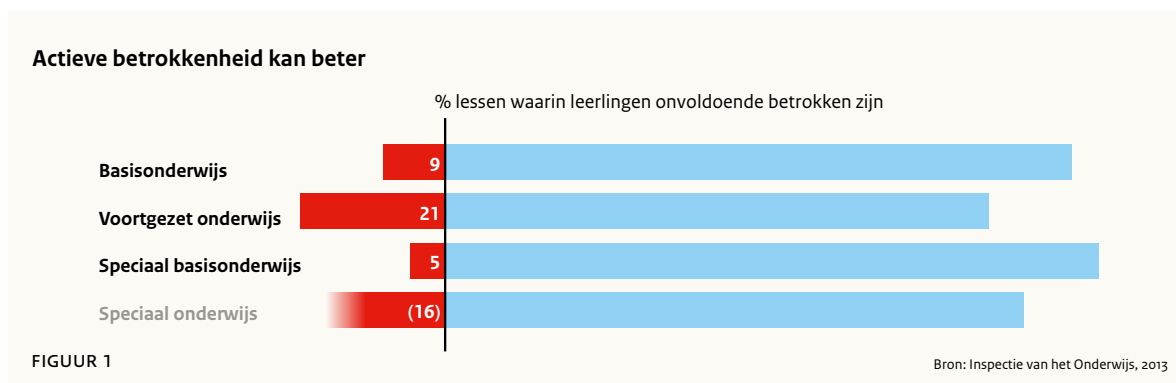
Nederlandse leerlingen en studenten zijn over het algemeen tevreden over het onderwijs. Ze presteren goed. Actieve betrokkenheid tijdens de lessen, plezier in leren en motivatie van leerlingen zijn niet vanzelfsprekend en kunnen beter. In de onderbouw van het voortgezet onderwijs stromen meer leerlingen af dan op en in het eerste jaar van het hoger onderwijs stromen meer studenten uit dan in vorige jaren. Tegelijkertijd verbetert de kans op het beoogde diploma in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs en in het wetenschappelijk onderwijs.

### 1.1 Motivatie en tevredenheid

**Leerlingen en studenten tevreden** • In Nederland volgen ruim 3,7 miljoen leerlingen en studenten onderwijs. Zij zijn over het algemeen tevreden over het onderwijs dat zij krijgen en gaan met plezier naar school. Leerlingen in het voortgezet onderwijs geven hun school een voldoende. In het middelbaar beroepsonderwijs zijn studenten over het algemeen tevreden. Studenten zijn het meest tevreden in het hoger onderwijs, de tevredenheid neemt hier zelfs verder toe. Ook in vergelijking met leerlingen uit landen die hoog op de PISA-ranglijsten staan, zijn Nederlandse leerlingen tevreden over school.<sup>1</sup>

**Betrokkenheid verschilt sterk per les** • De meeste leraren slagen er in hun leerlingen bij de les te betrekken. Tijdens schoolbezoeken valt het inspecteurs ook op dat leerlingen bij een deel van de lessen zeer gemotiveerd en betrokken zijn, maar in andere lessen nauwelijks. In figuur 1 staat aangegeven bij hoeveel procent van de lessen de inspecteur de betrokkenheid van de leerlingen onvoldoende vond. In het (speciaal) basisonderwijs gaat het om een klein deel van de lessen (5 tot 9 procent), in het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs gaat het om een wat groter deel van de lessen (16 tot 21 procent).

<sup>1</sup> OECD (2013). PISA 2012 Results: Ready to Learn: Students' Engagement, Drive and Self-Beliefs. Paris: OECD.



**Motivatie en leerplezier blijven achter** • Ondanks de hoge tevredenheid zijn leerlingen en studenten niet altijd gemotiveerd voor de lessen. Zowel op intrinsieke motivatie (interesse en plezier in de leerstof) als op instrumentale motivatie (leren voor een bepaald doel) scoort de Nederlandse leerling laag in vergelijking met andere landen. Leerlingen geven aan dat ze soms niet weten waarom ze een bepaalde taak moeten uitvoeren en dat die taak niet op hen is afgestemd. Opvallend is ook dat slechts 40 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs tevreden is over de mate waarin leraren ze motiveren.<sup>2</sup>

**Weinig plezier in lezen en wiskunde** • De inspectie rapporteerde al eerder over het gebrek aan lees- en rekenplezier in het primair onderwijs. Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat Nederlandse basisschoolleerlingen lezen minder leuk vinden dan leerlingen uit andere landen en voor lezen minder gemotiveerd zijn.<sup>3</sup> Voor Nederlandse vijftienjarigen geven de recent verschenen PISA-resultaten een vergelijkbaar beeld, maar dan over motivatie voor wiskunde. Slechts een vijfde deel van de leerlingen kijkt uit naar de volgende wiskundeles en slechts 12 procent van de leerlingen vindt het leuk om over wiskunde te lezen (figuur 2). Dat wiskunde nuttig kan zijn voor hun latere carrière, beseft slechts 58 procent van de Nederlandse leerlingen, terwijl het OECD-gemiddelde op 75 procent ligt.

**Uitdaging en verwachtingen voor leerlingen** • Leerlingen en studenten hebben voldoende uitdaging nodig om gemotiveerd te blijven. Zo zegt slechts een derde van de Nederlandse vo-leerlingen door te werken aan een taak totdat die perfect is. In vorige Onderwijsverslagen noemde de inspectie al dat leraren

soms lage verwachtingen hebben van hun leerlingen en dat goede leerlingen en studenten in Nederland relatief laag presteren. Er zijn momenteel veel initiatieven om het beste uit de betere leerlingen te halen. Ook ziet de inspectie op scholen en opleidingen goede initiatieven van leraren om leerlingen te motiveren, met name op het gebied van ict-toepassingen en activerende werkvormen.

## 1.2 Leerprestaties

### Ontwikkelingen in prestaties

**Prestaties basisschoolleerlingen iets gedaald** • Leerlingen in het basisonderwijs presteerden in de meeste vakken gelijk of iets minder goed dan in 2012. Bij begrijpend lezen en woordenschat haalden ze het hetzelfde niveau. In spelling en rekenen zijn ze iets achteruitgegaan. De daling van het rekenniveau geldt voor alle onderdelen van het vak rekenen. Dit blijkt uit het Jaarlijks Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau.<sup>4</sup> Het niveau van leerlingen ligt voor alle vakken in 2013 nog wel hoger dan vijf jaar eerder. Bij de Eindtoets Basisonderwijs zijn de prestaties van de leerlingen ook iets lager dan in 2012 (daling van een half punt naar 535). Vooral op scholen waar veel leerlingen de Eindtoets Niveau hebben gemaakt, is de gemiddelde score lager.

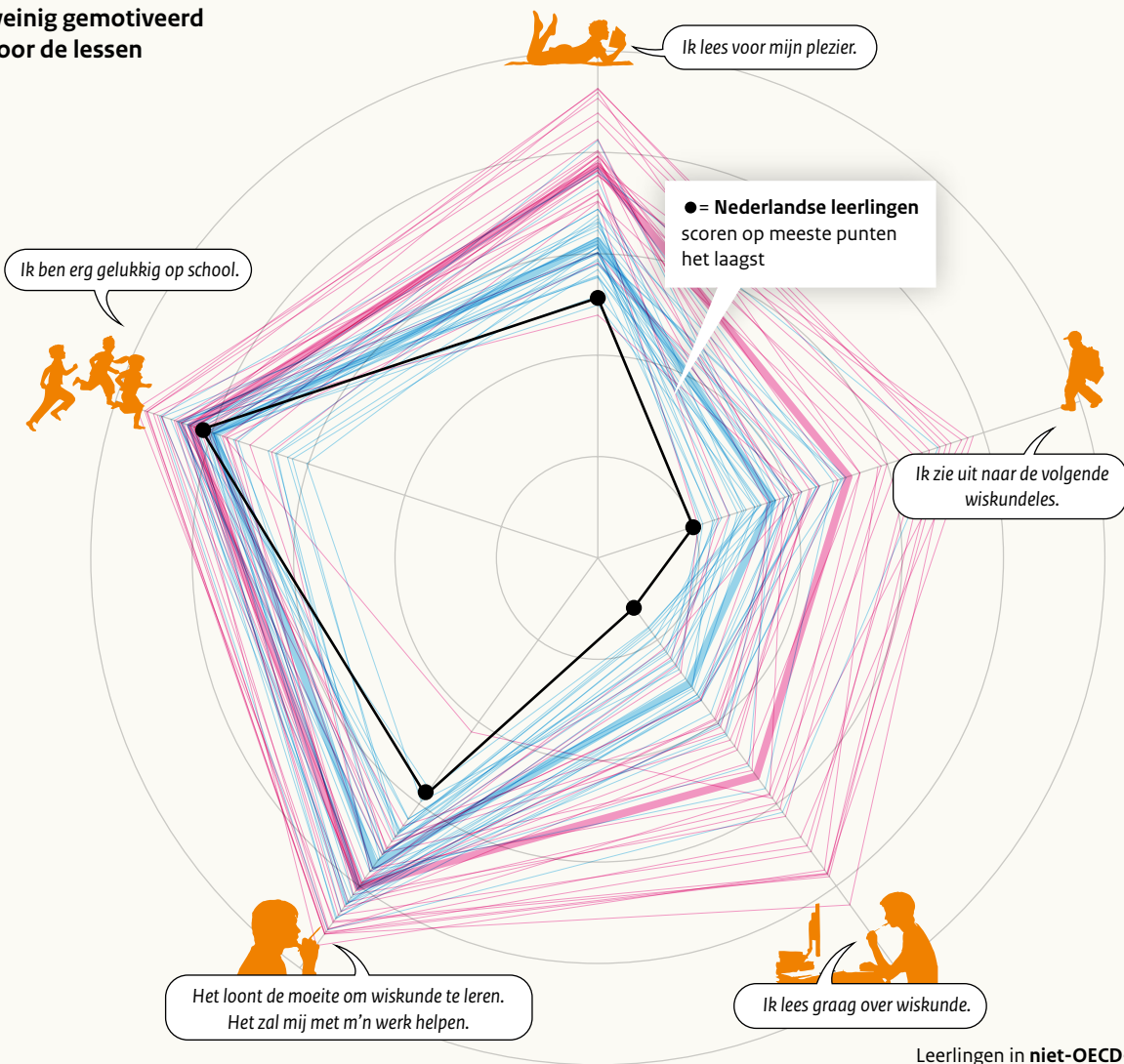
**Hogere cijfers eindexamen** • De eindexamens in het voortgezet onderwijs zijn in 2012 en 2013 beter gemaakt dan in de voorgaande jaren. In 2013 haalden havo- en vwo-leerlingen hogere cijfers. Hiermee is tegelijk het verschil afgenomen tussen de cijfers van het schoolexamen en die van het centraal examen. Dit verschil was jarenlang een bron van zorg. In de basisberoepsgerichte

<sup>2</sup> LAKS (2012). Laksmonitor 2012. Het tevredenheidsonderzoek onder leerlingen in het voortgezet onderwijs. Utrecht: LAKS.

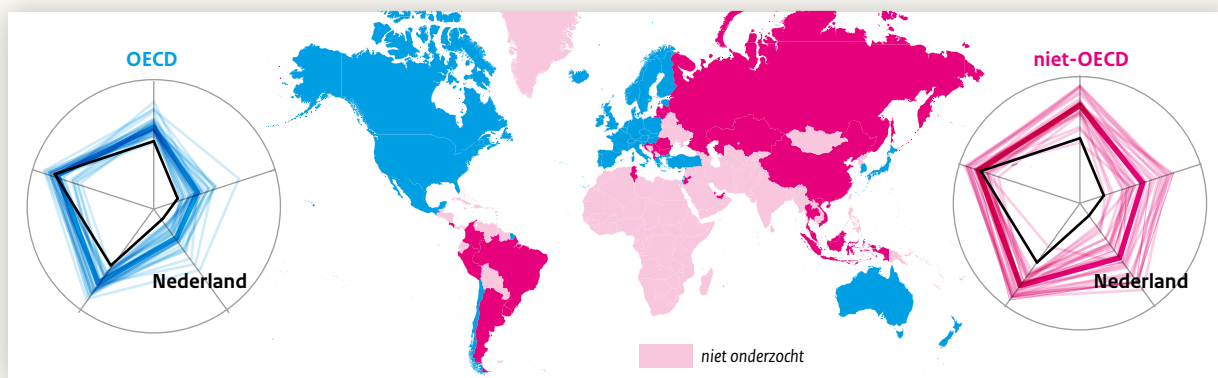
<sup>3</sup> Netten, A., Droop, M., Verhoeven, L., Meeuwissen, M.R.M., Drent, M., & Punter, R.A. (2012). Trends in leerprestaties in lezen, rekenen en natuurkundeonderwijs. PIRLS TIMSS 2011. Nijmegen: Radboud Universiteit.

<sup>4</sup> Cito (2014, nog niet verschenen). Peiling van de rekentaalvaardigheid en taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 van het basisonderwijs - meting 2012. Jaarlijks Peilingsonderzoek naar het Onderwijsniveau (JPON). Arnhem: Cito.

**Nederlandse scholier  
weinig gemotiveerd  
voor de lessen**



Leerlingen in **niet-OECD-landen** zijn nog het meest leergierig



Australië, België, Canada, Chili, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, IJsland, Israël, Italië, Japan, Luxemburg, Mexico, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Turkije, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Zuid-Korea, Zweden, Zwitserland.

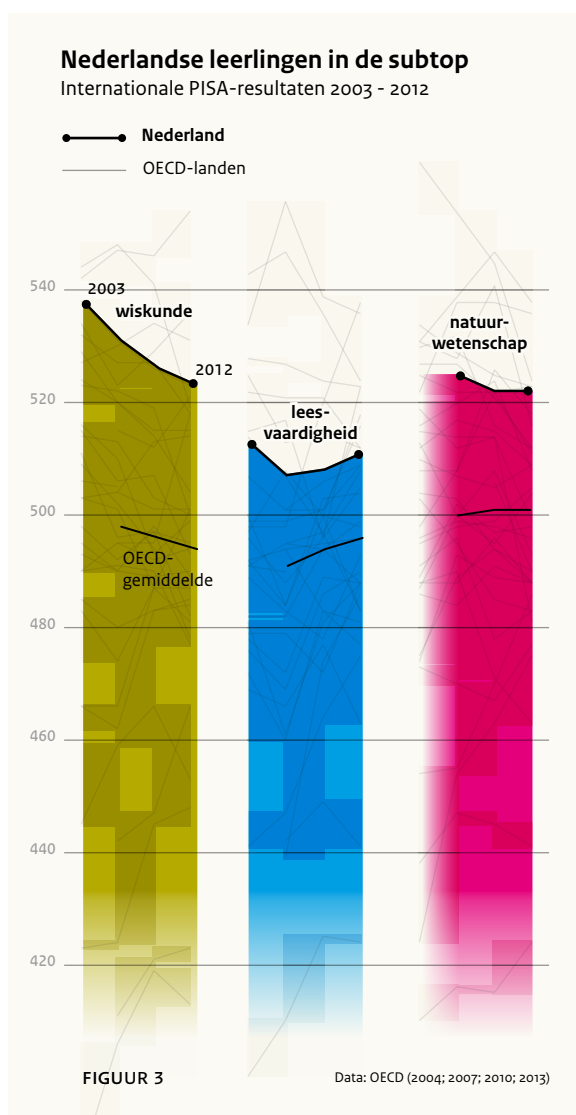
Albanië, Argentinië, Brazilië, Bulgarije, Colombia, Costa Rica, Cyprus, Hong Kong-China, Indonesië, Jordanië, Kazachstan, Kroatië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Macao-China, Maleisië, Montenegro, Peru, Qatar, Roemenië, Russische Federatie, Servië, Shanghai-China, Singapore, Taipei-China, Thailand, Tunesië, Uruguay, Verenigde Arabische Emiraten, Vietnam.

FIGUUR 2

Data: OECD, 2009, 2013



**Sociale opbrengsten** • Naast cognitieve onderwijsresultaten vindt de inspectie sociale opbrengsten van onderwijs belangrijk. Scholen brengen leerlingen sociale competenties bij: de kennis en vaardigheden om op een goede manier met anderen om te gaan, om bij te dragen aan de democratie en onze samenleving, en competenties voor persoonsvorming en algemene ontwikkeling. Als leerlingen beschikken over voldoende sociale competenties, dan draagt dat bij aan een positief en sociaal veilig klimaat in scholen en instellingen. Sociale competenties zijn ook een belangrijke voorwaarde voor onderwijs en leren.



leerweg van het vmbo en de havo zijn de cijfers voor het centraal examen zelfs hoger dan die van het schoolexamen. Alleen bij een klein deel (10 procent) van de gemengde/theoretische afdelingen is het verschil nog meer dan een halve punt.

De hogere examencijfers hangen samen met de veranderde slaag/zakregeling. Het is lastig om vast te stellen hoe groot de invloed van deze wijziging is. Het is ook niet bekend of de nieuwe regeling vooral heeft geleid tot extra inspanning van leerlingen of tot extra inspanning van scholen. De inspectie ziet wel dat scholen meer aandacht dan voorheen besteden aan de voorbereiding voor het centraal examen.

#### Prestaties in internationaal perspectief

**Prestaties vijftienjarigen stabiel** • Nederlandse vijftienjarigen presteren met wiskunde, leesvaardigheid en natuurwetenschappen ruim boven het OECD-gemiddelde (figuur 3). Nederland zit daarmee in de subtop. Dit blijkt uit het internationale PISA-onderzoek. Er is geen duidelijke trend omhoog of omlaag ten opzichte van eerdere PISA-metingen in leesvaardigheid en natuurwetenschappen. De vaardigheid in wiskunde daalde. Dat is vooral toe te schrijven aan een daling bij meisjes.

**Weinig leerlingen op hoog niveau** • De inspectie meldde in het Onderwijsverslag 2011/2012 dat een relatief laag percentage basisschoolleerlingen het hoogste prestatieniveau beheerst. Het recente PISA-onderzoek naar de prestaties van vijftienjarige leerlingen laat zien dat dit ook voor het voortgezet onderwijs geldt. Nederland heeft, ondanks de hoge PISA-scores, relatief weinig leerlingen die hoog presteren. Hierin blijft het Nederlandse onderwijs achter bij de landen om ons heen.

#### Sociale opbrengsten

**Stand van zaken** • Gegevens uit landelijk onderzoek wijzen er enerzijds op dat leerlingen aan het eind van groep 8 over het algemeen sociaal goed functioneren.<sup>5</sup> Anderzijds lijken de maatschappelijke competenties,

<sup>5</sup> Kuhlemeier, H. Boxtel, H. van, & Til, A. van (2012). Balans van de sociale opbrengsten in het basisonderwijs. Eerste meting voorjaar 2011. Arnhem: Cito.

## “Differentiatie maakt het leerproces niet alleen leuker, maar draagt ook bij aan de motivatie van leerlingen.”

(vwo-leerling)

waaronder burgerschapskennis, van leerlingen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs te wensen over te laten.<sup>6</sup> Leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs vinden zelf dat zij over voldoende burgerschapscompetenties beschikken. Ze denken gunstig over hun prosociale bekwaamheid en vinden dat ze goed in staat zijn zich een mening te vormen of op maatschappelijke vraagstukken te reflecteren. Meisjes scoren op de meeste onderdelen hoger dan jongens. Leerlingen uit migrantengroepen scoren hoger dan autochtonen, behalve bij kennis over burgerschap. Leerlingen in het vmo scoren lager op burgerschapsoriëntaties en -kennis dan leerlingen in het basisonderwijs of in havo en vwo.

**Onderwijsaanbod sociale competenties nog weinig planmatig** • Op de meeste scholen in het basis- en voortgezet onderwijs voldoet het onderwijsaanbod voor sociale opbrengsten aan de wettelijke eisen. Deze zijn vastgelegd in de kerndoelen en de opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. Basisscholen geven bij ‘burgerschap’ veel aandacht aan sociale vaardigheden, het leren van beleefdheid en fatsoen, en basiswaarden. Scholen in het voortgezet onderwijs kunnen vaak slechts beperkt inzicht geven in de invulling van het aanbod of de afstemming van het aanbod tussen vakken en leerjaren. De inspectie constateerde al eerder dat scholen wel enige aandacht schenken aan burgerschap, maar het onderwijs gericht op burgerschap en de daarmee verbonden leergebieden weinig planmatig aanpakken en niet invullen voor concrete leerdoelen. Dat geldt ook voor het onderdeel ‘aandacht voor de diversiteit in de samenleving’. De inspectie stelt vast dat scholen daaraan invulling geven; met name religieuze, seksuele en culturele of etnische diversiteit komen aan de orde. Maar ook hier is de aanpak weinig planmatig en lopen aanpak en frequentie uiteen.

<sup>6</sup> Maslowski, R., Werf, M.P.C. van der, Oonk, G.H., Naayer, H.M., & Isac, M.M. (2012). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs: Eindrapport van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) in Nederland*. Groningen: GION.

### 1.3 Overgangen en schoolloopbanen

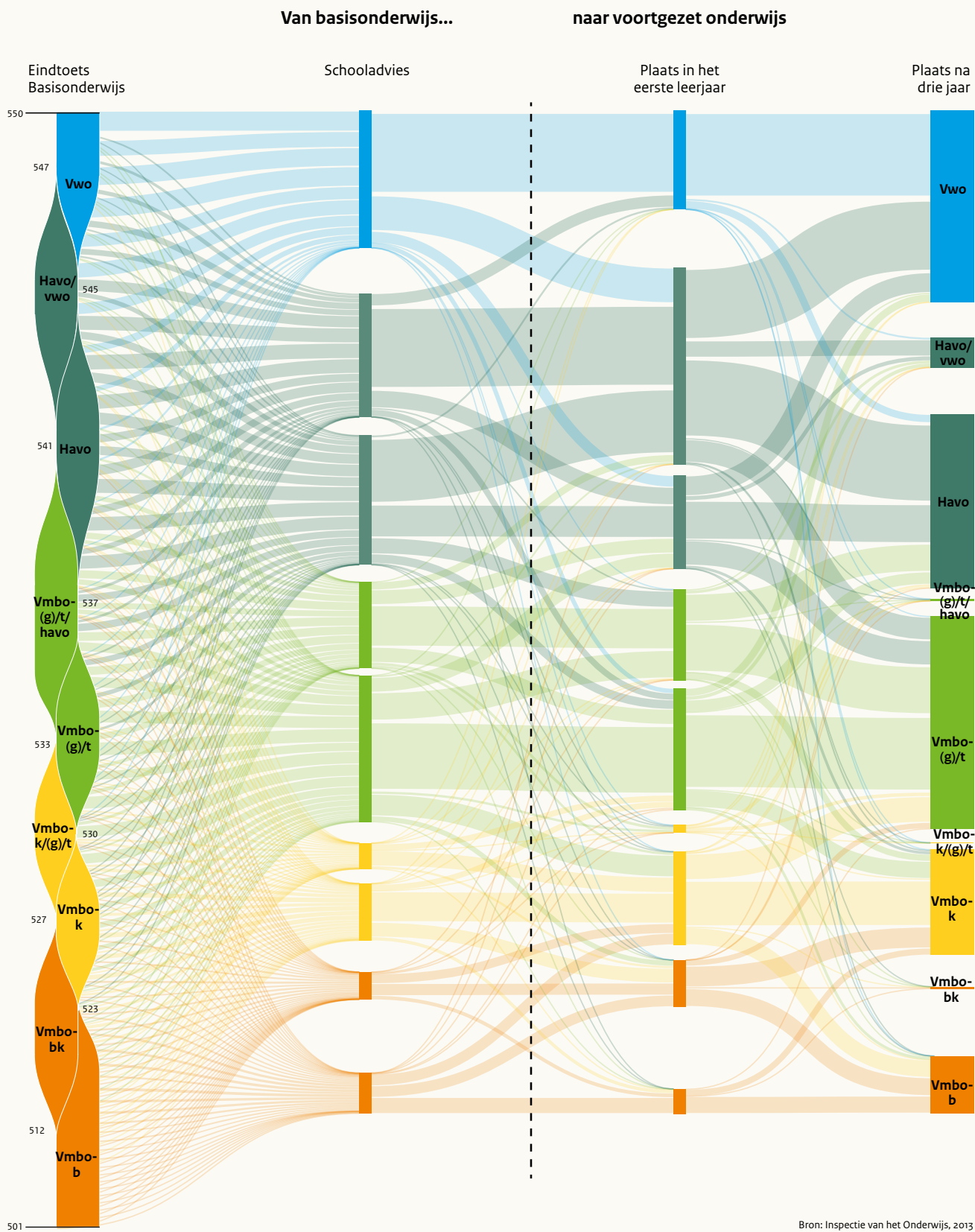
**Sterk gesegmenteerd systeem** • Het Nederlandse onderwijssysteem bestaat uit verschillende onderwijssoorten en -sectoren. Het is sterker gesegmenteerd dan in de meeste andere landen. Het voortgezet onderwijs heeft verschillende niveaus en er zijn relatief veel scholen voor speciaal onderwijs. Daardoor hebben leerlingen vaker te maken met overgangen tussen onderwijssectoren of -soorten dan in andere landen. Dit zijn belangrijke stappen in hun schoolloopbaan, die voor een deel hun uiteindelijke plek in de maatschappij bepalen.<sup>7</sup>

**Kwetsbare groepen leerlingen en studenten** • Voor leerlingen en studenten die behoren tot een kwetsbare groep, verloopt de schoolloopbaan vaak minder soepel dan voor andere leerlingen. Kwetsbare leerlingen en studenten hebben te maken met meer overgangen, deels omdat het onderwijssysteem zo is ingericht en deels omdat ze zelf vaker wisselen tussen scholen en niveaus dan anderen. Omdat voor een leerling en student iedere overgang een risicomoment is, betekenen meer overgangen meer kans op problemen. Bovendien lijken sommige scholen en opleidingen drempels op te werpen voor risicoleerlingen om hiermee hun instroom te reguleren.

**Basisschooladvies sterk bepalend bij overgang po-vo** • Bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs komt de meerderheid van de leerlingen in een klas die overeenkomt met het basisschooladvies (figuur 4a). Een deel van de leerlingen stapt in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs over op een hoger of lager niveau (opstroom of afstroom). In leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs zit driekwart van de leerlingen nog in de schoolsoort die was geadviseerd door de basisschool (zittenblijvers buiten beschouwing gelaten).

**Meer afstroom dan opstroom in onderbouw vo** • Vanaf 2012 is er voor het eerst meer afstroom dan opstroom in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. Dit is een trendbreuk. Ongeveer 15 procent van de leerlingen zit in 2013 in een lagere schoolsoort dan het basisschooladvies adviseerde. 10 procent is opgestroomd ten opzichte van het advies (figuur 5). In de jaren voor 2012 was de opstroom juist groter dan de afstroom. De wisselingen hangen samen met de heterogeniteit van de school (figuur 4b). Opvallend is verder dat het aantal heterogene brugjaren de laatste jaren afneemt, met ongeveer twee procentpunten per jaar.

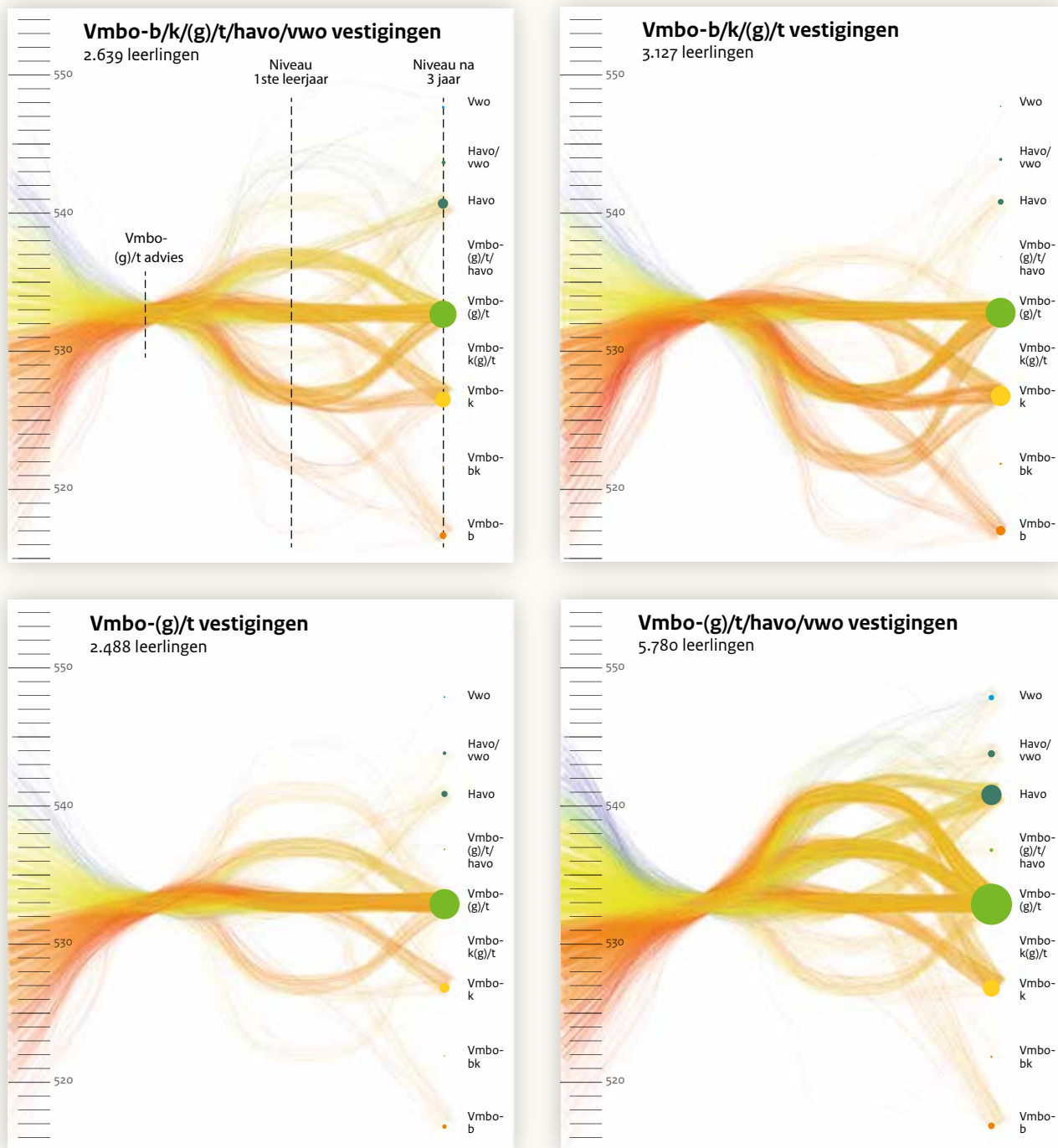
<sup>7</sup> Leest, B., Fettelaar, D., Eck, E. van, Verbeek, F., Vegt, A.L. van der, & Jongeneel, M. (2013). *Selectiemechanismen in het onderwijs*. Nijmegen: ITS; Amsterdam: Kohnstamm Instituut; Utrecht: Oberon.



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013

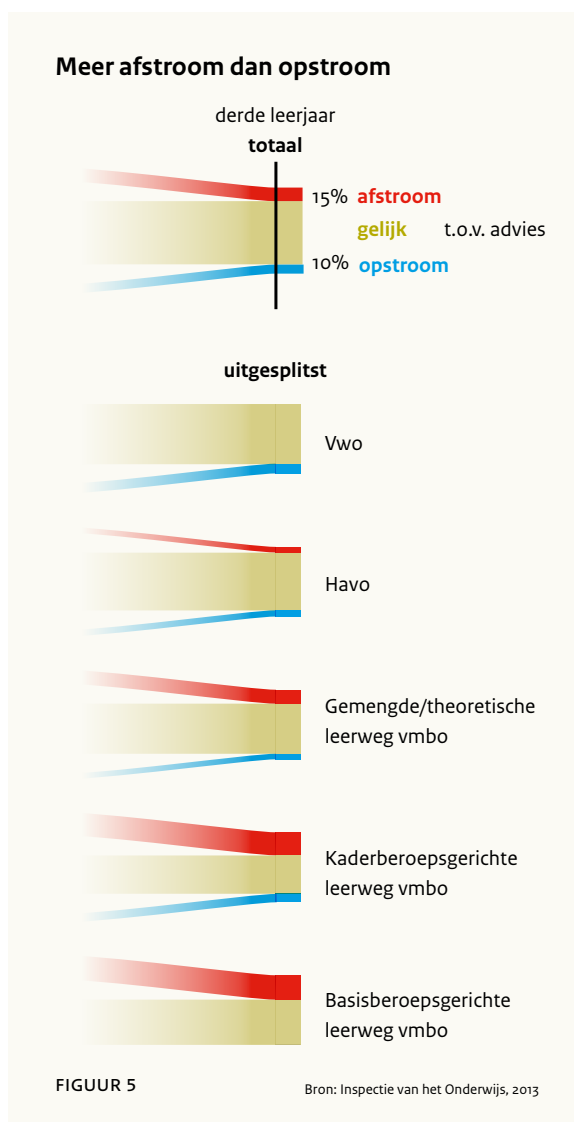


Leerlingen met een advies voor de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo



FIGUUR 4B

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013



**Veel afstromers in vmbo** • Het aantal opstroomers en afstromers in de onderbouw verschilt per schoolsoort. Uit figuur 4 is af te lezen dat havo- en vwo-leerlingen minder vaak wisselen dan vmbo-leerlingen. Ruim een derde van de leerlingen in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo is gestart in een hogere onderwijssoort (figuur 5). Zij kregen in veel gevallen een schooladvies dat hoger was dan verwacht mocht worden op basis van de uitslag van de Eindtoets Basisonderwijs. In het vwo en de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo komen de meeste leerlingen voor die zijn opgestroomd.

**Advies en prestaties** • Iets meer dan de helft van de leerlingen krijgt een basisschooladvies dat past bij de uitslag van de Eindtoets Basisonderwijs en zit in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs op het verwachte niveau. Een deel van de leerlingen krijgt een lager of juist een hoger basisschooladvies dan op basis van de Eindtoets

verwacht kan worden. Deze leerlingen zitten in de derde klas van het voortgezet onderwijs meestal op het niveau dat de basisschool inschatte. Een heel kleine groep leerlingen (1 procent) krijgt een hoger advies dan op basis van de Eindtoets verwacht zou worden en stroomt vervolgens in het voortgezet onderwijs nog op. Dit zijn relatief veel meisjes van laagopgeleide ouders en van allochtone komaf. Er is ook een kleine groep leerlingen (0,7 procent) die een lager advies kreeg en nog verder afstroomt. Dit zijn vooral autochtone jongens waarvan de ouders laagopgeleid zijn.

**Minder zittenblijvers in het basisonderwijs** • In het basisonderwijs daalt het percentage zittenblijvers geleidelijk. Aan het begin van schooljaar 2012/2013 zaten, vergeleken met eerdere jaren, minder leerlingen in groep 8 die gedurende de basisschool vertraging hadden opgelopen. In totaal loopt 17,5 procent van de leerlingen vertraging op, meestal in de onderbouw. Basisscholen die jaarlijks de leerprestaties evalueren en gebruik maken van een sluitend systeem van methode-onafhankelijke toetsen, hebben minder vertraagde leerlingen. Tegelijkertijd doorloopt bijna 6,5 procent van de leerlingen de basisschool in minder dan acht jaar. Dit zijn de leerlingen die ruim voor hun twaalfde jaar naar het voortgezet onderwijs gaan. En dat worden er steeds meer.

**Minder zittenblijvers en minder afstroom in bovenbouw** • In de bovenbouw van het voortgezet onderwijs daalde in 2012/2013 het aantal zittenblijvers. Bovendien waren er minder leerlingen die afstroomden naar een lagere onderwijssoort. Ook hier een opvallende trendbreuk: zittenblijven en afstroom in het voortgezet onderwijs namen jarenlang toe. Nu halen leerlingen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs vaker en sneller hun beoogde diploma.

**Meer zicht op uitstroombestemming speciaal onderwijs** • Scholen voor speciaal onderwijs volgen steeds vaker hun leerlingen als zij de school hebben verlaten. Een op de veertien leerlingen zit na een jaar niet meer op de plek van uitstroom. Meestal gaan zij door in het voortgezet speciaal onderwijs. In 2012 is daarnaast een flink deel van de leerlingen (18 procent) naar het regulier voortgezet onderwijs gegaan. Ook scholen voor voortgezet speciaal onderwijs volgen steeds vaker hun oud-leerlingen. Ruim een derde van de leerlingen gaat naar het middelbaar beroepsonderwijs. Van bijna 80 procent van de leerlingen is de plek na een jaar nog bekend. Ongeveer een op de zes leerlingen is dan van plek veranderd.

“De eerste vraag die onze klas stelt als er een nieuwe opdracht wordt gegeven, is: ‘Is dit voor een cijfer?’ Waarna de motivatie tot een dieptepunt daalt als het antwoord nee is.”

(vwo-leerlingen)

**Meer diploma's middelbaar beroepsonderwijs** • Het percentage studenten dat met een diploma het middelbaar beroepsonderwijs verlaat, is de laatste jaren gestegen. Het afgelopen jaar is de gediplomeerde uitstroom het sterkst toegenomen in niveau 2. Het percentage voortijdige schoolverlaters nam af. Minder uitval betekent dat het rendement in het middelbaar beroepsonderwijs toeneemt. Opvallend hierbij is dat veel studenten eerst diploma's op lagere niveaus halen en vervolgens doorstromen naar een hoger niveau. Dit heet diplomastapeling. Uiteindelijk haalt een derde van de mbo-leerlingen met praktijkonderwijs als vooropleiding een diploma op niveau 2 of hoger. Een derde van de leerlingen met vmbo-basis haalt een diploma op niveau 3 of hoger. Aan de andere kant slaagt zo'n 40 procent van de leerlingen met een theoretische leerweg of met havo er niet in om een diploma op niveau 4 te behalen.

**Meer uitval in eerste jaar hoger beroepsonderwijs** • In het hoger beroepsonderwijs daalt het rendement van eerstejaarsstudenten. Ongeveer een vijfde verandert het eerste jaar van studie. Nog eens 18 procent van de eerstejaars uit 2011 valt helemaal uit. Deze percentages nemen al jaren toe. 42 procent van de studenten van het cohort 2007 heeft na vijf jaar studie een diploma gehaald aan de initiële opleiding. Nog eens 3 procent haalde een diploma bij een andere opleiding binnen de instelling. Positief is dat het postpropedeutisch rendement niet meer daalt, maar ongeveer gelijk is aan vorig jaar. Van de studenten die in het eerste studiejaar niet uitvalt of van opleiding verandert, rondt ongeveer twee derde binnen vijf jaar zijn studie succesvol af.

**Meer diploma's, weinig uitval wetenschappelijk onderwijs** • In het wetenschappelijk onderwijs stijgen de rendementen. Meer studenten halen binnen vier jaar hun diploma: 42 procent zonder van studie te wisselen (evenveel als in het hbo) en 51 procent zonder van instelling te wisselen. Hier stijgt het postpropedeutisch rendement. Van de herinschrijvers in het tweede studiejaar haalt meer dan 60 procent het diploma binnen vier jaar. Toch stijgt ook in het wetenschappelijk onderwijs het

percentage uitvallers en 'switchers' na een jaar. Vergeleken met het hbo is de uitval klein (iets minder dan 9 procent), maar het percentage studenten dat van opleiding wisselt is hoog: 28 procent. Positief is dat in het hele hoger onderwijs maar een gering percentage studenten ná het eerste jaar nog uitvalt of van opleiding wisselt.

#### Aansluiting op de arbeidsmarkt

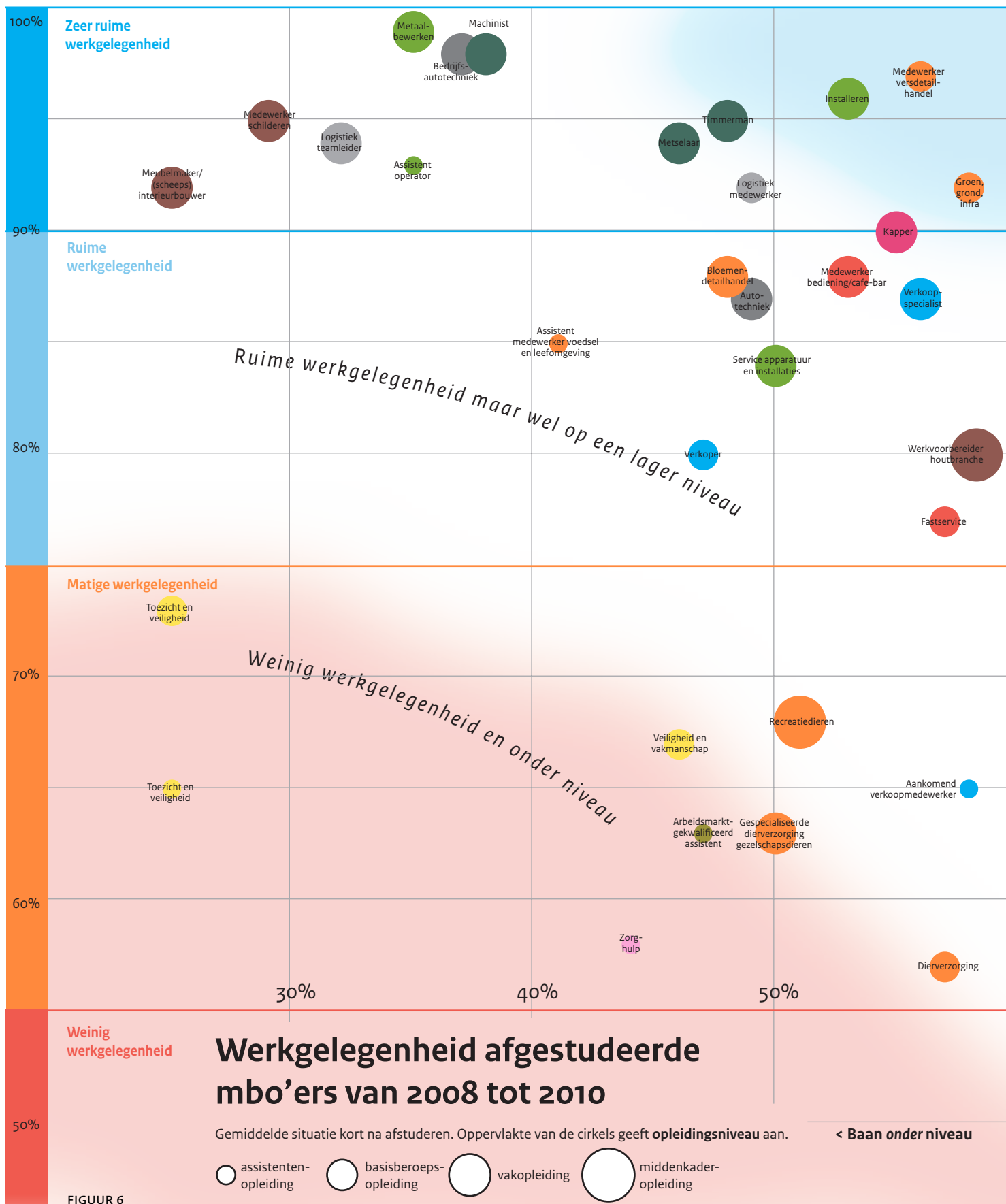
**Kans op werk kleiner** • Opleidingen en instellingen hebben de taak om leerlingen en studenten de kennis en vaardigheden mee te geven om goed toegerust de arbeidsmarkt op te komen. Ook behoren ze hun studenten bij aanvang van de studie duidelijk voor te lichten over het beroepsperspectief en over hoe groot de kans op werk is. Het afgelopen jaar is de kans op een baan gedaald. Vooral bij de beroepsopleidende leerweg (bol) is het aantal afgestudeerden zonder baan toegenomen. Daar zijn de gevolgen van de crisis zichtbaar. Dit geldt ook voor de afgestudeerde hbo'ers en wo'ers.

**Beroepsbegeleide leerweg geeft grote kans op werk** • Voor het middelbaar beroepsonderwijs is in kaart gebracht hoeveel studenten na hun studie snel een baan vinden. Een maand na het afstuderen heeft 82 procent van de studenten van de beroepsopleidende leerweg (bol) werk voor ten minste twaalf uur per week. Bij de beroepsbegeleide leerweg (bbl), waar studenten al een overeenkomst hebben met een bedrijf, ligt dit percentage op 94 procent. Bij de bol geldt dat naarmate het niveau van studie hoger ligt, studenten gemakkelijker aan de slag komen. Bij de bbl maakt het niveau niet veel uit.<sup>8</sup>

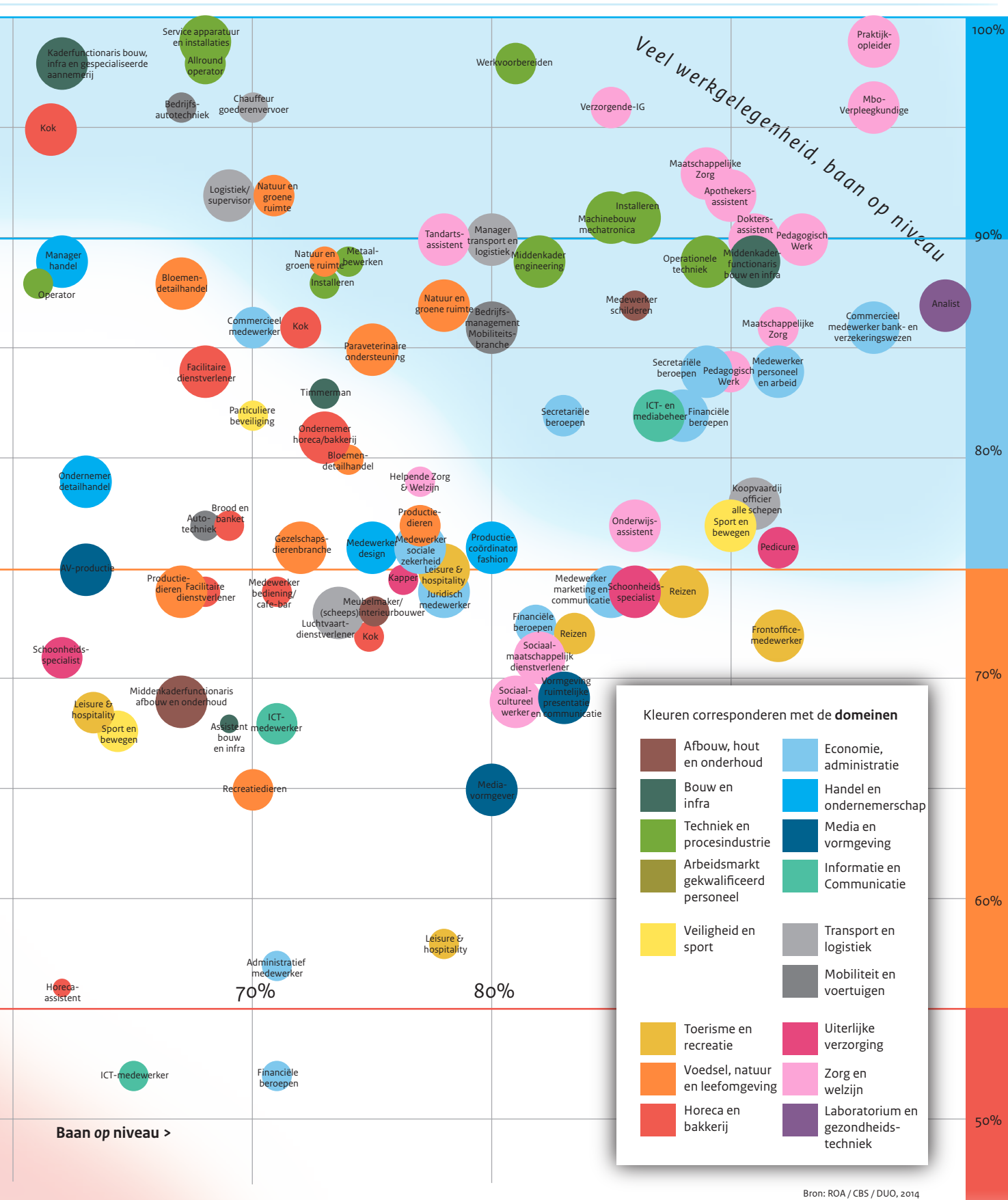
**Kans op werk verschilt per studierichting** • Bij de bbl maakt de studierichting niet veel uit voor de kans op een baan. Bij de bol zijn de verschillen wel groot. In het algemeen kunnen studenten uit de domeinen 'Arbeitsmarkt gekwalificeerd assistent', 'Media en vormgeving' en 'Handel en ondernemerschap' minder vaak direct na de studie aan de slag dan studenten uit bijvoorbeeld 'Ambacht, laboratorium en gezondheidstechniek', 'Bouw en infra' en 'Techniek en procesindustrie'. In figuur 6 staat de kans op werk voor de bbl en bol samen.

**Regionale verschillen voor mbo-gediplomeerden** • Bij een aantal opleidingen zijn er grote regionale verschillen in de kans op werk. Mbo'ers met een diploma op niveau 2 voor economie, handel, ict, transport, uiterlijke verzorging of het groene domein hebben de meeste kans op werk in Helmond-De Peel, Food-Valley (Utrecht en Veluwe) en Gorinchem. Een diploma op niveau 3 biedt goede kans op werk in Food-Valley en Gorinchem, maar ook in de Gooi- en Vechtstreek.

<sup>8</sup> ROA (2013). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt*. Maastricht: Researchcentrum Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).



FIGUUR 6



Bron: ROA / CBS / DUO, 2014

Studenten met een diploma op niveau 4 hebben vaker werk in Noord-Limburg, in Food-Valley en Gorinchem. Afgestudeerden komen het minst vaak aan het werk in de regio's Haaglanden en Amsterdam.

### Leerwinst

**Volgsysteem voor maatwerk onderbenut** • Veel scholen en opleidingen brengen de ontwikkeling van leerlingen en studenten met een volgsysteem in kaart. Zij gebruiken deze informatie om te zien of leerlingen en studenten zich naar verwachting ontwikkelen of bij wie de prestaties achterblijven of juist boven verwachting zijn. Leraren en schoolleiders kunnen deze informatie gebruiken om het onderwijs beter af te stemmen op de ontwikkeling van individuele leerlingen en studenten. Het zou een aanwinst zijn als scholen deze informatie ook kunnen gebruiken om leerwinst in kaart te brengen en hiermee een beter inzicht te krijgen in kwaliteitsverschillen binnen de school of opleiding. De huidige toets- en schoolinformatiesystemen zijn hierop nog niet ingericht. Daarom worden in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs pilots uitgevoerd waarin wordt onderzocht op welke wijze scholen leerwinst kunnen berekenen en gebruiken.

**Scholen kunnen leerwinst bepalen** • Basisscholen hebben in hun leerlingvolgsystemen informatie over het begin- en eindniveau van hun leerlingen. Ook in het voortgezet onderwijs volgen steeds meer scholen vanaf het eerste leerjaar de vorderingen van hun leerlingen. Uit de pilots blijkt dat leerwinst een waardevolle bijdrage levert aan de verdere ontwikkeling van het opbrengstgericht werken in scholen en aan de beoordeling van hun eigen leerprestaties. Scholen kunnen hun leerwinst vergelijken met die van andere scholen. Hiermee komt een nieuw referentiepunt beschikbaar op basis waarvan scholen conclusies kunnen trekken over de organisatie en inrichting van hun onderwijs.

**Transparantie en ranglijsten** • Scholen zijn steeds transparanter over de onderwijsprestaties van hun leerlingen. Ze vermelden deze steeds vaker in de schoolgids of op de website. Ook via de website [www.schoolinfo.nl](http://www.schoolinfo.nl) is deze informatie openbaar. Er zijn wel grote verschillen: sommige scholen zijn zeer transparant, andere scholen heel terughoudend. Dat er ranglijsten verschijnen, lijkt scholen niet te motiveren om transparanter te zijn. De inspectie ziet bezwaren bij de huidige ranglijsten. Deze pretenderen inzicht te geven in de toegevoegde waarde van een school, zonder dat hiervoor de gegevens aanwezig (kunnen) zijn om dat waar te maken. Dat kan nadelig zijn voor scholen die daadwerkelijk een grote toegevoegde waarde aan het onderwijsstelsel leveren.

## 1.4 Tot slot

**Aandacht voor bredere resultaten** • De inspectie streeft naar een bredere blik op de opbrengsten van onderwijs. Cognitieve prestaties zijn uiteraard belangrijk, maar een eenzijdige focus op meetbare prestaties voor (met name) taal en rekenen is onwenselijk. Andere domeinen, zoals sociale en maatschappelijke competenties, creativiteitsontwikkeling en digitale vaardigheden, moeten in het vizier blijven.<sup>9</sup> De inspectie richt zich daarom, naast de cognitieve prestaties, ook op de bredere resultaten van scholen, zoals sociale en maatschappelijke ontwikkeling.

**Kansen en schoolloopbanen** • Meer leerlingen stromen af dan op in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. En meer studenten vallen uit of switchen in het eerste jaar van het hoger onderwijs. Tegelijkertijd blijven minder leerlingen zitten in het basisonderwijs en in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. De kans op een baan is gedaald en niet alle opleidingen sluiten even goed aan op de arbeidsmarkt. Voor leerlingen en studenten zijn deze ontwikkelingen van grote invloed op hun kansen in de maatschappij. De inspectie zal hier in een volgend Onderwijsverslag uitgebreider op ingaan.

<sup>9</sup> Onderwijsraad (2013). Een smalle kijk op onderwijskwaliteit. De stand van educatief Nederland. Den Haag: Onderwijsraad.



2

ONDERSTEUNING EN PASSEND ONDERWIJS





# Ondersteuning en passend onderwijs

Ondersteuning in de klas wenselijk, zeker bij passend onderwijs

De afgelopen jaren is op school- en instellingsniveau veel geïnvesteerd in ondersteuning aan leerlingen. In de klas of op de opleiding werden deze investeringen nog niet altijd zichtbaar. Bij de invoering van passend onderwijs vallen grote verschillen tussen samenwerkingsverbanden op, ook in de mate waarin het belang van leerlingen en studenten voorop staat. Om verder te komen is professionalisering van leraren en goede registratie nodig.

## 2.1 Kwaliteit van de ondersteuning en sociale veiligheid

Ondersteuning in de klas kan beter

**Structuur ondersteuning beter** • Sommige leerlingen en studenten hebben tijdens hun schoolloopbaan extra ondersteuning nodig. Soms is tijdelijke hulp voldoende, in andere gevallen is ondersteuning structureel nodig. De meeste scholen en instellingen ondersteunen en begeleiden hun leerlingen of studenten die extra aandacht nodig hebben. De inspectie constateerde dit al in het Onderwijsverslag 2011/2012. Vaak maken ze hierbij gebruik van een sluitend leerlingvolgsysteem. Het is vooral het systeem van ondersteuning dat de laatste jaren is verbeterd. In het mbo is bijvoorbeeld zowel de structuur van de eerste- en tweedelijnszorg als die van de derdelijnszorg op bijna alle instellingen voldoende of goed. Door een gerichte intake zorgen opleidingen bijvoorbeeld voor een juiste plaatsing van studenten. Alleen in het voortgezet onderwijs is de begeleiding van de leerlingen vaak niet systematisch genoeg.

**Ondersteuning in de klas** • Voor leerlingen en studenten betekent een investering op schoolniveau niet automatisch dat de ondersteuning in de klas beter is geworden. De ondersteuning in de klas heeft veel minder structuur dan op schoolniveau. In alle onderwijssectoren kan op dit punt duidelijk nog veel verbeterd worden. Op basisscholen ontbreekt het vaak aan specifieke, op de individuele leerling gerichte ondersteuning.

ning en begeleiding (cognitief, sociaal of emotioneel). Mede daarom beoordeelt de inspectie de planmatigheid van de ondersteuning vaak als onvoldoende. Ook in het voortgezet onderwijs moet de extra ondersteuning vaker planmatig verlopen.

“Voor leerlingen is het oplossen, tegengaan en voorkómen van pesten veel belangrijker dan het in kaart brengen van cijfers en definities.”

(vwo-leerlingen)

**Evaluatie van de ondersteuning onvoldoende** • Ook de evaluatie van de ondersteuning kan op onderdelen beter. Op voor- en vroegscholen bijvoorbeeld evalueren de medewerkers zelden of de ondersteuning die de kinderen krijgen wel effect heeft. Lang niet alle basisscholen gaan na of hun ondersteuningssysteem effectief is. In het (voortgezet) speciaal onderwijs is de invoering van het ontwikkelingsperspectief voorspoedig van start gegaan, maar ook daar doen scholen nog onvoldoende aan het evalueren van de handelingsplannen of ontwikkelingsperspectieven. Zo'n evaluatie kan in de klas of opleiding plaatsvinden, maar ook op school- of instellingsniveau. Basisscholen kunnen bijvoorbeeld op schoolniveau in kaart brengen hoe vaak handelingsplannen tot het beoogde resultaat leiden.

**Maatwerk en afstemming belangrijk** • Leerlingen en studenten hebben er baat bij als leraren de lessen goed afstemmen op onderlinge verschillen in ontwikkeling. Dat geldt vooral voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. In iedere onderwijssector zijn er leraren die goed maatwerk kunnen bieden. Voor leerlingen en studenten is het echter nog niet vanzelfsprekend dat lessen worden afgestemd op hun ontwikkeling. Veel leraren hebben moeite om goed te differentiëren. Daar is nog veel winst te behalen.

**Tijdige signalering van problemen** • Wanneer het minder goed gaat met een leerling of student, is het belangrijk dat dit tijdig opgemerkt wordt. Het op tijd bieden van extra hulp en begeleiding heeft een gunstig effect op de gezondheid, het welzijn en de leerprestaties. Het kan het verschil maken tussen succes en uitval. Zolang een leerling met problemen niet opvalt door (bijvoorbeeld) slechte leerprestaties of normoverschrijdend gedrag, is er voor scholen niet altijd aanleiding om met de ouders in gesprek te gaan of informatie te delen met andere organisaties. Als er risico's of problemen

gesignaleerd zijn, krijgen deze vaak weinig follow-up en worden ze nauwelijks gedeeld. In geval van een overstap naar een andere school, informeert de oude school vaak niet of nauwelijks de nieuwe school over de risico's en problemen van een leerling, zelfs niet bij een vermoeden van kindermishandeling<sup>10</sup>. Op hun beurt delen organisaties die kinderen frequent zien, hun zorgen weinig en vaak te laat met de school. Basisscholen krijgen bijvoorbeeld bij de start van een vierjarige leerling vaak geen informatie van voorschoolse voorzieningen of de jeugdgezondheidszorg.

#### Sociale veiligheid

**Beleving** • De meeste leerlingen – rond 90 procent – zeggen zich veilig te voelen op school. Dit blijkt uit onderzoek van de inspectie naar de sociale kwaliteit van scholen. Het percentage is ongeveer gelijk aan dat uit eerder onderzoek<sup>11</sup>. Tegelijkertijd zegt 17 procent van de basisschoolleerlingen het afgelopen jaar te zijn gepest. In het voortgezet onderwijs is dat 15 procent. De sociale veiligheid van leerlingen blijft dus een belangrijk aandachtspunt.

**Veiligheidsbeleid** • Tijdens de schoolbezoeken informeren inspecteurs of scholen een veiligheidsbeleid voeren. De inspectie wil bijvoorbeeld weten of de school incidenten bijhoudt. Ook wordt gevraagd of de school regelmatig de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel peilt en in kaart brengt. Ruim 70 procent van de basisscholen en ruim 90 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs doet dat. Circa 90 procent van de scholen heeft een veiligheidsbeleid rondom preventie en over de afhandeling van incidenten. Het hebben van veiligheidsbeleid is echter niet genoeg. De afspraken rondom veiligheid moeten ook leven binnen de school, in praktijk worden gebracht, effectief zijn en deel uitmaken van het pedagogisch beleid van de school.

**Meldingen bij vertrouwensinspecteurs** • Voor (ernstige) problemen in of rond de school, zoals seksuele intimidatie en seksueel misbruik, psychisch en fysiek geweld of discriminatie en radicalisering kan een vertrouwensinspecteur worden geraadpleegd. Niet alleen ouders en leerlingen doen dit, maar ook leraren, vertrouwenspersonen en schoolbesturen. In het schooljaar 2012/2013 registreerden de vertrouwensin-

<sup>10</sup> Samenwerkend Toezicht Jeugd (2013). Meldcode: stap 0. Vroegsignalering van risico's en aanpakken van beginnende problemen om kindermishandeling te voorkomen. Utrecht: Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ).

<sup>11</sup> Witvliet, M., Tillaart, H. van den, Bergen, K. van, Mooij, T., Fettelaaar, D., Wit, W. de, & Vierke, H. (2012). Sociale veiligheid in en rond scholen. Primair onderwijs 2010-2012. Voortgezet onderwijs 2006-2012. Nijmegen: ITS Radboud Universiteit; Amsterdam: Regioplan.

specteurs bijna 2.300 meldingen over seksueel misbruik, psychisch en fysiek geweld en discriminatie en radicalisering. Dat is een kleine 20 procent meer dan in het schooljaar 2011/2012. De stijging geldt voor vrijwel alle onderwijssectoren. Alleen in het (voortgezet) speciaal onderwijs stijgt het aantal meldingen niet. Net als in eerdere jaren gaat iets meer dan de helft van de meldingen over psychisch geweld (pesten, dreigen, negeren, cyberpesten, afpersen, stalken). Vaak gaat het om een combinatie van vormen van psychisch geweld, zoals pesten in combinatie met cyberpesten en dreigen. Het aantal meldingen over pesten stijgt. Van alle meldingen over psychisch geweld betreft iets meer dan de helft een melding over pesten. Opvallend is verder dat het aantal meldingen over fysiek geweld in het (voortgezet) speciaal onderwijs daalt. De inspectie heeft niet onderzocht of er een verklaring is voor de fluctuaties in meldingen. Meer meldingen betekent in elk geval niet meteen dat een school sociaal minder veilig is. Ook andere factoren spelen een rol, zoals meldingsbereidheid, aandacht in de media en wat maatschappelijk 'normaal' gedrag wordt gevonden.

## 2.2 Passend onderwijs, de belangrijkste veranderingen

### Invoering

**Nieuwe taakverdeling** • De Wet passend onderwijs treedt op 1 augustus 2014 volledig in werking. Het is dan de taak van de onderwijsbesturen in de samenwerkingsverbanden om het recht op passend onderwijs te realiseren. In 2015 worden de gemeenten verantwoordelijk voor het jeugdbeleid. Passend onderwijs betekent dus dat scholen en opleidingen het onderwijsaanbod verzorgen, maar dat de extra zorg een combinatie is van ondersteuning binnen de school en eventuele extra zorg van de gemeente.

**Passend onderwijs via samenwerkingsverbanden** • Schoolbesturen krijgen de verantwoordelijkheid voor de organisatie en bekostiging van extra onderwijssteuning. Ze hebben een zorgplicht voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Daarvoor verenigen zij zich in een van de 152 samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Het geld wordt besteed in overleg met ouders, leraren en gemeenten. De gedachte is dat wanneer scholen direct verantwoordelijk zijn, zij de leerlingen beter kunnen ondersteunen binnen een specifiek samenwerkingsverband. Als leerlingen in reguliere scholen goede ondersteuning krijgen, kan dat voorkomen dat ze naar het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) gaan. Die mogelijkheid blijft wel bestaan.

### Kwaliteit van de samenwerkingsverbanden

**Positieve samenwerkingscultuur** • De inspectie is halverwege 2013 gestart met het toezicht op de samenwerkingsverbanden passend onderwijs (in de vorm van simulaties). Inmiddels zijn er 55 samenwerkingsverbanden bezocht. De meeste scholen daarbinnen werken goed samen. De inspectie leidt dit af uit uitspraken die de samenwerkingsverbanden doen over de uitvoering van passend onderwijs. Daarvoor is in eerdere jaren al veel werk verzet, bijvoorbeeld binnen de bestaande samenwerkingsverbanden 'Weer Samen naar School' (WSNS) en binnen het voortgezet onderwijs. De inspectie constateert tegelijkertijd dat er nog veel moet gebeuren. Samenwerkingsverbanden zijn volop bezig met de inhoudelijke uitwerking en kiezen daarbij regelmatig voor een groeimodel: zij willen zich nog niet teveel vastleggen en maken daarom geen uitgebreide meerjarenplannen. De inspectie ziet verder dat het overleg met de gemeenten en de medezeggenschap per samenwerkingsverband op heel verschillende manieren tot stand komt.

**Aantallen en plaatsing leerlingen** • De uitgangspositie van de samenwerkingsverbanden verschilt onderling sterk. Sommige samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld, hebben een laag percentage zorgleerlingen, andere juist een hoog percentage. Ook het aanbod aan en de plaatsing van zorgleerlingen verschilt sterk. Binnen het ene samenwerkingsverband zitten zorgleerlingen vooral op reguliere scholen, in andere samenwerkingsverbanden zitten zij vooral in het speciaal onderwijs. Figuur 7a geeft inzicht in de omvang van de verschillen.

### Beleidsmatige aanpak verschilt

Samenwerkingsverbanden hebben lang niet allemaal een duidelijke visie over de ondersteuning aan en plaatsing van zorgleerlingen. Een deel van de samenwerkingsverbanden kiest voor een beleidsarme invoering, andere samenwerkingsverbanden opereren vanuit een sterke visie en een duidelijke opvatting over de meest passende ondersteuning.

**Kwaliteit van de ondersteuning op scholen** • De uitgangspositie van de samenwerkingsverbanden verschilt niet alleen in aantallen en visie, maar ook in de kwaliteit van de ondersteuning op de scholen binnen het samenwerkingsverband. In sommige samenwerkingsverbanden zijn op de scholen nauwelijks tekortkomingen in de ondersteuning, in andere is de ondersteuning op een deel van de scholen onvoldoende. Figuur 7b toont het gemiddelde percentage tekortkomingen in de ondersteuning op de basisscholen (tot en met juli 2013).

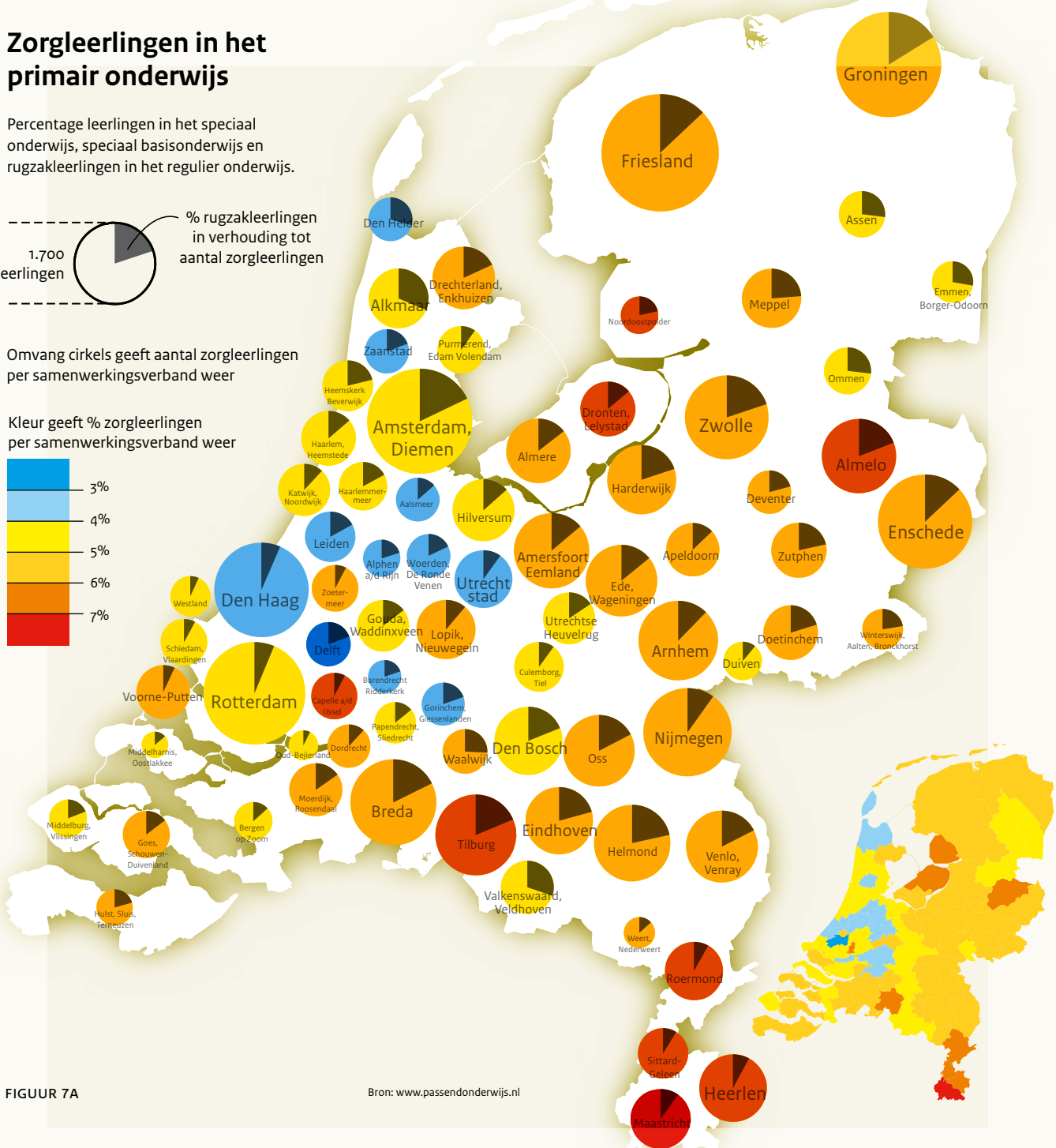
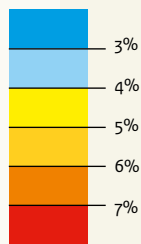
## Zorgleerlingen in het primair onderwijs

Percentage leerlingen in het speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs en rugzakleerlingen in het regulier onderwijs.



Omvang cirkels geeft aantal zorgleerlingen per samenwerkingsverband weer

Kleur geeft % zorgleerlingen per samenwerkingsverband weer



FIGUUR 7A

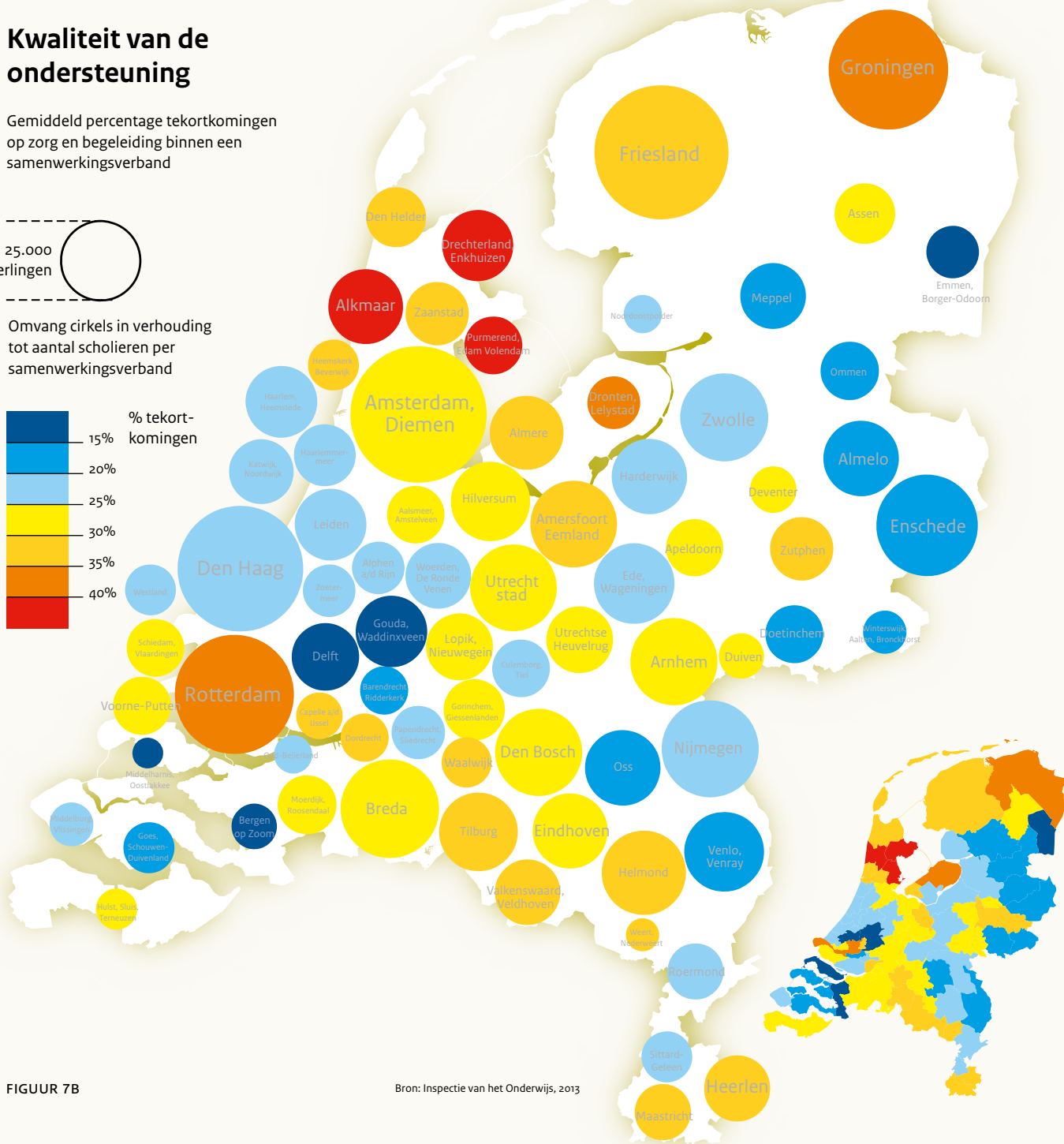
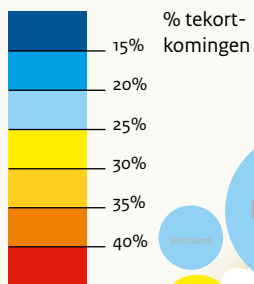
Bron: [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl)

## Kwaliteit van de ondersteuning

Gemiddeld percentage tekortkomingen op zorg en begeleiding binnen een samenwerkingsverband



Omvang cirkels in verhouding tot aantal scholieren per samenwerkingsverband



FIGUUR 7B

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013

### Financiën van samenwerkingsverbanden

**Verschillen door verevening** • Over de financiële situatie van de samenwerkingsverbanden bestaat nog veel onduidelijkheid, bijvoorbeeld over de beschikbare middelen en over beoogde doelmatige besteding daarvan. Samenwerkingsverbanden hebben geen gelijke financiële startpositie. Een aantal samenwerkingsverbanden moet (op termijn) fors bezuinigen. Deze samenwerkingsverbanden kiezen er bijvoorbeeld voor om het aantal leerlingen dat (voortgezet) speciaal onderwijs volgt, drastisch terug te brengen. Ze overwegen bestaande voorzieningen, zoals orthopedagogisch-didactische centra en reboundvoorzieningen, te sluiten of anders en kleinschaliger te organiseren. De zorg is hier of de opgebouwde expertise niet verdwijnt of vermindert. Tegelijkertijd constateert de inspectie dat de druk van forse bezuinigingen ook kan leiden tot nieuwe en creatieve constructies. Andere samenwerkingsverbanden hebben juist fors meer te besteden. De vraag is of bij deze samenwerkingsverbanden wel altijd voldoende expertise aanwezig is om de nieuwe middelen zo in te zetten, dat de leerlingen daar zoveel mogelijk profijt van hebben.

### Ondersteuning binnen samenwerkingsverband

Binnen de huidige wetgeving gaan relatief veel leerlingen uit het ene samenwerkingsverband naar scholen voor speciaal onderwijs in een ander samenwerkingsverband ('grensverkeer'). De samenwerkingsverbanden maken onderling afspraken over de overdracht van middelen voor extra ondersteuning voor deze leerlingen. De verwachting is dat vanaf 1 augustus 2014 minder leerlingen naar scholen in een ander samenwerkingsverband gaan. Dit komt omdat de regio's voor passend onderwijs groter zijn dan de WSNS-verbanden. De samenwerkingsverbanden passend onderwijs die de inspectie bezocht, streven er bovendien naar om ontbrekende ondersteuningsvoorzieningen binnen de eigen regio te starten. Waar het scholen voor speciaal basisonderwijs betreft, verwacht de inspectie dat er nauwelijks 'grensverkeer' overblijft. Ook de samenwerkingsverbanden die geen cluster 4-voorziening hebben, proberen die capaciteit zelf te ontwikkelen. Dit ligt anders bij leerlingen met meervoudige handicaps en leerlingen die zijn aangewezen op residentiële voorzieningen. De samenwerkingsverbanden wagen zich in de regel niet aan het opzetten van nieuwe voorzieningen voor deze leerlingen, omdat het om een beperkte groep gaat, die om zeer specifieke ondersteuning vraagt.

### Betrokkenheid leerlingen, ouders en leraren

**Leraren en ouders meer betrekken** • De meeste samenwerkingsverbanden betrekken ouders en leraren te weinig. De communicatie met hen blijkt vaak een sluitpost. Samenwerkingsverbanden boeken wel

voortgang, maar realiseren zich soms onvoldoende dat de veranderingen voor veel leraren en ouders nu nog vaak ver weg lijken (zie ook de rapportage van de ECPO<sup>12</sup>). Dit terwijl de Wet passend onderwijs op 1 augustus 2014 volledig van kracht wordt. Het is de verantwoordelijkheid van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen om ouders, leraren én schoolleiders te betrekken en te informeren. De inspectie heeft de samenwerkingsverbanden erop gewezen dat zij in ieder geval de ouders van een kind met een 'rugzak' zo spoedig mogelijk moeten informeren over de ondersteuning na 1 augustus 2014.

**Professionalisering van leraren** • De invoering van de Wet passend onderwijs vraagt van leraren en schoolleiders meer maatwerk, meer kennis over zorgleerlingen en een goede omgang met ouders. Het is belangrijk dat leraren zich hierin verder professionaliseren. De Monitor Passend Onderwijs<sup>13</sup> vermeldt dat ongeveer 60 procent van de samenwerkingsverbanden in het ondersteuningsplan beleid opneemt over professionalisering. De overige samenwerkingsverbanden vinden dat alleen schoolbesturen daarvoor verantwoordelijk zijn of zijn nog van plan om professionaliseringsbeleid op te nemen in het ondersteuningsplan.

**Specifieke expertise en faciliteiten** • Als scholen een niveau van basisondersteuning vaststellen, kiezen ze veelal voor eenzelfde niveau als ze gewend zijn. Als de ambitie echter is om meer zorgleerlingen naar reguliere scholen te laten gaan, heeft dat financiële en praktische consequenties. In veel gevallen zullen scholen gericht moeten investeren in professionalisering van leraren en voor faciliteiten moeten zorgen. Het gaat er vooral om dat leraren leren omgaan met verschillen tussen leerlingen en dat zij leren beter aan te sluiten bij de ontwikkeling van individuele leerlingen. De inspectie ziet daar onvoldoende van terug tijdens de lessen. Vanwege de invoering van passend onderwijs benadrukt de inspectie opnieuw dat het belangrijk is dat leraren deze kennis en vaardigheden verbeteren en voldoende gefaciliteerd worden om passend onderwijs waar te kunnen maken.

### Expertise (voortgezet) speciaal onderwijs benutten

• Voor passend onderwijs is ook goede samenwerking tussen het regulier en het (voortgezet) speciaal onderwijs nodig. Reguliere scholen kunnen bijvoorbeeld de expertise van het (voortgezet) speciaal onderwijs goed gebruiken om leerlingen maatwerk te bieden. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs gaan

<sup>12</sup> ECPO (2013). *Routeplanner passend onderwijs met Evaluatieplan en Nulmeting 2013*. Den Haag: Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO).

<sup>13</sup> OCW (2013). *Passend onderwijs. Derde voortgangsrapportage*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

verschillend om met de personele inspanningsverplichting. Sommige samenwerkingsverbanden nemen (een deel van) de ambulante begeleiders vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs in dienst. Vooral in regio's met een actuele of dreigende krimp van het aantal leerlingen nemen zij ambulante begeleiders juist minder vaak in dienst.

## “Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen betrekken ouders en leraren nog te weinig bij de invoering van passend onderwijs.”

**Thuiszitters naar school vergt gezamenlijke aanpak**  
**Complexe problemen houden leerling thuis** • Elk kind heeft recht op onderwijs, maar er zitten leerlingen en studenten noodgedwongen thuis. Vaak komt die uitval door een combinatie van problemen met de leerling, het gezin en/of de school. Schooluitval heeft vergaande consequenties. Een onderbroken en voortijdig gestopte schoolloopbaan zet jongeren vaak op achterstand. Voor deze jongeren is het dus veel moeilijker om later goed terecht te komen.

**Registratie thuiszitters gebrekkig** • Het terugbrengen van het aantal thuiszitters vormt een belangrijke doelstelling van passend onderwijs. Maar niet alle samenwerkingsverbanden hebben zicht op hoe groot de groep thuiszitters is. Het is belangrijk dat samenwerkingsverbanden beter in beeld brengen hoeveel thuiszitters er zijn. Vooral kinderen die op geen enkele school zijn ingeschreven, zijn onvoldoende in beeld. Dit komt omdat de registratie bij lang niet iedere gemeente op orde is of omdat het samenwerkingsverband onvoldoende is geïnformeerd. Daarnaast is er een groep ingeschreven leerlingen die feitelijk verzuimt, maar waarvan dat niet bekend is, omdat bijvoorbeeld een school de verzuimregistratie onvoldoende op orde heeft.

**Gezamenlijke aanpak thuiszitten** • In 2013 heeft de inspectie met andere toezichthouders onderzocht wat leraren en andere professionals doen om het probleem van thuiszitters aan te pakken. Het ging om thuiszitters in de leeftijd van elf tot en met zestien jaar. Dit onderzoek wijst uit dat de complexe problemen van thuiszitters vragen om een gezamenlijke aanpak van scholen en het netwerk van zorg- en welzijnsinstellingen. Leraren en andere professionals kunnen alleen effectief handelen als ze goed luisteren naar ouders en leerlingen, hun problemen serieus nemen en deze als uitgangspunt

gebruiken. Hoe beter de relatie tussen leerling en ouders enerzijds en leraar of ondersteuner anderzijds, des te groter de kans dat de leerling weer naar school gaat.

**Snel handelen deel van de oplossing** • Om thuiszitten effectief aan te pakken, is het cruciaal om snel en op het juiste moment te handelen. Scholen die hun leerlingen goed kennen en goed contact hebben met de ouders, merken signalen sneller op en maken eventuele problemen eerder bespreekbaar. Door korte lijnen tussen scholen en ondersteunende organisaties in de gemeente of regio kan een school binnen korte tijd met de juiste ondersteuners overleggen. Hoe langer de leerling thuiszit, hoe moeilijker het is om het schoolritme weer op te pakken. Door snel te handelen wordt de periode dat een leerling thuis zit korter. Voor thuiszittende leerlingen is het vaak moeilijk om terug te keren naar de oorspronkelijke school. Soms is een nieuwe start op een andere school een bewuste keuze. En soms heeft de school niet voldoende gedaan, waardoor het niet lukt om de leerling een nieuwe kans te bieden op de eigen school.

## 2.3 Tot slot

**Professionalisering leraren wenselijk** • Of een leerling in een klas of groep goed afgestemd onderwijs en passende ondersteuning en begeleiding ontvangt, staat of valt met de professionaliteit van de leraar. Het is belangrijk dat leraren de gelegenheid krijgen en de verantwoordelijkheid nemen om zich hierin te professionaliseren, met name waar het gaat om de differentiatievaardigheden en het bieden van ondersteuning aan leerlingen. Implementatie en kwaliteit van passend onderwijs in de klas is uiteraard een gezamenlijke verantwoordelijkheid, van leraren, schoolleiders, schoolbesturen én van besturen van samenwerkingsverbanden. De inspectie ziet graag dat schoolleiders en de besturen leraren de ruimte bieden om hun deskundigheid en differentiatievaardigheden te verbeteren. Daarnaast is het belangrijk dat leraren over de faciliteiten beschikken om hun vaardigheden ook in te kunnen zetten.

**Ouders en leraren betrekken** • De inspectie stelt vast dat ouders en leraren nu nog onvoldoende betrokken zijn bij passend onderwijs. Juist ouders en leraren zijn nodig om passend onderwijs tot een succes te maken. Het is nu aan besturen van samenwerkingsverbanden en onderwijsinstellingen om de communicatie met en betrokkenheid van ouders en leraren snel te verbeteren.

**Aanpak thuiszitters nodig** • De aanpak van thuiszitters is gebaat bij leraren en andere professionals met kwaliteit en goede aansturing door een leidinggevende. Daadkrachtig en snel optreden, daar gaat het om. Als betrokken leraren in de school en in de klas tijdig passende maatregelen nemen, dan is de kans groter dat een leerling kan terugkeren naar de oorspronkelijke school. Alleen als samenwerkingsverbanden zicht hebben op de landelijke en regionale aantallen thuiszitters worden effectieve aanpakken zichtbaar en kunnen samenwerkingsverbanden van elkaar leren.

**Verandering kans om te verbeteren** • Binnen het onderwijs, en ook bij de organisatie van de zorg voor jeugd, verandert er veel als het gaat om passend onderwijs. Voor snelle en effectieve ondersteuning is het van belang dat professionals elkaar snel weten te vinden en ook daadwerkelijk handelen. De inspectie ziet dat dit door de wijzigingen in verantwoordelijkheden niet altijd lukt, want nieuwe netwerken opbouwen kost tijd en energie. Alle veranderingen bieden tegelijkertijd een uitgelezen kans om de bestaande praktijk van zorg en ondersteuning te verbeteren. Hiermee kunnen kwetsbare leerlingen en studenten beter onderwijs krijgen.





3

LERAREN



# Leraren

## Investerings leiden niet vanzelf tot betere lessen

Leraren zijn goed in pedagogische vaardigheden, leggen meestal duidelijk uit en zorgen voor een taakgerichte werksfeer. Het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen en studenten kan beter. Leraren lukt het lang niet altijd investeringen op schoolniveau te benutten om hun dagelijks lesgeven te verbeteren.

Faciliteiten en ruimte voor professionalisering van leraren is hiervoor noodzakelijk. De hoge eisen die aan leraren gesteld worden, grotere klassen en de invoering van passend onderwijs maken dit extra urgent.

### 3.1 Vaardigheden van leraren

**Goed pedagogisch klimaat** • Vrijwel alle leraren zorgen voor een veilig leerklimaat. Dat is al jaren het geval. Afhankelijk van de onderwijssector of de schoolsoort laten de leraren in 94 tot 100 procent van de geobserveerde lessen zien dat zij de (ortho-)pedagogische vaardigheden beheersen. Dit geldt nadrukkelijk ook in het (voortgezet) speciaal onderwijs, waar op dat gebied veel van leraren gevraagd wordt. Als een leraar goede pedagogische vaardigheden heeft, dan gaan leerlingen graag naar school en leren ze met plezier.

**Voldoende didactische vaardigheden** • Zo'n driekwart van de leraren legt de lesstof duidelijk uit, zorgt voor een taakgerichte werksfeer in de klas en betreft de leerlingen en studenten actief bij de lessen. Deze leraren beschikken over de algemeen didactische vaardigheden. De leraren in het basisonderwijs en speciaal basisonderwijs springen hier in positieve zin uit; zij laten deze vaardigheden tijdens de meeste lessen zien (84 respectievelijk 89 procent). De leraren in het speciaal onderwijs tonen deze vaardigheden juist minder dan in de andere sectoren (in twee van de drie lessen).

**Differentiatie essentieel** • Leraren die differentiëren, sluiten in hun lessen op planmatige wijze aan op het niveau en het tempo van de leerlingen. Ze stemmen hun uitleg en opdrachten af, maken gebruik van de mogelijkheden die de leermiddelen bieden en benutten de beschikbare lestijd voor iedere leerling optimaal.



### Vaardigheden leraren •

Algemeen didactische vaardigheden zijn:

- de leraar legt de leerstof duidelijk uit;
- de leraar realiseert een taakgerichte werksfeer;
- leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.

Differentiatievaardigheden hebben betrekking op afstemming op verschillen tussen leerlingen en studenten. Wat er precies onder verstaan wordt, is afhankelijk van de onderwijssector.

## “Bij vernieuwingen moet je soms een bouwhelm opzetten, want die plannen komen van boven.”

(leraar po)

In het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het speciaal onderwijs laat een kwart tot een derde van de leraren tijdens de lessen zien dat ze kan differentiëren. In het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs liggen die percentages hoger; hier differentieert ongeveer 50 tot 60 procent van de leraren tijdens de lessen.

### Gemotiveerde leerlingen bij afstemming en feedback •

Voor leerlingen is het belangrijk dat meer leraren afstemmen en differentiëren. Leerlingen zijn meer gemotiveerd als leraren de lessen goed aan laten sluiten bij hun ontwikkeling en interesses. Behalve maatwerk en afstemming, is het belangrijk dat leraren hun leerlingen of studenten regelmatig terugkoppeling geven<sup>14</sup>. De inspectie ziet bij lesobservaties dat leraren niet altijd gerichte feedback geven. Bij leraren die dat wel doen en daarnaast goed duidelijk maken wat de leerlingen moeten leren en waarom, blijken de leerlingen en studenten hogere resultaten te halen en gemotiveerder te zijn.

### Afstemming en maatwerk niet vanzelfsprekend •

Omgaan met verschillen is geen doel op zich, maar een middel om zowel de sterk presterende als de zwak presterende leerling of student tot zijn recht te laten komen. Deze vorm van maatwerk wordt door de invoering van passend onderwijs nog belangrijker. Afstemming en maatwerk zijn om drie redenen nog niet vanzelfsprekend. Ten eerste zien niet alle leraren het belang in van differentiëren. Verder zeggen leraren vanwege werkdruk of gebrek aan faciliteiten niet altijd toe te komen aan differentiatie en afstemming. In de

derde plaats zijn niet alle leraren tijdens hun lerarenopleiding voldoende op differentiatie voorbereid. Leraren die zich willen bewamen in differentiatievaardigheden, zien niet hoe ze dat kunnen doen zonder dat hun werkdruk verhoogt.

### Verschillen tussen leraren •

Leraren laten niet allemaal in dezelfde mate zien over welke vaardigheden zij beschikken. Leraren met een deeltijdaanstelling beheersen de algemeen didactische en de differentiatievaardigheden gemiddeld minder goed dan leraren die voltijds werken. Hetzelfde geldt voor beginnende leraren. Ook laten leraren met meer dan twintig jaar ervaring zien dat ze beide soorten vaardigheden minder goed beheersen.

### Investerings bereiken leraren onvoldoende •

Er is en wordt veel geïnvesteerd in het onderwijs en er is de laatste jaren veel verbeterd. Scholen en opleidingen volgen de ontwikkeling van hun leerlingen en studenten veel vaker, evalueren deze ontwikkelingen en organiseren extra ondersteuning en zorg voor de leerlingen en studenten die dat nodig hebben. Maar leraren en leerlingen profiteren niet vanzelfsprekend van investeringen. De inspectie ziet tijdens onderzoeken op scholen en instellingen uitstekende systemen, maar deze staan regelmatig los van wat leraren in de klas doen.

### Investerings eerder last dan lust •

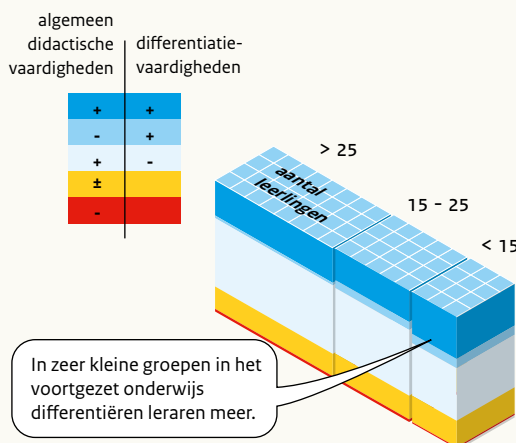
Leraren hebben in hun dagelijkse onderwijspraktijk vaak weinig profijt van investeringen op schoolniveau (zoals verbeterde kwaliteitszorg, opbrengstgericht werken en gestructureerde leerlingenzorg). Leraren kunnen er lang niet altijd hun dagelijkse lessen mee verbeteren. Soms lijkt (bijvoorbeeld) betere registratie van gegevens een doel op zich te zijn geworden, waarbij het effect voor leerlingen en studenten uit het oog is verloren. In het ergste geval leiden investeringen en registraties tot bureaucratie of tot informatie waar leraren of leerlingen op worden afgerekend. Op scholen waar dit gebeurt, ervaart een deel van de leraren de investeringen zelfs als weinig relevant schoolbeleid. De investeringen missen daardoor draagvlak en leraren zien de investeringen als administratieve last die hen van hun vak afhoudt. Investerings in bijvoorbeeld

<sup>14</sup> Hattie, J. (2012). *Visible Learning for Teachers. Maximizing the Impact on Learning*. London: New York: Routledge, Taylor & Francis.

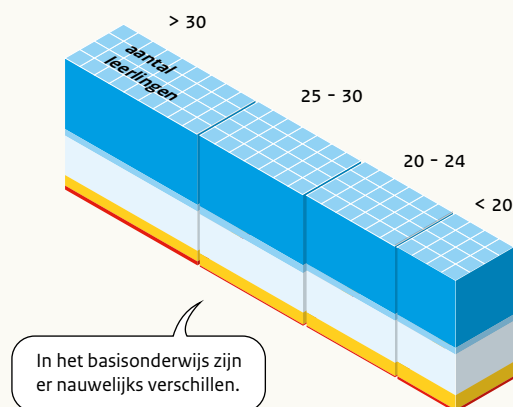
## Kwaliteit van het lesgeven en groeps grootte

Percentage lessen naar vaardigheidsniveau van de leraren en groeps grootte

### ... in het voortgezet onderwijs



### ... in het basisonderwijs



FIGUUR 8

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013

opbrengstgericht werken en gestructureerde leerlingen-zorg zijn bedoeld om verbeteringen voor de leerling in gang te zetten, maar die beweging stopt.

**Investeren in de leraar werkt** • Hoe kunnen leraren investeringen op schoolniveau beter benutten in hun dagelijks werk? De inspectie ziet scholen waar dit goed lukt. Hier wordt vaak geld en tijd vrijgemaakt voor professionalisering van de leraren. Daar hebben leerlingen en studenten werkelijk baat bij. Regelmatig ziet de inspectie hier ook voorbeelden van bij scholen of opleidingen die eerder zwak of zeer zwak waren. Scholing en ontwikkeling van leraren is op deze scholen vaak integraal onderdeel van de investeringen. Daarnaast worden leraren beter ondersteund bij het vertalen van de investeringen naar de dagelijkse lespraktijk.

## 3.2 Groeps grootte

**Groepen iets groter** • De gemiddelde groeps grootte is de afgelopen twee jaar licht toegenomen en het aantal klassen met meer dan dertig leerlingen steeg.<sup>15</sup> De grootte van een groep heeft effect op hoe een leraar zijn werk ervaart. Hoe groter de klas, hoe meer werk een leraar er aan heeft: meer opdrachten nakijken, voor meer leerlingen het leerlingvolgsysteem bijhouden en de aandacht over meer leerlingen verdelen. Ook is de fysieke ruimte soms klein, want niet alle klaslokalen zijn berekend op meer dan 25 leerlingen.

**Geen kwaliteitsverschillen grote en kleine basisschoolklassen** • Er zijn in het basisonderwijs tegelijkertijd vrijwel geen kwaliteitsverschillen zichtbaar tussen lessen in kleine klassen en lessen in grotere klassen (figuur 8). Dit blijkt uit de lesobservaties van de inspectie. Zowel in grote als in kleine klassen staat bij ongeveer 85 procent van de lessen een leraar voor de klas die ten minste de algemeen didactische vaardigheden beheerst. Ook differentiëren leraren in grote klassen net zo goed als hun collega's die voor kleinere klassen staan. Dit kan betekenen dat groeps grootte voor de leskwaliteit niet uitmaakt. Het kan er ook op duiden dat scholen hun beste leraren in grotere klassen zetten.

**Betere afstemming in kleine klassen voortgezet onderwijs** • In het voortgezet onderwijs ziet de inspectie bij lesobservaties wel een verschil tussen de lessen in kleine en in grotere klassen (figuur 8). In klassen met minder dan vijftien leerlingen geven meer leraren er blijk van de differentiatievaardigheden te beheersen dan in grotere klassen. In kleine klassen lukt het vooral om de instructie goed af te stemmen op verschillen tussen leerlingen. Deze kleine klassen zijn vaak klassen in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo. Vanaf vijftien leerlingen zijn er geen verschillen in differentiatievaardigheden meer zichtbaar tussen leraren. Deze bevindingen zijn in lijn met internationaal onderzoek. Daaruit blijkt dat de leerprestaties van leerlingen alleen hoger zijn wanneer er minder dan zeventien leerlingen in een klas zitten<sup>16</sup>, al zijn er ook studies die meer algemene effecten van klassengrootte vinden<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> OCW (2013). Groeps grootte in het basis- en voortgezet onderwijs. [Brief] aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 9 december 2013. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

<sup>16</sup> OECD (2013). Education at a Glance 2013. OECD Indicators. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

<sup>17</sup> Fredriksson, F., Öckert, B., & Oosterbeek, H. (2013). Long-term effects of class size. *The Quarterly Journal of Economics*, 128 (1), 249–285.

“De ideale leraar kan goed uitleggen, gebruikt humor, kan goed orde houden, leerlingen actief betrekken en ICT gebruiken op een manier die bijdraagt aan de les. Ook is het een pre als de leraar enthousiast is.”

(vwo-leerlingen)

### 3.3 Professionalisering van leraren

**Professionalisering in de scholen** • Leraren mogen meestal meepraten over hun professionalisering en zijn over het algemeen positief over de middelen en de tijd die zij krijgen om scholing te volgen. Ook zijn zij overwegend positief over de professionele werkomgeving die de schoolleiding biedt. Zij ervaren voldoende inbreng bij het bepalen van de doelen en thema's en ondersteunen dan ook vrijwel allemaal de inspanningen die de school moeten verbeteren.

Tegelijkertijd geeft – net als in 2011/2012 – meer dan de helft van de leraren aan dat zij in de praktijk onvoldoende toekomst aan professionalisering, door de drukte van de dagelijkse werkzaamheden. Zij voelen zich vaak overbelast. In het voortgezet onderwijs geeft meer dan de helft van de leraren aan dat de schoolleider hier onvoldoende oog voor heeft. In het basisonderwijs en het speciaal onderwijs ligt dat percentage lager. Naast gebrek aan tijd en faciliteiten, is de professionalisering niet altijd gericht op school- of instellingsbrede investeringen en veranderingen.

**Leraren positiever over zichzelf dan de inspecteurs** • Vrijwel alle leraren vinden dat zij zelf zicht hebben op de punten waarop zij zich nog verder kunnen ontwikkelen. Dit zijn niet altijd de punten waarop de inspecteur de les met een onvoldoende beoordeelde of waarop zij zelf de les als onvoldoende beoordeelden. Een onderzoek waarin de inspecteur en de leraar beiden de les beoordeelden, laat een discrepantie zien tussen deze twee beoordelingen. In 2011/2012 heeft de inspectie dit al geconstateerd in het basisonderwijs, maar nu blijkt dat ook in het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs.

Leraren zijn positiever over hun vaardigheden dan de inspecteurs. Met name de minder goed presterende leraren oordelen positiever over zichzelf dan de inspecteur. Zo gaf bijna driekwart van de leraren in het voortgezet onderwijs aan dat zij de instructie van de les heeft afgestemd op de verschillen tussen leerlingen,

terwijl de inspecteurs slechts in iets meer dan een derde van de lessen constateerden dat de leraren afgestemd op verschillen.

**Minder nascholing** • Uit het internationaal vergelijkend PISA-onderzoek<sup>18</sup> blijkt dat de professionalisering van Nederlandse leraren achterblijft bij andere landen. Dit geldt in het algemeen, en voor wiskunde in het bijzonder. In Nederland nemen veel minder leraren deel aan nascholing op het gebied van wiskunde dan in andere OECD-landen (figuur 9).

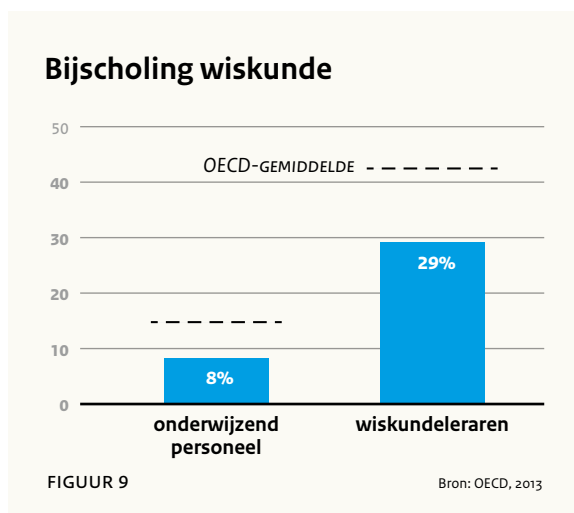
**Opleidingsniveau van leraren** • Het opleidingsniveau van leraren verschilt per onderwijssector. In het basisonderwijs heeft 91 procent van de leraren een hbo-diploma, waarvan een klein deel een hbo-master. In het speciaal basisonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs hebben leraren beduidend vaker een hbo-master voltooid (30 procent). In deze onderwijssectoren werken nauwelijks universitair opgeleiden (3 tot 8 procent). In het voortgezet onderwijs heeft het grootste deel van de leraren een hbo-diploma (68 procent), ongeveer 30 procent heeft een universitaire opleiding afgerond. In het middelbaar beroepsonderwijs heeft bijna 80 procent van de leraren een voltwoide hbo-opleiding en heeft 14 procent een universitaire opleiding afgerond. In het hoger beroepsonderwijs zijn de leraren hoger opgeleid. Daar heeft 65 procent een afgeronde universitaire opleiding<sup>19</sup>.

**Goede begeleiding beginnende leraren voorkomt uitval** • Veel studenten vallen uit tijdens de lerarenopleiding of in de eerste jaren voor de klas. Slechts 28 van de 100 studenten die starten met een lerarenopleiding werken vijf jaar na hun afstuderen nog in het onderwijs.<sup>20</sup> Een deel valt uit tijdens de opleiding en een deel van de afgestudeerden gaat vrij snel na hun afstuderen iets anders doen. Goede begeleiding van beginnende leraren is van essentieel belang. Leraren die bij de start van hun loopbaan onvoldoende begeleiding krijgen en pedagogisch-didactisch minder vaardig zijn, verlaten vaker het onderwijs.

<sup>18</sup> Kordes, J., Bolsinova, M., Limpens, G., & Stolwijk, R. (2013). Resultaten PISA-2012. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen. Nederlandse uitkomsten van het Programme for International Student Assessment (PISA) op het gebied van wiskunde, natuurwetenschappen en leesvaardigheid in het jaar 2012. Arnhem: Cito.

<sup>19</sup> Berndsen, F.E.M., Brekelmans, J.L.J.M., Dekker, B., & Bergen, C.T.A. van (2014, nog niet verschenen). Onderwijs Werkt! Rapportage van een enquête onder docenten en management uit het po, vo, mbo en hbo. Meting 2013. Amsterdam: Regioplan.

<sup>20</sup> OCW (2013). Nadere invulling impuls leraren tekortvakken. [Brief] aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 13 maart 2013. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).



**Kwaliteit van begeleiding beginnende leraren varieert** • De meeste beginnende leraren krijgen begeleiding van een ervaren collega. Leraren die instromen om een leraar te vervangen, worden over het algemeen minder goed begeleid. Opvallend is ook de grote variatie in begeleiding, vooral qua inhoud. Inhoudelijk heeft de begeleiding in het basisonderwijs vaak betrekking op vakinhoud, maar ook planmatig werken, omgaan met verschillen en aanpak van zorgleerlingen komen aan de orde. Bij 70 tot 80 procent van de beginnende leraren besteedt de begeleider aandacht aan deze vaardigheden. Ongeveer de helft van de beginnende basisschoolleraren krijgt suggesties over hoe ze orde in de groep kan houden. In het Onderwijsverslag 2013/2014 zal de inspectie uitgebreider rapporteren over beginnende leraren.

### 3.4 Kwaliteit van de lerarenopleiding

**Vernieuwingen in de lerarenopleiding** • In de afgelopen jaren is er binnen lerarenopleidingen veel vernieuwd om het niveau van de opleidingen te verhogen. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van de zogenaamde 'kennisbasis'. Ook werken de opleidingen samen met scholen om praktijkleren in te voeren ('opleiden in de school'). De komende tijd moet blijken wat het effect is van de vernieuwingen op het opleidingscurriculum en het niveau van afgestudeerden. De ervaringen van lerarenopleiders en scholen zijn vooralsnog positief.

#### **Alumni en beginnende leraren redelijk tevreden**

Beginnende leraren denken verschillend over de kwaliteit van hun opleiding. Ongeveer 60 procent van de beginnende leraren in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs vindt dat ze van de opleiding

voldoende bagage meekreeg om als leraar aan de slag te gaan. Een op de vijf beginnende leraren in het voortgezet onderwijs en een iets kleinere groep van beginnende leraren in het basisonderwijs vindt die bagage onvoldoende.

**Opleiden in de school** • Naast de al bestaande lerarenopleidingen, is er de afgelopen jaren voor aankomende leraren een belangrijke mogelijkheid bijgekomen: opleiden in de school. Deze leerroute betekent veel leren door te doen. In nauwe samenwerking met de lerarenopleidingen leiden de scholen aankomende leraren op in de school. Dit gebeurt op basisscholen, in het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs. Betrokkenen zijn unaniem positief over opleiden in de school: er is minder afstand tussen de school en de opleiding en de studenten vinden de opleidingsroute aantrekkelijk. Maar opleiden in de school heeft ook risico's, vooral in de kwaliteit van de begeleiding en de beoordeling van studenten op de werkplek. Deze wisselt sterk per school. Vaak zijn er ook te weinig mechanismen om de kwaliteit van begeleiding en beoordeling te bewaken. Daarvoor is een systematische kwaliteitscyclus nodig.

**Meer academici voor de klas** • De afgelopen jaren zijn nieuwe opleidingstrajecten gestart om meer academici op te leiden tot leraar (de academische pabo, de educatieve minor en het traject 'Eerst de Klas'). Er schrijven zich behoorlijk wat studenten in op de educatieve minor en de academische pabo: zo trekken de academische pabo's jaarlijks ongeveer vijfhonderd studenten. De inspectie vindt dit een belangrijke ontwikkeling. Er is grote behoefte aan academisch geschoolde leraren die kritisch reflecteren op de kwaliteit van het onderwijs.

**Voldoende begeleiding bij opleiding nodig** • De inspectie concludeert dat voldoende begeleiding van groot belang is bij deze nieuwe opleidingstrajecten. Daarnaast zorgen academici voor de klas alleen voor kwaliteitsverhoging van het onderwijs als er voldoende werkgelegenheid is en zij een uitdagende werkomgeving hebben. Deze voorwaarden gelden met name voor het basisonderwijs. Het is daarom goed dat de academische pabo's het carrièrepad van hun afstudeerders nauwlettend volgen om zo de effectiviteit van de opleiding te bepalen.

### 3.5 Bevoegdheden van leraren

**Aantallen onbevoegde leraren** • Veel leerlingen in het voortgezet onderwijs krijgen les van onbevoegde leraren. 12 tot 22 procent van de lessen wordt door onbevoegde leraren gegeven; 5 tot 8 procent door een leraar die

benoembaar is.<sup>21</sup> Benoembare leraren zijn bijvoorbeeld leraren in opleiding of leraren met een tweedegraads bevoegdheid die in de bovenbouw van het havo of vwo lesgeven. Uit het PISA-rapport blijkt dat Nederland in vergelijking met de andere OECD-landen het hoogste aantal onbevoegde en onderbevoegde leraren heeft. Onbevoegde leraren komen relatief meer voor onder parttimers en op vmbo-scholen. Ook zijn er specifieke vakken waar relatief veel leraren onbevoegd zijn.

#### **Voorwaarden aanstelling onbevoegde leraren •**

Scholen stellen dat zij door het grote tekort op de arbeidsmarkt soms over moeten gaan tot het aanstellen van onbevoegde leraren. Volgens de wet is dat in noodgevallen inderdaad toegestaan, maar dan moeten de scholen er vervolgens wel op toezien dat de on(der) bevoegde leraren na hun aanstelling zo snel mogelijk de vereiste bevoegdheid halen. In 2014 voert de inspectie een onderzoek uit naar onbevoegd gegeven lessen in het voortgezet onderwijs.

#### **Meer onbevoegd gegeven lessen zwakke scholen •**

In het schooljaar 2011/2012 werden op scholen met zwakke en zeer zwakke afdelingen in het voortgezet onderwijs meer lessen gegeven door onbevoegde leraren (19 procent) dan op scholen zonder (zeer) zwakke afdelingen (16 procent). Het gemiddeld eindexamencijfer ligt een fractie lager op scholen met meer onbevoegd gegeven lessen dan op scholen met relatief weinig onbevoegd gegeven lessen (6,5 respectievelijk 6,6). Ook het percentage geslaagde leerlingen ligt iets lager op scholen waar veel lessen onbevoegd worden gegeven (88,6 respectievelijk 90,3 procent van de eindexamenleerlingen). In de kwaliteit van de lessen is dit niet direct terug te vinden, de kwaliteit hiervan verschilt weinig tussen bevoegde en onbevoegde leraren. Dit laatste geldt ook voor het middelbaar beroepsonderwijs.

#### **Onbevoegd gegeven lessen duiden op tekort •**

Bijna 17 procent van de lessen in het voortgezet onderwijs wordt gegeven door een onbevoegde leraar. Dit geeft aan dat er momenteel een tekort is aan bevoegde leraren. Naar verwachting zal het tekort nog verder toenemen, aangezien arbeidsmarktramingen laten zien dat vanaf 2014 tot en met 2017 het aantal vacatures snel zal stijgen.<sup>22</sup> Ook in het mbo is er vanaf 2015 behoefte aan een aanzienlijke instroom van nieuwe leraren. In het basisonderwijs is momenteel (nog) vrijwel geen sprake van onbevoegd lesgeven.

<sup>21</sup> Berndsen, F.E.M., & Leenen, H. van (2013). IPTO Bevoegdheden 2011. Amsterdam: RegioPlan.

<sup>22</sup> CentERdata (2013). De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2013-2025. Tilburg: CentERdata.





4

SCHOOLLEIDERS EN BESTUREN



# Schoolleiders en besturen

## Kwaliteitssystemen op orde, nog weinig profijt voor leerling en student

Steeds meer leerlingen en studenten krijgen onderwijs van voldoende kwaliteit. Het aantal zwakke en zeer zwakke scholen nam in het schooljaar 2012/2013 opnieuw af. Scholen brengen kwaliteit steeds beter in kaart, maar gebruiken die kennis nog niet om de dagelijkse onderwijspraktijk te verbeteren. Er zijn meer financieel gezonde besturen, maar er is ook een kleine groep besturen waar kwaliteitsproblemen samengaan met financiële problemen. Bij incidenten is veelal sprake van een combinatie van problemen met een onvoldoende professionele bestuurscultuur.

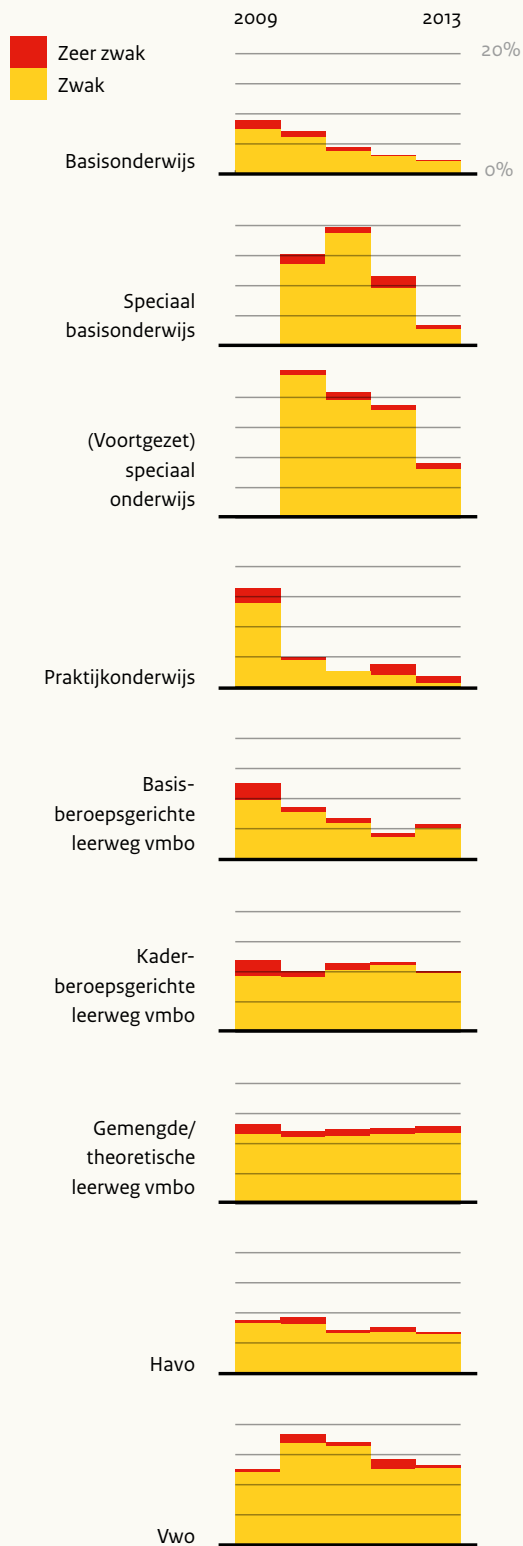
### 4.1 Kwaliteitsverbetering onderwijs

**Minder zwakke scholen** • In het primair en voortgezet onderwijs zitten steeds minder leerlingen op een (zeer) zwakke school. Dit betekent dat meer leerlingen onderwijs van voldoende kwaliteit krijgen en zonder leerachterstand het funderend onderwijs verlaten. Vooral in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs is het aantal zwakke en zeer zwakke scholen verminderd (figuur 10). In het (voortgezet) speciaal onderwijs nam het percentage zwakke en zeer zwakke scholen zelfs af van 18,7 procent in schooljaar 2011/2012 naar 9 procent in 2012/2013.

**Kwaliteit mbo gelijk gebleven** • In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) is bij ongeveer 20 procent van de opleidingen sprake van zwak of zeer zwak onderwijs (figuur 11). De kwaliteitsverbeteringen zoals zichtbaar in andere onderwijssectoren zijn hier nog niet zichtbaar. Op de instellingen en opleidingen zijn de kwaliteitssystemen verbeterd, maar dit heeft zich nog niet vertaald in verbeterd onderwijs op de opleidingen zelf. Er zijn wel meer leerlingen die het mbo met een diploma verlaten.

**Kwaliteitsverbetering door gezamenlijk streven** • Op de meeste scholen en opleidingen hebben leraren, schoolleiders en bestuurders zich ingezet om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Zeker op scholen of opleidingen die voorheen zwak of zeer zwak waren, is een flinke slag gemaakt. De meeste van deze scholen en opleidingen hebben zo hard gewerkt aan kwaliteitsver-

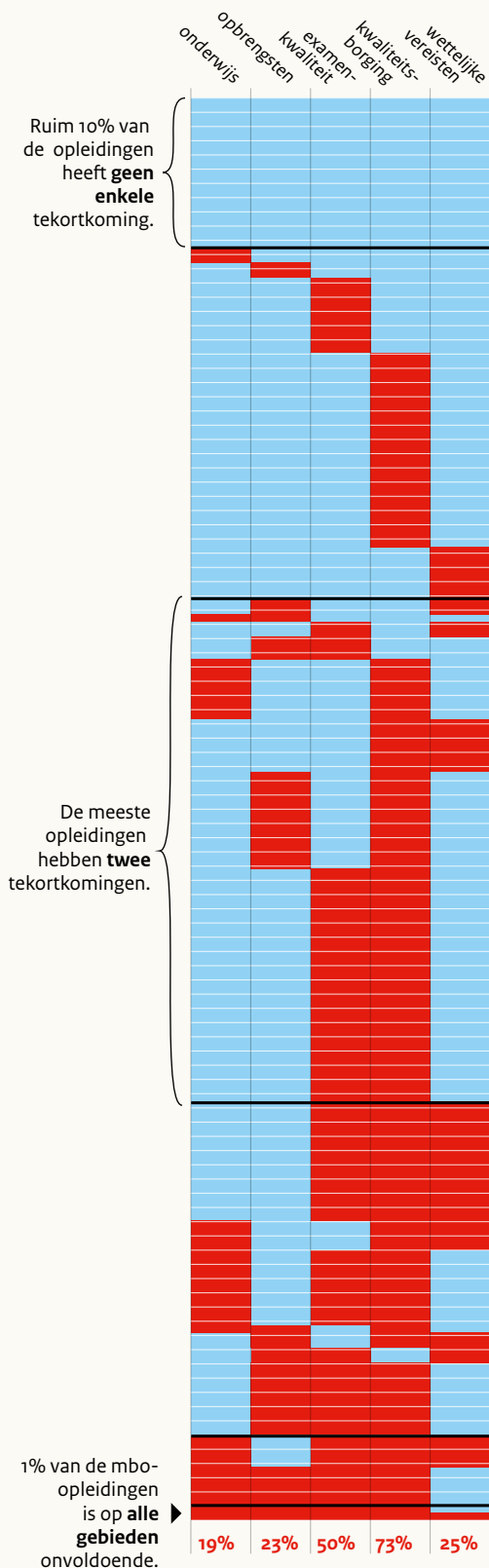
### Percentage (zeer) zwakke scholen neemt af



FIGUUR 10

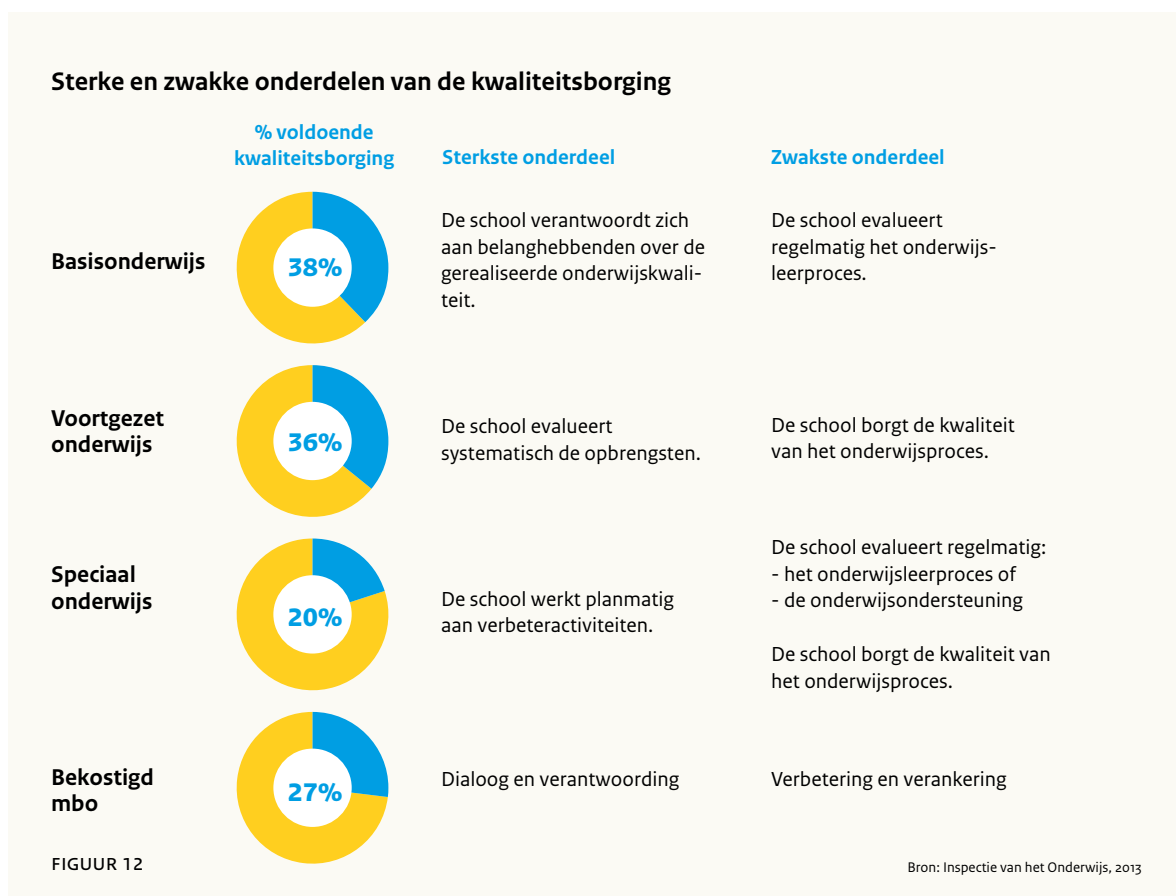
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013

### Vervolgtoezicht in het mbo



FIGUUR 11

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013



betering dat die voor langere termijn gegarandeerd is. De kwaliteit is daar zelfs hoger dan de gemiddelde kwaliteit op andere scholen of opleidingen. Waar leraren, schoolleiders en bestuurders gezamenlijk werkten aan verbetering, ging de kwaliteit het meest omhoog.

#### Kwaliteit tussen scholen en opleidingen verschilt •

Ook al hebben scholen of opleidingen basiskwaliteit, in alle sectoren van het onderwijs ziet de inspectie grote verschillen in onderwijskwaliteit. Soms treft de inspectie enthousiaste leraren op goede scholen of opleidingen. Vaak zijn dit scholen die zich onderscheiden door in de klas extra aandacht te geven aan bijvoorbeeld cultuur, techniek, sport, extra talen of ICT. In andere gevallen is de kwaliteit net aan de maat en ontbreekt het aan enthousiaste teams. De kwaliteitsverschillen blijken ook uit benchmarkactiviteiten van het onderwijsveld, zoals Vensters PO en Vensters VO. In de toekomst wil de inspectie zelf meer zicht op kwaliteitsverschillen geven.

**Hogere ambities, betere kwaliteit •** Scholen en opleidingen verschillen niet alleen in kwaliteit, maar ook in ambitie. Minder ambitieuze scholen en opleidingen vinden de ondergrens van de inspectie voor basiskwaliteit veelal voldoende. Hier is weinig aandacht

voor kwaliteitsverbetering boven die ondergrens. Ambitieuze scholen en opleidingen hebben meestal meer kwaliteit. Cruciaal is de rol van de schoolleider: op scholen en opleidingen met goede schoolleiders is ook de kwaliteit van de lessen beter.

#### Tekortkomingen in structurele aandacht kwaliteit •

Leraren, schoolleiders en bestuurders horen ervoor te zorgen dat de onderwijskwaliteit voldoende blijft en, waar nodig, verbetert. De afgelopen jaren hebben zij met succes gestuurd op verbetering van de basiskwaliteit. Maar de structurele zorg voor kwaliteit (kwaliteitszorg) en de borging van kwaliteit is over het geheel genomen niet verbeterd. Ongeveer twee derde van de scholen en opleidingen vertoont tekortkomingen in kwaliteitszorg of kwaliteitsborging (figuur 12). Dit aantal is de afgelopen jaren nauwelijks veranderd. Uit inspectieonderzoek blijkt dat scholen en opleidingen met een voldoende kwaliteitsborging vaker over een voldoende onderwijsproces en examinering/diplomering beschikken dan opleidingen met onvoldoende kwaliteitsborging.

## “Schoolleiders maken het verschil. Hoe beter de schoolleider, hoe beter de lessen.”

(leraar praktijkonderwijs)

### Evaluatiesystemen en verantwoording verbeterd •

Bij kwaliteitsborging zijn de afgelopen jaren twee aspecten duidelijk verbeterd: evaluatie en verantwoording van resultaten van leerlingen. In bijna alle onderwijssectoren evalueert een ruime tot zeer ruime meerderheid van de scholen de resultaten van de leerlingen. Bovendien verantwoordt een stijgend aantal scholen en instellingen zich op basis van die resultaten.

### Zelf lessen trekken uit evaluaties blijkt lastig •

Een systeem van kwaliteitszorg is er vaak wel, maar deze is er lang niet altijd op gericht om het handelen van leraren te verbeteren. Zo meten bijna alle scholen en opleidingen de resultaten van leerlingen en studenten, maar trekt slechts de helft hier lessen uit voor het onderwijs(proces) (figuur 12). Ook evalueren scholen en opleidingen de tevredenheid van leerlingen en studenten, maar doen vervolgens weinig met de resultaten hiervan (anders dan het doorsturen naar de betreffende leraren). Vrijwel alle scholen en opleidingen hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in systemen om de kwaliteit in kaart te brengen, maar het lukt ongeveer de helft van de scholen en opleidingen nog niet om deze informatie te gebruiken voor verbetering van de kwaliteit van het onderwijs voor leerlingen en studenten. Het basisonderwijs onderscheidt zich hierbij in positieve zin, het middelbaar beroepsonderwijs in negatieve zin (zie figuur 12). Op de scholen en opleidingen waar een goede kwaliteitsborging (nog) niet lukt, is vaak onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het bewaken van de kwaliteit. Betrokkenen houden zich niet altijd aan de procedures en nieuwe leraren worden onvoldoende ingelicht over de regels. Ook kan het voorkomen dat de kwaliteit van de toetsen te wensen overlaat.

**Geen garanties kwaliteitspeil •** Wanneer het systeem van kwaliteitszorg onvoldoende leidt tot verbeteringen in het onderwijsproces, dan roept dat vragen op over de effectiviteit van dat systeem. Op een deel van de scholen en opleidingen lijkt het systeem van kwaliteitszorg een doel te zijn, in plaats van een middel om de kwaliteit voor leerlingen en studenten te verbeteren. Hier is de kwaliteit vooral op papier op orde. Deze scholen of opleidingen gebruiken het systeem van kwaliteitszorg slechts om verantwoording af te leggen, niet om de eigen kwaliteit te verbeteren. Als uitkomsten van evaluaties niet leiden tot aanpassingen, kunnen leerlingen en studenten er niet op vertrouwen dat de onderwijskwaliteit op peil blijft en kunnen bestuurders verrast worden door incidenten.

**Goede voorbeelden •** Scholen en instellingen doen er goed aan om échte verbeteringen door te voeren; verbeteringen die zichtbaar effect hebben op de kwaliteit van een les. Dit voorkomt dat het vooral ‘papieren’ verbeteringen zijn. De inspectie ziet interessante voorbeelden van scholen die werkelijk beter worden door zelf te leren van het evalueren van de onderwijskwaliteit. In het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn veel goede voorbeelden. Ook op veel scholen of opleidingen die voorheen zwak of zeer zwak waren lukt dit goed en is er sprake van duurzame verbetering en bovengemiddelde kwaliteit.

## 4.2 Kwaliteit van de schoolleider

**Grote verschillen in kwaliteit schoolleiders •** De schoolleider in het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs functioneert gemiddeld genomen naar behoren. Dit concludeert de inspectie op basis van een onderzoek naar ongeveer driehonderd schoolleiders. In het basisonderwijs beschikt ongeveer de helft in voldoende mate over alle vijf de competenties van de Nederlandse Schoolleiders Academie<sup>23</sup>. Er zijn nauwelijks schoolleiders die op elk van de standaarden de beoordeling ‘onvoldoende’ krijgen. De meeste schoolleiders kunnen zich wel op een of twee punten verbeteren.

**Verschillen in competenties •** Schoolleiders in het basisonderwijs en het speciaal onderwijs zijn goed in het opbouwen van vertrouwen; ze zijn betrouwbaar en handelen geloofwaardig. Ze bevorderen dat leraren zich professionaliseren en hebben voldoende zicht op hun omgeving. De meeste moeite hebben ze met het anticiperen op risico's en dilemma's, met het oplossen van complexe problemen en met het gebruiken van interne of externe gegevens om de school te verbeteren. Dit laatste kan verklaren waarom het een deel van de scholen en opleidingen nog niet lukt om zelf lessen te trekken uit de systemen voor kwaliteitszorg. Schoolleiders in het voortgezet onderwijs zijn goed bekend met regelgeving en zetten die zo in dat het de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt. Competenties die schoolleiders minder goed ontwikkeld hebben, zijn: reflectie op eigen handelen, zorgen voor een professionele cultuur en het realiseren van verwachtingen van leerlingen, ouders en andere belanghebbenden.

<sup>23</sup> Andersen, I., & Krüger, M. (2012). *Advies beroepsstandaard schoolleiders primair onderwijs*. Utrecht: NSA.

**Goede schoolleiders, betere lessen** • De kwaliteit van de schoolleider hangt samen met de kwaliteit van de lessen. Naarmate een schoolleider beter is, zijn de lessen die de inspecteurs zien beter. In het voortgezet onderwijs hebben schoolleiders, in vergelijking met het basisonderwijs en het speciaal onderwijs, minder aandacht voor de kwaliteit van lessen en de verbetering daarvan. In het basisonderwijs en het speciaal onderwijs worden leraren op 90 en respectievelijk 83 procent van de scholen jaarlijks geobserveerd door de schoolleider. Op die scholen bestaan duidelijke afspraken over waar een goede les aan moet voldoen. In het voortgezet onderwijs geldt dat voor slechts de helft van de scholen. Schoolleiders op die scholen doen nog te weinig aan deze wijze van kwaliteitsverbetering.

**Goede besturen, betere schoolleiders** • De meeste besturen houden de kwaliteit van hun scholen globaal in de gaten. Ook het functioneren van de schoolleider volgen zij slechts in grote lijnen. Een klein deel van de besturen (3 tot 8 procent) houdt geen jaarlijks functioneringsgesprek met de schoolleider(s). Een op de tien besturen maakt geen afspraken over professionalisering. In het voortgezet onderwijs geldt dat zelfs voor een op de vijf besturen. In alle onderzochte onderwijssectoren is het nog tamelijk ongebruikelijk dat besturen informatie over de schoolleider(s) inwinnen bij andere bronnen dan de schoolleider zelf. Tevredenheidsonderzoeken, die vaak dergelijke informatie bevatten, worden wel op driekwart van de basisscholen gehouden, maar gesprekken tussen besturen en de medezeggenschapsraad of externe audits komen nog weinig voor. Naarmate besturen de kwaliteit van schoolleiders beter bewaken, ziet de inspectie dat schoolleiders zelf ook beter functioneren. Deze inzet van besturen loont dus de moeite.

### 4.3 Financiële situatie van het onderwijs

**Lichte verbetering financiën** • Over het algemeen zijn besturen financieel gezond. Op sectorniveau liggen de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit van alle onderwijssectoren in 2012 boven de kritische signaleringswaar-

den (figuur 13). Ten opzichte van 2011 is in bijna alle sectoren een (lichte) verbetering te zien. De inspectie leidt hieruit af dat in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs de groei van het aantal besturen dat financieel risico loopt, voorlopig is gestopt. In het vorige Onderwijsverslag sprak zij daarover nog haar zorg uit. Overigens zijn er binnen onderwijssectoren zeker nog besturen die met financiële risico's kampen.

**Besturen onder verscherpt financieel toezicht** • Het financieel toezicht van de inspectie is gericht op financiële risico's van schoolbesturen. Het toezicht richt zich op financiële continuïteit, financiële rechtmatigheid en financiële doelmatigheid. Neemt een schoolbestuur te veel risico, dan plaatst de inspectie dat bestuur onder verscherpt financieel toezicht. In totaal stonden op 1 augustus 2013 veertig besturen onder verscherpt financieel toezicht (figuur 13). Dit zijn besturen in alle onderwijssectoren, met uitzondering van het hoger onderwijs. Vergeleken met 2012 is het aantal besturen onder verscherpt financieel toezicht toegenomen, vooral onder besturen in het primair en voortgezet onderwijs. Die toename komt voor een deel doordat de inspectie bij twijfel eerder tot aangepast toezicht overgaat.

**Reviews van accountantswerkzaamheden** • Voor een toereikend toezicht op besturen is verantwoordingsinformatie nodig. Deze verantwoordingsinformatie wordt gecontroleerd door een accountant die door het bestuur is aangesteld. De controle gebeurt aan de hand van het onderwijscontroleprotocol, waarin gedetailleerde aanwijzingen voor de accountantswerkzaamheden staan. De inspectie voert dossierreviews uit om de toereikendheid van de accountantswerkzaamheden vast te stellen. In 2012 heeft de inspectie in alle sectoren in totaal 113 reviews uitgevoerd. Daarvan waren er zeven ontoereikend. Dat betekent dat onvoldoende kan worden gesteund op de controleverklaring of assurance. Dit aantal is vergelijkbaar met 2011. Bij de betreffende besturen zijn door accountants aanvullende werkzaamheden uitgevoerd. Ook bij overige reviews plaatste de inspectie regelmatig opmerkingen bij de aanpak, uitvoering en evaluatie van de accountantsonderzoeken.

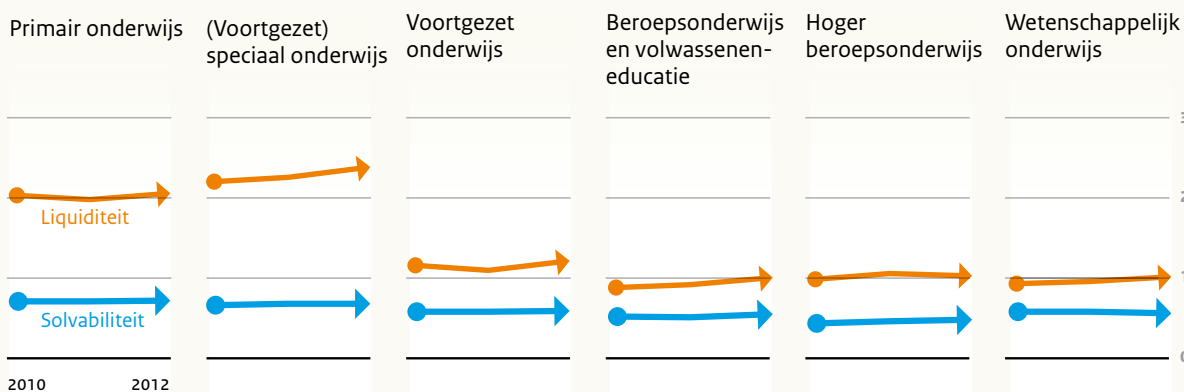


**Continuïteit** • Is het bestuur financieel gezond? Kan het op korte en langere termijn voldoen aan zijn financiële verplichtingen? Maakt het bestuur gebruik van middelen voor een adequate planning en control?

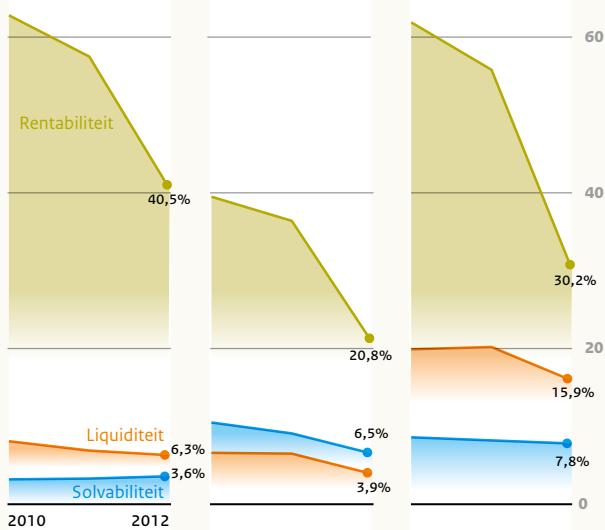
**Rechtmatigheid van bekostiging en besteding** • Heeft het bestuur recht op het geld dat het van de overheid ontvangt? Wordt het geld besteed aan die zaken waarvoor het volgens wet- en regelgeving bedoeld is?

**Doelmatigheid** • Maakt het bestuur efficiënt gebruik van de middelen die het van de overheid ontvangt?

**Dankzij de lichte verbetering van de financiële positie van besturen...**



**... komen minder besturen onder de signaleringswaarde**

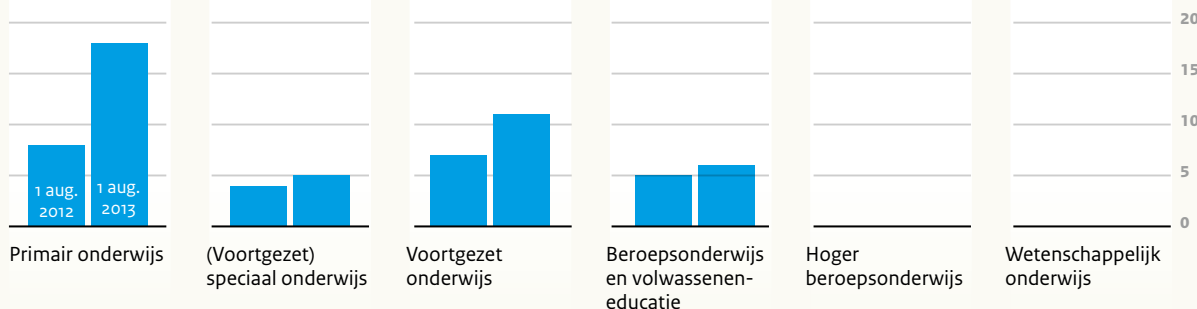


**Solvabiliteit**  
geeft inzicht in de mate waarin besturen op langere termijn aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen.

**Liquiditeit**  
geeft inzicht in de mate waarin besturen op kortere (<1 jaar) termijn aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen.

**Rentabiliteit**  
geeft weer in hoeverre besturen baten en lasten met elkaar in evenwicht houden en geeft hiermee inzicht in de ontwikkeling van het eigen vermogen.

**... toch zijn er meer besturen met aangescherpt financieel toezicht**



FIGUUR 13

Bron: DUO/Inspectie van het Onderwijs, 2013





**Bestuurlijk handelen** • Vanaf 1 augustus 2013 is de kwaliteit van het bestuurlijk handelen een regulier onderdeel van het risicogerichte inspectietoezicht. Onder bestuurlijk handelen verstaat de inspectie het functioneren van de bestuurlijke keten (bestuur, intern toezicht, management, medezeggenschap). Door te spreken over bestuurlijk handelen wordt duidelijk dat het de inspectie niet gaat om specifieke personen, bestuurlijke constructies of de papieren werkelijkheid van statuten en reglementen, maar om feitelijke gedragingen.

**Kwaliteit kleinere accountantskantoren verbeterd** •

De inspectie stelt vast dat de meeste accountants de controles bij onderwijsinstellingen goed uitvoeren. Ook de kwaliteit van de controles door kleinere kantoren over 2012 is verbeterd. De niet toereikende reviews bij kleinere kantoren zijn uitgevoerd door accountantskantoren met een beperkt aantal controles in het onderwijs.

**Lichte daling accountantskosten voor controle jaarrekening** •

De kosten voor de controle van de jaarrekening dalen licht in alle sectoren van het bekostigd onderwijs. Dit komt omdat besturen hun administratie beter in orde hebben. Daardoor kan de accountant zijn controle efficiënter uitvoeren. Verder staat de markt als geheel onder druk. De totale kosten voor de accountant zijn de afgelopen jaren licht gestegen door groei van niet-controle-opdrachten en advieswerkzaamheden die de accountants uitvoeren. Nog niet alle besturen vermelden de kosten voor de jaarrekeningcontrole en de overige kosten voor de accountant in het jaarverslag. De inspectie zal hen daarop aanspreken.

**Topinkomens en beloningen** •

De inspectie heeft bij drie besturen beloningen terugggevorderd, omdat deze ondoelmatig waren. In de 'Regeling bezoldiging topfunctionarissen OCW-sectoren' staan maxima voor de bestuurdersbeloningen en topfunctionarissen aangegeven. Bestuurders in de OCW-sectoren die meer verdienen dan het maximum van de sector, maar waarvan het contract onder het overgangsrecht valt, hebben begin 2013 een brief ontvangen van de minister. De minister doet daarin een moreel appèl om de beloning naar beneden bij te stellen. Met de bestuurders die hebben aangegeven niet aan dat verzoek te willen voldoen, zijn gesprekken gevoerd. Op een paar bestuurders na werkt iedereen mee aan het verzoek.

## 4.4 Relatie tussen onderwijskwaliteit en financiën

**Kwaliteitsrisico's bij verscherpt financieel toezicht** •

Besturen onder verscherpt financieel toezicht hebben vaak problemen met de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen of opleidingen. Zij hebben relatief veel of langdurig (zeer) zwakke scholen onder zich (figuur 14).

Bijna de helft van de besturen onder verscherpt financieel toezicht in het funderend onderwijs vertoont tekortkomingen in de kwaliteit van hun onderwijs. In het voortgezet onderwijs zijn dat er zelfs negen van de twaalf. Leerlingen en studenten lopen vooral risico bij een combinatie van mogelijke financiële problemen en kwaliteitsproblemen.

**Samenhang financiële problemen en kwaliteitsproblemen** •

Financiële risico's en de kwaliteit van het onderwijs op een school of instelling hangen niet een-op-een samen, maar zijn beide afhankelijk van de kwaliteit van het schoolbestuur. Vooral bij zeer lage kwaliteit of zeer grote financiële risico's is er samenhang. Besturen met een hoge solvabiliteit hebben meestal ook een betere onderwijskwaliteit (figuur 14). Bij besturen voor (voortgezet) speciaal onderwijs is die samenhang ook waargenomen, hoewel het daar om veel kleinere aantallen gaat.

**Besturen zonder zwakke scholen hogere solvabiliteit en liquiditeit** •

De solvabiliteit en liquiditeit is hoger bij besturen zonder (zeer) zwakke scholen dan bij besturen met (zeer) zwakke scholen. Er is sprake van een structureel verschil in het niveau van de kengetallen tussen deze twee groepen besturen. Dit geldt voor de jaren 2010, 2011 en 2012. Ook hier is het beeld gelijk voor besturen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs.

**Risicobesturen vaker grote besturen** •

De kwaliteit en de financiën van een school of instelling hangen dus waarschijnlijk samen met hoe goed een bestuur het doet. De inspectie ziet ook dat besturen met risico's op het vlak van zowel onderwijskwaliteit als financiën vaak grotere en complexere besturen zijn dan besturen zonder deze risico's. Gegeven een bepaald niveau van bestuurlijke kwaliteit, is het moeilijker de verschillende variabelen onder controle te houden in een dergelijke context.

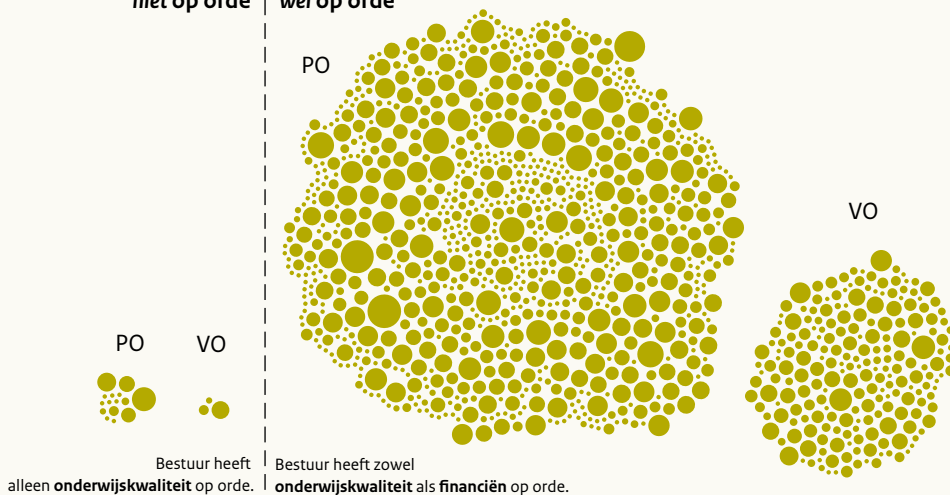
## Samenhang financiën en onderwijskwaliteit

### Kwaliteit onderwijs voldoende

Besturen waar bij alle scholen de onderwijskwaliteit op orde is

Financiën niet op orde

Financiën wel op orde



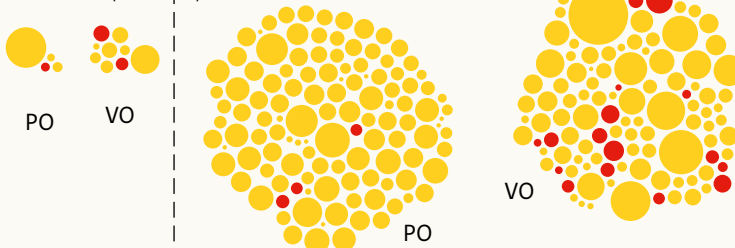
### Kwaliteit onderwijs onvoldoende

Besturen waar een deel van de scholen (zeer) zwak is

Besturen waar een groot deel van de scholen (langdurig) (zeer) zwak is

Bestuur heeft zowel financiën als onderwijskwaliteit niet op orde.

Bestuur heeft alleen financiën op orde.

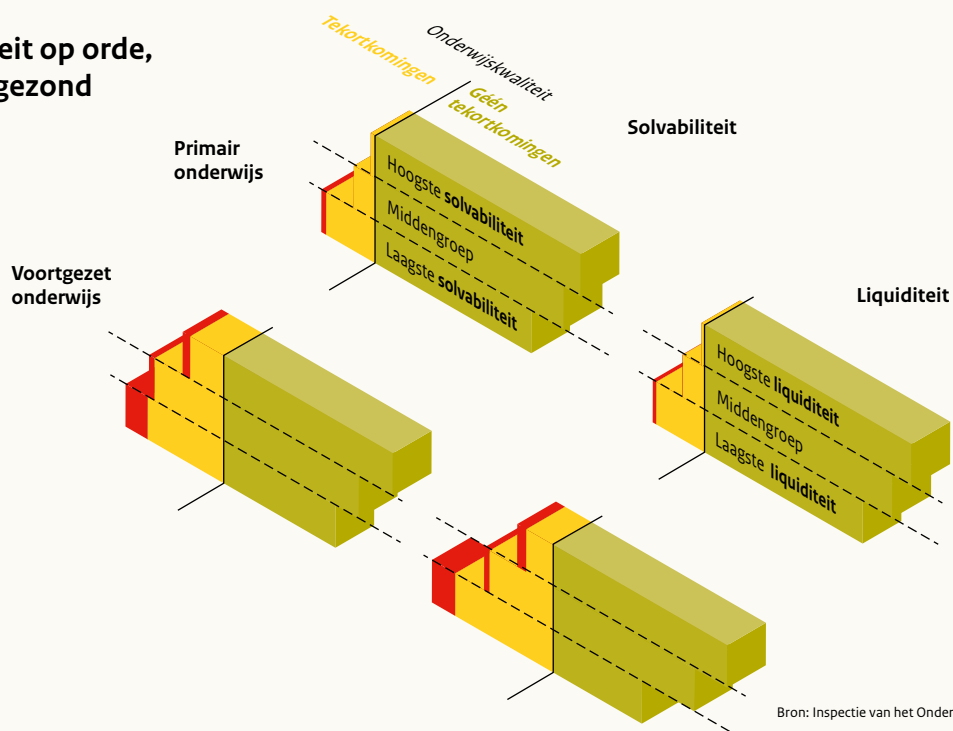


FIGUUR 14A

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2014

## Onderwijskwaliteit op orde, financieel vaker gezond

Kwaliteit en financiën over drie jaar bekeken.



FIGUUR 14B

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013

“Je moet de lat niet hoger leggen, je moet leren hoe je mensen hoger kunt laten springen.”

(schoolleider vo)

## 4.5 Lessen uit incidenten

**Situaties met grote gevolgen** • Af en toe doen zich ernstige situaties voor met grote gevolgen voor de leerlingen of studenten en het voortbestaan van scholen of instellingen. In 2012/2013 ging het om vijf grote incidenten in verschillende sectoren. Leerlingen en studenten ondervinden direct of indirect de gevolgen van deze incidenten: wat zijn hun studieresultaten of diploma's nog waard? Hun toekomstperspectief wordt daardoor ernstig geschaad. Eventuele sluiting van de school of opleiding dwingt leerlingen of studenten om over te stappen naar een andere school of opleiding. Dat geeft kans op aanpassingsproblemen, studievertraging en zelfs schooluitval.

**Maatschappelijke gevolgen** • Wanneer zich ernstige incidenten voordoen op scholen en instellingen, heeft dat ook gevolgen voor hoe er in het algemeen gedacht wordt over de kwaliteit van het onderwijs. De incidenten schaden niet alleen het vertrouwen van leerlingen en studenten, maar ook van ouders, leraren en andere betrokkenen. Bovendien maken scholen in de aanloop naar en in de afwikkeling van incidenten zeer hoge kosten.

**Knelpunten in bestuurlijk functioneren** • Elk incident is weer anders; aard en context lopen sterk uiteen. Incidenten zijn daardoor moeilijk met elkaar te vergelijken. Toch zijn er (achteraf gezien) knelpunten in het bestuurlijk functioneren aan te wijzen, die de problemen hebben veroorzaakt. Uit de onderzoeken naar het bestuurlijk handelen blijkt dat het vaak gaat om vier knelpunten. Het eerste knelpunt is de hapering van 'checks and balances'.

**'Checks and balances' functioneren niet** • Besturen hebben in Nederland een grote autonomie. Dat vraagt om een goed systeem van macht en tegenmacht. Een aspect daarvan is de scheiding van bestuur en intern toezicht, die in de wetgeving in codes is neergelegd. In de praktijk blijkt dat het interne toezicht weliswaar op papier geregeld is, maar dat er onvoldoende controle is op het functioneren van het (college van) bestuur en het uitoefenen van werkgeverschap. Zo worden er in sommige gevallen geen functionerings- en beoordelingsgesprekken met het bestuur gevoerd. Daardoor

komen risico's niet tijdig aan het licht.

Ook het functioneren van de medezeggenschap laat in de praktijk vaak te wensen over. Deels komt dit door gebrek aan belangstelling voor deelname aan een (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad en een gebrek aan deskundigheid. Deels neemt het bestuur de medezeggenschap in sommige situaties onvoldoende serieus en betreft het de raad onvoldoende bij belangrijke beleidsbeslissingen. In dergelijke situaties is er onvoldoende ruimte voor kritische reflectie en tegenspraak binnen de school of instelling.

**Kwaliteit niet geborgd** • Het tweede knelpunt heeft betrekking op de kwaliteit van het onderwijs. De oorzaak ligt dan in steeds wisselende kwaliteit in combinatie met ad-hoc-oplossingen. Als de kwaliteit op de ene plaats is verbeterd (mede onder druk van het inspectietoezicht en met externe ondersteuning), ontstaan op een andere plaats weer kwaliteitsproblemen. Bij relatief veel scholen en instellingen is de verbetering niet duurzaam en duurt het (te) lang voordat problemen structureel zijn opgelost. Vaak zijn er veel personeelwisselingen in het management en maken de scholen veel gebruik van interim managers.

**Geen samenhangende sturing op kwaliteit en financiën** • Hoewel scholen en instellingen in de meeste gevallen een systeem van kwaliteitszorg hanteren dat op papier voldoende is, functioneert dat in de praktijk vaak onvoldoende. Dat is het derde knelpunt. De kwaliteitszorg is onvoldoende merkbaar in de klas. Bovendien is het beleid, zowel onderwijskundig als financieel, gericht op de korte termijn. Een doordacht beleid voor de middellange termijn waarbij onderwijskwaliteit, (strategisch) personeelsbeleid en de noodzakelijke financiële condities samenhangen, ontbreekt of het is niet transparant. Bij financiële problemen wordt het ene gat met het andere gedicht. Er is geen langetermijnvisie over de toekomst van de school of instelling en de (financiële) risico's.

**Geen transparante en professionele organisatiecultuur** • In de vierde plaats blijkt dat bij instellingen die risico lopen op incidenten, de organisatiecultuur vaak onvoldoende transparant is. Dat kan zeer uiteenlopende oorzaken hebben. Als het voortbestaan van een instelling in het geding is (en daarmee de werkgelegenheid), willen of durven personeelsleden en andere betrokkenen soms niet meer openlijk voor hun mening uit te komen. In andere gevallen is de besluitvorming ondoorzichtig. Bij grote instellingen is de afstand tussen het bestuur en het lerarenteam soms te groot. Bij kleine instellingen wordt weinig vastgelegd en heerst er vaak een informelere cultuur van korte lijnen en mondeling contact. Er zijn ook instellingen waar collega's niet geneigd zijn

elkaar aan te spreken op professioneel handelen. Indien de identiteit van een instelling een belangrijke drijfveer is, dan blijkt – soms onder druk van de betrokken achterban – het voortbestaan van de instelling zwaarder te wegen dan de kwaliteit van het onderwijs. De instelling functioneert dan vanuit een defensieve positie in een betrekkelijk groot isolement, waardoor het bestuur niet meer professioneel functioneert.

## 4.6 Tot slot

**Besturingsmodel ter discussie** • De afgelopen jaren is er veel meer aandacht gekomen voor hoe besturen van onderwijsinstellingen functioneren. Besturen hebben de eindverantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en bewaking van de kwaliteit van het onderwijs, op strenge financiële voorwaarden. Dat is de essentie.

Onderwijsbesturen hebben, binnen wettelijke kaders, een grote autonomie. Onder andere als gevolg van een aantal incidenten op scholen en instellingen zijn diverse initiatieven genomen die erop gericht zijn dit bestuursmodel beter te laten functioneren. Ook buigen verschillende partijen zich over de legitimiteit van onderwijsbesturen en de integriteit en het gedrag van onderwijsbestuurders en toezichhouders.

**Goede samenwerking** • De inspectie vindt het belangrijk dat er maatregelen genomen worden die zorgen dat onderwijsbesturen beter functioneren. Daarvoor is goede samenwerking met alle betrokkenen binnen het onderwijs nodig. De inspectie ziet in alle onderwijssectoren initiatieven die erop gericht zijn de professionaliteit en deskundigheid van besturen en intern toezichhouders te vergroten.



# Bestellen

Deze publicatie is te downloaden van [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl).  
Voor een papieren exemplaar kunt u mailen naar [loket@onderwijsinspectie.nl](mailto:loket@onderwijsinspectie.nl).

## Auteursrechten voorbehouden

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

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

Copyright © 2014, Inspectie van het Onderwijs, Nederland

Inspectie van het Onderwijs  
Postbus 2730  
3500 GS Utrecht  
T (088) 669 60 00  
[www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)

ISBN 978-90-8503-327-1

# Colofon

## Publicatie

Inspectie van het Onderwijs

## Concept en vormgeving

Sanne Asselman | VijfKeerBlauw, Rijswijk

## Infographics

Frédéric Ruys

## Fotografie

Vormplus, Vlaardingen

## Drukwerk

DamenVanDeventer bv, Werkendam

## Gefotografeerde scholen/instellingen

Katholieke Basisschool Laurentius, Breda  
Berger Scholengemeenschap, Bergen (N.H)  
MBO Amersfoort, Amersfoort  
Wageningen UR, Wageningen











