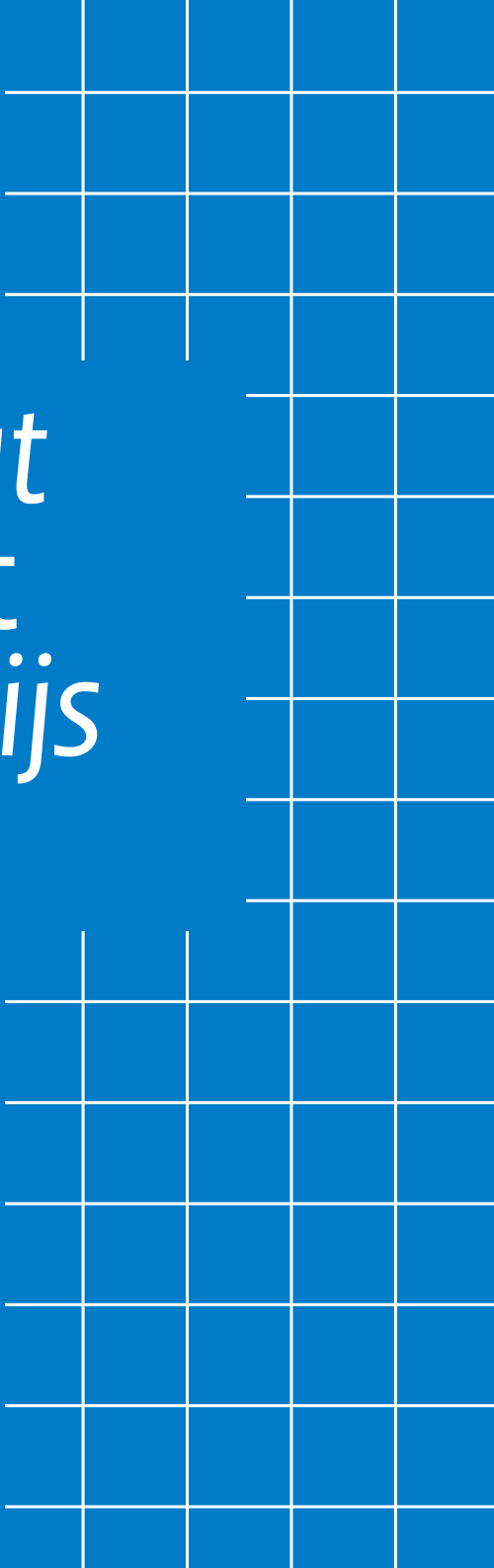




Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

De Staat van het Onderwijs 2025



A white grid pattern is visible on the right side of the blue background, consisting of horizontal and vertical lines forming a grid of squares.

De Staat van het *Onderwijs* 2025



Voorwoord

Waar vinden we de vakmensen die nieuwe huizen bouwen in de strijd tegen de woningnood? Of logistiek medewerkers die de supermarkten bevoorraden? Hoe zorgen we voor voldoende zorgmedewerkers in onze ziekenhuizen en in de thuiszorg? Er zijn volop kansen om deze mensen te vinden in eigen land. Zijzelf én de maatschappij zijn daarmee enorm geholpen. Daar zijn wel gerichte investeringen voor nodig. Het nog onbenutte talent in onze samenleving vormt een rode draad door deze Staat van het Onderwijs.

De impact van onbenut talent

Onbenut talent staat allereerst voor een persoonlijk verlies, een gemiste kans op ontplooiing. Daarbovenop is het een verlies voor de samenleving als geheel. Zo blijkt uit onderzoek dat laaggeletterdheid de maatschappij ruim 1 miljard euro per jaar kost. Investeren in deze groep kan juist een positieve opbrengst hebben. Te midden van de soms alarmerende berichten over tekorten op de arbeidsmarkt zou voor al het potentieel in onze samenleving veel meer aandacht kunnen zijn. Des te meer omdat veel van het onbenut talent nu niet de weg kan vinden naar praktische beroepen in die sectoren waar juist ook de grootste tekorten bestaan.

Kansen van jong tot oud worden op dit moment onvoldoende verzilverd. Dat begint al bij de start van de schoolloopbaan: jonge kinderen met een taalachterstand moeten een inhaalslag maken voordat ze goed en wel begonnen zijn. In deze Staat valt te lezen dat te veel gemeentes juist de kinderen die voorschoolse educatie het hardste nodig hebben onvoldoende weten te bereiken.

We kunnen ook een grote slag slaan als het gaat om het onbenutte talent van het groeiende aantal kinderen met extra ondersteuningsbehoefte. De kwaliteit van die ondersteuning blijft aandacht vragen, net als de kwaliteitszorg hierop. Deze leerlingen vinden in het reguliere onderwijs te vaak geen plek en stuiten op wachtlijsten in het gespecialiseerd onderwijs of zitten thuis.

Bij volwassenen is er eveneens sprake van gemiste kansen. Meer dan 2 miljoen Nederlanders zijn laaggecijferd of laaggeletterd. De mogelijkheden die zij hebben om een betere plek in de samenleving en op de arbeidsmarkt in te nemen, sluiten niet voldoende aan op het beroepsonderwijs. Als we de potentie van deze mensen benutten zou dat een positieve impuls geven in de huidige krappe arbeidsmarkt. En nog belangrijker: we stellen deze groep in staat om weer volop mee te draaien in de maatschappij.

Datzelfde geldt voor het talent van nieuwkomers, zeker ook degenen die in ons land kunnen blijven. Jonge nieuwkomers staan op wachtlijsten om naar school te gaan of moeten door gedwongen verhuizingen vaak van school wisselen. Daardoor worden zij niet alleen beperkt in hun ontwikkeling, maar wordt ook hun recht op onderwijs geschonden.

Focus op basisvaardigheden

Om het talent van leerlingen en studenten volledig tot bloei te laten komen, is het van groot belang dat zij voldoende geletterd en gecijferd zijn en beschikken over sociale en maatschappelijke vaardigheden. Lezen, schrijven, rekenen en burgerschap zijn de sleutels om te kunnen komen tot participatie en een welvarende en democratische samenleving.

De afgelopen jaren hebben we ons toezicht geconcentreerd op deze basisvaardigheden. Dat deden we landelijk, bij besturen, maar vooral door fors te investeren in ons toezicht op scholen. Dit heeft bijgedragen aan de agendering van het onderwerp. Zo was er in 2 regeerprogramma's op rij aandacht voor de basisvaardigheden. In het onderwijsveld kwam er sterke focus op het onderwerp en hebben velen zich ingezet om het tij te keren.

In deze Staat is dat – alhoewel nog beperkt – terug te zien in de resultaten in met name het basisonderwijs. De achterstanden die tijdens de pandemie ontstonden zijn grotendeels weggewerkt. Dat dit is gelukt ondanks het lerarentekort verdient een compliment aan alle betrokkenen.

In het voortgezet onderwijs blijven de reken- en taalprestaties van vooral de vmbo-basis- en kaderleerlingen onder het verwachte niveau. Dit zet door in het middelbaar beroepsonderwijs waar te veel studenten met een te laag taalniveau het onderwijs verlaten. Deze leerlingen en studenten verdienen onze volle aandacht.

Meer dan ooit is bovendien extra focus nodig op het burgerschapsonderwijs. Onze aandacht hiervoor is niet nieuw, maar veel scholen worstelen nog met deze belangrijke opgave. Zeker in een tijd waarin de democratie wereldwijd onder druk staat en conflicten via sociale media met grote snelheid in de klas en de collegezaal belanden, is het nodig dat onze jongeren weerbaar zijn. Als toekomstige generatie zijn zij immers aan zet om onze democratie volwaardig te laten functioneren. Docenten, schoolleiders en bestuurders verdienen steun bij de uitdagende opgave om te zorgen voor rust, verdraagzaamheid en een respectvolle dialoog.

Samen werken aan beter onderwijs

Aan ons allemaal de taak om de focus en inzet op het gebied van basisvaardigheden om te zetten in resultaat en om al het talent uit onze samenleving te verzilveren. Als Inspectie van het Onderwijs zetten we ons daar graag samen met het onderwijsveld voor in. We willen onszelf steeds weer verbeteren en hopen anderen daar met onze bevindingen en aanbevelingen ook toe aan te zetten. In deze Staat treft u daarom een reflectie aan op waar we nu staan en hoe het verder zou kunnen. Daarbij kijken we ook naar onze eigen rol.

We hopen dat u met ons wilt reflecteren op wat ons te doen staat en hoe we elkaar kunnen versterken. We begrijpen dat we dit van u vragen in vaak moeilijke omstandigheden met het blijvende tekort aan leraren en schoolleiders. Toch kunnen we stappen zetten die haalbaar zijn binnen de realiteit van dit moment. Zo kunnen we het onbenut talent van leerlingen en studenten tot bloei brengen. In het belang van henzelf en van onze maatschappij, waar we ieders kennis, kunde en talenten heel hard nodig hebben.



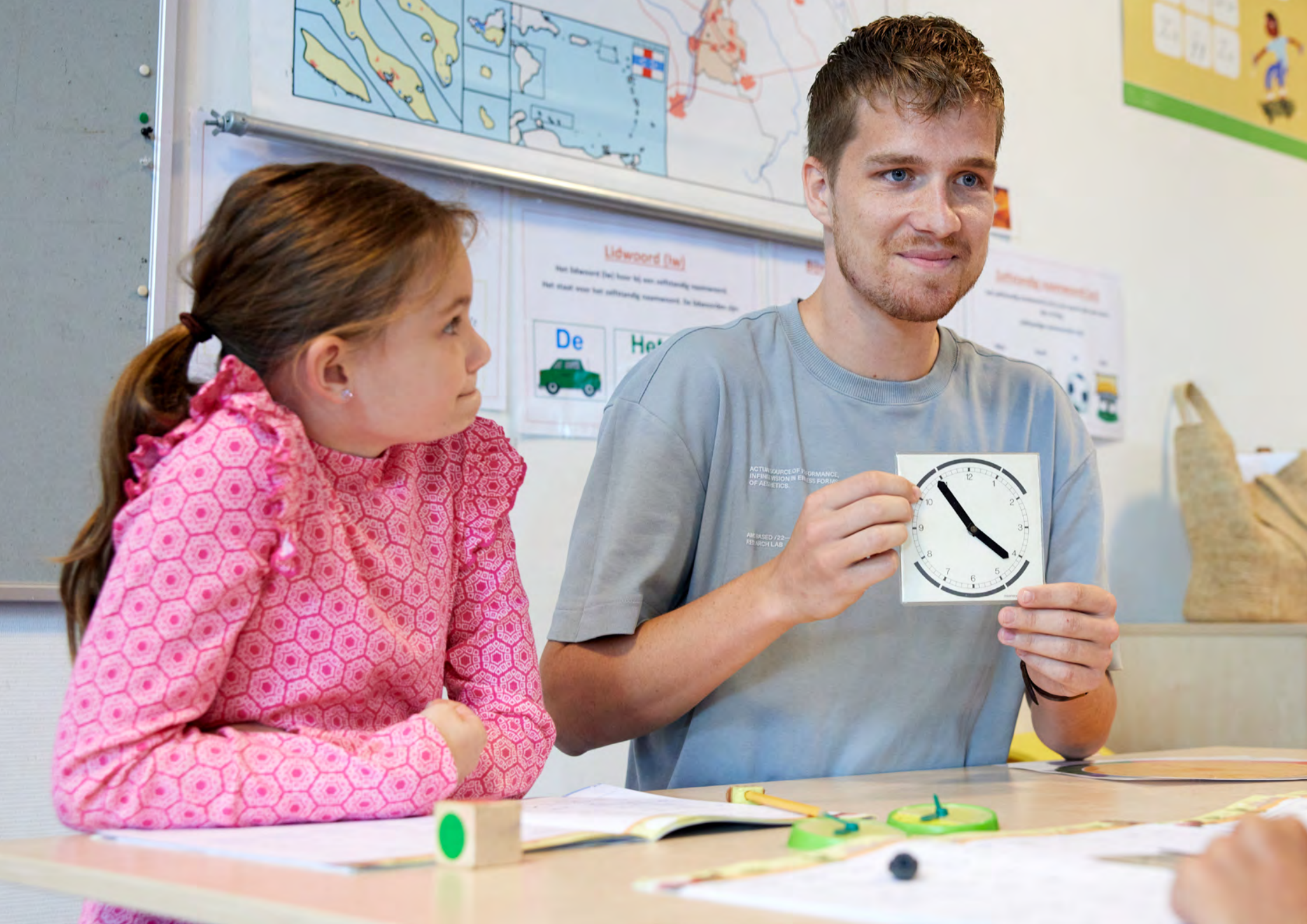
Alida Oppers

Inspecteur-generaal van het Onderwijs



Inhoudsopgave

Kwaliteit van het onderwijs 11		Basisvaardigheden 39		Kansengelijkheid en schoolloopbanen 61		Welbevinden en sociale veiligheid 79	Passend onderwijs 97
+ + + +		• • • •					
+ + + +		• • • •					
+ + + +		• • • •					
+ + + +		• • • •					
Onderwijs-professionals 113		Reflectie 131		Literatuur 138		Afkortingen 144	Colofon 146 Extra informatie 147



A person with dark hair, wearing glasses with yellow and blue frames and a green t-shirt, is seen from the back, looking towards the left. The background is a solid blue color.

HOOFDSTUK 1

Kwaliteit van het onderwijs

Hoofdpijnen	12
1.1 Kwaliteit van scholen en opleidingen	14
1.2 Kwaliteit van besturen	29
1.3 De financiële kwaliteit	33

Hoofdlijnen

De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Dat doen we onder meer met steekproefonderzoek, kwaliteitsonderzoeken naar risico's, bestuursonderzoek en themaonderzoeken. In dit hoofdstuk presenteren we de uitkomsten hiervan.

Vroegschoolse educatie grotendeels op orde

De vroegschoolse educatie is op veel scholen op orde. Er zijn wel verbeterpunten, waaronder de samenwerking met de voorschool. Een goede samenwerking tussen de voor- en de vroegschool is nodig voor de doorlopende ontwikkeling van de leerlingen met risico's op onderwijsachterstanden.

Indicatief beeld van kwaliteit scholen in het funderend onderwijs: bijna 20% onvoldoende

Steekproefonderzoek in het funderend onderwijs geeft aan dat zo'n 80% van de scholen van voldoende kwaliteit is en bijna 20% van onvoldoende of zeer zwakke kwaliteit. Dit blijft nog steeds een indicatie van de onderwijskwaliteit op scholen, want pas over 1 jaar zijn de steekproeven omvangrijk genoeg om een betrouwbaar beeld te hebben van het primair onderwijs (po) en over 3 jaar van het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en het voortgezet onderwijs (vo). Scholen krijgen het oordeel onvoldoende als 1 beslisstandaard onvoldoende is. In het po is dat het vaakst Zicht op ontwikkeling en begeleiding. In het vo is het Pedagogisch-didactisch handelen het vaakst als onvoldoende beoordeeld en in het (v)so zijn dat de Leerresultaten.

Meeste herstelopdrachten voor burgerschap en vaak voor differentiatie in het vo

Als onderzoek uitwijst dat de wet niet wordt nageleefd geeft de inspectie een herstelopdracht. Bij de steekproefonderzoeken in het funderend onderwijs zijn de meeste herstelopdrachten gegeven voor het burgerschapsonderwijs, dat op veel scholen niet doelgericht, samenhangend en herkenbaar is (zie ook hoofdstuk 2). Het burgerschapsonderwijs is ook niet altijd afgestemd op de kenmerken van de leerlingenpopulatie. In het vo kreeg bijna de helft van de onderzochte scholen een herstelopdracht voor Pedagogisch-didactisch handelen, tegen 14% in het (v)so en 24% in het po. De herstelopdrachten bij deze standaard hadden het vaakst

betrekking op tekortkomingen in het afstemmen van het onderwijs op de verschillende onderwijsbehoeften van leerlingen (differentiatie). Alle leerlingen moeten profiteren van de lessen, zowel de leerlingen die meer hulp behoeven als leerlingen die meer uitdaging nodig hebben.

Kwaliteitszorg vaker onvoldoende in het vo

Het steekproefonderzoek laat ook zien dat in het vo de kwaliteitszorgstandaarden veel vaker als onvoldoende beoordeeld zijn dan in het po en het (v)so. Al jaren is in het vo de kwaliteitszorg op te veel scholen onvoldoende. Op po- en vo-scholen waar de kwaliteitszorg wel voldoende is, is vaak ook het onderwijsproces, waaronder het pedagogisch-didactisch handelen, voldoende.

Ook steekproefonderzoek in het middelbaar beroepsonderwijs

In 2024 is de inspectie gestart met steekproefonderzoek in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Net als in het funderend onderwijs duurt het enkele jaren voordat we een betrouwbaar beeld hebben van de onderwijskwaliteit. De uitkomsten van deze eerste reeks van 83 steekproefonderzoeken zijn niet representatief voor het hele mbo, maar geven een eerste indruk. Inspecteurs beoordeelden bij deze eerste reeks onderzoeken 45% van de onderzochte opleidingen als onvoldoende. Vooral de onderwijsresultaten bleken vaak onvoldoende. Deze worden beoordeeld aan de hand van de standaard Studiesucces. Bij deze standaard kijken we vooral naar (on) gediplomeerde instellingsverlaters. Dit is anders dan in het po en vo waar ook naar toets- en examenresultaten wordt gekeken. De overige beslisstandaarden waren meestal van voldoende of goede kwaliteit.

Opleidingen in het hoger onderwijs voldoen aan de basiskwaliteit

Uit accreditaties van de NVAO blijkt dat opleidingen in het hoger onderwijs (ho) voldoen aan de basiskwaliteit. Wel kreeg in 2023 3,5% van de opleidingen voorwaarden opgelegd. Het accreditatiestelsel zelf is in de basis in orde. Maar verbetering is gewenst als het gaat om onder meer de volledigheid van beoordelingen en de financiering van visitaties en accreditaties.

Meeste samenwerkingsverbanden voldoende, soms tekortkomingen

Bijna 70% van de samenwerkingsverbanden kreeg in de periode 2022 tot en met 2024 het eindoordeel voldoende. Het eindoordeel onvoldoende had vaak te maken met tekortkomingen in de evaluatie en verantwoording en tekortkomingen in het realiseren van een dekkend netwerk van voorzieningen. Een dekkend netwerk van voorzieningen is nodig om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een ononderbroken ontwikkeling te laten doormaken. Evaluatie en verantwoording zijn nodig om zichtbaar te maken welke resultaten zijn behaald en of het beleid moet worden bijgesteld. Zowel besturen als intern toezichthouders moeten ieder vanuit hun eigen rol meer aandacht besteden aan beide aspecten.

9 besturen onder aangepast financieel toezicht.

De meeste schoolbesturen beschikten per eind 2023 over voldoende financiële middelen om op korte en lange termijn aan hun financiële verplichtingen te kunnen voldoen. Op 1 september 2024 stonden 9 besturen onder aangepast financieel toezicht. Als besturen in financiële nood komen, zijn achterliggende oorzaken veelal dat het systeem van financieel beheer niet op orde is. Begrotingsprocessen zijn niet goed ingericht en er is te weinig inzicht in de financiële positie en risico's. Om de continuïteit van het onderwijs te waarborgen, is het aanhouden van een financiële buffer alleen niet afdoende. Identificeren van risico's en hierop anticiperen maken deel uit van goed financieel beheer. Ook is het belangrijk om financiële ontwikkelingen nauwlettend te volgen en waar nodig tijdig bij te sturen.

Sterk dalende solvabiliteit in het wo

Opvallend is de dalende solvabiliteit in het wo, die zich doorzet in de toekomst. Uitgaande van de prognoses van 2023 blijven de meeste ho-instellingen de komende jaren bestand tegen financiële tegenslagen. Recente ontwikkelingen, zoals de bezuinigingen en dalende studentaantallen, vormen extra financiële uitdagingen. In bijna alle sectoren nam het mogelijk bovenmatige publieke eigen vermogen af. Op basis van de prognoses van besturen eind 2023 blijft er gemiddeld nog voldoende vermogen over om dit op te kunnen vangen.

Aanbevelingen



Vroegscholen: verbeter de doorgaande lijn en samenwerking met de voorschool. Dit is nodig voor de doorgaande ontwikkeling van jonge leerlingen met risico's op onderwijsachterstanden.



Besturen en scholen: verbeter en voorkom onvoldoende en zeer zwakke kwaliteit door middel van een goed werkend stelsel van kwaliteitszorg op zowel school- als bestuursniveau.



Leraren(teams): maak meer werk van differentiatie: ga voortdurend na of de leerlingen de leerstof hebben begrepen. Geef hulp aan leerlingen die het nog niet snappen of kunnen. Bied snelle leerlingen een aanvullende, uitdagende opdracht.



Besturen: volg nauwlettend financiële ontwikkelingen en stuur tijdig bij waar nodig. Evalueer periodiek of de juiste risico's nog in beeld zijn en of de genomen beheersmaatregelen effectief zijn.

1.1 Kwaliteit van scholen en opleidingen

1.1.1 Kwaliteit van de vroegschoolse educatie

Kwaliteit op meerderheid scholen voldoende, wel verbeterpunten

De vroegschoolse educatie is op veel scholen over het algemeen op orde. Maar verbetering is mogelijk. Op de meerderheid van de onderzochte scholen beoordeelden we de meeste onderdelen binnen de kwaliteitsgebieden Aanbod, Zicht op ontwikkeling en begeleiding en Pedagogisch-didactisch handelen als voldoende. Zo was het pedagogisch handelen op bijna alle onderzochte scholen op orde. Leerkrachten handelden respectvol en werkten met duidelijke pedagogische gedragsgrenzen. Ook moedigden zij het verbeteren van sociale vaardigheden aan. Maar het didactisch handelen vraagt nog om aandacht. Leerkrachten kunnen actiever met taal oefenen: bewuster en gedurende de hele dag. De doorgaande lijn en de samenwerking met de voorschool is een ander verbeterpunt (zie ook de hoofdstukken 2 en 3). Daarvan was op veel scholen niet of te weinig sprake. Dit is een risico voor de doorlopende ontwikkeling van de leerlingen die instromen vanuit de voorschool met een indicatie voor- en vroegschoolse educatie. Tot slot noemen we de samenwerking met ouders. Ouders kunnen meer worden gestimuleerd om thuis ontwikkelingsstimulerende activiteiten uit te voeren met hun kind. Dit vraagt van scholen dat ze ouders informatie en handvatten geven (Inspectie van het Onderwijs, 2024b).

Thema-onderzoek naar de kwaliteit vroegschoolse educatie

In 2023 onderzochten we de vroegschoolse educatie op 198 basisscholen. De vroegschoolse educatie vindt plaats in de groepen 1 en 2 van de basisschool en heeft als doel te zorgen dat doelgroepkinderen zonder achterstand naar groep 3 kunnen. Alle onderzochte scholen behoorden tot de 15% scholen waar in de onderbouw de kans op onderwijsachterstanden het grootst is (Inspectie van het Onderwijs, 2024b).

Verschillen tussen scholen in de kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur

De kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur op het gebied van vroegschoolse educatie hangen positief samen met de kwaliteit daarvan. Waar de kwaliteitszorg niet op orde was, ontbrak bijvoorbeeld een heldere visie op vroegschoolse educatie met passende doelen en ambities. De kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur verschillen van school tot school (Inspectie van het Onderwijs, 2024b).

1.1.2 Steekproefonderzoek funderend onderwijs

In schooljaar 2023-2024 is de inspectie (weer) begonnen met steekproefonderzoek in het funderend onderwijs. Het doel van deze onderzoeken is om de kwaliteit van het onderwijs op scholen en afdelingen te monitoren en een landelijk beeld te krijgen. In de Staat van het Onderwijs 2024 schreven we al over de uitkomsten van een deel van de onderzoeken. In deze paragraaf beschrijven we de uitkomsten van de onderzoeken over het hele schooljaar 2023-2024. Dit geeft een indicatie van de huidige onderwijskwaliteit op scholen. Een voldoende betrouwbaar beeld krijgen we pas na 2 jaren voor het po en 4 jaren voor het (v)so en vo (Inspectie van het Onderwijs, 2025x).

Steekproefonderzoek leidt tot eindoordeel per school

Het steekproefonderzoek leidt per school of afdeling tot een eindoordeel over de kwaliteit. We onderzoeken dezelfde standaarden als bij risico-onderzoeken. Ook hanteren we dezelfde beslisregels voor het eindoordeel (zie hiervoor de Onderzoekskaders 2021: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders>). Standaarden zijn op de wet gebaseerde beschrijvingen van basiskwaliteit op belangrijke onderdelen van het onderwijs, zoals Pedagogisch-didactisch handelen, Veiligheid en Resultaten. De standaard Basisvaardigheden, die betrekking heeft op het curriculum taal, rekenen en burgerschap, is (nog) niet beoordeeld en de bevindingen hebben dus geen gevolgen voor het eindoordeel. Wel gaven we binnen deze standaard herstelopdrachten (zie ook hoofdstuk 2).

Herstelopdrachten of herstelonderzoek kunnen volgen op steekproefonderzoek

Het bestuur van een school of afdeling krijgt een herstelopdracht als niet voldaan is aan 1 of meer onderdelen van de wet. Een herstelopdracht kan gaan over het eindoordeel zeer zwak of over 1 of meer elementen van de standaarden. Als een standaard voldoende is, maar daarbinnen een element tekortschiet, vertrouwt de inspectie er in de regel op dat het bestuur deze tekortkoming herstelt. Bij onvoldoende standaarden volgt herstelonderzoek.

80% onderzochte scholen voldoende, 20% onvoldoende of zeer zwak

In 2023-2024 beoordeelde de inspectie in het funderend onderwijs zo'n 80% van de scholen of afdelingen van de steekproef als voldoende (tabel 1.1.2a) en bijna 20% als onvoldoende of zeer zwak. Het aandeel zeer zwak is klein (2 á 3%) (Inspectie van het Onderwijs, 2025x). Dit komt doordat het oordeel over de leerresultaten (doorslaggevend in de beslisregel over zeer zwak) op verreweg de meeste scholen en opleidingen voldoende is (zie ook paragraaf 1.2.3). Dit neemt niet weg dat elke zeer zwakke school of afdeling er 1 te veel is. Niet alleen het onderwijsproces is daar van onvoldoende kwaliteit, ook leren de leerlingen er te weinig. Besturen zijn verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. Zij moeten en kunnen onvoldoende en zeer zwakke kwaliteit voorkomen door middel van een goed werkend stelsel van kwaliteitszorg op zowel school- als bestuursniveau (zie ook paragraaf 1.3).

Tabel 1.1.2a Eindoordelen bij steekproefonderzoeken op scholen in het funderend onderwijs in schooljaar 2023-2024

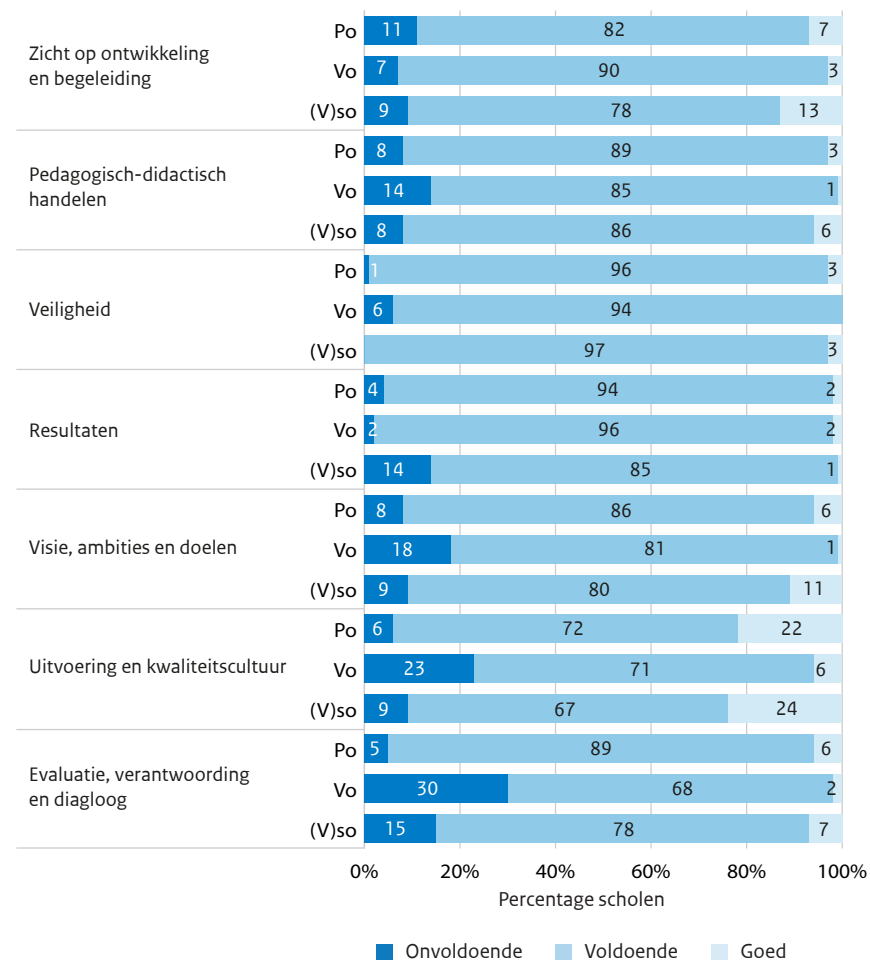
	Po		Vo		(V)so	
	n	%	n	%	n	%
Voldoende	217	83	224	80	72	78
Onvoldoende	36	14	52	18	18	20
Zeer zwak	7	3	5	2	2	2
Totaal	260	100	281	100	92	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025x)

Beslisstandaarden in funderend onderwijs meestal voldoende of zelfs goed

In het funderend onderwijs beoordeelden wij de afzonderlijke beslisstandaarden (Zicht op ontwikkeling en begeleiding, Pedagogisch-didactisch handelen, Veiligheid en Resultaten) meestal als voldoende of goed (figuur 1.2.2a) (Inspectie van het Onderwijs, 2025x).

Figuur 1.1.2a Oordelen per standaard bij steekproefonderzoeken op scholen in het funderend onderwijs in schooljaar 2023-2024, in percentages ($n_{po}=260$, $n_{vo}=306$, $n_{(v)so}=92$)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025x)

Stappen binnen een kwaliteitsonderzoek



Bij 11% van de vo-scholen schiet de kwaliteitszorg ernstig tekort

In het vo beoordeelde de inspectie de 3 kwaliteitszorgstandaarden veel vaker als onvoldoende dan in het po en het (v)so. De kwaliteitszorgstandaarden vormen de cyclus van kwaliteitszorg (inrichten, uitvoeren, evalueren). Meestal schort het vooral aan 1 van deze elementen, maar soms functioneert het gehele stelsel van kwaliteitszorg niet of is er geen samenhangend beleid. Dan zijn alle kwaliteitszorgstandaarden onvoldoende. Dit komt het vaakst voor in de sector vo (11%) en het minst vaak in het po (2%). In het (v)so gaat het om 4% (Inspectie van het Onderwijs, 2025w; 2025z; 2025aa). Al meer dan 10 jaar constateert de inspectie dat de kwaliteitszorg vaak tekortschiet. In 2015 schreven we dat de kwaliteitsborging, oftewel het rondmaken van de kwaliteitszorgcyclus en deze gebruiken voor verbetering, op veel scholen beter kan (Inspectie van het Onderwijs, 2015a). Destijds beoordeelden wij de kwaliteitsborging op minder dan de helft van de vo-afdelingen als voldoende. In het po was dat op 85% van de scholen het geval. Het steekproefonderzoek in het po en vo wijst uit dat er een positief verband is tussen de oordelen over de kwaliteitszorg en de oordelen over het onderwijsproces. Alle reden dus om werk te maken van kwaliteitszorg (Inspectie van het Onderwijs, 2025w; 2025z).

Veel herstelopdrachten, vaakst voor burgerschap

Hoewel de meeste scholen als voldoende zijn beoordeeld, heeft de inspectie wel vaak herstelopdrachten gegeven (figuur 1.1.2b). In het po heeft driekwart van de onderzochte scholen 1 of meer herstelopdrachten gekregen, in het (v)so en het vo geldt dit voor zo'n 9 van de 10 scholen of afdelingen. Verreweg de meeste herstelopdrachten zijn gegeven voor onderdelen van de standaard Basisvaardigheden, en daarbinnen voor het element burgerschap (Inspectie van het Onderwijs, 2025x) (zie ook hoofdstuk 2).

Zicht op ontwikkeling en begeleiding moet beter

Het percentage herstelopdrachten binnen de standaard Zicht op ontwikkeling en begeleiding is hoog ten opzichte van de andere standaarden. Dat komt deels doordat deze standaard veel verschillende elementen bevat en op veel verschillende wetsartikelen berust. We beoordelen of de school de ontwikkeling van leerlingen volgt en of leerlingen voldoende begeleiding krijgen. Maar ook of de school gestructureerd achterstanden bestrijdt en voldoet aan alle wetgeving over extra ondersteuning. In alle sectoren is bij alle onderdelen verbetering nodig.

Opmerkelijke verschillen bij Pedagogisch-didactisch handelen

Er zijn opmerkelijke verschillen tussen de sectoren bij Pedagogisch-didactisch handelen (figuur 1.1.2b). In het vo kreeg 47% van de scholen hiervoor een herstelopdracht, tegen 14% in het (v)so en 24% in het po. De herstelopdrachten bij deze standaard gingen het vaakst over tekortkomingen in het afstemmen van het onderwijs op de verschillende onderwijsbehoeften van leerlingen (differentiatie) (Inspectie van het Onderwijs, 2025x). Hoé leraren moeten differentiëren schrijft de inspectie niet voor. De kern is dat alle leerlingen profiteren van de lessen, zowel de leerlingen die meer hulp behoeven als leerlingen die meer uitdaging nodig hebben. Alleen op die manier kunnen alle leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces doorlopen, zoals de wet voorschrijft.

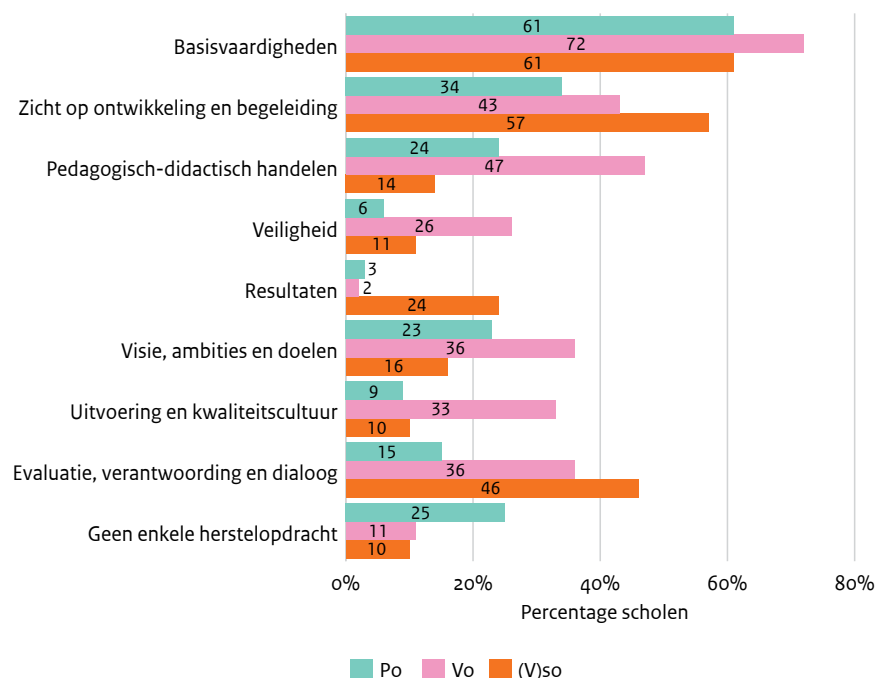
Vermoedelijk meer onvoldoende leerresultaten in de toekomst in po en vo

In de sectoren po en vo ligt het aandeel onvoldoende voor de leerresultaten laag in vergelijking met de eindoordelen. Dit is mede het gevolg van tijdelijke aanpassingen in onze beslisregels vanwege corona. In het po hanteerden we in 2022-2023 en 2023-2024 correctiewaarden. Dit heeft gezorgd voor minder scholen met onvoldoende leerresultaten. In het vo zijn de examencijfers enkele jaren niet meegewogen, en zorgde de 'duimregeling' voor hogere slagingspercentages. Nu deze aanpassingen zijn beëindigd verwachten we dat het aandeel oordelen onvoldoende voor onderwijsresultaten de komende jaren zal stijgen. In het (v)so is vaker het oordeel onvoldoende gegeven voor de leerresultaten. Dit komt doordat de inspectie sinds 2023 niet alleen kijkt of 75% van de leerlingen het uitstroomniveau in het ontwikkelingsperspectief behaalt, maar ook of de leerlingen voldoende taal- en rekenresultaten behalen.

Veiligheidsbeleid in het algemeen op orde

Bij de standaard Veiligheid beoordelen wij of een school voldoet aan de eisen vanwege de wettelijke zorgplicht sociale veiligheid. Het gaat daarbij dan onder meer om het veiligheidsbeleid en de vraag of scholen de veiligheidsbeleving van leerlingen monitoren (zie ook hoofdstuk 4). Bij 6% van de vo-afdelingen beoordeelden wij de standaard als onvoldoende en 26% van de afdelingen kreeg een herstelopdracht. De redenen daarvoor (tekortschietend beleid, geen coördinatie bij pesten, onvoldoende invulling van de monitoring) kwamen ongeveer even vaak voor (Inspectie van het Onderwijs, 2025x).

Figuur 1.1.2b Herstelopdrachten(en) per standaard bij steekproefonderzoeken op scholen in het funderend onderwijs in schooljaar 2023-2024, in percentages ($n_{po}=260$, $n_{vo}=306$, $n_{(v)so}=92$)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025x)

1.1.3 Steekproefonderzoek mbo

De inspectie is ook gestart met steekproefonderzoek in het mbo. De eerste onderzoeken vonden plaats bij opleidingen in het bekostigd mbo in kalenderjaar 2024. Inspecteurs onderzoeken dezelfde standaarden als bij risico-onderzoeken en hanteren dezelfde beslisregels. De uitkomsten in deze paragraaf geven een indicatie van de kwaliteit van het onderwijs op de opleidingen. Na 4 jaar steekproefonderzoek kunnen we met voldoende betrouwbaarheid uitspraken over mbo-opleidingen doen.

Beslisregels om tot een eindoordeel te komen

Het eindoordeel voor een opleiding is voldoende als de standaarden Studiesucces, Pedagogisch-didactisch handelen, Beroepspraktijkvorming en Veiligheid als voldoende zijn beoordeeld en niet meer dan 1 andere standaard in de kwaliteitsgebieden Onderwijsproces of Veiligheid en schoolklimaat onvoldoende is. Ook zijn dan de standaarden Borging diplomering en Afsluiting als voldoende beoordeeld. Mbo-opleidingen kunnen ook de waardering goed krijgen. Het eindoordeel voor een opleiding is onvoldoende als de standaarden Borging diplomering en/of Afsluiting als onvoldoende beoordeeld zijn. De opleiding is ook onvoldoende als de standaard Studiesucces of Pedagogisch-didactisch handelen of Beroepspraktijkvorming of Veiligheid onvoldoende is of meer dan 1 van de andere standaarden in de gebieden Onderwijsproces of Veiligheid en schoolklimaat onvoldoende is. Het eindoordeel voor een opleiding is zeer zwak als de standaard Studiesucces onvoldoende is én 1 of meer van de standaarden Pedagogisch-didactisch handelen en/of Beroepspraktijkvorming en/of Veiligheid onvoldoende zijn.

Het bestuur van de school krijgt een herstelopdracht als niet voldaan is aan 1 onderdeel van de wet. Een herstelopdracht kan gaan over het eindoordeel of over elementen van standaarden. De standaard Basisvaardigheden, die betrekking heeft op taal, rekenen en burgerschap, is niet beoordeeld, maar wel kunnen inspecteurs, net als in het funderend onderwijs, herstelopdrachten geven.

45% onvoldoende of zeer zwak bij eerste onderzochte opleidingen

In 2024 kregen 82 mbo-opleidingen bij de eerste steekproefonderzoeken een eindoordeel. Inspecteurs beoordeelden een groot aandeel opleidingen als onvoldoende (tabel 1.1.3a). De beslisstandaarden zijn vaak van voldoende of goede kwaliteit, met uitzondering van de standaard Studiesucces. Deze standaard heeft betrekking op de onderwijsresultaten. Omdat Studiesucces een beslisstandaard is, krijgt de opleiding als eindoordeel een onvoldoende als deze standaard onvoldoende is. Van de 37 opleidingen met een eindoordeel onvoldoende of zeer zwak hadden 19 opleidingen uitsluitend vanwege onvoldoende onderwijsresultaten een onvoldoende eindoordeel. 6 opleidingen hadden geen onvoldoende voor de onderwijsresultaten, maar wel voor 1 of meer andere beslisstandaarden. 3 standaarden zijn bij alle bezochte opleidingen als voldoende beoordeeld of als goed gewaardeerd (Inspectie van het Onderwijs, 2025y).

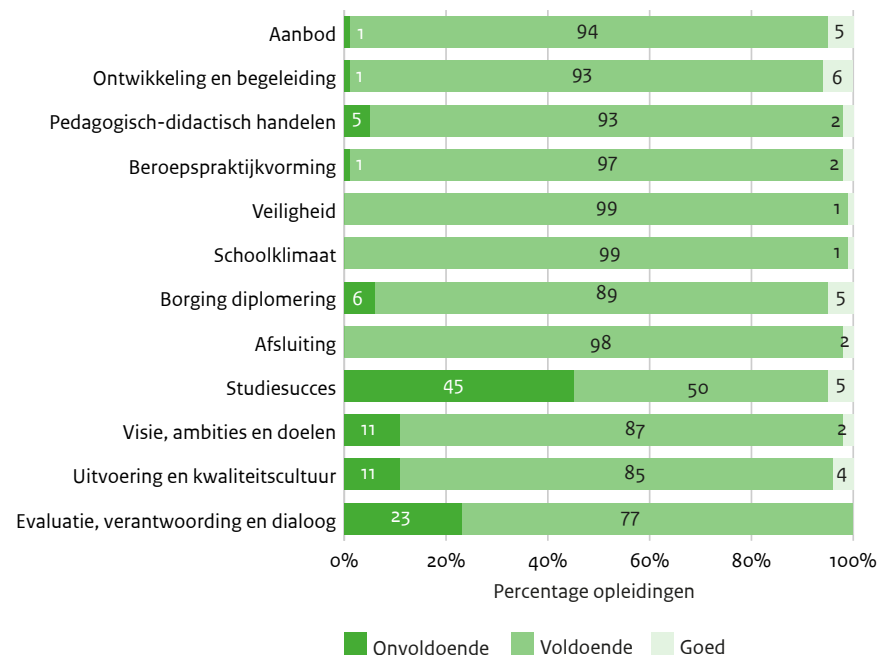
Tabel 1.1.3a Eindoordelen steekproefonderzoeken bij opleidingen in het mbo in kalenderjaar 2024

	n	%
Goed	3	4
Voldoende	42	51
Onvoldoende	36	44
Zeer zwak	1	1
Totaal	82	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025y)

Meeste onvoldoendes voor onderwijsresultaten

De meeste onvoldoendes vielen in het kwaliteitsgebied Onderwijsresultaten (figuur 1.1.3a). Voor het bepalen van de onderwijsresultaten gebruiken we de standaard Studiesucces. Deze standaard bestaat uit 3 indicatoren: het jaarresultaat, het diplomaresultaat en het startersresultaat. Het jaar- en diplomaresultaat geven allebei een percentage gediplomeerden aan, afgezet tegen een groep uitstromers, al dan niet gediplomeerd. Het startersresultaat geeft het percentage studenten aan dat na het eerste jaar nog bij de instelling aan een mbo-opleiding staat ingeschreven. Studiesucces wordt berekend als driejaargemiddelde. Als de inspectie onderzoek doet bij een opleiding, wordt het Studiesucces beoordeeld aan de hand van vastgestelde normen. Voor een voldoende voor Studiesucces dienen minstens 2 indicatoren op of boven de norm te liggen. Voor de waardering goed voor Studiesucces dient minstens 1 van de indicatoren jaar- of diplomaresultaat op of boven de norm voor 'hoog' te liggen. Voor de standaard Studiesucces had 45% van de opleidingen waarbij deze standaard beoordeeld kon worden een onvoldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2025y). Bij een onvoldoende voor Studiesucces geeft de inspectie een herstelopdracht aan het bestuur om ervoor te zorgen dat de resultaten voor het volgende studiejaar aan de normen voldoen.

Figuur 1.1.3a Oordelen per standaard bij steekproefonderzoeken in het mbo in kalenderjaar 2024, in percentages (n=83)

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025y)

Ook meeste herstelopdrachten voor onderwijsresultaten

De herstelopdrachten geven hetzelfde patroon weer als de oordelen. Inspecteurs gaven vooral voor de onderwijsresultaten herstelopdrachten. Voor 3 standaarden (Veiligheid, Schoolklimaat en Afsluiting) werd geen enkele herstelopdracht gegeven. De standaard Basisvaardigheden is in 2024 nog niet beoordeeld, wel is er 1 herstelopdracht gegeven voor Nederlandse taal, rekenen-wiskunde en burgerschap (Inspectie van het Onderwijs, 2025y).



1.1.4 Leerresultaten

Voor elke school in het funderend onderwijs kijkt de inspectie jaarlijks of er risico's zijn in de leerresultaten van de afgelopen 3 jaar. Deze risico's kunnen (ook) de aanleiding vormen voor een kwaliteitsonderzoek. In het po bepalen we of er risico's zijn aan de hand van de behaalde referentieniveaus in de laatste 3 schooljaren. We vergelijken deze met signaleringswaarden, die rekening houden met kenmerken van de leerlingenpopulatie. We spreken van risico's als te weinig leerlingen op een school de referentieniveaus beheersen voor lezen, taalverzorging en rekenen. De risicoanalyse in het vo gaat over 3 indicatoren over het rendement en 1 indicator over het gemiddelde cijfer voor het centraal examen (CE). De inspectie gebruikt de uitkomst van de risicoanalyse (het berekend oordeel). Het definitieve oordeel bepalen we pas na een kwaliteitsonderzoek.

We benadrukken dat de door ons gehanteerde normen voor de leerresultaten in het po en vo ondergrenzen zijn. Deze liggen onder het landelijk gemiddelde en zijn gecorrigeerd voor kenmerken van de leerlingenpopulatie. Als scholen voldoende leerresultaten behalen, betekent dat nog niet dat alle leerlingen de best mogelijke resultaten behalen. Besturen en scholen mogen tevreden zijn met het oordeel voldoende voor de leerresultaten, maar mogen ambitieuzer zijn en naast minimumdoelen ook streefdoelen opstellen.

Geen risico's in leerresultaten op meeste po-scholen

Bijna 90% van de po-scholen heeft geen risicovolle leerresultaten. Dat betekent dat deze op of boven de signaleringswaarden liggen. Het aantal po-scholen met risicovolle resultaten (10%) was in 2022/2023/2024 2,5 keer zo hoog als in de jaren daarvoor (4%) (Inspectie van het Onderwijs, 2025w). Dat komt vooral doordat de inspectie in de voorgaande jaren naast de signaleringswaarden, correctiewaarden hanteerde. Hiermee hielden we rekening met de onzekerheidsmarge vanwege de coronajaren en normeringsverschillen tussen de eindtoetsen van 2018 en 2019. Vanaf 2024 zijn de correctiewaarden niet meer van toepassing.

Voldoende leerresultaten op meeste vo-afdelingen

Vanwege de coronajaren wogen we in het vo in 2022 en 2023 de indicator over het CE niet mee. Het berekend oordeel van 2022 en 2023 gaat daarom alleen over het rendement. In het vo hadden verreweg de meeste afdelingen (96% of meer) in 2024 het berekend oordeel voldoende over de leerresultaten. Het vmbo-k heeft het hoogste aandeel

berekende voldoende leerresultaten (99,5%), de havo het laagste (96,0%) (Inspectie van het Onderwijs, 2025z). Het aandeel berekende oordelen onvoldoende over de leerresultaten van de havo neemt licht toe. De relatief zwakke resultaten van de havo zijn mogelijk het gevolg van vmbo-vermijdingsgedrag (Elffers, 2018) en/of het kansrijk adviseren. Daardoor trekt de havo relatief veel leerlingen die het vereiste niveau niet aankunnen, óf waar de school niet mee overweg kan. Deze leerlingen blijven dan zitten, stromen af, of zakken voor het examen. Of ze stromen tussentijds uit naar het mbo. Dit laatste kan een voor sommige leerlingen aantrekkelijke leerroute zijn, maar is niet zonder risico's. Bij uitval in het mbo hebben deze leerlingen geen startkwalificatie (zie ook hoofdstuk 3).

Meer (v)so-scholen behalen bij leerlingen het beoogde uitstroomniveau

(V)so-scholen zijn verplicht om voor alle leerlingen een ontwikkelingsperspectief vast te stellen. Dit bevat onder andere het beoogde uitstroomniveau. De inspectienorm is dat minimaal 75% van de leerlingen uitstroomt op het niveau in het ontwikkelingsperspectief. (V)so-scholen slagen er steeds beter in om een passend uitstroomniveau te bepalen en dat te realiseren. In 2023-2024 zorgde 88% van de so-scholen ervoor dat minimaal 75% van de leerlingen op het beoogde niveau uitstroomde en in het vso zorgde 81% van de scholen daarvoor. Dat is een toename van 18 procentpunten in het vso en 9 in het so ten opzichte van 2020-2021 (Inspectie van het Onderwijs, 2025aa).

Stabiel aantal vso-leerlingen behaalt diploma

In 2024 deden 4.598 vso-leerlingen (deel)examen. Dit is vergelijkbaar met 2023. Het aandeel leerlingen dat dit via het staatsexamen doet, groeit ten opzichte van de examenroute via schoollicentie en de extraneusregeling. Het slagingspercentage blijft stabiel boven de 80% voor het staatsexamen en boven de 90% voor de andere routes. De meeste vso-leerlingen doen vmbo-g/t-examen (Inspectie van het Onderwijs, 2025aa). Het beperkte aandeel vso-leerlingen dat examen doet op havo- of vwo-niveau kan samenhangen met hun ondersteuningsbehoeften, maar ook met het beperkte aanbod van vso-scholen in de buurt die deze niveaus aanbieden. Sinds 2021 hebben ook leerlingen in de uitstroomprofielen dagbesteding en arbeid recht op een schooldiploma. Dit diploma erkent hun behaalde resultaten en wordt door scholen gevierd als een belangrijk moment. Sommige scholen werken regionaal samen aan een uniform curriculum en aan kwaliteitseisen voor dit diploma.

1.1.5 Risicogericht toezicht in het funderend onderwijs

Naast steekproefonderzoek voert de inspectie in het kader van haar waarborgfunctie kwaliteitsonderzoeken uit naar aanleiding van (ernstige) risico's, zoals mogelijk onvoldoende leerresultaten of signalen over tekortschietende onderwijskwaliteit. Een kwaliteitsonderzoek leidt tot een eindoordeel, oordelen over standaarden, alsook tot herstelopdrachten in geval van tekortkomingen in de naleving van wettelijke vereisten. Na het oordeel onvoldoende of zeer zwak volgt een herstelperiode van meestal 1 jaar. Daarna voert de inspectie een herstelonderzoek uit om na te gaan of de tekortkomingen zijn opgeheven en het eindoordeel kan worden aangepast.

Aantal kwaliteitsonderzoeken naar risico's schommelt

Het aantal uitgevoerde kwaliteitsonderzoeken naar risico's in het funderend onderwijs schommelt de afgelopen 3 schooljaren (2021-2022: 133; 2022-2023: 359; 2023-2024: 186). De toename in 2022-2023 komt doordat de inspectie haar toezicht op scholen toen flink heeft versterkt en vaker de keuze maakte om bij risico's een kwaliteitsonderzoek uit te voeren. In 2023-2024 nam het aantal onderzoeken weer af (Inspectie van het Onderwijs, 2025w; 2025z; 2025aa). De inspectie startte in dat schooljaar in het po, (v)so en vo met steekproefonderzoek bij scholen.

Kwaliteitsonderzoek naar risico's leidt lang niet altijd tot onvoldoende of zeer zwak

Een kwaliteitsonderzoek naar risico's leidt in bijna de helft van de gevallen tot het oordeel voldoende. Mogelijk zijn scholen zelf ook al op de hoogte van de risico's en al bezig met het verbetertraject als de inspectie op bezoek komt. Het steekproefonderzoek heeft mede als doel om de voorspelkracht van onze risicoanalyses te verbeteren en eraan bij te dragen dat de inspectie vooral daar komt waar dat het hardste nodig is.

Verschillen waar het onvoldoende standaarden betreft

In het po is bij de kwaliteitsonderzoeken naar risico's de standaard Zicht op ontwikkeling en begeleiding het vaakst onvoldoende en in het vo Pedagogisch-didactisch handelen. In het (v)so beoordelen we de standaard Resultaten het vaakst als onvoldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2025w; 2025z; 2025aa). Dit beeld is in lijn met de uitkomsten van het steekproefonderzoek.

Na herstelperiode kwaliteit niet altijd op orde

Bij het herstelonderzoek blijkt dat de kwaliteit lang niet altijd op orde is. Op circa twee derde van de scholen en afdelingen geeft de inspectie na een herstelonderzoek het eindoordeel voldoende. Op ongeveer een derde is het eindoordeel opnieuw onvoldoende of zelfs zeer zwak. In het po neemt het aandeel oordelen voldoende na herstelonderzoek de laatste 3 jaar af (Inspectie van het Onderwijs, 2025w; 2025z; 2025aa). Met andere woorden, er is minder vaak sprake van volledig herstel na de herstelperiode. Dit kan (wellicht) deels verklaard worden doordat in het po het oordeel zeer zwak vaker wordt toegekend dan in de andere sectoren. Het vraagt meer tijd om te herstellen van zeer zwak dan van onvoldoende. Daarbij kost het po-scholen meer tijd dan de scholen in andere sectoren om onvoldoende leerresultaten te verbeteren. In het po zijn die het resultaat van 8 jaar onderwijs en worden ze gemeten met 1 (doorstroom)toets. In het vo gaat het om 4 tot 6 jaar en worden de leerresultaten gebaseerd op zowel doorstroom- als eindresultaten. Als het hersteltraject niet of onvoldoende heeft geleid tot verbetering geeft de inspectie opnieuw herstelopdrachten. Maar ook kan de inspectie een bekostigingssanctie treffen.

Minister kan maatregelen treffen na 2 keer zeer zwak

De inspectie gaf in 2023-2024 na de herstelperiode meermaals (opnieuw) het oordeel zeer zwak. Leerlingen krijgen dan lange tijd onderwijs dat ver onder de maat is. Bij een tweede achtereenvolgende beoordeling als zeer zwak kan de minister maatregelen treffen, zoals het beëindigen van de bekostiging. In het schooljaar 2023-2024 zijn 8 scholen in het funderend onderwijs voor de tweede keer als zeer zwak beoordeeld: 6 keer in het po en 2 keer in het vo (Inspectie van het Onderwijs, 2025w; 2025z). Opvallend is dat het in 7 van de 8 gevallen om relatief nieuwe scholen gaat.

1.1.6 Kwaliteit van het hoger onderwijs

In het ho beoordelen visitatiepanels de kwaliteit van opleidingen en instellingen. Een panel bestaat uit verschillende onafhankelijke en deskundige leden die door de instellingen worden voorgedragen. De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) keurt een panel goed. De instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) is vrijwillig. Opleidingen van instellingen met een positieve ITK krijgen eens in de 6 jaar een beperkte opleidingsbeoordeling. Opleidingen van instellingen zonder ITK krijgen eens in de 6 jaar een uitgebreide opleidingsbeoordeling. De NVAO beoordeelt of de oordelen van de panels

navolgbaar zijn en kan dan beslissen tot accreditatie. Een accreditatie bevestigt dat de opleiding aan de basiskwaliteit voldoet. Indien nodig kan de NVAO voorwaarden opleggen. De inspectie heeft op grond van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) de taak om periodiek onderzoek te doen naar het functioneren van het accreditatiestelsel.

551 accreditatiebesluiten

In 2023 nam de NVAO NL op basis van visitatierapporten van universiteiten en hogescholen in totaal 551 accreditatiebesluiten. Het gaat om accreditaties van 464 bestaande en 87 nieuwe opleidingen (NVAO, 2024). De meeste visitaties vonden fysiek plaats, sommige digitaal of hybride. Bij 3,5% van de accreditatiebesluiten over bestaande opleidingen legde de NVAO voorwaarden op voor behoud van de accreditatie.

Accreditatiestelsel voldoet, wel risico's

De inspectie onderzocht het accreditatiestelsel (Inspectie van het Onderwijs, 2024g). Het onderzoek toont dat het accreditatiestelsel in de basis voldoet. We benoemen wel enkele risico's. Ten eerste de perverse prikkel die uitgaat van de systematiek waarbij de instellingen zelf hun beoordelaars betalen. Ten tweede het 'toezichtsgat' waarbij noch de NVAO noch de inspectie de bevoegdheid heeft in actie te komen bij signalen die gaan over de kwaliteit van het onderwijs. Bijvoorbeeld als er signalen zijn dat de opleidingskwaliteit sterk achteruitgaat door een onderwijsinnovatie. De NVAO kan niet eerder dan 6 jaar na de laatste accreditatie in actie komen, de inspectie kan dat alleen als er naast kwaliteitsproblemen ook sprake lijkt van niet-naleving van regelgeving. Ten derde de gebrekkige dekking van het visitatie-onderzoek, waardoor onduidelijk is in hoeverre bij een accreditatie de kwaliteit van verschillende varianten (voltijd, deeltijd, duaal) of verschillende locaties van een opleiding is onderzocht. Tot slot het beperkt onderzoeken en/of rapporteren over maatschappelijke thema's. Het is onduidelijk in hoeverre onderwerpen die in de maatschappelijke belangstelling staan en binnen een van de standaarden van het beoordelingskader vallen, ook daadwerkelijk onderzocht worden (bijvoorbeeld het veilige pedagogische lesklimaat).

Een breed palet aan redenen voor Engelstalig onderwijs

Bij 5 universitaire Engelstalige bacheloropleidingen brachten we inhoudelijke redenen in beeld die deze opleidingen hebben om het onderwijs in het Engels te verzorgen. De redenen die opleidingen noemen zijn onder te verdelen in 3 categorieën. Bij alle onderzochte opleidingen spelen deze 3 categorieën in meer of mindere mate een rol.

De inspectie beoordeelde deze redenen niet inhoudelijk. De inspectie voerde ook geen gesprekken met bacheloropleidingen die juist kiezen voor (volledig) Nederlandstalig onderwijs. Dit onderzoek belicht dan ook voornamelijk argumenten pro Engelstaligheid, die de universiteiten zelf aanvoerden (Inspectie van het Onderwijs, 2025b).

De eerste categorie die de 5 opleidingen noemen betreft redenen die te maken hebben met de kwaliteit en inhoud van de opleiding. In dat verband noemden zij dat Engelstalig onderwijs aansluit bij de voertaal van het vakgebied en de wetenschap. Ook de sterke verwevenheid van onderwijs en onderzoek is in dit verband relevant; internationale wetenschappers verzorgen het onderwijs voor een belangrijk deel. Universiteiten werven vaak internationaal omdat ze de best mogelijke wetenschappers willen aantrekken, maar ook vanwege beperkte beschikbaarheid van Nederlandstalige wetenschappers.

De tweede categorie is de arbeidsmarkt voor afgestudeerden van de opleiding. Opleidingen noemden vaak dat een belangrijk deel van de afgestudeerden gaat werken bij internationale bedrijven. Bij sommige opleidingen speelt bovendien dat er een grote behoefte is aan afgestudeerden met specifieke kennis, waarin – volgens de respondenten – alleen kan worden voorzien als ook internationale studenten worden opgeleid. De instroom van Nederlandstalige studenten is namelijk te klein om aan de vraag van de arbeidsmarkt te voldoen.

Tot slot willen opleidingen een *international classroom* kunnen inrichten. Dit is een leeromgeving die wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van studenten met verschillende culturele/nationale achtergronden (Poort & Okken, 2024). De *international classroom* functioneert alleen als de deelnemers een gemeenschappelijke taal spreken. Momenteel ligt het voorstel van de Wet internationalisering in balans (Wib) voor. De Wib wijzigt onder meer de gronden in de Wet op het hoger onderwijs (WHW) op basis waarvan opleidingen anderstalig onderwijs mogen verzorgen.

Examencommissies onderzoeken vaker de kwaliteit van eindwerken

De examencommissie stelt op een objectieve en deskundige manier vast of een student voldoet aan de voorwaarden om een associate degree-, bachelor- of mastergetuigschrift te krijgen. Daartoe heeft de examencommissie onder andere de taak om de kwaliteit van de tentamens en examens te borgen. De inspectie onderzocht in 2015 hoe en in welke mate examencommissies dit doen en in 2024 en 2025 herhalen we dit. De eerste

resultaten wijzen erop dat slechts 70% van de examencommissies periodiek onderzoekt of laat onderzoeken of alle tentamens gezamenlijk de vereiste eindkwalificaties toetsen. Ten opzichte van 2015 is hier geen vooruitgang geboekt. Wel is het positief dat nu bijna alle examencommissies (97%) de kwaliteit van de eindwerken (een toets waarmee de eindcompetenties worden beoordeeld) onderzoeken (Inspectie van het Onderwijs, 2025c).

1.1.7 Specifieke onderwijsvormen

3 van de 5 scholen in Justitiële Jeugdinrichtingen voldoende

In 2024 deed de inspectie kwaliteitsonderzoeken op de 5 scholen verbonden aan Justitiële Jeugdinrichtingen (JJl's). Inmiddels zijn er 6 JJl's operationeel. We beoordeelden de kwaliteit van 3 scholen als voldoende en van 2 scholen als onvoldoende. Op 1 school met onvoldoende kwaliteit was er te weinig zicht op de ontwikkeling van leerlingen. Bij de andere onvoldoende school schoot de kwaliteit tekort van het pedagogisch-didactisch handelen en van de leerresultaten. Voor alle scholen bleek het een uitdaging om een passend onderwijsaanbod te geven dat verder gaat dan een aanbod op mbo niveau 1 of (onderdelen van) mbo niveau 2 en in een (interne) stage voorziet. Net als de Onderwijsraad (2025b) stellen we vast dat de huidige wetgeving daarvoor niet toereikend is. De scholen vinden creatieve oplossingen, maar de mogelijkheden zijn beperkt vanwege de geslotenheid, de soms ontbrekende onderwijsbevoegdheden van leraren en de korte verblijfsduur van een deel van de jongeren. De 5 scholen vinden het lastig om passende ontwikkelingsperspectieven op te stellen en zicht te krijgen op de resultaten, vooral als het gaat om leerlingen die slechts kort in de jeugdinrichting verblijven.

Veiligheid is een speerpunt van alle 5 scholen. De 'forensische scherpste' van het team, zoals het kunnen herkennen van subtiele signalen van mogelijke escalatie, is hierbij van groot belang. Toch troffen we tijdens de onderzoeken situaties aan waarin leerlingen vrij tussen lokalen konden rondlopen of waarbij messen niet in een afgesloten ruimte werden opgeborgen. Daarnaast hoorden we meermaals vrouwonvriendelijke of homofobe opmerkingen. Het personeel treedt hier niet altijd voldoende tegen op.

Merendeel scholen in het buitenland voldoende

De inspectie houdt toezicht op de Nederlandse scholen in het buitenland die in aanmerking komen voor overheidsondersteuning via de Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland (NOB). Het gaat om ruim 150 locaties voor Nederlandse taal en

cultuur en ongeveer 16 dagscholen en 8 instellingen die afstandsonderwijs verzorgen. Ruim 12.000 leerlingen in 80 landen volgen dit onderwijs voor po en vo. In 2023 kreeg de helft van de onderzochte scholen 1 of meer herstelopdrachten, vooral binnen de standaarden Zicht op ontwikkeling en begeleiding en Visie, ambities en doelen. 27 van deze scholen kregen de waardering voldoende. 6 scholen de waardering onvoldoende. Deze scholen kwamen onder verscherpt toezicht te staan. 1 van deze 6 scholen kreeg voor de tweede opeenvolgende keer de waardering onvoldoende. De inspectie meldt dit aan de stichting NOB, die dan de subsidie stopzet.

Scholen en besturen Caribisch Nederland kampen met uitdagingen

Caribisch Nederland (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba) telt 14 po- en 3 vo-scholen. Op Bonaire bieden 1 bekostigde instelling en 1 niet-bekostigde instelling mbo aan. Saba heeft 1 niet-bekostigde ho-instelling met een NVAO-geaccrediteerde medische opleiding. Tot nu toe voerde de inspectie elke 2 jaar bij elke school een kwaliteitsonderzoek uit. Aan het einde van schooljaar 2023-2024 voldeed 1 po-school op Saba niet aan de basiskwaliteit. Zowel op Bonaire (1 po-school) als Sint-Eustatius (2 po-scholen) lukte het, na een langere periode van onvoldoende kwaliteit, om weer aan de basiskwaliteit te voldoen. De vo- en mbo-scholen op Saba en op Bonaire voldeden in 2023-2024 eveneens aan de basiskwaliteit. De vo-school op Sint-Eustatius voldeed ook in 2024 niet aan de basiskwaliteit.

In 2024 voerden we op alle 3 de eilanden naast schoolonderzoeken ook onderzoeks-activiteiten uit bij de vo-besturen en bij enkele po-besturen. Voor Bonaire en Sint-Eustatius betrof dat een eerste regulier onderzoek op bestuursniveau. Op Saba deden we onderzoek naar aanleiding van signalen over risico's op bestuurlijk niveau. De bestuursonderzoeken lieten bij alle besturen grote uitdagingen zien in het intern toezicht en de sturing op kwaliteit. Op Saba stelden we daarnaast tekortkomingen vast in de kwaliteitszorg in het vo en in de veiligheid en het onderwijsproces in het po.

Aantal niet-bekostigde scholen (B3) toegenomen

Het aantal B3-scholen nam de laatste jaren toe, van 44 scholen in 2015 naar 134 scholen in 2023. B3-scholen zijn niet-bekostigde scholen in het po en vo. De leerlingen kunnen op deze vo-scholen geen centraal examen doen. Wel kunnen leerlingen staatsexamen doen. De groei van het B3-onderwijs was voor ons aanleiding om in 2024 onderzoek te doen naar de beweegredenen van oprichters, ouders en leraren om te kiezen voor dit

type onderwijs. We spraken daartoe op 35 B3-scholen met 31 oprichters, 68 ouders en 48 leraren. Uit het onderzoek blijkt dat oprichters, ouders en leraren kiezen voor B3-scholen vanwege de eigen visie op onderwijs, de specifieke afstemming van het onderwijs en het schoolklimaat op de leerlingenpopulatie en de veelal kleine klassen. Vaak is er sprake van negatieve ervaringen met het reguliere onderwijs. Ze zeggen bijvoorbeeld een gebrekkige aansluiting te hebben ervaren tussen het onderwijsaanbod en de onderwijsbehoeften van het kind. Ook vinden ze dat het reguliere onderwijs te weinig meegaat met veranderingen in de maatschappij. De uitkomsten van ons onderzoek wijken niet af van eerder onderzoek (Regioplan, 2005 en 2007; Oberon, 2019). We concluderen dat B3-onderwijs een plek kan bieden aan een groep leerlingen die anders thuis komt te zitten. Ook is B3-onderwijs een alternatief voor ouders die hun kinderen een andere basis mee willen geven (Inspectie van het Onderwijs, 2025ad).

Kwaliteit onderwijsroutes inburgering positief

Het inburgeringsstelsel kent 3 leerroutes voor de doelgroep 18+: de onderwijsroute, de B1-route en de zelfredzaamheidsroute. De inspectie houdt toezicht op de onderwijsroute die bestaat uit taalschakeltrajecten, die opleiden tot instroom in het regulier mbo of ho. We voerden bij 20 instellingen de eerste kwaliteitsonderzoeken uit. Het beeld van de onderwijskwaliteit is over het algemeen positief: betrokken onderwijsteams, tevreden deelnemers, goede lessen, voldoende begeleiding. Deelnemers voelen zich veilig. De instellingen hebben programma's gemaakt die aansluiten op de wet- en regelgeving en passend zijn bij de doelgroep. Herstelopdrachten gaven we vooral bij de standaard Aanbod. Bij het vak Leervaardigheden wordt de ontwikkeling niet (voldoende) aangetoond, maatwerkvakken zijn niet altijd opgenomen in het aanbod en de opbouw en samenhang van het onderwijsprogramma kunnen beter.

Volwasseneneducatie bereikt relatief weinig laaggeletterden

In de meeste Europese landen is er een landelijk kwaliteitskader voor volwasseneducatie en verzorgen publieke aanbieders vaak de opleidingen. Nederland heeft dat niet en werkt met een systeem van aanbesteding door gemeenten. Gemeenten krijgen financiering vanuit de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en mogen dit besteden bij elke organisatie die een opleiding overige educatie biedt. Ze stellen hierbij soms kwaliteitseisen, zoals inzet van gekwalificeerde docenten. In 75% van de gemeenten is de inzet van gekwalificeerde docenten een eis voor de financiering van de trajecten volwasseneneducatie, maar er zijn ook arbeidsmarktregio's waar meer vrijwilligers

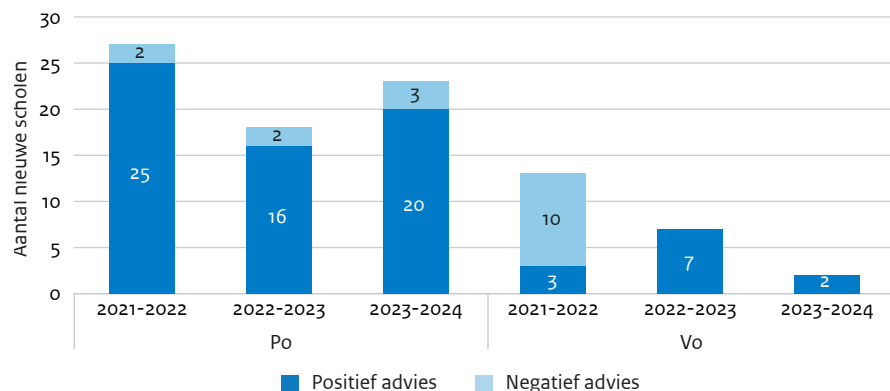
worden ingezet dan betaalde docenten. Doordat contracten elke paar jaar opnieuw worden aanbesteed, zijn er veel wisselingen in aanbieders. Dat kan ten koste gaan van de continuïteit en kwaliteit. Ondanks het grote aantal organisaties worden relatief weinig deelnemers bereikt. In Nederland zijn er meer dan 150 aanbieders en zij bereiken in 61% van de gemeenten 23.800 deelnemers. In Vlaanderen worden 70.574 deelnemers bereikt met 13 centra (De Greef & De Haan, 2024).

1.1.8 Nieuwe scholen en instellingen

Meeste nieuwe scholen in het po

De inspectie geeft bij een aanvraag voor een nieuwe school na een kwaliteitstoets advies aan de minister. De minister besluit mede op basis van dit advies of de school bekostigd wordt en daarmee toegelaten tot het stelsel. Vanuit het po zijn er meer aanvragen dan uit het vo (figuur 1.1.8a). Het aantal positieve adviezen is beduidend hoger dan het aantal negatieve adviezen, behalve in 2022 in het vo. Relatief veel initiatieven struikelden toen over de eisen die gesteld worden aan het burgerschapsonderwijs. Inmiddels lijkt het duidelijker voor aanvragers wat er op het gebied van burgerschap wordt verwacht: een doelgericht en samenhangend aanbod, gericht op de bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.



Figuur 1.1.8a Adviezen van de inspectie na kwaliteitstoetsen op nieuwe scholen, in aantallen*

*Verzelfstandigingen of splitsingen van bestaande vestigingen zijn buiten beschouwing gelaten.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025w; 2025z)

Kwaliteit meeste nieuwe scholen voldoende

In 2024 heeft de inspectie bij alle nieuwe scholen die op 1 augustus 2023 zijn gestart, een kwaliteitsonderzoek uitgevoerd. Deze onderzoeken zijn vergelijkbaar met kwaliteitsonderzoeken naar risico's en leiden tot een eindoordeel. Bij tekortkomingen in de naleving van de wet volgen herstelopdrachten. Een nieuwe school die minder dan 2 jaar bekostiging ontvangt, kan gesloten worden als de school al in het eerste jaar én na een verbetertermijn van 1 jaar slechte kwaliteit levert. Bij het eerste kwaliteitsonderzoek werden 27 van de 32 po-scholen als voldoende beoordeeld, net als beide vo-scholen. De redenen dat 5 po-scholen onvoldoende (3) of zeer zwak (2) waren, zijn divers. 3 keer werden de standaarden Zicht op ontwikkeling, Visie, ambities en doelen en Evaluatie, verantwoording en dialoog als onvoldoende beoordeeld en 1 keer de standaarden Veiligheid en Uitvoering en kwaliteitscultuur.

Nieuwe scholen onder nieuwe en kleine besturen financieel kwetsbaar

Nieuwe scholen staan in de eerste jaren voor financiële uitdagingen. Er zijn nog weinig leerlingen waardoor er weinig inkomsten zijn. Daarnaast hebben nieuwe scholen in de eerste jaren nog weinig buffers waarmee ze eventuele tegenvallers kunnen opvangen. Deze financiële risico's zijn er vooral bij de nieuwe scholen die zijn gestart onder een

nieuw opgericht bestuur of onder een klein (bestaand) bestuur. Dit zorgt voor risico's voor de financiële continuïteit. Van de 6 scholen die in 2023 startten onder een nieuw opgericht bestuur of bestaand klein bestuur, lagen bij 5 de financiële kengetallen in 2023 onder de signaleringswaarden. Van de overige 28 nieuwe scholen, gestart onder een bestaand middelgroot, groot of extra groot bestuur, had maar 1 (middelgroot) bestuur financiële kengetallen onder de signaleringswaarde (Inspectie van het Onderwijs, 2025r). Voor scholen die starten onder een nieuw of klein bestuur is het belangrijk om financiële ontwikkelingen nauwlettend te volgen en daar tijdig op in te spelen. Een onverwacht negatief resultaat kan zeker voor deze besturen grote gevolgen hebben.

Groei niet-bekostigde instellingen mbo

Voor het aanbieden van erkend niet-bekostigd onderwijs moeten onderwijsinstellingen een erkenningsaanvraag indienen per opleidingscode. Dit geldt voor bekostigde instellingen die onderwijs willen aanbieden in de derde leerweg en voor niet-bekostigde instellingen. Tussen 2021 en 2023 nam het aantal aanvragen derde leerweg bij bekostigde instellingen toe. De meeste onderwijsinstellingen hebben nu de erkenningen voor de derde leerweg. Ook het aantal aanvragen van nieuwe niet-bekostigde instellingen steeg, met name voor opleidingen in de sector zorg en welzijn.

1.1.9 Kwaliteitsborging stages in het vo, mbo en ho

Thema-onderzoek naar stages

In 2024 deed de inspectie verkennend onderzoek naar de vraag hoe afdelingen en opleidingen de kwaliteit van stages borgen. In het vo spraken we met betrokkenen van 18 vmbo-afdelingen en praktijkonderwijsscholen, zoals schoolleiders, stagebegeleiders, stageaanbieders en leerlingen. Daarnaast bezochten we stageplekken en haalden we gegevens op met een vragenlijst. In het bekostigd mbo verzamelden we gegevens bij de opleidingen die ook een steekproefonderzoek kregen. Bij deze opleidingen spraken we met studenten, praktijkbegeleiders en -opleiders en het management. In het ho namen we interviews af bij 15 bekostigde voltijd opleidingen in het hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo) in de sector Gezondheidszorg, waarbij studenten stagelopen bij zorginstellingen. Naast aandacht voor de borging van de kwaliteit van stages, kwamen in de onderzoeken ook andere aspecten aan de orde, zoals de relatie met stagebedrijven en sociale veiligheid. Voor meer informatie over de onderzoeken, zie Inspectie van het Onderwijs (2025t; 2025ae, 2025ac).

In het vo niet altijd tijdig een goede stageplek

Voor leerlingen in het praktijkonderwijs is de stage een essentieel, en voor leerlingen die een leer-werktraject volgen (als variant van vmbo-b) een verplicht en omvangrijk deel van de opleiding. In een aantal sectoren is het lastig om een stageplek te regelen voor vo-leerlingen, zoals de zorg, kinderopvang, dienstverlening en techniek. In die sectoren is er volgens de gesprekspartners soms te weinig personeel om goede begeleiding te bieden, of maakt de leeftijd en/of opleiding van de leerling het lastiger om een stageplek te vinden. Het gevolg is dat leerlingen niet altijd stagelopen op een plek die volledig aansluit bij het profiel, of langer moeten wachten op een stageplek (Inspectie van het Onderwijs, 2025t).

Meer aandacht voor kwaliteitsborging bij stages vo nodig

Scholen, bedrijven en leerlingen van de bezochte scholen zien de meerwaarde van stages, zijn trots op de investering die zij daarvoor doen en op wat de stages opleveren voor leerlingen. Tegelijkertijd brengen stages verantwoordelijkheden voor de school met zich mee. Om toe te zien op de kwaliteit van stages ondernemen scholen verschillende acties. De focus van de onderzochte vo-scholen ligt vooral op het toezien op de kwaliteit van individuele stages. Scholen grijpen in wanneer zij constateren dat de kwaliteit van de stage niet op orde is. Scholen hebben echter weinig aandacht voor de kwaliteitsborging van het stagebeleid en stages in algemene zin. Daarbij maken scholen kwaliteitsvereisten van de stage onvoldoende expliciet en evalueren ze in onvoldoende mate. Hierdoor zijn scholen niet goed in staat na te gaan of ze het juiste doen, of doelen en het gewenste kwaliteitsniveau van stages worden bereikt, en welke bijstelling van het beleid nodig is (Inspectie van het Onderwijs, 2025t).

Beroepspraktijkvorming voldoende in het bekostigd mbo, wel aandachtspunten

In het bekostigd mbo kreeg 1 opleiding het oordeel onvoldoende op de standaard Beroepspraktijkvorming (bpv) tijdens de steekproefonderzoeken. De opleidingen zetten zich op verschillende manieren in voor voldoende stageplaatsen, waarbij een intensieve samenwerking met regionale bedrijven en organisaties vaak werd genoemd. Meestal verzorgt de opleiding de matching van de student met het bpv-bedrijf. Maar, bij 45% van de onderzochte opleidingen ligt de eerste verantwoordelijkheid bij de student, zo nodig met hulp van de opleiding. Bij vrijwel alle opleidingen zijn er begeleidingsgesprekken, waarbij over het algemeen de student, het leerbedrijf en de school aanwezig zijn. Wat opvalt is dat ongeveer een vijfde van de opleidingen in de steekproef de bpv na afloop niet gezamenlijk met de student en het leerbedrijf evalueert. Verder zijn bij ongeveer

een kwart van de opleidingen de studenten deels tevreden zijn over de voorbereiding en begeleiding van de bpv (Inspectie van het Onderwijs, 2025ae). Sinds 2021 kan het mbo-veld gebruikmaken van het bpv-protocol waarin de verantwoordelijkheden voor student, school, leerbedrijf en Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) staan beschreven (SBB, 2023). En in 2022 is er voor de begeleiding aan studenten met extra ondersteuningsbehoefte een bpv-handboek ontwikkeld als hulpmiddel voor professionals die deze studenten begeleiden (Ingrado, 2022).

Zorgopleidingen in het ho geven veel aandacht aan de kwaliteit van stages

In het ho proberen de onderzochte zorgopleidingen op verschillende manieren de kwaliteit van stages te borgen en om te gaan met de personeelstekorten en hoge werkdruk in de zorg. Ze stellen bijvoorbeeld eisen aan de opleiding en ervaring van stagebegeleiders en bezoeken de stageplekken met enige regelmaat. Er wordt veel geïnvesteerd in een goede relatie en nauw contact met het werkveld. Sommige opleidingen organiseren workshops voor externe begeleiders, om te zorgen voor goede begeleiding en een goede aansluiting van de stage bij de opleiding/leerdoelen. Door middel van terugkomdagen, portfoliosystemen en tripartiet overleg (met zowel de stageplek als de student), monitoren opleidingen het verloop van de stage. Achteraf vindt evaluatie plaats, door studenten, interne en externe begeleiders. Opleidingen gaven aan dat zij geen volledig zicht op en controle over de stage kunnen hebben; er zullen bijvoorbeeld altijd verschillen tussen stageplekken en begeleiders zijn. Sommige opleidingen gaven ook aan niet té kritisch, veeleisend of controlerend te kunnen zijn richting het werkveld. Ten eerste omdat opleidingen van het werkveld afhankelijk zijn voor stageplaatsen, maar ook omdat ze zich bewust zijn van de hoge werkdruk in de zorg. Opleidingen merken ook dat het werkveld stagiairs soms als belastend ervaart en dat er soms onvoldoende ruimte is voor begeleiding en feedback (Inspectie van het Onderwijs, 2025ac).

Zicht op sociale veiligheid bij stages kan vergroot worden

In het vo bemerkten we dat er geen duidelijke definitie is van wat er onder stagediscriminatie, sociale onveiligheid en stagemisbruik verstaan wordt en dat verschillend gedacht wordt over de mate waarin deze aspecten voorkomen. Ook worden gevallen van stagediscriminatie en dergelijke niet actief bijgehouden. Dit maakt het tegengaan van ongewenste situaties lastig. Soortgelijke conclusies trokken we eerder ook voor het mbo (Inspectie van het Onderwijs, 2024a). In ons onderzoek nu gaf ruim de helft van de mbo-opleidingen (59%) aan dat de opleiding tijdens het vinden van een bpv-plek



expliciet aandacht besteedt aan veiligheid. Daarnaast gaf 88% van de opleidingen zicht te hebben op de veiligheid van studenten tijdens de uitvoering van de bpv. Het gaat hierbij vooral om de aspecten veilig voelen, arbo- en milieueisen en ruimte voelen om vragen te stellen. Ho-opleidingen in de zorg zien sociale veiligheid als een belangrijk aspect van een goede leeromgeving. Zorgopleidingen hebben als extra aandachtspunt dat er (op sommige plekken) in de zorg op intiem niveau en onder hoge druk met elkaar en met patiënten wordt gewerkt. Sommige opleidingen besteden specifiek aandacht aan sociale veiligheid op de stageplek, andere opleidingen doen dit meer op een algemeen niveau (Inspectie van het Onderwijs, 2025a). Een uitdaging voor opleidingen is dat zij afhankelijk zijn van meldingen van studenten om zicht te houden op sociale veiligheid op de stageplek. Opleidingen lijken zich er niet altijd voldoende van bewust dat de drempel om een sociaal onveilige situatie of ongewenst gedrag te melden voor studenten hoog kan zijn.

Diplomafraude in de sector zorg en welzijn

Begin 2024 kwam bij meerdere instanties de brandbrief 'Alarmerende misstanden in de zorgsector' binnen namens een groep anonieme zorgprofessionals. In deze brief wordt aangekaart dat er (op grote schaal) slecht opgeleide en malafide personen met vervalste of onterechte mbo-diploma's in de zorg werkzaam zijn. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie van het Onderwijs voerden in samenwerking met de SBB een verkenning uit, gericht op het in beeld brengen van mogelijke misstanden in het opleiden in de sector zorg en welzijn, de verbanden tussen deze mogelijke misstanden en de risico's in de zorg (IGJ & Inspectie van het Onderwijs, 2024). De belangrijkste bevinding van de verkenning is dat er sprake is van criminele ondermijning van de diplomawaarde in de gehele zorgketen. Voor het onderwijs zijn er vooral (grote) risico's in de instroom in het onderwijs met een certificaat voor Erkennen Verworven Competenties en bij het lopen van de stages. Wij zijn, samen met IGJ en SBB en diverse andere (opsporings)organisaties die actief zijn met dit onderwerp, begonnen met acties gericht op bewustwording en bestrijding. Voorbeelden zijn het voorlichten van onderwijsinstellingen en zorg-/stagebedrijven, verdiepend onderzoek naar de misstanden en het delen van casussen. Voor de zorg en het onderwijs moet de civiele waarde van het diploma gewaarborgd zijn. Iedereen moet erop kunnen vertrouwen dat zorgverleners met een erkend diploma, zowel bevoegd als bekwaam zijn.

1.2 Kwaliteit van besturen

1.2.1 Bestuursonderzoek

De inspectie doet ook onderzoek naar de kwaliteit van besturen. Daarbij gaat het om de kwaliteit van het bestuur, niet om die van de bestuurders. Bestuursonderzoek in het funderend onderwijs en het mbo leidt tot oordelen over de 3 standaarden van het bestuurlijke waarderingskader, een daarop gebaseerd eindoordeel en herstelopdrachten als er tekortkomingen zijn in de naleving van wettelijke vereisten. De standaarden hebben betrekking op de kwaliteitszorg van het bestuur en vormen samen de kwaliteitscyclus (inrichten-uitvoeren-evalueren).

Het aantal onderzoeken bij besturen in het funderend onderwijs in 2023-2024 was minder dan in de jaren ervoor. Dit komt doordat de inspectie vanaf dat schooljaar meer aandacht is gaan geven aan het toezicht op scholen. De inspectie deed vooral bij risico's onderzoek bij besturen en zet ook de komende jaren sterker in op risicogericht bestuurstoezicht. Daarnaast zal de inspectie met besturen bestuursgesprekken voeren en ze mogelijk ook steekproefsgewijs onderzoeken. Op deze wijze kan de inspectie haar toezicht beter prioriteren en intensiveren, waarbij we rekening houden met de uitdaging om alle opgaven die er zijn met de beschikbare capaciteit recht te doen.

Driekwart van de onderzochte besturen in het funderend onderwijs voldoende of goed

Driekwart van de door de inspectie onderzochte besturen in het funderend onderwijs kreeg de afgelopen 3 schooljaren het eindoordeel voldoende (of de waardering goed) (tabel 1.2.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2025w; 2025z; 2025aa). Een kwart van de onderzochte besturen kreeg het oordeel onvoldoende omdat ten minste 1 standaard onvoldoende was. We beoordeelden bij de bestuursonderzoeken 28 keer alle 3 de standaarden als onvoldoende. Het waarderingskader kent voor besturen niet het oordeel zeer zwak, maar het mag duidelijk zijn dat we ons in die gevallen ernstig zorgen maken over de bestuurlijke kwaliteit.

Tabel 1.2.1a Eindoordelen bij bestuursonderzoeken in het funderend onderwijs in schooljaar 2021-2022 tot en met 2023-2024, in aantallen

	Po	Vo	(V)so
Goed	26	1	6
Voldoende	225	60	23
Onvoldoende	86	24	9
Totaal	337	85	38

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025w; 2025z; 2025aa)

4 op de 5 onderzochte besturen in het mbo voldoende of goed

Ongeveer 80% van de onderzochte besturen in het mbo heeft de afgelopen 3 schooljaren het eindoordeel voldoende (of de waardering goed) gekregen (tabel 1.2.1b). Een vijfde was onvoldoende, iets vaker in het bekostigde dan in het niet-bekostigde mbo. We beoordeelden bij de bestuursonderzoeken 6 keer alle 3 de standaarden als onvoldoende.

Tabel 1.2.1b Eindoordelen bij bestuursonderzoeken in het bekostigd en niet-bekostigd mbo in schooljaar 2021-2022 tot en met 2023-2024, in aantallen

	Mbo bekostigd	Mbo niet-bekostigd
Goed	4	4
Voldoende	32	26
Onvoldoende	6	8
Totaal	42	38

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025u)

Leer van andere besturen

Niet als bij scholen (zie paragraaf 1.1) is bij besturen de kwaliteitszorg lang niet altijd op orde. Doelen ontbreken, plannen worden niet uitgevoerd, of beleid niet geëvalueerd. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de scholen en dus voor de leerlingen. Besturen hebben de wettelijke plicht te zorgen voor de kwaliteit van het onderwijs. Daaronder wordt in elk geval verstaan het naleven van de regels die zijn gesteld bij of krachtens de wet en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg. Dat is geen onmogelijke opgave.

De meeste besturen voldoen aan de wettelijke eisen. We roepen besturen die moeite hebben met kwaliteitszorg op te leren van andere besturen.

Na herstelperiode volgt niet altijd herstel

Na het oordeel onvoldoende volgt een herstelperiode. Die duurt meestal 1 jaar na vaststelling van het rapport. Daarna voert de inspectie ook bij besturen een herstelonderzoek uit om na te gaan of de tekortkomingen zijn opgeheven en het eindoordeel kan worden aangepast. Evenals bij scholen slaagt een deel (ongeveer een kwart) van de als onvoldoende beoordeelde besturen er na een herstelperiode niet in de kwaliteit te verbeteren tot basiskwaliteit. Besturen krijgen dan opnieuw herstelopdrachten. Soms leggen we ook bekostigingssancties op, zoals inhouding of terugvordering van een deel van de bekostiging. De afgelopen 4 jaar gebeurde dat enkele tientallen keren, het vaakst bij besturen in het po.

1.2.2 Samenwerkingsverbanden

Bij (besturen van) samenwerkingsverbanden voert de inspectie periodiek onderzoek uit. Ons toezicht geeft inzicht in de mate waarin samenwerkingsverbanden erin slagen hun wettelijke taken te vervullen. We onderzoeken 2 kwaliteitsgebieden met elk 3 standaarden: Realisatie passend onderwijs en Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Op basis van beslisregels waarin alle 6 standaarden een rol spelen, geven inspecteurs een eindoordeel en in geval van tekortkomingen herstelopdrachten. In 2021 is een toezichtcyclus van 4 jaren gestart. Per kalenderjaar onderzoeken we ongeveer een kwart van de samenwerkingsverbanden.

70% van besturen samenwerkingsverbanden voldoende of goed

Bijna 70% van de besturen van samenwerkingsverbanden kreeg de afgelopen 3 kalenderjaren het eindoordeel voldoende of de waardering goed. Samenwerkingsverbanden po krijgen vaker het eindoordeel voldoende dan samenwerkingsverbanden vo. We beoordelen de samenwerkingsverbanden vooral positief op het realiseren van hun wettelijke taken voor passend onderwijs. In 2024 kregen 7 van de 28 onderzochte samenwerkingsverbanden het eindoordeel onvoldoende (tabel 1.2.2a). Het eindoordeel onvoldoende kennen we, onder andere, toe als er geen dekkend netwerk van voorzieningen is. Dit was bij 1 samenwerkingsverband po het geval en bij 4 samenwerkingsverbanden vo. Bij 3 van deze samenwerkingsverbanden stelden we ook tekortkomingen vast in de sturing en de kwaliteitszorg en verantwoording. Bij 2 samenwerkingsverbanden leidden alleen tekortkomingen binnen het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en verantwoording tot het eindoordeel onvoldoende. Van alle standaarden binnen dit kwaliteitsgebied beoordelen we de standaard Evaluatie, verantwoording en dialoog het vaakst als onvoldoende. Inspecteurs gaven in 2024 de waardering goed bij 2 samenwerkingsverbanden (Inspectie van het Onderwijs, 2025aa).

Druk op het dekkend netwerk van voorzieningen, vooral in het vo

Bij 9 onderzochte samenwerkingsverbanden (po: 3; vo: 6) stelden we in 2023 en 2024 tekortkomingen vast in het realiseren van een dekkend netwerk van voorzieningen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (Inspectie van het Onderwijs, 2025aa). Dit lag meestal aan een tekort aan plaatsen in het gespecialiseerd onderwijs. Doordat leerlingen tijdens het wachten op een plek onvoldoende ondersteund konden

Tabel 1.2.2a Eindoordelen bij vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen van samenwerkingsverbanden passend onderwijs, in aantallen

	Po			Vo			Totaal		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Goed	1	0	1	0	0	1	1	0	2
Voldoende	12	13	11	13	11	8	25	24	19
Onvoldoende	5	8	2	8	6	5	13	14	7
Totaal	18	21	14	21	17	14	39	38	28

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024aa)

worden, bijvoorbeeld op de reguliere scholen, was het onderwijs voor hen niet passend. Dit leidde soms zelfs tot (gedeeltelijk) thuiszitten. Of dat partijen van buiten het (bekostigd) onderwijs werden ingezet om te voorzien in passende voorzieningen. Het bestuur van het samenwerkingsverband moet samen met het collectief van aangesloten schoolbesturen (waaronder óók de besturen van gespecialiseerde scholen) zorgen voor passende alternatieven, zodat leerlingen zich ononderbroken kunnen ontwikkelen (zie ook hoofdstuk 5). Ondanks ieders inzet lukt het sommige samenwerkingsverbanden nauwelijks om de capaciteit of mogelijkheden voor extra ondersteuning zodanig uit te breiden dat er (weer) sprake is van een dekkend netwerk.

Verantwoording moet beter

De verantwoording door het bestuur van het samenwerkingsverband blijft relatief vaak op de vlakte. Het geeft nauwelijks inzicht in de resultaten die het samenwerkingsverband met het ingezette beleid en de financiële middelen behaalt. De meeste schoolbesturen ontvangen vanuit het samenwerkingsverband middelen voor (extra) ondersteuning. Samenwerkingsverbanden en de aangesloten schoolbesturen hebben vaak onvoldoende zicht hebben op de resultaten die met dit geld behaald worden. De tekortschietende verantwoording komt deels door een gebrek aan verantwoording door scholen naar schoolbesturen. Bijna de helft van de schoolleiders in het bo en vo gaf aan dat zij in 2023-2024 geen schriftelijke verantwoording aflegden aan hun bestuur over de inzet van de basisondersteuning en de extra ondersteuning (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). Dan schiet ook de verantwoording over de resultaten van passend onderwijs door schoolbesturen richting het samenwerkingsverband tekort. En kunnen intern toezichthouders zich niet uitspreken over de doelmatige besteding van deze middelen (zie paragraaf 1.3). Verantwoording over en evaluatie van de resultaten die met de (middelen voor) ondersteuning zijn bereikt, stellen het bestuur van het samenwerkingsverband en ook de intern toezichthouder in staat om gerichte en onderbouwde keuzes te maken in (de uitvoering van) het beleid. In 2023 gaven we aanbevelingen over hoe samenwerkingsverbanden beter zicht kunnen houden en sturen op de doelmatige besteding van middelen voor passend onderwijs, en de verantwoording daarover (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Deze aanbevelingen blijven onverminderd van kracht.

Niet altijd (afdoende) geld beschikbaar voor passend onderwijs

Meer dan 80% van de schoolleiders in het bo en vo gaf aan dat zij in 2023-2024 middelen voor het bieden van passende ondersteuning beschikbaar hadden. De overige schoolleiders hadden deze middelen niet of wisten niet of deze middelen beschikbaar waren. Van de schoolleiders die deze middelen hadden, gaf ongeveer 1 op de 5 aan dat het uitsluitend om incidentele middelen ging. Ongeveer de helft van de schoolleiders gaf aan dat de middelen die ze voor passend onderwijs ontvangen net of ruim afdoende waren, de andere helft vond de bedragen niet afdoende (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). Om te kunnen evalueren of de middelen voor passend onderwijs afdoende zijn en daarmee de gestelde doelen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften behaald worden, is het belangrijk dat op het niveau van de school, het schoolbestuur en het samenwerkingsverband inzichtelijk is welke middelen voor het bieden van passend onderwijs beschikbaar zijn en welke resultaten met de inzet van de middelen worden bereikt.

Geleidelijke afbouw reserves

In de jaren na hun oprichting was de rentabiliteit bij samenwerkingsverbanden steeds positief. Dit zorgde voor opbouw van reserves die vaak zonder bestedingsdoel werden aangehouden. Hierin is verandering gekomen. De besturen van de samenwerkingsverbanden maakten in 2021 een gezamenlijk plan om de reserves af te bouwen. Vanaf 2020 gaf de meerderheid van de samenwerkingsverbanden jaarlijks meer uit dan ze ontvingen. Het resultaat van de gehele sector was in 2023 € 57,1 miljoen negatief. Het totale vermogen van alle samenwerkingsverbanden nam in de periode 2020 tot en met 2023 af met 38 procentpunten (in totaal € 90,6 miljoen). Het mogelijk bovenmatig eigen vermogen daalde sterker met 63 procentpunten (€ 100 miljoen). Het aantal samenwerkingsverbanden met een publiek eigen vermogen boven de signaleringswaarde daalde in dezelfde periode met 50, naar 79 samenwerkingsverbanden (Inspectie van het Onderwijs, 2025r). Volgens de prognoses in de jaarverslagen blijven de reserves de komende jaren verder dalen.

In 2023 lag de solvabiliteit bij 26 samenwerkingsverbanden onder de signaleringswaarde (zie ook paragraaf 1.3). Dit betekent dat het voor hen lastig is om op langere termijn zelfstandig aan hun verplichtingen te blijven voldoen. Voor 1 samenwerkingsverband is dit op korte termijn mogelijk problematisch. De aangesloten po- en vo-schoolbesturen voelen de gevolgen van deze ontwikkeling omdat zij geen of minder middelen voor passend onderwijs ontvangen of zelfs financieel moeten bijspringen voor de financiering van het (v)so.

1.2.3 Digitale weerbaarheid en veiligheid

Belang van digitale weerbaarheid

Informatietechnologie (IT) biedt docenten, studenten en leerlingen veel mogelijkheden. Zij kunnen informatie overal vandaan halen en contacten leggen over de hele wereld. Scholen en opleidingen moeten weerbaar zijn tegen digitale dreigingen. Onderwijs moet namelijk door kunnen gaan als de IT tijdelijk niet werkt. Het is ook belangrijk om zicht te houden op leerlingen en studenten en diploma's uit te kunnen reiken. Een digitaal veilige leeromgeving betekent ook zorgdragen voor persoonsgegevens van leerlingen, studenten en medewerkers. Deze dreigingen zijn niet fictief, zoals scholen en instellingen van basisonderwijs tot aan universiteit al ondervonden. Ook incidenten in de keten, zoals de hack bij een leverancier van schoolmiddelen, raken het onderwijs.

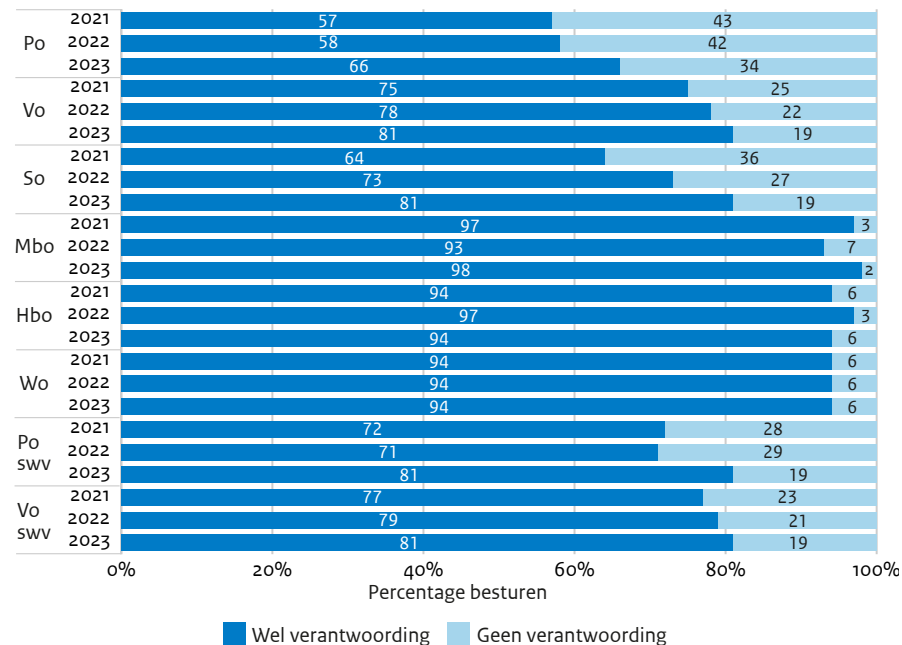
Verplichte verantwoording in jaarverslagen

Om besturen in het funderend onderwijs te ondersteunen is er het programma Digitaal Veilig Onderwijs. In 2024 is het School-CERT gestart dat besturen kan adviseren in geval van een cybersecurity-incident. Voor het mbo en ho vervult SURF-CERT deze functie. Daarnaast is het Normenkader Informatiebeveiliging en Privacy (IBP) voor het funderend onderwijs ontwikkeld. Voor het mbo en ho heeft SURF toetsingskaders voor informatiebeveiliging en voor privacy. Vanaf 2024 moeten besturen in het funderend onderwijs in het jaarverslag rapporteren over informatiebeveiliging en privacy. Ook besturen van mbo- en ho-instellingen verantwoorden zich hierover in hun jaarverslagen.

Groei bewustzijn digitale weerbaarheid

In de jaren 2021 en 2022 besteedde ongeveer twee derde van de besturen in het bekostigd onderwijs al aandacht aan digitale weerbaarheid en veiligheid in het jaarverslag. Dit nam in 2023 toe tot bijna driekwart (figuur 1.2.3a). Vooral besturen in het mbo en ho doen dit. Net als besturen in het mbo en ho, gaan vooral de grotere besturen uit het funderend onderwijs hierop in. Sommige besturen gaan in het jaarverslag alleen in op het bestrijden van incidenten zoals het melden van een aantal incidenten of de afhandeling. Het is niet bekend in hoeverre deze besturen aandacht besteden aan de preventieve kant om de organisatie weerbaar te maken en houden. In alle sectoren komen verschillende aspecten van digitale weerbaarheid aan bod. Dit varieert van beveiligingsmaatregelen, protocollen en datalekmeldingen tot aan bewustwordingscampagnes (Inspectie van het Onderwijs, 2025v).

Figuur 1.2.3a Verantwoording over digitale weerbaarheid en veiligheid in jaarverslagen van besturen, in percentages (2023: $n_{\text{totaal}}=1.321$)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025v)

Artificiële intelligentie (AI) in het onderwijs

AI stelt het onderwijs voor nieuwe uitdagingen. Leerlingen en studenten gebruiken AI bij het maken van opdrachten, leermiddelen bevatten algoritmes om het onderwijs te laten aansluiten bij leerbehoeften en AI kan worden ingezet bij selectie van studenten voor opleidingen. AI brengt risico's mee en kan het onderwijs ondersteunen. De inspectie volgt de ontwikkelingen. We roepen scholen en instellingen op om over AI in gesprek te gaan. Welke kansen biedt de technologie en hoe kunnen we zicht krijgen op risico's en deze beperken? Bestuurders en schoolleiding kunnen dit gesprek een reguliere plek in de beleidscyclus geven. Kennisnet en SURF bieden verschillende handreikingen om tot bewuste en verantwoorde keuzes over de inzet van AI te komen.

1.3 De financiële kwaliteit

Voor het signaleren van mogelijke financiële risico's bij onderwijsinstellingen, gebruikt de inspectie de financiële kengetallen liquiditeit en solvabiliteit. De liquiditeit geeft aan in hoeverre onderwijsbesturen in staat zijn om aan hun kortlopende betalingsverplichtingen te voldoen. De inspectie hanteert hiervoor een signaleringswaarde van 0,5 tot 1,5. De solvabiliteit geeft aan in hoeverre besturen in staat zijn om hun schulden op korte en lange termijn in te lossen. De inspectie hanteert hiervoor een signaleringswaarde van 0,3. Ook rentabiliteit is een financieel relevant kengetal dat de verhouding tussen opbrengsten en kosten weergeeft. Als een bestuur in een jaar meer kosten had dan opbrengsten, levert dat een negatief resultaat op en daarmee ook een negatieve rentabiliteit. Omdat onderwijsinstellingen een publieke taak hebben, moeten ze erop sturen dat ze meerjarig gemiddeld evenveel aan het onderwijs besteden als dat ze binnenkrijgen.

Voldoende geld beschikbaar op de korte termijn

Besturen beschikten eind 2023 over voldoende financiële middelen om uitgaven te kunnen doen op korte termijn. 97% van de besturen had een liquiditeitsratio boven de signaleringswaarde. Er is wel een dalende trend, die enigszins afvlakt volgens de prognoses in de jaarverslagen van de besturen. De daling in de liquiditeitsratio werd in 2023 vooral veroorzaakt doordat de kortlopende schulden sterker stegen dan de beschikbare middelen. De kortlopende verplichtingen stegen met € 1,4 miljard, terwijl de vlottende activa met € 1,2 miljard stegen. In het mbo steeg de liquiditeitsratio in 2023 wel. Het grootste deel van de besturen heeft genoeg geld beschikbaar om aan de kortlopende verplichtingen te kunnen voldoen (Inspectie van het Onderwijs, 2025r).

Kosten hoger dan opbrengsten

In alle sectoren behalve het mbo stegen de kosten harder dan de opbrengsten. De personeelskosten zijn in alle sectoren in 2023 gestegen ten opzichte van 2022, in totaal met 9%. Daarnaast is er vooral bij mbo- en wo-besturen een forse stijging in de huisvestingskosten. In het wo stegen de totale huisvestingskosten met 26 procentpunten en in het mbo met 32 procentpunten. De gemiddelde rentabiliteit van alle sectoren behalve het mbo daalde: 48% van de besturen had in 2023 een negatieve rentabiliteit. Het wo had voor het eerst een negatieve gemiddelde rentabiliteit doordat 11 van de



Gebruik een beleidsrijke begroting om te sturen vanuit een langetermijnvisie



18 universiteiten in 2023 rode cijfers schreven. Volgens prognoses van besturen zal de rentabiliteit nog verder dalen in 2024 en in alle sectoren negatief uitkomen (Inspectie van het Onderwijs, 2025r). Een negatieve rentabiliteit is niet per se zorgelijk, zolang er maar voldoende vermogen overblijft om de rekeningen te kunnen betalen.

Dalende solvabiliteit

Instellingen beschikten in 2023 gemiddeld over voldoende middelen om ook op langere termijn aan hun financiële verplichtingen te kunnen voldoen. In 2023 daalde de gemiddelde solvabiliteit in alle sectoren, behalve in het hbo. Solvabiliteit is een teken van voldoende financiële gezondheid. Nog steeds heeft ruim 95% van de besturen in 2023 een solvabiliteit boven de signaleringswaarde van de inspectie. Opvallend is de sterk dalende solvabiliteit in het wo, die zich doorzet naar de toekomst toe. De daling in 2023 werd vooral veroorzaakt door negatieve resultaten in combinatie met investeringen in huisvesting en (deels daardoor) stijgende schulden. De reserves daalden terwijl de schulden toenamen. Wel lag in 2023 bij alle ho-besturen de solvabiliteitsratio nog boven de signaleringswaarde (Inspectie van het Onderwijs, 2025r).

Ontwikkelingen in ho vragen aandacht

Volgens de eigen prognoses van de besturen van eind 2023 blijft de solvabiliteit in het ho gemiddeld nog boven de signaleringswaarde tot en met 2026. Dit wil zeggen dat de meeste ho-besturen, uitgaande van de prognoses uit 2023, in principe bestand zijn tegen financiële tegenslagen. Maar mogelijk is de te verwachten daling in aantallen internationale studenten nog niet in deze prognoses verwerkt. Ook houden de prognoses nog geen rekening met de bezuinigingen in het ho, die in 2024 zijn aangekondigd. Beide ontwikkelingen vormen extra financiële uitdagingen voor de ho-instellingen. De inspectie blijft deze ontwikkeling nauwlettend in de gaten houden. In het kader van ons financieel continuïteitstoezicht hebben we nadere informatie opgevraagd bij 7 ho-instellingen. Besturen moeten de komende tijd alert blijven en waar nodig bijsturen, zonder de lange termijn uit het oog te verliezen.

33 besturen mogelijk financieel continuïteitsrisico

De inspectie beziet jaarlijks of er bij besturen of instellingen financiële risico's zijn die de continuïteit van het onderwijs in gevaar kunnen brengen. Als blijkt dat bepaalde financiële kengetallen onder de signaleringswaarden liggen, kan dat wijzen op een financieel risico en volgt een nadere analyse. Eind 2024 heeft de inspectie, aan de hand van de jaarcijfers

van 2023, bij 57 besturen zo'n nadere analyse uitgevoerd. Bij deze besturen lag minstens 1 financieel kengetal onder de signaleringswaarde. Bij 24 van deze 57 besturen zagen we niet direct risico's voor de financiële continuïteit. Uit de jaarverslagen bleek dat deze besturen voldoende zicht hebben op de financiële ontwikkelingen en tijdig maatregelen treffen. Bij de overige 33 besturen (po en vo: 25; mbo: 1; ho: 7) vroegen we aanvullende informatie op. Aan de hand hiervan beoordelen we of er daadwerkelijk risico's zijn voor de financiële continuïteit en of eventuele vervolgacties nodig zijn. In het funderend onderwijs betreft het relatief veel nieuwe schoolbesturen (5 van de 25, zie ook paragraaf 1.1.8).

Minder dan 1% van de besturen onder aangepast financieel toezicht

Als de inspectie serieuze zorgen heeft over de financiële continuïteit van besturen kan het deze onder aangepast financieel toezicht plaatsen. Dit betekent dat we deze besturen vragen een herstelplan te maken en nauwlettend volgen hoe de financiële positie zich ontwikkelt. Op 1 september 2024 stonden 9 besturen onder aangepast financieel toezicht. Het ging om 5 besturen in het po, 2 in het vo en 2 in het ho (Inspectie van het Onderwijs, 2025r). Dit is 1 bestuur meer dan een jaar eerder. Bij 5 van de 7 besturen in het funderend onderwijs die onder aangepast financieel toezicht staan, heeft de inspectie op minstens één school ook de onderwijskwaliteit als onvoldoende of zeer zwak beoordeeld.

Oorzaken ongezonde financiële situatie

De besturen onder aangepast financieel toezicht zijn financieel gezien niet gezond. Vaak hadden zij (langdurig) negatieve resultaten die niet meer opgevangen konden worden met buffers. Dit kwam deels doordat inkomsten achterbleven omdat bijvoorbeeld leerling- of studentaantallen lager uitvielen dan verwacht. Ook waren er bij veel besturen hoge personeelskosten omdat het ziekteverzuim hoger was of de formatie niet in lijn lag met de ontwikkeling van de leerling- of studentaantallen. Specifiek bij de ho-besturen onder aangepast financieel toezicht ontstond de slechte financiële positie door negatieve resultaten in combinatie met investeringen in huisvesting. De achterliggende oorzaak is meestal dat het systeem van financieel beheer niet op orde is. Begrotingsprocessen zijn niet goed ingericht en er is te weinig inzicht in de financiële positie en risico's. Hierdoor is tijdig bijsturen niet mogelijk, waardoor grote financiële problemen niet worden voorkomen. Ook functioneerde bij meer dan de helft van deze besturen het intern toezicht niet goed (genoeg). De intern toezichthouder heeft een belangrijke rol bij het bewaken van de financiële gezondheid.



Mogelijk bovenmatige reserves dalen

In 2023 nam in bijna alle sectoren het mogelijk bovenmatige publieke eigen vermogen af, behalve in het wo. In het funderend onderwijs zijn er de meeste besturen met reserves boven de signaleringswaarde, namelijk 699 van de 1242 besturen. De helft van die 699 besturen is verantwoordelijk voor 90% van het totale bedrag. De bedragen waarmee de reserves van deze besturen boven de signaleringswaarde liggen, variëren van € 23 euro tot € 36 miljoen (Inspectie van het Onderwijs, 2025r). Wanneer een bestuur mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogens heeft, betekent dit niet automatisch dat het vermogen te hoog is. Vermogen kan nodig zijn voor het omgaan met specifieke risico's in de omgeving, om verwachte toekomstige ontwikkelingen zoals groei of krimp op te kunnen vangen, voor een voorgenomen renovatie of als geactiveerd groot onderhoud. Het bestuur moet zich daar wel over verantwoorden in het jaarverslag. Bijna alle besturen doen dit. Van de 80 herstelopdrachten die wij gaven in ons financieel toezicht, betrof het 3 keer de toelichting op de reserves. De signaleringswaarde eigen vermogen vormt vaak het ijkpunt in deze verantwoording. Het is echter belangrijk dat een bestuur laat zien zelf ook na te denken over de hoogte van de reserves. Niet de signaleringswaarde, maar het bestuur zelf moet bepalen wat de beste hoogte van het eigen vermogen is. Besturen moeten goed nadenken over de financiële buffer die ze willen aanhouden en niet klakkeloos sturen op de signaleringswaarde. Voor de inspectie is het bedrag een aanleiding voor een gesprek, geen norm.

Herstel door intern toezichthouder vaak wenselijk

Tijdens de bestuursonderzoeken blijkt de verantwoording door het intern toezicht vaak niet op orde. Een groot deel van de intern toezichthouders kreeg hierop in de periode 2023-2024 1 of 2 herstelopdrachten. Dit betreft 44 besturen van de 59 besturen met herstelopdrachten op het financiële vlak in het funderend onderwijs waaronder samenwerkingsverbanden en 1 bestuur in het mbo. Intern toezichthouders maken vaak onvoldoende duidelijk op welke wijze zij het toezicht vormgeven en welke resultaten zij hiermee behalen.

Toezicht op doelmatige besteding nog steeds aandachtspunt

Ook is in veel jaarverslagen onvoldoende duidelijk hoe het toezicht op de doelmatige besteding van de middelen plaatsvindt. Dit laatste punt was bij 31 besturen in het funderend onderwijs ontoereikend (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2024c). Het is van belang dat dit verbetert en dat toezichthouders besturen stimuleren beleidsrijke begrotingen op te stellen en duidelijk te maken welke doelen tegen welke kosten behaald zijn.

Risicobeheersing nodig voor goed financieel beheer

Een derde veel voorkomende herstelopdracht vanuit het financieel toezicht betreft het risicobeheersingssysteem (45% van de 59 besturen met herstelopdracht). Om de continuïteit van het onderwijs te waarborgen, is het aanhouden van een financiële buffer alleen niet afdoende. Identificeren van risico's en hierop anticiperen maken deel uit van goed financieel beheer. Deze activiteiten helpen een bestuur zich voor te bereiden op de toekomst. Ook is het belangrijk dat een bestuur periodiek evalueert of de juiste risico's nog in beeld zijn en of de genomen beheersmaatregelen effectief zijn.

Middelen vaak evenredig verdeeld

Scholen in het funderend onderwijs zijn afhankelijk van hun schoolbesturen voor de beschikbare middelen. Ze ontvangen immers het overgrote deel van hun geld via het schoolbestuur. Het merendeel van de scholen (73% in bo en 72% vo) krijgt de middelen evenredig op basis van aantal leerlingen doorgestort. Indien er sprake is van onevenredigheid heeft dat vooral te maken met geld voor specifieke doelen, zoals achterstanden of investeringen in huisvesting (Inspectie van het Onderwijs, 2025r).

Beschikbaarheid extra middelen

De meerderheid van de scholen kan naar behoefte voorafgaand aan of gedurende het schooljaar nog extra middelen krijgen vanuit het bestuur (bo: respectievelijk 72% en 73%; vo: respectievelijk 65% en 59%), aanvullend op de begroting (Inspectie van het Onderwijs, 2025r). Beide situaties komen in het vo relatief iets vaker voor als de betreffende besturen beschikken over mogelijk bovenmatig eigen vermogen. In het po geldt dit juist niet. In deze sector geven scholen die onder besturen vallen zonder mogelijk bovenmatig eigen vermogen, juist iets vaker aan dat extra middelen op aanvraag beschikbaar zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2025r).

Scholen ervaren bovendien veel vrijheid bij het besteden van middelen. Vooral bij de besteding van structurele middelen ervaart meer dan 80% van de scholen veel tot heel veel vrijheid. Bij de besteding van incidentele middelen ligt dat percentage iets lager op 73%, omdat deze middelen specifieke doelsubsidies kunnen zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). In het funderend onderwijs zijn de incidentele middelen als percentage van de lumpsum in 2023 licht gedaald. Hiermee heeft de jarenlange stijging van dit percentage zich niet voortgezet (Inspectie van het Onderwijs, 2025r).

Taken financieel beheer wisselend verdeeld

Bijna de helft van de scholen heeft de taken op het vlak van financieel beheer gelijk verdeeld met het bestuur. Het betreft bijvoorbeeld de financiële administratie, rapportages en factuurverwerking. Bij 16% van de vo-scholen liggen de taken juist grotendeels of volledig bij het bestuur. Dit komt in het bo vaker voor, namelijk bij 3 op de 10 scholen. Het kan voor scholen prettig zijn om een deel of het geheel van de taken van financieel beheer niet zelf te hoeven uitvoeren. De situatie waarbij deze taken grotendeels of geheel bij de school liggen, komt desondanks voor bij ongeveer 3 op de 10 scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2025r).





HOOFDSTUK 2

Basisvaardigheden

Hoofdpijnen	40
2.1 Taal en rekenen-wiskunde in het onderwijs	42
2.2 Resultaten taal en rekenen-wiskunde	47
2.3 Burgerschap	58
2.4 Digitale geletterdheid	59



Hoofdlijnen

Goede basisvaardigheden zijn onmisbaar. De grote aandacht voor basisvaardigheden in de scholen, in de samenleving en vanuit de overheid, moet zo ook worden gezien: om mee te kunnen in de samenleving is het essentieel dat leerlingen en studenten de basisvaardigheden voldoende beheersen.

Op veel scholen staat integratie van taal- en vakonderwijs op de kaart

De ontwikkeling van de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen-wiskunde draagt bij aan kennisontwikkeling in andere vakken. Het ligt voor de hand dat in alle vakken doelgericht gewerkt wordt aan taalontwikkeling, en waar mogelijk aan rekenen-wiskunde. Focus op de basisvaardigheden taal en rekenen hoeft niet voor een versmalling van het curriculum te zorgen. Op bijna de helft van de scholen in het basisonderwijs (bo) en in het voortgezet onderwijs (vo) is volgens schoolleiders al sprake van integratie van taal- en vakonderwijs. In het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) nog veel vaker. De praktische uitwerking daarvan, zoals het stellen van taalleerdoelen in de andere vakken, kan op deze scholen nog wel verbeteren. Met de huidige curriculumherziening en de recente actualisatie van de kerndoelen krijgen taal- en rekenontwikkeling een belangrijke plek in het vakonderwijs in het vo en vso, en binnen andere vakken in het primair onderwijs (po) en so.

Leergroei in bo vrijwel terug op niveau van voor corona

Aan het einde van de basisschool beheersen de meeste leerlingen het fundamentele niveau voor lezen, taalverzorging en rekenen-wiskunde. Voor begrijpend lezen behalen ook veel leerlingen het streefniveau. Minder leerlingen halen het streefniveau voor taalverzorging en rekenen-wiskunde. Voor een goede aansluiting naar vmbo-t, havo en vwo is het belangrijk dat leerlingen dit streefniveau beheersen. Voor de domeinen begrijpend lezen en rekenen is de leergroei in het bo weer zo goed als terug op het niveau van voor corona. Bij spelling is er nog een lichte leervertraging. Vooral leerlingen in groep 6 hebben in alle domeinen nog te maken met leervertraging.

Kwetsbare groepen leerlingen lopen grote kans op laaggeletterdheid

We maken ons zorgen over de beperkte groei in taalvaardigheid van leerlingen die vanuit het bo en speciaal basisonderwijs (sbo) met een leesvaardigheidsniveau onder 1F naar het vo gaan. In alle lagen van het reguliere vo dalen de taalvaardigheidsniveaus in de onderbouw. Deze zijn vooral te laag in vmbo-b en vmbo-k. Zeker deze opleidingen moeten zorgen voor uitstekend taalonderwijs zodat leerlingen voldoende taalvaardig kunnen starten in het mbo op niveau 2. Ook is het van groot belang dat het praktijkonderwijs (pro) blijft streven naar 1F voor hun leerlingen. Op deze manier is niveau 2F voor leerlingen aan het eind van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) op niveau 2 haalbaar. Dit niveau is absoluut noodzakelijk om in de maatschappij te kunnen functioneren of om door te kunnen stromen naar hogere mbo-niveaus met betere kansen op de arbeidsmarkt. Het risico op laaggeletterdheid wordt daarmee aanzienlijk verminderd. Toch verlaat een groot aantal studenten het mbo zonder het niveau 2F lezen en luisteren te beheersen. De groep laaggeletterden in onze samenleving is nog altijd te groot. Daarom moet goed taalvaardigheidsonderwijs in het funderend onderwijs en het mbo een prioriteit blijven.

Veel herstelopdrachten voor burgerschapsonderwijs

Scholen kregen tijdens steekproefonderzoeken in schooljaar 2023-2024 herstelopdrachten als inspecteurs wettelijke tekortkomingen constateerden in het leerstofaanbod voor de basisvaardigheden Nederlandse taal, rekenen-wiskunde of burgerschap. Op veel onderzochte scholen in het funderend onderwijs waren er geen tekortkomingen in het aanbod in de basisvaardigheden taal en rekenen-wiskunde. In het vo werden de meeste herstelopdrachten gegeven: 33% van de scholen kreeg een herstelopdracht voor Nederlandse taal en 28% voor rekenen-wiskunde. Dit had vaak te maken met de afstemming van het curriculum op dat wat de leerlingen nodig hebben. Voor burgerschap kreeg meer dan de helft van de onderzochte po-, vo- en (v)so-scholen een herstelopdracht. Ook bij deze basisvaardigheid heeft dat vaak te maken met de afstemming op de leerlingenpopulatie. Meestal voldeden scholen echter niet aan de wettelijke eis dat sprake is van concrete leerdoelen en een samenhangend aanbod.



Versterking burgerschapsonderwijs belangrijk

Goed burgerschapsonderwijs is meer dan ooit belangrijk. In de samenleving is sprake van polarisatie, intolerantie, verharding en verdiepende sociale scheidslijnen, en er zijn zorgen over onze democratische rechtsstaat. Scholen moeten omgaan met deze ontwikkelingen, maar kunnen niet alle maatschappelijke problemen oplossen. Wel moeten zij leerlingen en studenten helpen de sociale en maatschappelijke competenties te ontwikkelen die nodig zijn. Veel scholen hebben echter moeite de bevordering van burgerschap doelgericht en samenhangend vorm te geven. Dat vraagt van scholen gerichte ontwikkeling, en verankering van bevordering van burgerschap in de dagelijkse schoolpraktijk. De overheid kan hierbij helpen door de infrastructuur voor ondersteuning van het burgerschapsonderwijs te versterken.

Aanbevelingen

- ✓ **Leraren:** geef taalbewust les, stel als team vast welke taaldoelen in andere vakken dan Nederlands aan bod kunnen komen, hoe je dit gaat vormgeven en hoe je het leerresultaat evalueert.
- ✓ **Besturen, scholen en opleidingen:** maak van het taalonderwijs in het vmbo-b/k en mbo-niveau 2 een topprioriteit. Zet alles op alles om te voorkomen dat deze leerlingen en studenten laaggeletterd de school of opleiding verlaten.
- ✓ **Besturen, scholen en opleidingen:** zorg voor reële ambities voor leerlingen van sbo en praktijkonderwijs. Stem dat af op hun verwachte uitstroomniveau. Zorg dat deze leerlingen een goede start op het vervolgonderwijs of op de arbeidsmarkt kunnen maken.
- ✓ **Besturen, scholen, uitgevers, curriculumontwikkelaars:** houd het curriculum Nederlandse taal breed en rijk, waarin lezen samengaat met schrijven, spreken en luisteren.
- ✓ **Leraren en schoolleiders:** blijf inzetten op ontwikkeling van burgerschapsonderwijs. Streef naar concreet geformuleerde leerdoelen en een samenhangende opzet.

2.1 Taal en rekenen-wiskunde in het onderwijs

2.1.1 Onderwijsleerproces

Wederzijdse verrijking: taal en rekenen-wiskunde in andere vakken

De ontwikkeling van de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen-wiskunde draagt bij aan de kennisontwikkeling in andere vakken, de ontwikkeling van leerlingen en studenten in de beroepspraktijk en de verwerving van burgerschapscompetenties (Onderwijsraad, 2022).

Voor het onderwijs ligt het daarom voor de hand dat de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen-wiskunde niet alleen geïsoleerd als vak aangeboden worden, maar dat doelgericht in alle vakken wordt gewerkt aan taalontwikkeling, en waar mogelijk rekenen-wiskunde. In het po en so houdt dit in dat leerkrachten bijvoorbeeld óók bij wereldoriëntatie expliciet en doelgericht bijdragen aan de taal- en zo mogelijk rekenontwikkeling. Voor het vo en vso betekent dit bijvoorbeeld dat docenten in de bètavakken afspraken maken over de rekenaanpak in hun lessen. En dat alle leraren doelgericht meewerken aan de ontwikkeling van taalcompetenties. Aandacht voor taal bevordert het vakinhoudelijk leren. Focus op de basisvaardigheden taal en rekenen betekent dus niet per se een versmalling van het curriculum; in een geïntegreerde aanpak gaan taal-, reken- en kennisontwikkeling hand in hand (Elbers, 2012; Houtveen et al., 2019). De huidige curriculumherziening geeft naar verwachting binnenkort een wettelijke basis aan deze aanpak. In de recente actualisatie van de kerndoelen is een concrete vertaalslag gemaakt om taal- en rekenontwikkeling een belangrijke plek te geven in het vakonderwijs (vo, vso) en binnen andere vakken (po, so).

Taalbewust lesgeven is onderwerp van gesprek en professionalisering in bo en so

Taalbewust lesgeven komt volgens schoolleiders van bo- en so-scholen al regelmatig voor in de praktijk en in beleid (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). Bijna de helft van de bo-schoolleiders gaf aan dat in schooljaar 2023-2024 op hun school taal- en vakonderwijs was geïntegreerd. In het so ging het om ruim driekwart van de schoolleiders. Op die scholen

waar sprake is van integratie van taal- en vakonderwijs zei 60% van de bo-schoolleiders en 81% van de so-schoolleiders dat leraren binnen andere lessen, zoals wereldoriëntatie, kunstzinnige oriëntatie en rekenen, in (zeer) grote mate of volledig werken aan taal-leerdoelen. Volgens een ruime meerderheid van deze schoolleiders is de integratie van taal- en vakonderwijs onderdeel van beleid (bo: 58%; so: 72%). Maar minder vaak heeft de school volgens hen doelen opgesteld om deze integratie ook echt te bevorderen (bo: 45%; so: 61%). Volgens de meerderheid van schoolleiders waarvan de school de integratie van taal- en vakonderwijs vormgeeft, bespreken de leraren hoe zij in andere vakken aan taalleerdoelen werken (bo: 52%; so: 59%) en/of hebben zij daarover overeenstemming bereikt (bo, 46%; so 64%). De scholen die aan integratie van taal- en vakonderwijs werken, professionaliseren veelvuldig op dit onderwerp: ongeveer 60% van deze scholen heeft, volgens de schoolleiders, de integratie van taal in andere vakken opgenomen in het scholingsbeleid. Op ongeveer 80% van deze scholen worden scholingsaanvragen voor dit onderwerp gehonoreerd. Al eerder bleek dat bijna 70% van bevraagde bo- en sbo-leraren aangaven regelmatig of altijd taal te integreren in wereldoriëntatie, aardrijkskunde of geschiedenis (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Geraadpleegde deskundigen dachten toen dat dit beeld te positief was en vroegen aandacht voor een kwalitatief hoogstaand zaakvakken-aanbod en verdere expertise-ontwikkeling.

Meer uren rekenen-wiskunde in bo dan in s(b)o

Niet alleen de inhoud van het curriculum is belangrijk voor de ontwikkeling van basisvaardigheden, ook de hoeveelheid onderwijstijd telt mee. Vergeleken met 2019 besteden basisscholen in groep 8 bijna een kwartier meer onderwijstijd aan rekenen-wiskunde. In het sbo bleef dit nagenoeg gelijk. In het sbo en so maken leraren andere keuzes voor de besteding van de onderwijstijd dan in het bo. Basisscholen besteden met 5 uur per week wat meer tijd aan rekenen-wiskunde dan sbo-scholen (4,7 uur) en so-scholen (4,4 uur) (Inspectie van het Onderwijs, 2024j). Gezien de lagere rekenresultaten van de leerlingen in sbo en so in vergelijking met het bo (zie 2.2) is alertheid op de hoeveelheid tijd voor rekenen-wiskunde nodig. Meer onderwijstijd en *time-on-task* voor rekenen lijkt tot betere resultaten te leiden (Hickendorff et al., 2017).

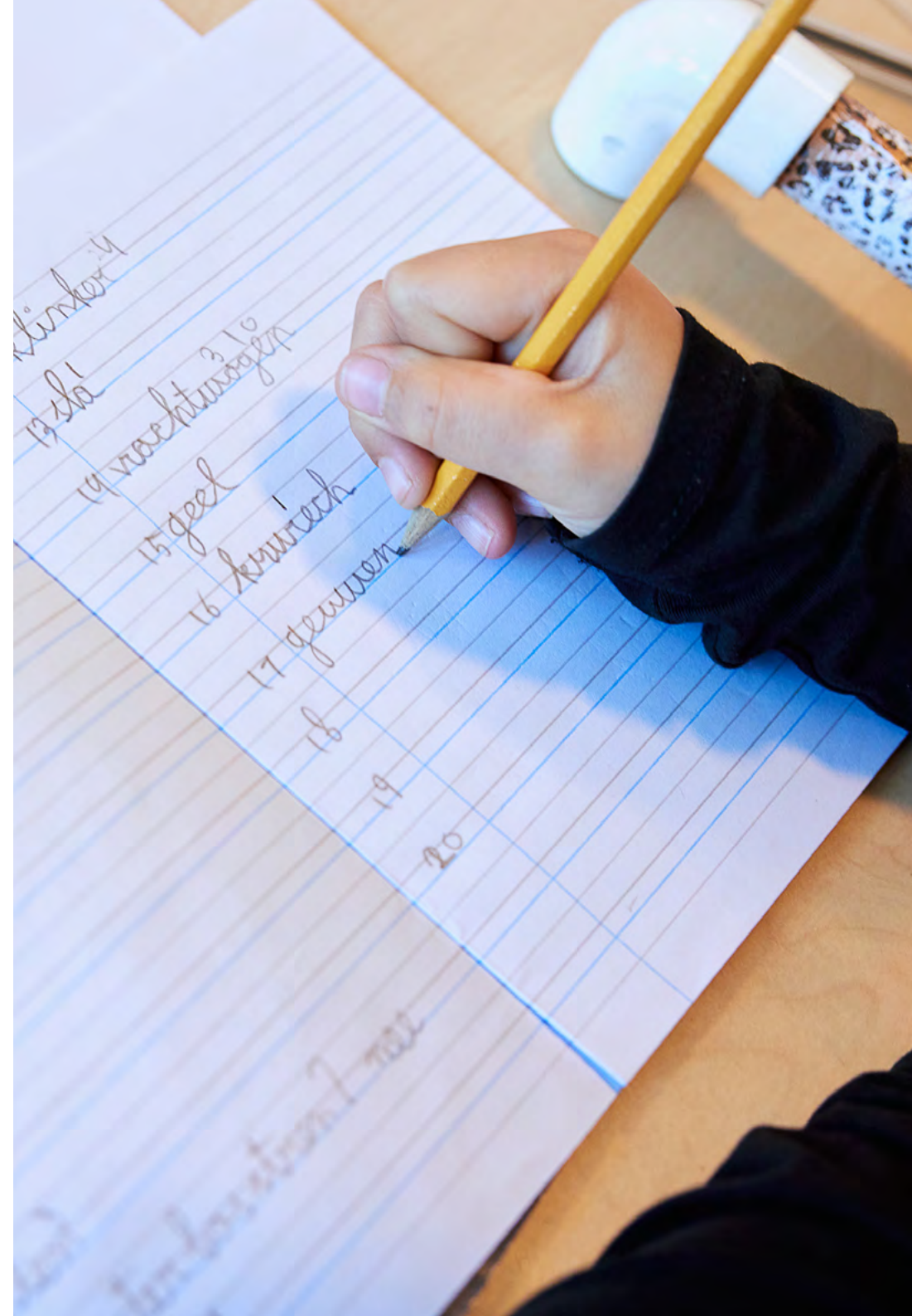
Rekenen-wiskunde: meer aandacht voor probleemoplossen nodig

Het didactisch handelen van de leraar doet ertoe: het draagt bij aan de ontwikkeling van leerlingen. Het directe instructiemodel waarbij de leraar via onder andere expliciete uitleg en door voor- en nadoen rekenkennis en -vaardigheden overdraagt, is bij rekenen-

wiskunde in het po en so de meest gangbare instructie-aanpak. Daarnaast zeggen de meeste leraren aandacht te hebben voor de toepassing van het geleerde in en transfer naar andere (betekenisvolle) situaties, waarbij leerlingen zelf actief moeten nadenken. Ongeveer driekwart van de po-leraren zegt alle of bijna alle rekenlessen volgens het directe instructiemodel te geven. Ontdekkend en onderzoekend leren waarbij leerlingen via onderzoeken en ontdekken tot leren komen, komt minder vaak voor. De meerderheid van leraren geeft aan deze vorm van leren in sommige rekenlessen in te zetten (bo: 70%; sbo: 60%; so: 57%). De sturing in de rekenlessen ligt veelal bij de leraren. Ongeveer de helft van de sbo- en so-leraren en bijna 70% van de bo-leraren laat leerlingen elke rekenles zelfstandig oefenen met het toepassen van het geleerde in nieuwe probleemsituaties (Inspectie van het Onderwijs, 2024j). Dit laatste kunnen leraren nog vaker doen zodat leerlingen (meer) oefening krijgen in het zelfstandig oplossen van problemen in nieuwe situaties. Het zogeheten wiskundig probleemoplossen is namelijk de lastigste categorie opgaven voor leerlingen (zie ook paragraaf 2.2). Deze gaat over de vaardigheid om wiskundige problemen te formuleren, te representeren en op te lossen, terwijl niet direct duidelijk is hoe de oplossing kan worden gevonden.

Aandacht voor Nederlands bij andere vakken in het vo en vso staat op de kaart

In schooljaar 2022-2023 gaf tussen de 47% en 67% van de vo- en vso-schoullerders aan dat in het curriculum voor leerjaar 2 staat dat ook in andere vakken dan Nederlands aandacht besteed moet worden aan het bevorderen van de leesvaardigheid van leerlingen. Tegelijkertijd vond op minder dan een derde van de scholen regelmatig overleg plaats tussen de verschillende vakgebieden over de invulling van het leesvaardigheidsonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). In 2023-2024 komen we tot een vergelijkbaar beeld. Iets minder dan de helft van de scholen voor vmbo en havo/vwo zegt dat er sprake is van integratie van taal- en vakonderwijs. Bij de vso-scholen gaat het om 60%. Bij 28 van de 69 vmbo-afdelingen en bij 12 van de 42 havo/vwo-afdelingen waar sprake is van deze integratie, gaven schoullerders aan dat de docenten in (zeer) grote mate of volledig binnen de andere vakken dan Nederlands gericht aan taalleerdoelen werken. Bij minder dan de helft van deze scholen is er beleid op dit gebied en bij 38 van de 69 vmbo-afdelingen en bij 16 van de 42 havo/vwo-afdelingen zijn er doelen opgesteld om de integratie van taal- en vakonderwijs te bevorderen. Bij iets minder dan de helft van deze scholen is dit thema onderdeel van het professionaliseringsplan.



Taalbewust lesgeven om taalontwikkeling te stimuleren



Bevorderende factoren



Bied taaldomeinen geïntegreerd aan
laat leerlingen lezen, schrijven en praten over bijvoorbeeld poëzie



Bied taalsteun
help leerlingen die dat nodig hebben, bij vaktaal én schooltaal



Maak het onderwijs contextrijk
zorg voor herkenbare en betekenisvolle taken bij rijke teksten



Stimuleer interactie
laat leerlingen bijvoorbeeld met elkaar praten over de geschreven instructie

Op ongeveer een kwart van de scholen die aangeven dat er sprake is van integratie van vak- en taalonderwijs, is er volgens de schoolleiders overeenstemming tussen docenten over de manier waarop zij werken aan taalleerdoelen in de andere vakken dan Nederlands en/of bespreken docenten met elkaar hoe zij dat doen (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). Hieruit ontstaat het beeld dat de integratie van vak- en taalonderwijs op de kaart staat bij een behoorlijk deel van de vo-scholen, dat het belang van professionalisering op dit punt wordt beseft en dat de praktische uitwerking in de docententeams nog verder vorm moet krijgen.

Hoe richt je een taalgerichte vakles in?

- Zorg voor expliciete taalleerdoelen, naast de vakdoelen. Dat helpt om gerichte situaties te creëren waarin de leerlingen hun taalvaardigheid ontwikkelen.
- Maak het onderwijs contextrijk. Zorg voor betekenisvolle, authentieke en functionele taken die herkenbaar zijn voor leerlingen.
- Stimuleer interactie. (Taal)kennis bouw je op door erover te praten en te schrijven.
- Bied taalsteun. Geef (tijdelijk) hulp bij uitdagende taken door expliciete instructie, modelleren, schrijf- en spreekkaders, duidelijke voorbeelden en feedback.

Hajer & Meestringa (2020) en De Bruijne et al. (2023).

Meer aandacht voor leesvaardigheid in vo, maar winst te behalen in effectiviteit

Bij het vak Nederlands wordt veel aandacht besteed aan leesvaardigheid: ongeveer een derde van de lestijd wordt aan deze vaardigheid besteed. 30-52% van de vo-docenten die dit konden beoordelen geeft aan dat ze daar nu meer tijd aan besteden dan 5 jaar geleden; 20% geeft aan hieraan juist minder tijd te besteden. Vooral docenten in het praktijkonderwijs en op vmbo-b/k geven aan meer tijd aan leesvaardigheid te besteden (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). Leesactiviteiten die docenten inzetten bestaan bij non-fictieteksten vooral uit die activiteiten die ook in Nederlandse leestoetsen en -examens centraal staan: ze laten leerlingen vragen over de tekst beantwoorden, het doel van de tekst en/of de hoofdgedachte bepalen, en informatie opzoeken in de tekst. Veel minder vaak laten ze leerlingen hun mening geven over de tekst, de stijl of structuur van de tekst evalueren en bekritisieren, de betrouwbaarheid van de informatie in de tekst onderzoeken of aanvullende informatie over het onderwerp in andere bronnen zoeken. Dat zijn precies die activiteiten die nodig zijn voor de vaardigheid waar Nederlandse leerlingen in internationaal opzicht in achterblijven ten opzichte van hun leeftijdsgenoten (Gubbels et al., 2018).

Bovendien maken leerlingen in de gemiddelde leesles een tekst met vragen vaak als individuele ‘stillezenopdracht’ (Rooijackers et al., 2021). Leesbegrip van leerlingen wordt juist bevorderd door lezen aan te bieden in een sociale context. Bijvoorbeeld door leesteksten te verwerken in de vorm van een discussie tussen leerlingen en als docent te zorgen voor prikkelende vragen. Of door lezen met schrijven te combineren. Een te eenzijdige manier van verwerken van leesteksten maakt leerlingen misschien wel vaardig in een specifieke taak, maar leidt niet per se tot diep begrip (Houtveen et al., 2019; Rooijackers et al., 2021). In de definitieve conceptkerndoelen krijgt deze meer ontwikkelingsgerichte dan toetsgerichte uitwerking een steviger plek in het wettelijke curriculum voor de onderbouw van het vo/vso.

In mbo is taal- en vakintegratie cruciaal: opleidingsteams aan de slag

Nergens ligt de integratie van taal- en vakonderwijs zo voor de hand als in het mbo (Groot et al., 2020). Voldoende vaardigheid in lezen, schrijven en mondelinge taalvaardigheid is namelijk erg belangrijk om goed te kunnen functioneren als beroepsbeoefenaar. Kennis van het vak alleen is niet voldoende voor een verpleegkundige om te kunnen communiceren met een patiënt of voor een pedagogisch medewerker om een verslag te schrijven over een kind in de dagopvang. Bovendien moeten de studenten vakspecifieke termen kunnen gebruiken. Ook in het mbo is de praktijk weerbarstig. Mbo-docenten Nederlands geven vaak les aan studenten in verschillende sectoren en opleidingen. Dat maakt het samenwerken met vakdocenten lastig. Beroepsgerichte docenten zijn ook niet altijd zeker van hun eigen talige kennis of gaan ervan uit dat het taalniveau van studenten goed genoeg is om de lesstof te begrijpen. Opleidingsteams kunnen wel pilots organiseren waarin taal- en vakdocenten samenwerken en zo vorm geven aan taal- en vakintegratie. Als er concrete doelen worden gesteld, kunnen teams zelf evalueren of de pilot geslaagd is en indien nodig het programma bijstellen (Elbers, 2012). Daarbij kunnen besturen opleidingsteams faciliteren met scholing en tijd om taal- en vakintegratie vorm te geven.

2.1.2 Kwaliteit van het curriculum

Actualisatie kerndoelen en examenprogramma's

Kerndoelen, de referentiekaders taal en rekenen én examenprogramma's bepalen de inhoud van het curriculum voor het funderend onderwijs en liggen ten grondslag aan methoden voor de basisvaardigheden. De kerndoelen en examenprogramma's worden op dit moment geactualiseerd. Doelen, programma's en methoden zijn op zichzelf niet

voldoende voor kwalitatief goed onderwijs (Onderwijsraad, 2022). Scholen en leraren zullen deze moeten vertalen naar een gericht en betekenisvol onderwijsaanbod, dat aansluit bij de belevingswereld en ontwikkeling van hun leerlingen.

Thema-onderzoek naar curriculumbewustzijn

Het vermogen om over het curriculum beredeneerde keuzes te maken noemen we ook wel curriculumbewustzijn. Om zicht te krijgen op hoe leraren beredeneerde keuzes maken, voerden we in 2024 gesprekken met 8 bo-scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2025a).

Onderwijsbehoeften leerlingen leidend bij keuze voor aanbod

Uit de gesprekken blijkt dat er zeker sprake is van curriculumbewustzijn op de onderzochte scholen. De onderwijsbehoeften van de leerlingen zijn leidend in de afwegingen van deze scholen en leraren om keuzes te maken in hun aanbod. Bijvoorbeeld om leerstof te herhalen of te verdiepen, maar ook om te zorgen voor een passend betekenisvol aanbod. De scholen gebruiken methoden als leidraad, als bronnenboek of ontwikkelen (delen van) het curriculum zelf. Minder ervaren leraren blijven dicht bij het aanbod in een methode, terwijl ervaren leraren hun kennis van de leerlijnen, de methoden en de leerlingen meer gebruiken om de leerstof aan te passen.

De onderzochte scholen zien het maken van keuzes in het aanbod niet alleen als een individuele competentie, maar pakken dit gezamenlijk als team op. *Evidence-informed* werken blijkt niet bij alle onderzochte scholen een insteek om keuzes te maken. Wel inspireren leraren met kennis van wetenschappelijke inzichten collega's om meer *evidence-informed* te werken. Om het curriculumbewustzijn onder scholen en leraren te vergroten, hebben leraren tijd en scholing nodig om beredeneerde keuzes te kunnen maken en te onderbouwen. Het heeft meerwaarde als ze dat met elkaar als team kunnen doen (Inspectie van het Onderwijs, 2025a).

Haperingen in de aansluiting tussen voorscholen en vroegscholen

Voor een ononderbroken ontwikkeling van leerlingen is een doorgaande lijn in het (voor)schoolse onderwijsaanbod essentieel (Inspectie van het Onderwijs, 2024b) (zie ook hoofdstuk 1). Er zijn haperingen in de aansluiting tussen de voor- en vroegschool. Op ongeveer de helft van de onderzochte vroegscholen is het aanbod en de interne begeleiding van de voor- en vroegschool onvoldoende op elkaar afgestemd. In de praktijk betekent dit dat het aanbod en de bijbehorende doelen mogelijk op veel scholen onvoldoende op elkaar aansluiten.

Mogelijke hindernissen in de overgang van voorschool naar vroegschool

In de voorscholen is de pedagogische kwaliteit bij de meeste locaties in orde. De educatieve kwaliteit heeft echter op veel locaties nog extra aandacht nodig. Een verklaring kan zijn dat in de voorschool traditioneel het accent ligt op het pedagogische aspect (zorgen), in de vroegschool en verderop in het onderwijs verschuift dit naar het educatieve aspect (leren). Een echte integratie van beide aanpakken blijft een uitdaging. De grote ontwikkelingsverschillen tussen jonge kinderen maken het ook lastig om pedagogiek en didactiek in niveau, behoefte en tempo goed af te stemmen op wat kinderen nodig hebben. Een soepele overgang van voor- naar vroegschool wordt ook gehinderd doordat kinderen vanuit de voorschool uitstromen naar verschillende vroegscholen en vroegscholen dus peuters vanuit verschillende voorscholen ontvangen (Jepma & Van der Heijden, 2022).

Taalaanbod schiet tekort op een kwart van de vroegscholen

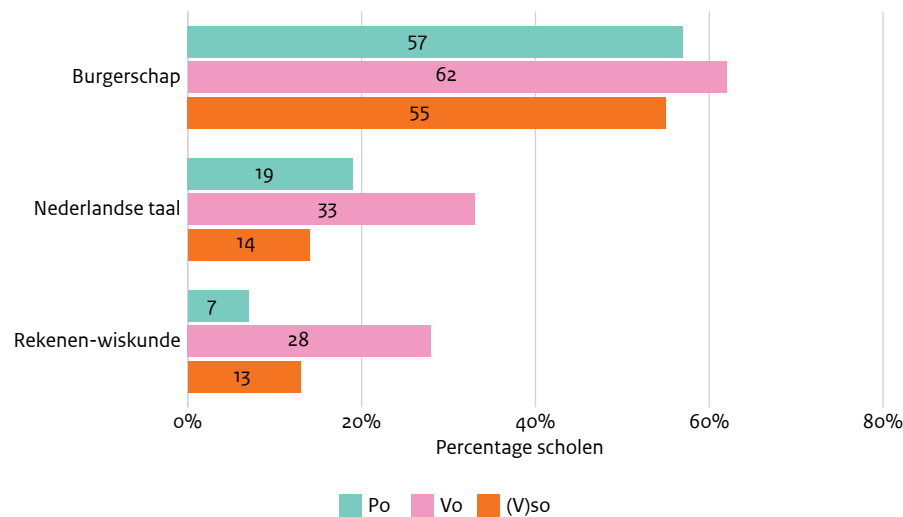
In groep 1 en 2 is op meer dan driekwart van de onderzochte vroegscholen het aanbod dat gericht is op de rekenontwikkeling, sociaal-emotionele en motorische ontwikkeling, in orde (Inspectie van het Onderwijs, 2024b) (zie ook de hoofdstukken 1 en 3). Het taalaanbod kan echter op ongeveer een kwart van de vroegscholen beter. Deze vroegscholen kunnen explicieter aandacht besteden aan de taalontwikkeling (lezen, spreken, luisteren, schrijven) binnen een betekenisvolle context. Tekorten in het taalaanbod vinden we zorgelijk, omdat een deel van de leerlingen de vroegschool instroomt met een taalontwikkelingsachterstand. In de gemeente Utrecht daalde de omvang van de woordenschat van peuters in vergelijking met de periode voor de coronapandemie (Van der Klis & Junge, 2024). Als dit ook voor de rest van Nederland geldt, dan benadrukt dit het belang van extra aandacht voor een rijk taalaanbod in de vroegschool.

Curriculum taal voldoet veelal, kan meer worden afgestemd op leerlingenpopulatie

In het schooljaar 2023-2024 onderzochten inspecteurs tijdens steekproefonderzoeken het curriculum van de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen-wiskunde (en burgerschap). We gaven geen oordeel over de nieuwe standaard Basisvaardigheden, maar gaven wel herstelopdrachten bij wettelijke tekortkomingen in het leerstofaanbod (zie ook hoofdstuk 1).

Op de meerderheid van de onderzochte scholen voldeed het aanbod Nederlandse taal aan de wettelijke eisen. Een derde van de vo-scholen kreeg een herstelopdracht (figuur 2.1.2a). In het po en (v)so was dit aanzienlijk minder. Zowel in het po als in het vo ging meer dan de helft van de herstelopdrachten voor Nederlandse taal over tekortkomingen in de mate waarin het curriculum Nederlandse taal is afgestemd op de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Dit houdt in dat scholen de kenmerken van hun leerlingenpopulatie te weinig in beeld hebben en/of de vertaalslag naar het curriculum ontbreekt. Voorbeelden hiervan zijn dat vo-scholen te weinig onderbouwd in beeld hebben dat er sprake is van een taalzwakke populatie of niet kunnen duiden waarin dat precies tot uitdrukking komt. Soms hebben scholen de kenmerken van hun leerlingen wel goed in beeld, maar is het curriculum daarop onvoldoende afgestemd. Dan is er in het aanbod Nederlandse taal bijvoorbeeld onvoldoende specifieke aandacht voor woordenschatontwikkeling, terwijl leerlingen juist op dit vlak extra aandacht nodig hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2025x).

Figuur 2.1.2a Herstelopdracht(en) voor tekortkomingen in het leerstofaanbod in het funderend onderwijs in schooljaar 2023-2024, in percentages ($n_{po}=260$, $n_{vo}=306$, $n_{(v)so}=92$)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025x)

Curriculum rekenen-wiskunde: in vo moet afstemming beter

Voor rekenen-wiskunde ontvingen scholen en afdelingen de minste herstelopdrachten. In het vo ging dit om ongeveer 28% van de scholen (figuur 2.1.2a). Net zoals bij Nederlandse taal, is er ook bij rekenen in het vo vaak een tekortkoming te zien in de mate waarin het curriculum passend is bij de leerlingenpopulatie. We zagen dan een soortgelijk beeld als voor taal: de kenmerken van de leerlingenpopulatie waren onvoldoende in beeld en/of het aanbod werd daar onvoldoende op afgestemd. In po (en (v)so was er sprake van te weinig herstelopdrachten om hier een eenduidig beeld uit af te kunnen leiden.

2.2 Resultaten taal en rekenen-wiskunde

2.2.1 Taal en rekenen-wiskunde in het po en so

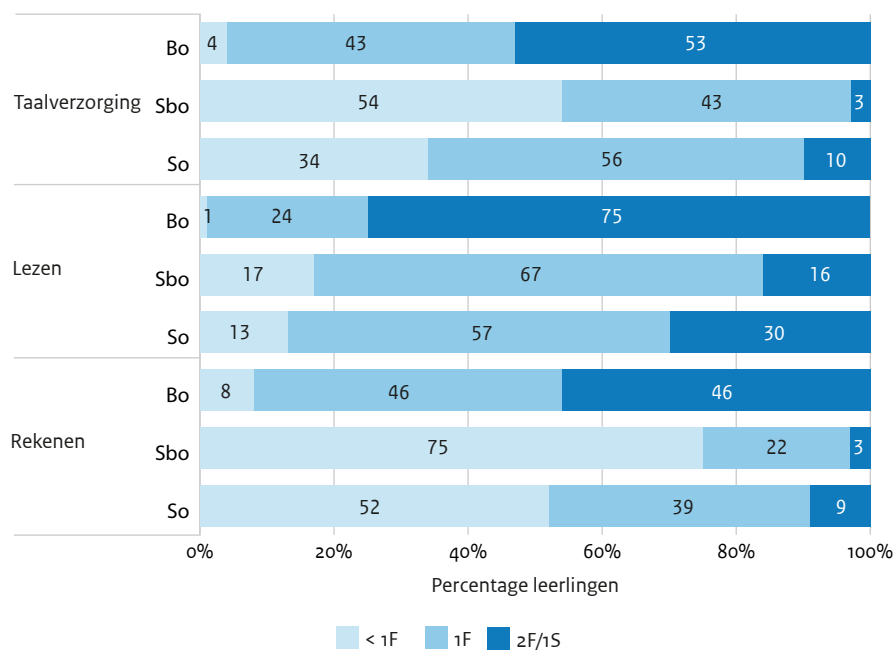
Taal: lezen gaat goed, taalverzorging wat minder

De doorstroomtoets vervangt de eindtoetsen basisonderwijs. Door de nieuwe, centrale, manier van normeren (zie ook hoofdstuk 3) is een vergelijking van resultaten met eerdere jaren niet mogelijk. Uit de doorstroomtoetsen blijkt dat 99% van de basisschoolleerlingen minstens het fundamentele niveau 1F voor lezen beheerst aan het einde van de basisschool (figuur 2.2.1a). Driekwart behaalt ook het streefniveau 2F. De meeste leerlingen (96%) beheersen aan het eind van de basisschool ook het fundamentele niveau 1F voor taalverzorging. Ruim de helft van de leerlingen behaalt streefniveau 2F bij taalverzorging (Inspectie van het Onderwijs, 2025m). De veronderstelling is dat het streefniveau 2F nodig is voor een goede start in het vmbo-t, havo en vwo. Ongeveer driekwart van de basisschoolleerlingen krijgt een definitief schooladvies voor deze vo-schooltypen (Inspectie van het Onderwijs, 2025w).

Taal: leergroei na corona grotendeels hersteld

De leergroei van leerlingen gedurende de basisschool (groep 3 tot en met 7) is voor lezen weer grotendeels op het niveau van vóór de coronapandemie (Van Vugt et al., 2024). De leergroei in 2023-2024 is zelfs hoger in het vierde schooljaar na de start van de coronapandemie dan in de periode daarvoor. Alleen in groep 6 is er nog een leervertraging te zien. Gemiddeld genomen is er bij spelling nog een lichte leervertraging. Dit geldt voor leerlingen in groep 4, 5 en 6. De groep 7-leerlingen behalen wel een grotere leergroei. Groep 6-leerlingen hebben nog het meeste last van de naweeën van de pandemie. Deze leerlingen hadden tijdens het aanvankelijk lees- en rekenonderwijs te maken met 2 scholensluitingen.

Figuur 2.2.1a Behaalde referentieniveaus van leerlingen in het laatste leerjaar (bo) of schoolverlaters (sbo/so) in schooljaar 2023-2024, in percentages ($n_{bo}=164.479$, $n_{sbo}=5.713$, $n_{so}=3.268$)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025m)

Taal: reële ambities voor het sbo

Van de so-leerlingen die de doorstroomtoets maakten, beheerst ongeveer 87% minimaal het 1F-niveau voor lezen. 30% van de leerlingen behaalt ook 2F. Voor taalverzorging is dat respectievelijk 67% en 10% (Inspectie van het Onderwijs, 2025m). Aan het einde van het sbo behaalt ongeveer 83% van de leerlingen die de doorstroomtoets maakten minstens 1F voor lezen. 16% behaalt ook het 2F-niveau. Voor taalverzorging ligt het beheersingsniveau lager: 46% behaalt ten minste 1F, 3% ook 2F (figuur 2.2.1a). Dit is voor beide taaldomeinen aanzienlijk minder dan in het bo.

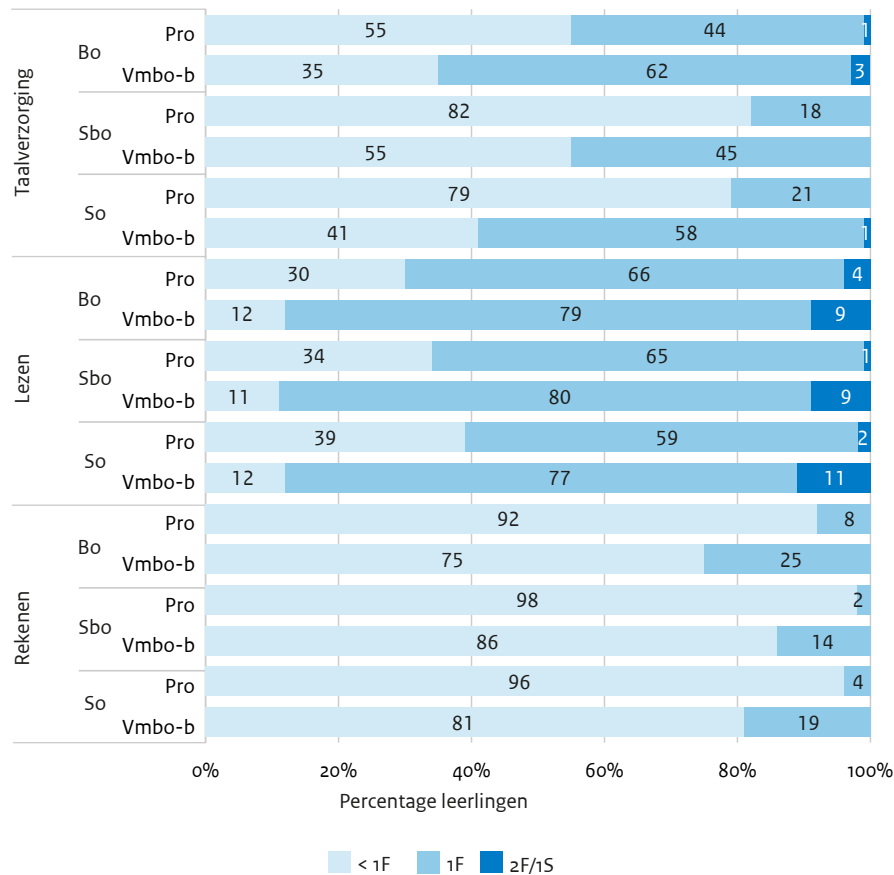
Sbo-scholen hanteren de referentieniveaus wisselend om te sturen op leerresultaten. Sommige scholen zijn hier al mee aan de slag, andere oriënteren zich nog op de mogelijkheden of vinden de referentieniveaus niet passend voor hun leerlingenpopulatie. Bijna 38% van de sbo-scholen hanteert het doelgroepenmodel (Inspectie van het Onderwijs, 2025w): een wegingskader met verschillende perspectieven. Het doelgroepenmodel ondersteunt het proces om een passende leerroute qua aanbod en aanpak voor leerlingen te kiezen. Voor sbo-leerlingen zijn hoge verwachtingen belangrijk, maar dan moet er wel sprake zijn van reële verwachtingen. Ambities voor 1F en 2F, passend bij het beoogde uitstroomniveau, of het gebruik van passende perspectieven kunnen houvast geven bij het sturen op leerresultaten (SLO, 2024). Vanwege de hoge uitstroom van sbo-leerlingen naar praktijkonderwijs en vmbo-b lijkt 65% van de leerlingen op niveau 2F in het sbo erg hoog gegrepen (Inspectie van het Onderwijs, 2025w).

Taal: veel leerlingen die uitstromen naar pro en vmbo-b beheersen basis nog niet

Leerlingen die deelnamen aan de doorstroomtoets en een definitief schooladvies praktijkonderwijs kregen, verlaten het sbo of het so vaak zonder dat zij 1F beheersen voor taal (figuur 2.2.1b). Voor leerlingen met een definitief schooladvies vmbo-b geldt dat vooral bij taalverzorging. Voor beide groepen leerlingen is in het vo aandacht nodig voor het streven naar of alsnog behalen van het 1F-niveau voor taal. Vooral bij de start in vmbo-b kan het lage niveau voor lezen en taalverzorging de aansluiting bemoeilijken. De leerlingen die uitstromen vanuit het sbo en so zijn hierbij extra kwetsbaar. Voor de leerlingen die doorstromen van het sbo naar het vo, ligt het niveau voor begrijpend lezen gemiddeld op dat van eind groep 5. Op dat niveau hebben leerlingen ervaring met eenvoudige teksten en strategieën. Begrip van schooltaal en complexere (instructie) teksten in het v(s)o is dan niet vanzelfsprekend. Bij een kennisrijk curriculum verschuift de

focus van nadruk op leesstrategieën naar ‘kennis van de wereld’. Dit lijkt effectief voor de ontwikkeling van leesbegrip voor de lange termijn (Grissmer et al., 2023).

Figuur 2.2.1b behaalde referentieniveaus van leerlingen in het laatste leerjaar (bo) of schoolverlaters (sbo/so) in schooljaar 2023-2024, uitgesplitst naar definitief schooladvies pro of vmbo-b, in percentages ($n_{bo}=3.622$, $n_{sbo}=3.485$, $n_{so}=1.139$)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025m)

Rekenen-wiskunde: meeste bo-leerlingen, maar minder sbo- en so-leerlingen, halen 1F

Als we uitgaan van de referentieniveaus, ligt het beheersingsniveau voor rekenen-wiskunde lager dan voor taal. Dit geldt zowel voor bo en sbo-leerlingen als voor so-leerlingen (figuur 2.2.1a). Aan het einde van de basisschool beheerst op de doorstroomtoets 92% van de leerlingen minstens het fundamentele niveau 1F. 46% van de bo-leerlingen behaalt het streefniveau 1S. Driekwart van de sbo-leerlingen behaalt 1F niet en 3% 1S wel. In het so ligt het niveau van de schoolverlaters wat hoger dan in het sbo: bijna de helft van de leerlingen behaalt minstens 1F en 9% 1S.

Rekenen-wiskunde: niveau stabiel

Het rekenniveau is stabiel blijkt uit peilingsonderzoek in 2023 naar rekenen-wiskunde aan het einde van het bo en sbo. Voor het eerst deed ook het so (voormalig cluster 4) mee. Het rekenniveau dat leerlingen in het laatste leerjaar van het (s)bo haalden, bleek gelijk aan dat in 2019, vóór de coronapandemie. Ruim 4 op de 5 bo-leerlingen (84%) behaalden het fundamentele niveau 1F en 33% ook het streefniveau 1S. In het sbo lag dit met respectievelijk 16% (1F) en 2% (1S) lager. De prestaties van de so-leerlingen liggen tussen die van bo- en sbo-leerlingen in: in het so behaalde 56% van de getoetste leerlingen 1F. 15% haalde 1S (Inspectie van het Onderwijs, 2024j). De peilingstoets aan het einde van het (s)bo laat lagere resultaten zien dan de doorstroomtoets. Dit kan te maken hebben met een lagere motivatie van leerlingen voor de peilingstoets (*lowstake*stoets) dan voor de eindtoets (*highstake*stoets).

Internationaal gelijk gebleven

Ook internationaal onderzoek (TIMSS) in groep 6 in 2023 wijst op een stabiel rekenniveau. Ten opzichte van 2019 bleef het Nederlandse prestatieniveau voor rekenen-wiskunde gelijk. Van de Nederlandse groep 6-leerlingen functioneert 8% op het geavanceerde rekenniveau, 44% op ten minste een hoog niveau en 98% behaalt minimaal het basisniveau. Over een langere periode (bijna 20 jaar) verandert het Nederlandse reken-niveau weinig. Van alle 58 deelnemende landen scoren voor rekenen in 2023 11 landen significant hoger en 43 landen significant lager dan Nederland (Meelissen et al., 2024).



Rekenen-wiskunde: opgaven probleemoplossen het moeilijkst

De peilingstoets bo, sbo en so bevat 4 rekendomeinen (getallen, verhoudingen, meten en meetkunde, verbanden) en opgaven voor wiskundig probleemoplossen. In het bo, sbo en so zijn de opgaven voor de rekendomeinen getallen en meten en meetkunde het best gemaakt. Opgaven over verhoudingen en verbanden maakten de leerlingen iets minder goed. De opgaven voor probleemoplossen waren gemiddeld het moeilijkst. Leerlingen van de verschillende schoolsoorten verschillen niet van elkaar in de relatieve beheersingsniveaus voor kale opgaven en contextopgaven. Leerlingen die 1F niet beheersen, maken kale opgaven echter wel wat beter dan contextopgaven (Inspectie van het Onderwijs, 2024j).

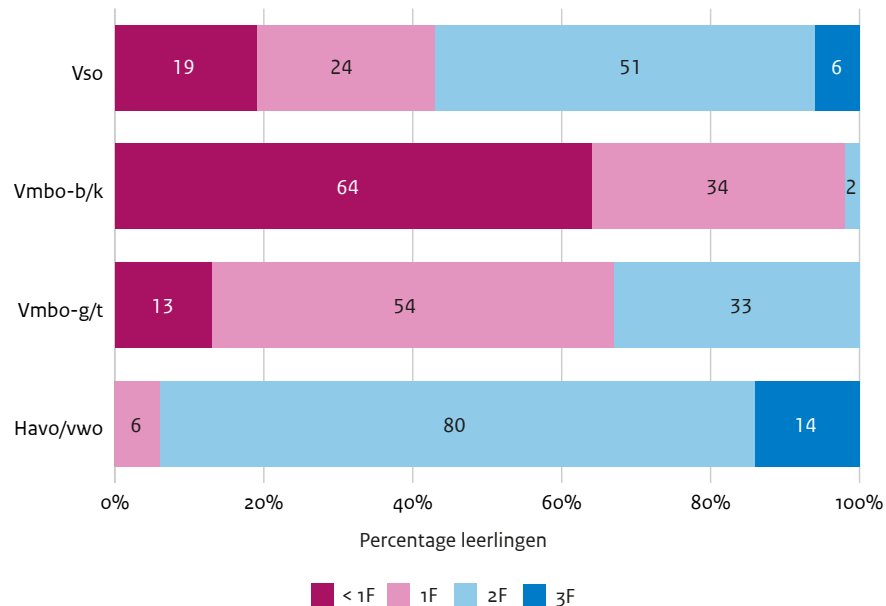
Rekenen-wiskunde: lichte leergroei tijdens basisschool

De leergroei voor rekenen-wiskunde van leerlingen gedurende de basisschool (groep 3 tot en met 7) is, in vergelijking met de periode voor de coronapandemie (2019), licht toegenomen. Vooral leerlingen van groep 4 en 7 laten een leergroei zien. Bij de leerlingen van groep 6 is er, net als bij begrijpend lezen en spelling, nog steeds sprake van een leervertraging (Van Vugt et al., 2024).

Rekenen: basale rekenvaardigheden ontbreken bij start vmbo-b

Voor rekenen geldt dat leerlingen die een definitief schooladvies pro of vmbo-b krijgen, de basisstof veelal niet beheersen (figuur 2.2.1b). Het overgrote deel van de leerlingen die de doorstroomtoets maakten en als definitief schooladvies pro kregen, behalen 1F niet. Van de leerlingen die uitstromen naar vmbo-b, beheerst 75% of meer van de leerlingen dit niveau niet. Van de bo-leerlingen met een definitief schooladvies vmbo-b/k of vmbo-k behaalt 55% respectievelijk 28% 1F niet. Voor leerlingen uit het sbo en so (ligt dit aandeel hoger (Inspectie van het Onderwijs, 2025m). Gemiddeld genomen ligt het rekenniveau van leerlingen die het sbo verlaten op eind groep 5-niveau. Kinderen kunnen eind groep 5 onder andere optellen en aftrekken tot 1.000, optellen en aftrekken met eenvoudige geldbedragen, kennen de tafels tot en met 10 en kennen de standaardmaten van millimeter tot aan kilometer. Het streven is dat alle leerlingen zichzelf uiteindelijk voldoende kunnen redden in situaties die zij tegenkomen in de samenleving en op de arbeidsmarkt die vragen om (basale) rekenvaardigheid. Als inspectie maken we ons er zorgen over dat een kwetsbare groep leerlingen uiteindelijk laaggecijferd hun schoolloopbaan beëindigt. Laaggecijferdheid is een breder probleem dan 'niet kunnen rekenen'. Het gaat ook om redeneren, problemen oplossen en het analyseren en interpreteren van getallen. Het werkt dus door in het dagelijks leven.

Figuur 2.2.2a Behaalde referentieniveaus leesvaardigheid van leerlingen in leerjaar 2 van het v(s)o in schooljaar 2023-2024, in percentages ($n_{vso}=483$, $n_{vmbo-b/k}=468$, $n_{vmbo-g/t}=736$, $n_{havo/vwo}=1.819$)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2024i)

2.2.2 Taal en rekenen in het vo en vso

Leesvaardigheid tweede leerjaar vo: vmbo-b en -k grotendeels onder 1F

In 2023 voerden we in het vo en vso peilingsonderzoek uit naar de leesvaardigheid van leerlingen aan het einde van leerjaar 2. De resultaten laten voor de vmbo-b/k-leerlingen een zorgelijk beeld zien (figuur 2.2.2a). De leesvaardigheid van 65% van deze leerlingen ligt onder 1F (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). Daarmee zijn ze onvoldoende op koers om 2 jaar later het vmbo op niveau 2F te verlaten. Juist deze leerlingen moeten taalonderwijs krijgen dat hen helpt het (vervolg)onderwijs succesvol te volgen en zich in de samenleving te redden.

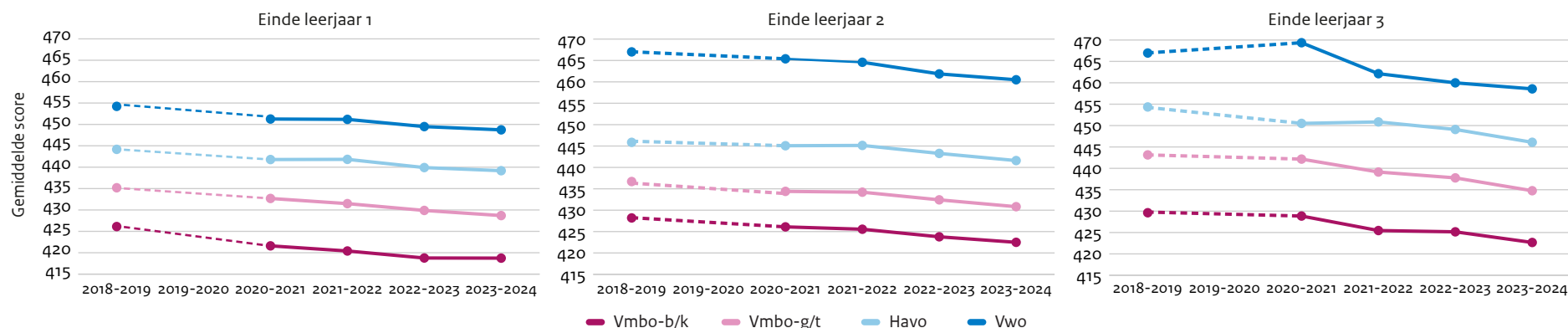
In principe komen havo-, vwo- en vmbo-g/t-leerlingen uit het po met niveau 2F. De vmbo-g/t-leerlingen behalen in de peiling voor het grootste deel 1F en voor een derde deel 2F. De leerlingen op 1F moeten binnen 2 jaar op 2F (het eindniveau) zitten. In leerjaar 2 functioneren de havo/vwo-leerlingen grotendeels op 2F (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). Deze leerlingen moeten na het tweede leerjaar nog een behoorlijke ontwikkeling doormaken om uiteindelijk in 3 jaar op niveau 3F (havo) en in 4 jaar op 4F (vwo) het vo af te sluiten.

Voor het praktijkonderwijs kunnen we op basis van het peilingsonderzoek geen uitspraken doen. Dat komt door de beperkte omvang van de steekproef. In het tweede leerjaar namen 62 leerlingen deel aan de peiling. Hiervan functioneerden 60 leerlingen onder het 1F-niveau (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). Het pro heeft een inspanningsverplichting om leerlingen toe te leiden naar 1F. Het overgrote deel van de pro-leerlingen stroomt door naar (betaalde) arbeid (rond 25%) of het vervolgonderwijs (ruim 60%) (Inspectie van het Onderwijs, 2025z). Vanuit dat oogpunt is het zeer wenselijk dat zij het pro verlaten met 1F, en bij voorkeur 2F, zodat zij zich in situaties op de arbeidsmarkt, in de maatschappij en in het vervolgonderwijs die om geletterdheid vragen, voldoende kunnen redden.

Vaardigheid lezen is in onderbouw vo hoger én lager dan eind bo

Als we de resultaten van het peilingsonderzoek in leerjaar 2 van het vo globaal vergelijken met de resultaten van de peiling naar leesvaardigheid eind (s)bo in 2021, dan scoren er naar verhouding iets meer leerlingen in het regulier vo 2F of hoger dan aan het eind van het regulier bo (vo: 56%; bo: 50%). Tegelijkertijd is het percentage leerlingen dat 1F niet behaalde ook gestegen (vo: 20%; bo: 12%). Hiervoor kunnen verschillende verklaringen zijn. Zo hebben leerlingen te maken met verschillen in aanbod tussen de bovenbouw in het bo en onderbouw in het vo (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). Een vergelijking met de resultaten op de doorstroomtoets is niet mogelijk. De doorstroomtoets is immers een zogenaamde *highstake*toets: de score hiervan bepaalt mede het basisschooladvies. De toetsen in de peilingsonderzoeken zijn *lowstake*toetsen: er zijn geen belangrijke consequenties aan verbonden voor de leerlingen. Deze factor kan bepalend zijn voor het belang dat leerlingen hechten aan een goede prestatie op de toets. Het is in elk geval zorgelijk dat de prestaties verder uiteen lijken te gaan lopen: de groep leerlingen die aan het vo begint met een taalachterstand (onder niveau 1F lezen) lijkt in het vo groter te worden.

Figuur 2.2.2b Gemiddelde vaardigheidsscores Nederlands leesvaardigheid in het vo, uitgesplitst naar toetsmoment



Bron: Seton et al. (2024)

Leesvaardigheid in onderbouw vo neemt steeds verder af

De conclusie uit het peilingsonderzoek dat leerlingen in vmbo-g/t, havo en vwo functioneren op het niveau dat past bij de schoolsoort is positief. Maar tegelijkertijd constateren we dat die vaardigheid in elk geval sinds 2018 afneemt. Dat blijkt onder meer uit gegevens uit het leerlingvolgsysteem van Cito voor het vo (figuur 2.2.2b) (Seton et al., 2024). Die laten zien dat de leesvaardigheid van de leerlingen in de onderbouw al sinds het schooljaar 2018-2019 daalt. Datzelfde geldt voor de woordenschat van de leerlingen. Ook in internationaal onderzoek (PISA) onder 15-jarigen werd een afname geconstateerd van de leesvaardigheid in vergelijking met 2015 en 2018 (Meelissen et al., 2023). De PISA-toets meet meer dan de Nederlandse toetsen hogere-ordeleesvaardigheden, zoals het reflecteren op en het evalueren van teksten. Nederlandse leerlingen presteren juist in die vaardigheden internationaal gezien slechter.

Niveau leesvaardigheid in het vso loopt uiteen

In het vso vond het peilingsonderzoek naar leesvaardigheid in leerjaar 2 plaats bij leerlingen van (voormalige) cluster 3- en (vooral) cluster 4-scholen. Het ging hier alleen om leerlingen met uitstroomprofiel vervolgonderwijs. De leesvaardigheid van leerlingen liep sterk uiteen, wat ook te verwachten is gezien de heterogene doelgroep. De meerderheid (57%) beheerst minimaal niveau 2F, maar 19% van de leerlingen

functioneert onder 1F (figuur 2.2.2a) (Inspectie van het Onderwijs, 2024i). Havo-/vwo-leerlingen waren echter oververtegenwoordigd in deze steekproef.

Examenresultaten Nederlands vooral beter voor vmbo-g/t, havo en vwo

Vmbo-g/t-, havo- en vwo-leerlingen haalden in 2023-2024 vaker een voldoende op het centraal examen (CE) Nederlands dan in 2022-2023. Minder leerlingen haalden hun diploma met een onvoldoende voor Nederlands. Bij vmbo-b en vooral -k is het beeld juist omgekeerd. Daar werden meer onvoldoendes gehaald en slaagden leerlingen vaker met een onvoldoende voor het CE Nederlands. (Inspectie van het Onderwijs, 2025z). We weten niet of het niveau van examenkandidaten hoger of lager is dan voor corona, vanwege aanpassingen in de normeringssystematiek (OCW, 2024c).

De resultaten voor lezen in de onderbouw van het vo en de resultaten op het CE Nederlands zijn moeilijk met elkaar te rijmen. Om meerdere redenen is een vergelijking lastig te maken (zie kader). Een landelijke periodieke peiling in de bovenbouw van het vo gebaseerd op de referentieniveaus zou kunnen helpen om scherper in beeld te krijgen welk deel van de leerlingen met het beoogde eindniveau (referentieniveau) uitstroomt en of dit aandeel met de tijd toe- of afneemt.

Wat zeggen de resultaten op de centrale examens over de beheersing van de referentieniveaus?

In de wet staat voor welke onderwijssoort welk eindniveau uit het referentiekader geldt. De vraag is of de resultaten op de CE's Nederlands en wiskunde in het vo inzicht kunnen geven in de beheersing van de gewenste eindniveaus door leerlingen, en in ontwikkelingen in de beheersingsgraad over de tijd.

In 2014 voerde Cito een ijkingsonderzoek uit op verzoek van het College voor Toetsen en Examens (CvTE). Het doel van dit onderzoek was om de CE's Nederlands teijken aan de referentieniveaus (Van Onna et al., 2014). De conclusie was dat het vwo-examen (4F) en het vmbo-basisexamen (2F) makkelijker waren dan het beoogde eindniveau (de norm lag te laag), en de examens voor havo en vmbo-k en -g/t moeilijker (de norm lag te hoog). Daarop is de norm voor het vwo-examen naar boven bijgesteld. Voor het vmbo-b gebeurde dat echter vrijwel niet, om te voorkomen dat te veel leerlingen in vmbo-b zouden zakken. De norm is ook niet bijgesteld voor de overige vmbo-examens en het havo-examen.

Dit ijkingsonderzoek was belangrijk om erachter te komen of de vastgestelde eindniveaus op basis van het referentiekader ongeveer overeenkwamen met de normen voor de CE's. Maar de ijking betekent nog niet dat de CE's beheersing van de referentieniveaus meten. Dit is alleen al zo omdat de referentiesets van toetsitems waarop de ijking is gebaseerd en de examens inhoudelijk van elkaar afwijken. Zo bevatten de referentiesets alleen leesopgaven, maar de CE's vaak meer dan dat. Omgekeerd omvatten de referentiesets bijvoorbeeld ook fictionele teksten, die niet in de CE's zitten. Het ijkingsonderzoek moet dan ook vooral worden beschouwd als een psychometrische toetsing van moeilijkheidsgraad. Het is om meerdere redenen lastig om de CE's te gebruiken als maat voor de beheersing van de referentieniveaus en om ontwikkelingen in de tijd te monitoren. We lichten dit hieronder toe, aan de hand van het examen Nederlands (zie ook Van den Broek et al., 2022).

- Voor alle leerwegen in het vmbo geldt hetzelfde eindniveau, namelijk 2F. Maar in het vmbo-examenprogramma zijn de eindtermen voor vmbo-b, vmbo-k en vmbo-g/t niet gelijk. Ook onderscheidt het examenprogramma de benodigde kennis en vaardigheden en complexiteit van teksten en taken. Kort gezegd: het ene vmbo-

examen bevat makkelijkere opgaven dan het andere. Bovendien betekent een voldoende op het vmbo-b-examen ook psychometrisch gezien niet dat een leerling 2F beheerst, wees het ijkingsonderzoek uit.

- Het CE Nederlands omvat niet alle taaldomeinen uit het referentiekader taal. Bovendien verschilt per schoolsoort welke taaldomeinen worden getoetst.
 - Vmbo-b en -k: luister- en kijkvaardigheid, leesvaardigheid en schrijfvaardigheid (alleen zakelijke teksten). Daarnaast, voor alle leerwegen in het vmbo: leervaardigheden voor het vak Nederlands, zoals compenserende strategieën
 - Vmbo-g/t: zoals hierboven, maar geen luister- en kijkvaardigheid
 - Havo en vwo: leesvaardigheid (zakelijke teksten). Daarnaast ook argumentatieve vaardigheden (die niet als aparte categorie in het referentiekader worden onderscheiden)
 - Dat betekent dat het lastig is om de prestaties op de CE's tussen de verschillende schoolsoorten te vergelijken.
- De CE's veranderen in de loop van de tijd.
 - Zo bevatte het CE Nederlands havo/vwo tot in 2014 nog een grote samenvattingsopdracht, maar verdween die daarna. Spel- en grammaticafouten werden niet meer meegeteld, maar vanaf 2016 weer wel (Van der Molen et al., 2019).
 - Momenteel worden er nieuwe vraagtypen geïntroduceerd in de CE's Nederlands havo en vwo. In 2024 zijn deze vragen vooral in het vwo-examen en in mindere mate in het havo-examen geïntroduceerd. Daarmee wordt beoogd tekstbegrip breder te toetsen. Deze vragen kenmerken zich door een grotere diversiteit aan teksten, meer betekenisvolle contexten en reflectie op en beoordeling van de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van teksten (zie Examenblad.nl).
 - Voor vmbo-b en -k is de afnamevorm ook veranderd in de loop van de tijd. Vanaf 2012 heeft de school de keuze voor een digitale of een papieren afname. Steeds meer scholen kozen voor de digitale versie. Vanaf 2025 is de digitale versie ook de enige reguliere afnamewijze.
- De normering kan in bijzondere omstandigheden worden aangepast. Zo is de normering in de coronaperiode tijdelijk iets minder streng geweest.

Al met al kunnen we in elk geval voor Nederlandse taal aan de hand van de resultaten op de centrale examens Nederlands niet goed vaststellen of leerlingen aan het einde van het vo de beoogde referentieniveaus taal beheersen.

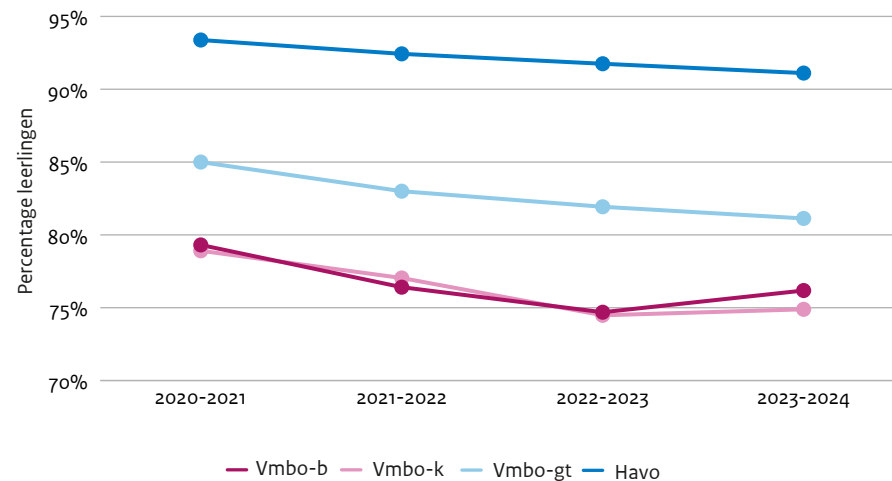
Rekenvaardigheid in onderbouw vo daalt verder

In de onderbouw van het vo is de gemiddelde rekenvaardigheid in schooljaar 2023-2024 verder afgenomen ten opzichte van 2022-2023. Dat was het geval in bijna alle schoolsoorten. Daarmee is het vaardigheidsverschil met de periode vóór corona verder toegenomen (Seton et al., 2024). In vergelijking met het beeld voor Nederlands zijn de verbanden voor rekenen-wiskunde wel minder groot.

Examenresultaten wiskunde beter dan in 2023, nog niet op niveau van vóór corona

In vergelijking met 2023 behaalden leerlingen in 2024 op bijna alle afdelingen vaker een voldoende voor het CE wiskunde. Alleen leerlingen in vmbo-g/t haalden juist iets vaker een onvoldoende. Ook het percentage leerlingen dat geslaagd is, maar met een onvoldoende voor het CE wiskunde, daalde iets of bleef gelijk voor de meeste niveaus. Het gemiddelde cijfer voor het CE wiskunde is alleen bij havo iets gedaald (DUO, 2024a). Toch is het niveau van voor corona nog niet bereikt; de gemiddelde vaardigheid in wiskunde die leerlingen nu behalen op het CE wiskunde ligt nog altijd fors lager dan vóór corona (Cito, 2024).

Figuur 2.2.2c Deelnamepercentage centraal examen wiskunde in het vo
(2023-2024: $n_{\text{vmbo-b}}=11.079$, $n_{\text{vmbo-k}}=19.499$, $n_{\text{vmbo-g/t}}=41.363$, $n_{\text{havo}}=45.859$)



Bron: DUO (2024a)

Steeds minder leerlingen doen CE wiskunde, steeds meer de rekentoets

Leerlingen die op het vmbo en de havo geen examen in wiskunde doen, moeten de rekentoets doen. Voor de rekentoets hoeft de leerling geen voldoende te behalen om het diploma te halen. Het deelnamepercentage van de rekentoets nam in de meeste schoolsoorten de afgelopen jaren toe. Vwo-leerlingen zijn verplicht examen in wiskunde te doen. Op de havo legt ongeveer 9% van de leerlingen de rekentoets af (op 3F), op het vmbo ongeveer 25% (op 2F) (Inspectie van het Onderwijs, 2025z). Tegelijkertijd neemt het percentage deelnemers aan het CE wiskunde af (figuur 2.2.2c).

Veel onvoldoendes op rekentoets

Het percentage voldoende op de rekentoets is laag (vmbo-b: 41%; vmbo-k: 57%; vmbo-g/t: 71% (alle 2F), havo: 53% (3F)) (Inspectie van het Onderwijs, 2025z). Dat deze toets niet meetelt voor het diploma, heeft wellicht een negatief effect op de motivatie van leerlingen voor de toets, het rekenonderwijs dat voorbereidt op de toets en daarmee op het resultaat. Dat meer leerlingen de rekentoets afleggen en ook vaak onvoldoendes halen, betekent wel dat een steeds groter deel van de leerlingen via de rekentoets het vo verlaat met onvoldoende rekenniveau. Vmbo'ers en havisten die doorstromen naar een mbo-opleiding krijgen daar een nieuwe kans om voldoende rekenvaardig te worden: zij krijgen rekenonderwijs en leggen verplicht een rekenexamen af dat meetelt voor het diploma. Als havisten naar het hbo doorstromen, is het afhankelijk van de opleiding of rekenen-wiskunde nog deel uitmaakt van het curriculum.

Voor de leerlingen is het belangrijk dat zij het vo verlaten op een rekenvaardigheidsniveau dat nodig is om te kunnen functioneren in maatschappij en vervolgonderwijs. Scholen moeten ervoor zorgen dat de leerlingen die geen wiskunde kiezen, tóch goed rekenonderwijs krijgen in de bovenbouw. Onze inspecteurs zien regelmatig dat dit rekenonderwijs zich beperkt tot een, soms facultatieve, voorbereiding op de rekentoets met digitale oefenprogramma's. We pleiten er ook voor dat scholen leerlingen meer stimuleren wél het vak wiskunde te kiezen, zodat zij niet al voortijdig de route naar vervolgonderwijs waarvoor wiskunde is vereist blokkeren. Besturen kunnen scholen vragen zich hierover te verantwoorden.

Schoolverschillen in deelname rekentoets

Scholen verschillen onderling in het aandeel leerlingen dat de rekentoets maakt. Zo zijn er vmbo-afdelingen die alle leerlingen laten meedoen aan de rekentoets. Hier legt dus geen enkele leerling examen af in wiskunde. Maar er zijn ook afdelingen waar geen enkele

leerling deelneemt aan de rekentoets. Over het algemeen laten vmbo-b/k-afdelingen een groter deel van de leerlingen de rekentoets doen dan vmbo-g/t-afdelingen. Ook voor de havo geldt dat er afdelingen zijn waar geen enkele leerling de rekentoets aflegt. Maar er zijn ook afdelingen waar het aandeel op 20% of hoger ligt (Inspectie van het Onderwijs, 2025z). Vanwege deze verschillen en de magere resultaten op de rekentoets roepen we scholen op om na te gaan of hun profielkeuzebeleid er wel op gericht is leerlingen maximale kansen te bieden op de langere termijn.

2.2.3 Taal en rekenen mbo

Beeld beheersing referentieniveaus mbo via centrale examens Nederlands

In het mbo worden de receptieve vaardigheden lezen en luisteren centraal geëxamineerd. De productieve vaardigheden zijn onderdeel van het instellingsexamen. Het examen Nederlandse taal 2F is verplicht voor studenten op niveau 2 en 3, 3F is verplicht voor studenten op niveau 4. Aangezien studenten in principe niveau 2F moeten beheersen aan het eind van het vmbo, zou dat betekenen dat het mbo de taak heeft het niveau voor de studenten op niveau 2 en niveau 3 te onderhouden, en studenten op niveau 4 naar 3F te laten ontwikkelen. We weten alleen niet of leerlingen aan het eind van het vmbo niveau 2F halen. Anders dan de centrale examens in het vo zijn de CE's Nederlands in het mbo wel direct gebaseerd op het referentiekader taal. Deze geven een beter beeld van de beheersing van de referentieniveaus door gediplomeerden.

Resultaten Nederlands mbo-niveau 2 licht gestegen

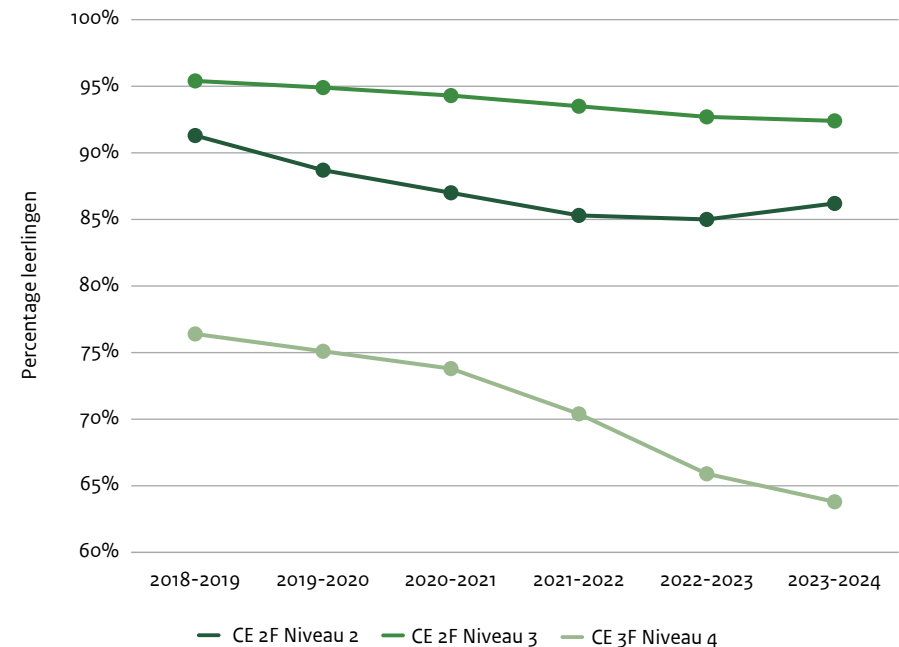
Voor het CE Nederlands 2F in 2023-2024 zijn de resultaten van niveau 2-studenten iets beter dan vorig jaar. De resultaten van niveau 3-studenten zijn iets slechter. 86% van de gediplomeerde niveau 2-studenten haalt een voldoende voor dit examen (figuur 2.2.3a). Studenten met een vooropleiding vmbo-b halen vaker een voldoende (89%) dan studenten die vanuit de entree-opleiding zijn doorgestroomd (69%). Van de gediplomeerde niveau 3-studenten haalt 92% een voldoende voor dit examen (Inspectie van het Onderwijs, 2025u).

Resultaten niveau 4 CE Nederlands 3F opnieuw gedaald

Op niveau 4 dalen de resultaten op het CE Nederlands 3F al een aantal jaar. In 2023-2024 behaalde 64% van de gediplomeerde studenten een voldoende op het CE Nederlands 3F, tegen 66% in 2022-2023 (figuur 2.2.3a). Studenten met een vmbo-b-diploma – die

bijvoorbeeld met een niveau-2-diploma al dan niet rechtstreeks zijn doorgestroomd naar niveau 4 – doen het hier aanzienlijk minder goed (36%) dan de studenten die afkomstig zijn van vmbo-k (48%) of -g/t (70%) (Inspectie van het Onderwijs, 2025u). De gediplomeerde niveau-4-studenten stromen deels door naar de arbeidsmarkt en deels door naar het hbo. Hier wordt verwacht dat deze studenten niveau 3F beheersen.

Figuur 2.2.3a Percentage studenten met een voldoende voor centraal examen Nederlands in het mbo (2023-2024: $n_{\text{niveau2}}=33.000$, $n_{\text{niveau3}}=4.422$, $n_{\text{niveau4}}=67.736$)*



*2023-2024 voorlopige cijfers.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025u)

Groot aantal niveau 2-studenten verlaat opleiding onder 2F

Niveau 2-geïmplementeerd met een voldoende voor het CE Nederlands 2F beheersen niet altijd niveau 2F. Bij dit examen wordt bij de niveau 2-studenten

namelijk cijferdifferentiatie toegepast: zij krijgen 1 cijferpunt extra, zowel voor het instellingsexamen als het CE. Deze maatregel is in 2015 ingesteld, omdat ook vmbo-b-leerlingen een extra cijferpunt kregen op het CE Nederlands. Voor een deel van de leerlingen zou het namelijk nooit mogelijk zijn om niveau 2F te behalen. Daardoor zouden te veel leerlingen en studenten zakken voor hun diploma (OCW, 2015).

Toen we in 2024 rapporteerden dat 15% van de mbo-gediplomeerden op niveau 2 niveau 2F niet beheerste, hielden we geen rekening met de cijferdifferentiatie op het mbo (Inspectie van het Onderwijs, 2024c). Maar alleen studenten die een 6,5 of hoger behalen, beheersen 2F. Studenten met een cijfer tussen de 5,5 en 6,5 beheersen 2F niet. Als we deze laatste groep meerekenen, dan ligt het percentage studenten met een niveau 2-diploma dat 2F niet behaalt veel hoger: op 33% in 2022-2023. Dat percentage nam in 2023-2024 iets af na jaren van stijging: tot 32%. Nog steeds gaat het om meer dan 10.000 studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2025u). Een deel van deze gediplomeerde mbo-2-studenten verlaat overigens het onderwijs niet en stroomt door naar een opleiding op niveau 3 of 4 en haalt daar wellicht alsnog niveau 2F.

Daarnaast is er een relatief groot aandeel studenten dat zijn niveau-2-opleiding voortijdig afbreekt en het onderwijs verlaat. In 2022-2023 waren dat er bijna 12.000 (Inspectie van het Onderwijs, 2025u). We weten niet welk taalniveau deze studenten beheersen. Als we ervan uitgaan dat ook deze studenten niveau 2F niet beheersen, betekent dit dat in 2022-2023 ruim 22.000 studenten de niveau 2-opleiding verlieten onder het fundamentele taalniveau dat nodig is om goed te kunnen functioneren in het vervolgonderwijs, de samenleving en de arbeidsmarkt.

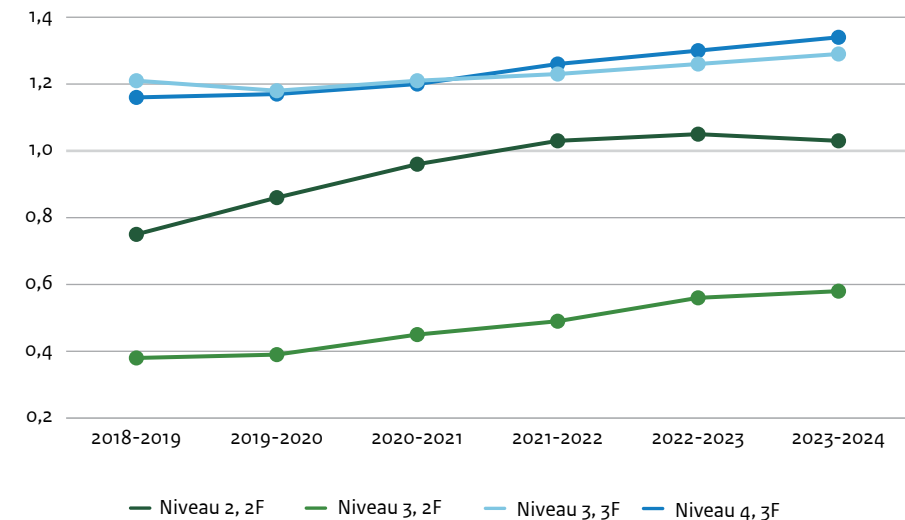
Op niveau 3 wordt geen cijferdifferentiatie toegepast; de eisen voor een voldoende zijn voor dit niveau strenger. Maar niveau-2-studenten die doorstromen naar niveau 3 hoeven niet aan deze eisen te voldoen; hun resultaat met cijferdifferentiatie van niveau 2 blijft geldig voor hun diploma op niveau 3, als ze vrijstelling krijgen voor 2F. Die vrijstelling krijgen niveau-2-gediplomeerden bij het cijfer 5,0 voor Nederlands 2F. Dat betekent dat studenten die doorstromen vanuit niveau 2 ook hun diploma op niveau 3 kunnen halen als ze ver onder niveau 2F zitten. Als zij doorstromen naar niveau 4, kunnen zij geen vrijstelling krijgen. Op niveau 4 moeten zij examens doen op niveau 3F.

Grote verschillen resultaten instellingsexamens en centrale examens

Al jaren verschilt het resultaat voor Nederlands tussen het CE en het instellingsexamen. Het percentage voldoende voor het instellingsexamen op alle niveaus schommelt de afgelopen 5 jaar tussen de 96% en 98%. Het is ook opmerkelijk dat daar waar de resultaten op de CE's daalden, de resultaten op de instellingsexamens dat niet of nauwelijks deden. Die bleven ongeveer stabiel of daalden iets. De verschillen werden dus groter (figuur 2.2.3b). Natuurlijk toetsen de instellingsexamens andere taaldomeinen dan lezen en luisteren. Maar de relatie tussen lees- en schrijfvaardigheid valt in elk geval op. Bovendien zijn de verschillen in het vo, waar de verdeling van taaldomeinen over CE en schoolexamens vergelijkbaar is, ook niet zo groot. We roepen besturen en opleidingen dan ook op bij zichzelf te bekijken hoe dit kan.

Figuur 2.2.3b Gemiddeld verschil tussen resultaat instellingsexamen en centraal examen

Nederlands (n_{niveau2,2F}=33.000, n_{niveau3,2F}=28.489 n_{niveau3,3F}=4.422, n_{niveau4,3F}=67.736)*



*2023-2024 voorlopige cijfers.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025u)

Nieuwe rekeneisen hebben mogelijk effect op resultaten Nederlands

Sinds 1 augustus 2022 wordt rekenen in het mbo geëxamineerd in het instellingsexamen. Het resultaat telt vanaf die datum ook mee voor het diploma. Inmiddels haalden vooral studenten op de meestal tweejarige niveau-2-opleiding een resultaat voor het rekenexamen. Met dit rekenexamen zijn ook de diploma-eisen voor het eindcijfer voor Nederlandse taal in het mbo-examen verscherpt. Alleen als een student voor rekenen een 6 of hoger haalt, mag Nederlandse taal worden afgesloten met een 5. Anders moet het cijfer voor Nederlands minimaal een 6 zijn. Mogelijk is er een verband met het weer gestegen percentage voldoende op het CE Nederlands 2F voor niveau 2.

2.2.4 Taal en rekenen volwassenen

Nederlandse volwassen doen het in internationaal opzicht goed

Uit internationaal onderzoek (PIAAC) naar de taalvaardigheid, rekenvaardigheid en probleemoplossend vermogen blijkt dat Nederlandse volwassenen (16-65-jarigen) het in internationaal opzicht goed doen. Op alle kernvaardigheden scoort Nederland significant beter dan het gemiddelde van OESO-landen (Buisman et al., 2024). Ook heeft Nederland een relatief klein percentage volwassenen dat op het laagste niveau van taal- en rekenvaardigheid presteert (en lage basisvaardigheden heeft) en een relatief hoog percentage dat het hoogste niveau van taal- en rekenvaardigheid behaalt. Nederlandse jongeren (16-24-jarigen) presteren ook goed vergeleken met jongeren in andere landen.

Vragen bij houdbaarheid resultaten taal volwassenen

De resultaten bij volwassenen vallen op: de resultaten voor taalvaardigheid dalen bij Nederlandse leerlingen van groep 6 van het bo en bij jongeren van 15 jaar in andere internationale onderzoeken (Swart et al., 2023; Meelissen et al., 2023) en in nationale onderzoeken. De verschillende onderzoeken zijn moeilijk te vergelijken, omdat leesvaardigheid in PIAAC op een andere manier werd vertaald in toetsopgaven dan in de andere toetsen. We moeten er wel rekening mee houden dat ook het niveau van de Nederlandse volwassenen uiteindelijk zal dalen als de huidige vo-leerlingen en mbo-studenten een groter deel gaan uitmaken van de groep volwassenen. In PIAAC is al een licht dalende trend geconstateerd van het gemiddelde taalvaardigheidsniveau van volwassenen in vergelijking met 10 jaar geleden (Buisman et al., 2024). De rekenvaardigheid nam wel iets toe.

2,2 miljoen Nederlanders tussen 16 en 65 zijn laaggeletterd en/of laaggecijferd

De groep laaggeletterden en laaggecijferden in ons land is groot. 1,8 miljoen mensen tussen de 16 en 65 jaar zijn laaggeletterd. Ongeveer evenveel mensen zijn laaggecijferd. Samen vormen zij een groep van 2,2 miljoen mensen. Het behaalde onderwijsniveau is een belangrijke voorspeller van het risico op laaggeletterdheid en laaggecijferdheid. 30% van de volwassenen met alleen een vmbo-diploma en 25% van de volwassenen met een mbo-diploma op niveau 1 of 2 heeft een lage taalvaardigheid (Buisman et al., 2024).

Effectieve infrastructuur voor taalonderwijs volwassenen nodig

Naast financiering vanuit de Wet educatie en beroepsonderwijs zijn er andere regelingen en subsidies die ervoor zorgen dat de groep laaggeletterden en laaggecijferden een betere plek in de samenleving en op de arbeidsmarkt kan krijgen. Het scholingsaanbod omvat formele en niet-formele leertrajecten. Er zijn relatief weinig trajecten waarbij de deelnemers zowel basisvaardigheden als een beroep kunnen leren. In een onderzoek onder 12.500 deelnemers zegt een meerderheid van de respondenten dat de scholing betere basisvaardigheden oplevert, meer grip op hun financiën, een betere gezondheid en dat zij hun kinderen beter kunnen opvoeden. Een deel van de bevroegden geeft aan een betere positie op de arbeidsmarkt te hebben gekregen. Maar de trajecten sluiten te weinig aan op het beroepsonderwijs. Hierdoor is de doorstroom naar een beroepsopleiding die leidt tot een startkwalificatie nog klein. Als gevolg hiervan krijgt een grote groep niet de kans om een passende, duurzame, plek op de arbeidsmarkt te vinden of een vervolgopleiding te volgen (De Greef & De Haan, 2024). Om de laaggeletterdheid in Nederland te verminderen, is een effectievere infrastructuur voor taalonderwijs voor volwassenen noodzakelijk: een infrastructuur waarin meer laaggeletterden een opleiding kunnen volgen, meer deelnemers een diploma kunnen ontvangen en daardoor ook vaker kunnen doorstromen naar een mbo-opleiding.

2.2.5 Resultaten in perspectief

Beperkt beeld beheersing basisvaardigheden

De resultaten van de doorstroomtoets en de CE's geven een beperkt beeld van de werkelijke beheersing van de basisvaardigheden. Deze toetsen en examens richten zich namelijk op slechts een deel van de (kern)doelen, eindtermen en domeinen uit het referentiekader taal en rekenen (Onderwijsraad, 2022). Vaak gaat het om delen van het curriculum die makkelijker te meten zijn: leesvaardigheid, spelling, grammatica

en rekenen. Moeilijker meetbare vaardigheden als mondelinge taalvaardigheid en schrijfvaardigheid worden minder systematisch gevolgd en krijgen minder aandacht in het publieke debat. De focus in toetsing en examinering op de makkelijk meetbare vaardigheden kan van invloed zijn op het onderwijsleerproces. Het risico is dat andere taaldomeinen een minder belangrijke plek krijgen in het curriculum. Het zich schriftelijk en mondeling goed kunnen uitdrukken zijn echter belangrijke vaardigheden voor het doorlopen van het hele curriculum en voor het vervolgonderwijs, de beroepsuitoefening en deelname aan de maatschappij. Bovendien werkt het verkaveling van de taaldomeinen in de hand en draagt het niet bij aan een geïntegreerd aanbod van de verschillende taaldomeinen in communicatief relevante leertaken.

Risico op versmalling onderwijs onderwijsaanbod

Ook de manier van toetsing heeft mogelijk gevolgen voor het onderwijs. De toetsen die worden gebruikt om de leesvaardigheid te meten – CE's en methode-onafhankelijke toetsen – bevatten over het algemeen gesloten vragen bij op zichzelf staande teksten. In deze toetsen moeten leerlingen en studenten vaak de hoofdgedachte van een tekst bepalen en de betekenis van woorden en zinnen afleiden. Hogere-ordevaardigheden, zoals het evalueren van de tekst, zijn lastiger te bevragen in een toets. Maar deze vaardigheden zijn wél essentieel voor diep begrip (Houtveen et al., 2019). CE's, de doorstroomtoets en leerlingvolgsysteemtoetsen zijn daarom te beperkt om als uitgangspunt te nemen bij het vormgeven van het leerstofaanbod. Scholen en opleidingen moeten uitkijken dat zij het aanbod niet versmallen tot een eenzijdige voorbereiding op deze toetsen en examens. Zij kunnen ook andere toetsvormen hanteren, die een breder bereik hebben. Zeker vo-scholen kunnen in de schoolexamens meer variatie aanbrengen in toetsvormen dan we tot nu toe zien (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Andersom geldt ook dat toetsen en examens met een rijkere inhoud en gevarieerdere toetsvormen een positieve weerslag kunnen hebben op het onderwijs. De huidige actualisatie van de examenprogramma's in het vo, inclusief de CE's, en advisering over nieuwe taaleisen en passende examinering in het mbo bieden daarvoor volop kansen.

2.3 Burgerschap

Opzet en kwaliteit burgerschapsonderwijs vragen verbetering

Bevordering van burgerschap is een belangrijke taak van scholen en een van de basisvaardigheden, naast taal en rekenen. Scholen krijgen vooralsnog geen oordeel voor de standaard Basisvaardigheden waarmee we naar het aanbod kijken. Inspecteurs gingen tijdens de steekproefonderzoeken in het schooljaar 2023-2024 wel na of scholen genoeg invulling gaven aan de wettelijke opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale cohesie (zie ook hoofdstuk 1). Waar scholen niet voldeden aan de wettelijke eisen voor bevordering van burgerschap, gaf de inspectie herstelopdrachten. Deze scholen moeten alsnog het onderwijs in overeenstemming met de wettelijke eisen brengen. Op meer dan de helft van de onderzochte scholen in het funderend onderwijs gaf de inspectie herstelopdrachten voor het burgerschapsonderwijs (figuur 2.1.2a) (Inspectie van het Onderwijs, 2025x). Dit betekent niet dat burgerschap onvoldoende aandacht krijgt op scholen, maar dat de opzet en kwaliteit van het onderwijs om verbetering vragen.

Burgerschapsonderwijs nog onvoldoende doelgericht en samenhangend

Schoolleiders in het funderend onderwijs geven aan dat bevordering van burgerschap invulling krijgt als onderdeel van of in samenhang met andere vakken. Zo is vaak sprake van combinaties met zaakvakken zoals geschiedenis en aardrijkskunde en/of godsdienst en levensbeschouwing. Ook gebruiken zij gastlessen, projectweken of excursies (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). Maar op veel scholen die een herstelopdracht kregen, ontbreken concrete leerdoelen en/of een samenhangende opbouw van het curriculum. Inspecteurs zien dat scholen het niet altijd makkelijk vinden om invulling te geven aan een samenhangend curriculum. Ook valt op dat de noodzaak daartoe breekt met de traditie waarin het accent lag op het aanbieden van losse activiteiten, die vaak waren ingegeven door een globaal idee van waar het bij burgerschap om ging. Van het gericht nastreven van heldere leerdoelen was lange tijd weinig sprake.



Afstemming onderwijs op leerlingenpopulatie is van belang

Voor adequaat onderwijs is de afstemming op de leerlingenpopulatie ook belangrijk. Dat geldt ook voor burgerschap. Hier kunnen sociale en maatschappelijke competenties namelijk alleen worden bevorderd via een voor leerlingen herkenbare vertaling naar de wereld waarin zij leven. Dat betekent afstemming op de sociale context waarin leerlingen opgroeien, en wat ze daar horen en zien, op de maatschappelijke actualiteit en op de kwesties die voor hen belangrijk zijn. Daarbij kan sprake zijn van risico's – denk bijvoorbeeld aan een leefomgeving waarin vooroordelen, discriminatie of wantrouwen de boventoon voeren – die aandacht vragen. De inspectie merkt dat deze afstemming op veel scholen nog te weinig voorkomt.

Verbetering burgerschapsonderwijs lastig voor scholen

De inspectie constateert al lange tijd dat bevordering van burgerschap in de praktijk weliswaar aandacht krijgt, maar dat de invulling daarvan afhankelijk is van het belang dat individuele leraren daaraan hechten. Inspecteurs merken dat leraren het lastig vinden om concrete leerdoelen te formuleren en vooral denken vanuit lesactiviteiten. Ook het verkrijgen van overzicht van de activiteiten waarvan al sprake is en het aanbrengen van samenhang is lastig. Vaak is er geen bredere, samenhangende en binnen de school verankerde benadering daarvoor. Daarbij speelt soms ook de beperkte expertise die binnen een school beschikbaar is een rol. Om tot een samenhangende, geborgde aanpak te komen is samenwerking tussen besturen en scholen nodig.

Perspectief op burgerschapsonderwijs

Dat burgerschap voor zowel leerlingen als samenleving onmisbaar is, hoeft geen betoog. Vraagstukken als duurzaamheid of migratie, of zich verdiepende maatschappelijke scheidslijnen of afnemend vertrouwen in de overheid, zetten de levenskansen van mensen onder druk, net als het sociale weefsel dat nodig is om vreedzaam te kunnen samenleven. Debatten over integratie, xenofobie, antisemitisme en islamofobie laten zien dat sociale cohesie niet vanzelfsprekend is. Scholen kunnen dergelijke maatschappelijke problemen niet oplossen. Maar er wordt van het onderwijs wel een bijdrage gevraagd. Dit brengt ook voor de overheid verantwoordelijkheden met zich mee. Het gaat dan om steun en voorbeeldgedrag van de overheid. En om een toereikende inrichting van de ondersteuning die scholen nodig hebben voor de verdere ontwikkeling van burgerschapsonderwijs.

2.4 Digitale geletterdheid

Prestaties digitale geletterdheid einde vo voor het eerst gepeild

Digitale geletterdheid wordt steeds belangrijker. Hiervoor zijn inmiddels concept-kerndoelen opgesteld. In 2021/2022 werd het niveau van digitale geletterdheid voor het eerst gepeild aan het einde van de basisschool (Inspectie van het Onderwijs, 2024h). Er zijn geen prestatiestandaarden waarmee we de prestaties van leerlingen kunnen vergelijken. Van de in deze peiling meegenomen kenmerken, hangen de prestaties op het gebied van digitale geletterdheid enkel samen met de kenmerken van leerlingen zelf. We vinden de sterkste samenhang met het voorlopig schooladvies. Zo zijn leerlingen met een vwo-advies gemiddeld hoger digitaal geletterd dan leerlingen met een advies voor vmbo-k.

Zorgelijk niveau digitale geletterdheid vo-leerlingen leerjaar 2

In internationaal onderzoek behalen leerlingen uit leerjaar 2 in het vo voor computer- en informatiegeletterdheid gemiddeld een niveau dat overeenkomt met niveau 1. Maar niveau 2 wordt gezien als het basisoniveau om effectief deel te kunnen nemen aan een digitale maatschappij. De Nederlandse leerlingen beheersen gemiddeld slechts de (elementaire) vaardigheden om met computers om te gaan en om digitale informatie te kunnen opzoeken, beoordelen en produceren. Internationaal gezien scoort Nederland onder het ICILS-gemiddelde. De ICILS-landen bestaan voornamelijk uit Europese (OESO)-landen (Krepel et al., 2024).

Digitale geletterdheid is belangrijk, maar krijgt weinig aandacht

Bijna alle schoolleiders en zo'n driekwart van de leerkrachten onderschrijven volgens de collega's op hun school het belang van aandacht voor digitale geletterdheid in het vo (Inspectie van het Onderwijs, 2024h). Leerkrachten en schoolleiders op de meeste scholen hebben enige of een duidelijke mening over of visie op de rol van digitale geletterdheid in het onderwijs. Desondanks implementeerde bijna de helft van de scholen hun visie nog niet of nauwelijks in schoolbeleid of concrete activiteiten. Dit beeld geldt ook voor het vo (Krepel et al., 2024): schoolleiders daar vinden het aanleren van digitale geletterdheid belangrijk voor de onderwijsresultaten. Maar ook in het vo wordt er in de klas volgens leraren en leerlingen relatief weinig aandacht besteed aan digitale geletterdheid. Nederland wijkt met de geringe aandacht voor digitale geletterdheid negatief af van andere landen.



HOOFDSTUK 3

Kansengelijkheid en schoolloopbanen

Hoofdpijnen	62
3.1 Kansengelijkheid	64
3.2 Nieuwkomers	69
3.3 Schoolloopbanen	70
3.4 Regionale aansluiting onderwijs op arbeidsmarkt	74
3.5 Enkele basisvoorwaarden voor kansengelijkheid	75



Hoofdlijnen

Gelijke kansen zijn belangrijk. Want iedere leerling en student verdient de mogelijkheid om de best passende route door het onderwijs te volgen. Daarmee komen talenten optimaal tot bloei.

Ongelijke kansen hardnekkig

Leerlingen die gelijk geschikt zijn, krijgen niet altijd gelijke kansen op verschillende selectie- en schakelmomenten tijdens de schoolloopbaan. Deze verschillen zijn hardnekkig. Dat heeft onder meer te maken met het ontbreken of niet optimaal benutten van randvoorwaarden vanaf de jongste leeftijd en tijdens de gehele schoolloopbaan. Specifiek beleid dat zich richt op het vergroten van kansen draagt eraan bij dat leerlingen en studenten meer mogelijkheden hebben om het onderwijs te verlaten met een diploma dat past bij hun leerpotentieel.

Kansengelijkheid beperkt zich niet tot de school en instelling. Ook bij stages en de overgang naar de arbeidsmarkt kunnen er voor bepaalde groepen drempels zijn. Een schoolloopbaan hoeft niet te stoppen bij de eerste stap naar de arbeidsmarkt, maar kan ook later worden voortgezet en daarmee extra kansen bieden.

De toegang tot voorschoolse educatie kan beter

Als we willen dat kinderen vanaf de vroegste levensjaren een kansrijke start maken, dan moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Zo moet de toegang tot en het bereik van de voorschoolse educatie worden verhoogd, zodat alle doelgroepkinderen kunnen deelnemen aan voorschoolse educatie. Ook moet er meer aandacht komen voor duidelijke afspraken en concrete doelen tussen gemeenten en ketenpartijen. Investeringsom de kwaliteit op peil te brengen, dragen bij aan een kansrijke start voor kinderen op jonge leeftijd.

Tijd nodig om verschillen tussen doorstroomtoetsen te duiden

In 2024 is voor het eerst de doorstroomtoets in het primair onderwijs (po) en speciaal onderwijs (so) afgenomen. Deze toetsen hebben een centrale normering. Het streven is daarbij om leerlingen met gelijke prestaties gelijk te beoordelen en daarmee de kans op

een gelijk advies te geven. Hoewel de resultaten dit jaar, vanwege de centrale normering, onderling beter vergelijkbaar zijn dan voorgaande jaren, is niet duidelijk waardoor verschillen in resultaten tussen de doorstroomtoetsen worden veroorzaakt. Dit geeft onrust, wat niet in het belang is van leerlingen, ouders en scholen.

Aanbod samenwerkingsverband is niet altijd volledig

Niet ieder samenwerkingsverband heeft een volledig aanbod aan voorzieningen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so). Als de voorzieningen er al zijn, gaat het vaak om kleinere scholen die niet altijd een volledig aanbod aan schoolsoorten of profielen bieden. Dit kan ervoor zorgen dat leerlingen die niet willen of kunnen reizen minder vaak een passende plek hebben, of eindexamen doen in een andere richting dan ze eigenlijk willen. Schoolse voorzieningen dichtbij zorgen voor minder stress bij kinderen met een ondersteuningsbehoefte. Meer samenwerking met het regulier onderwijs kan hiervoor oplossingen bieden.

Voordeel van vroege of late selectie verschilt tussen groepen leerlingen

Brede of heterogene brugklassen verhogen de mobiliteit van leerlingen tussen schoolsoorten. Sommige leerlingen lijken meer gebaat te zijn bij late selectie, andere leerlingen meer bij vroege selectie. Scholen moeten daarom weloverwogen keuzes maken als ze leerlingen plaatsen in het voortgezet onderwijs (vo) en kiezen voor homogene of juist heterogene brugklassen. Daarbij helpt het als homogene en heterogene brugklassen op scholen naast elkaar bestaan, zodat leerlingen relatief eenvoudig van richting kunnen wisselen. Dat maakt dat ze beter kunnen worden geplaatst in de richting die bij hun ambities past.

Onderwijs aan nieuwkomers moet beter

Door toename van het aantal nieuwkomers staat de toegankelijkheid van het nieuwkomersonderwijs steeds meer onder druk. De Nederlandse Staat waarborgt op dit moment niet het recht op onderwijs voor nieuwkomersleerlingen op wachtlijsten. Daarnaast staat de wetgeving voor tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen afwijkingen toe waar het gaat om leerstofaanbod, bevoegdheden van docenten en de onderwijstijd. Hierdoor is de kwaliteit van nieuwkomersonderwijs niet gegarandeerd en is het recht op onderwijs voor nieuwkomers niet gewaarborgd. Dit is nadelig voor de taalvaardigheid van nieuwkomers en hun kansen op doorstroom naar passende posities in het onderwijs en op de arbeidsmarkt.



Stapelen is voor veel studenten een belangrijke route

Veel leerlingen in het vo, middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en hoger onderwijs (ho) stapelen diploma's tijdens hun onderwijsloopbaan. Dit is een belangrijke karakteristiek van ons stelsel. In het hoger beroepsonderwijs (hbo) hebben stapelaars uit het mbo en havisten dezelfde kans om binnen de nominale studieduur met uitloop van 1 jaar hun diploma te behalen. De route naar een masterdiploma in het wetenschappelijk onderwijs (wo) pakt voor stapelaars zelfs beter uit dan voor niet-stapelaars. Stapelen binnen het vo en naar de wo-bachelor geeft gemiddeld genomen een minder goed resultaat. Stapelaars komen relatief vaak uit groepen met een achterstandspositie. Binnen hun groep zijn stapelaars mogelijk de studenten met het grootste potentieel en de sterkste motivatie. Voor hen is stapelen een belangrijke optie om uiteindelijk het best passende onderwijsniveau te bereiken.

Universiteiten worstelen met toelating hbo'ers

Studenten met een hbo-bachelordiploma kunnen vaak via een schakeltraject doorstromen naar een wo-master. Maar universiteiten bieden deze studenten niet altijd deze mogelijkheid. Volgens sommige universiteiten lijkt het onderwijssysteem met een duidelijke beroepskolom naar het hbo te botsen met het bachelor/master-gedachtegoed waarbij hbo en wo uitwisselbaar zijn. Hbo'ers hebben volgens de wet de vereiste vooropleiding voor de wo-master en verdienen daarom de kans om op individuele basis beoordeeld te worden op toelating, en daarvoor een schakeltraject te volgen. Als dit voor bepaalde wo-masteropleidingen niet reëel is, moet dit in de wet worden aangepast; op dit punt lijkt de wet namelijk niet uitvoerbaar.

Selectie in het ho versterkt homogene populatie

Ho-opleidingen met een numerus fixus zijn homogener van samenstelling dan andere ho-opleidingen. Het gebruik van selectiecriteria is bedoeld om studiesucces zo goed mogelijk te voorspellen. Maar deze criteria hebben deels ook te maken met andere kenmerken van kandidaten. Kandidaten met bijvoorbeeld ouders uit lagere inkomensgroepen of ouders zonder ho-diploma worden relatief minder vaak geselecteerd. Zij halen gemiddeld lagere cijfers op het vo-examen. Hogescholen en universiteiten moeten overwegen of de voorspellende waarde voor studiesucces van vo-cijfers bij selectie voor numerus fixusopleidingen opweegt tegen de instandhouding van al eerder ontstane kansenverschillen.

Aanbevelingen

- ✓ Gemeenten: zorg voor voldoende aanbod en bereik in de voorschoolse educatie, zodat alle kinderen al op vroege leeftijd een kansrijke start kunnen maken.
- ✓ Vo-scholen: zorg dat leerlingen in de onderbouw goed begeleid en gevolgd worden, zodat zij op het passende niveau blijven of komen.
- ✓ Overheid: zorg dat de positie van leerlingen met een schooladvies praktijkonderwijs wordt verduidelijkt. Investeer in uitleg en/of pas regelgeving hier verder op aan.
- ✓ Samenwerkingsverbanden: geef invulling aan de wettelijke verplichting voor zorg voor een thuisnabij aanbod voor alle samenwerkingsregio's. Hiermee kunnen leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs of in het regulier onderwijs met extra ondersteuning het niveau en de richting volgen waar ze het meest tot bloei komen.
- ✓ Overheid: waarborg het recht op onderwijs voor alle nieuwkomers en garandeer ook dat dit onderwijs kwalitatief voldoende is, zodat zij later in overeenstemming met hun capaciteiten kunnen deelnemen aan de samenleving. Niet alleen bij het nieuwkomersonderwijs, maar ook bij doorstroom naar regulier vo of vervolgonderwijs.
- ✓ Ho-opleidingen: weeg selectiecriteria onderbouwd af. Criteria die studiesucces goed voorspellen – zoals behaalde cijfers in het vo – kunnen de eerder ontstane ongelijkheid in stand houden.

3.1 Kansengelijkheid

De inspectie verstaat onder kansengelijkheid dat leerlingen en studenten bij gelijke geschiktheid dezelfde ontplooiingskansen krijgen. Dat betekent dat ze gelijk worden behandeld (zie ook OECD, 2024b). Soms is ook ongelijke behandeling nodig om leerlingen naar een gelijk basisniveau te brengen. Dit basisniveau biedt leerlingen de kans zichzelf verder te ontwikkelen (Elffers, 2022). Leerlingen hebben een basisniveau nodig om zich staande te houden in de maatschappij. Dat betekent dat zij na het onderwijs in voldoende mate kunnen lezen, schrijven en rekenen en burgerschapsvaardigheden beheersen. Ons toezicht richt zich op de inspanningen voor het bieden van gelijke kansen.

3.1.1 Kansengelijkheid tussen groepen leerlingen

Hardnekkige verschillen tussen groepen leerlingen en studenten

Gelijk geschikte leerlingen hebben niet altijd gelijke kansen op verschillende selectie- en schakelmomenten tijdens de schoolloopbaan. Verschillende factoren spelen een rol bij de ontplooiingskansen in het onderwijs. Bijvoorbeeld: het geslacht, het geboorteland en dat van de ouders, de omstandigheden waarin leerlingen opgroeien, of ze speciaal of regulier onderwijs volgen en de regio waarin hun school staat (Inspectie van het Onderwijs, 2024c). De kansenverschillen tussen groepen leerlingen en studenten zijn hardnekkig en dit jaar niet veel anders dan voorheen. Hieronder lichten we een aantal voorbeelden toe.

Inkomensverschillen zorgen voor verschillen in ontwikkeling in funderend onderwijs

Volgens leerkrachten in groep 5 vormt een financieel stressvolle thuissituatie de grootste belemmering om het leerpotentieel van leerlingen te ontplooiën (Ter Weel et al., 2023). Daarbij komt dat het funderend onderwijs vaak extra kosten met zich meebrengt. Er is een vrijwillige ouderbijdrage of nog een bijdrage daarbovenop voor excursies, andere buitenschoolse activiteiten of een laptop. Dit is nadelig voor leerlingen en studenten met ouders uit lagere inkomensgroepen. Vaak zijn er mogelijkheden voor financiële compensatie. Maar niet iedereen is daarvan op de hoogte en informatie hierover is niet altijd goed te vinden (Inspectie van het Onderwijs, 2023e).

Meer uitval van mbo'ers met ouders met een laag inkomen

Het aandeel mbo-studenten in de beroepsopleidende leerweg (bol) dat 1 of 2 jaar na de start van de opleiding uitvalt of wisselt van niveau, hangt samen met het inkomen van hun ouders. Bij niveau 2-, 3- en 4-opleidingen verschilt het aandeel uitvallers of afstromers tussen studenten met de minstverdienende ouders (20% laagste inkomensgroep) en studenten met de meestverdienende ouders (20% hoogste inkomensgroep). Zo was na de start in 2020-2021 onder studenten bij niveau 3-opleidingen met de minstverdienende ouders het percentage uitval of wisseling naar niveau 2 na 1 jaar 16%, terwijl dit voor studenten met de meestverdienende ouders 10% was. In het tweede jaar na de start werd dit verschil groter en stegen deze percentages naar respectievelijk 30% en 17%. Deze verschillen tussen groepen mbo-studenten zijn al 10 jaar min of meer constant (Inspectie van het Onderwijs, 2025u).

Ook uitval uit hbo- en wo-bacheloropleidingen hangt samen met inkomen ouders

Net als in het mbo is de uitval van Nederlandse hbo-bachelorstudenten tijdens het eerste jaar van de opleiding groter naarmate het inkomen van hun ouders lager is. Sinds het studiejaar 2017-2018 is in het hbo het verschil in uitval tussen de studenten met de minst- en meestverdienende ouders min of meer stabiel rond de 3 procentpunten. In studiejaar 2022-2023 viel 17,4% van de hbo-studenten met de 20% minstverdienende ouders uit. Onder studenten met de 20% meestverdienende ouders was dit 14,6%. Bij de wo-bacheloropleidingen was dit verschil kleiner en schommelde rond de 1 procentpunt tot in het studiejaar 2021-2022. In 2022-2023 nam het verschil toe naar 3 procentpunten: 6,1% van de studenten met de minstverdienende ouders viel dat jaar uit, waar dat 3,3% is van de studenten met de meestverdienende ouders (Inspectie van het Onderwijs, 2025s).

3.1.2 Doorstroomtoets en bijstellingen

Eerste afname doorstroomtoets

In 2024 zijn voor het eerst doorstroomtoetsen afgenomen in het po en so. Deze toetsen hebben een centrale normering. Hierdoor kunnen de resultaten op de toetsen onderling worden vergeleken. Het streven is om leerlingen met gelijke prestaties daadwerkelijk gelijk te beoordelen en daarmee de kans op een gelijk advies te geven. Om leerlingen daadwerkelijk gelijke kansen te geven in de overgang van po naar vo, moeten problemen die er zijn in de vergelijkbaarheid van toetsen opgelost worden. Als dat niet mogelijk is, moet worden overwogen 1 doorstroomtoets in te voeren.

Vaker bijstellingen na schooladvies praktijkonderwijs

Vóór de invoering van de doorstroomtoets in 2024 werd bij een hoger toetsresultaat dan het schooladvies aangestuurd op het heroverwegen van dit schooladvies. Bijstellen was toen niet verplicht. Scholen verschilden in de mate waarin de voorlopige schooladviezen werden bijgesteld (Inspectie van het Onderwijs, 2024c). Nu is bijstellen (meestal) wel verplicht, waardoor alle leerlingen kans maken op een bijgesteld advies. In 2024 is bij 28% van de leerlingen het voorlopig schooladvies bijgesteld, tegen 10% in 2023. De doorstroomtoets lijkt te doen wat hij moet doen: kansen bieden aan leerlingen die te maken hebben met onder advisering. Het daadwerkelijke gevolg van de verplichte bijstelling kunnen we pas bepalen als de leerlingen verder zijn in hun schoolloopbaan.

Het bijstellen van het schooladvies praktijkonderwijs als uit de doorstroomtoets het advies pro/vmbo-b komt, is *niet* verplicht, omdat de doorstroomtoets niet een enkelvoudig advies pro als resultaat geeft. Wanneer bijstellen wel verplicht zou zijn, zou dit immers altijd moeten gebeuren. Het schooladvies pro heeft daarnaast een aparte status, omdat niet het schooladvies, maar het samenwerkingsverband vo bepaalt of een leerling een toelaatbaarheidsverklaring voor het pro krijgt. Toch is ook het aantal bijstellingen van het schooladvies pro toegenomen. Na afname van de eerste doorstroomtoets in februari 2024 werd het initiële schooladvies pro ongeveer 3 keer vaker bijgesteld dan het jaar ervoor (OCW, 2024e). Mogelijk is de uitzonderingsregel rondom het bijstellen van het schooladvies pro nog niet bij alle scholen bekend. Ook de druk van ouders om het schooladvies bij te stellen kan hierin meespelen.

Het praktijkonderwijs maakt zich zorgen over de toename van leerlingen die overstappen uit het vmbo. Dat heeft te maken met de mogelijk negatieve gevolgen voor leerlingen, zoals demotivatatie en een negatief zelfbeeld (Sectorraad Praktijkonderwijs, 2024). Ook ziet het pro een afname van de directe instroom. We weten op basis van de beschikbare cijfers nog niet of de toename van de stroom van vmbo naar pro zal doorzetten en of het naar boven bijstellen van het schooladvies in groep 8 voor een afname van de instroom zorgt, zoals de Sectorraad Praktijkonderwijs verwacht. De inspectie blijft deze ontwikkeling scherp in de gaten houden.

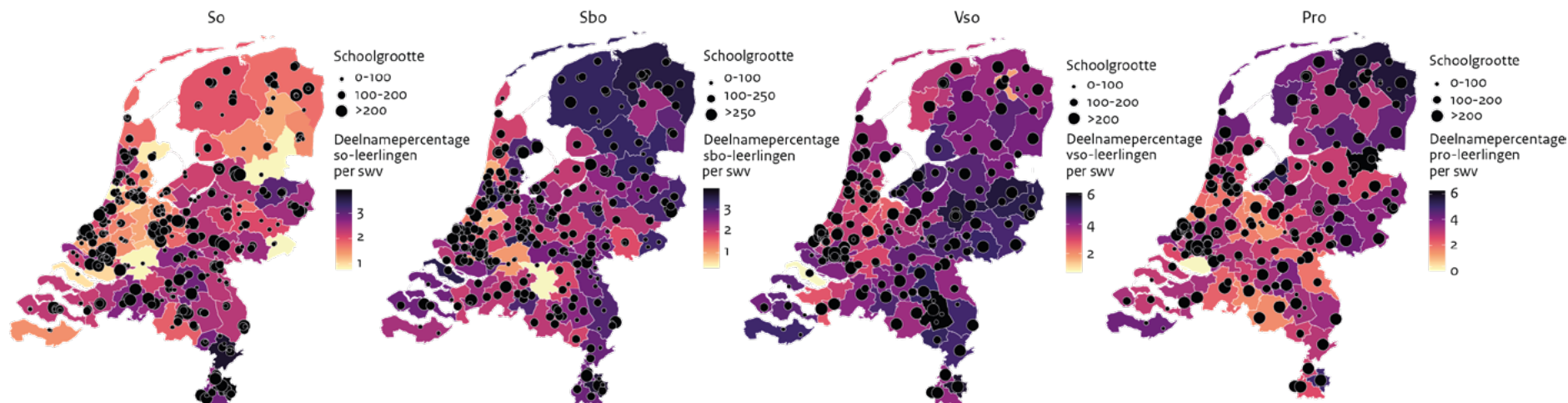
Het aanreiken van de juiste bouwstenen helpt dromen te verwezenlijken

Bouwstenen voor kansengelijkheid

- Voldoende voorschoolse educatie
- Passende plaatsing in vo
- Thuis nabij onderwijsaanbod
- Kwalitatief nieuwkomersonderwijs
- Stapelmogelijkheden
- Eerlijke selectie in ho



Figuur 3.1.3a Aanbod onderwijslocaties en deelnamepercentage per regionaal samenwerkingsverband in schooljaar 2023-2024



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025n)

3.1.3 Aanbod so en vso

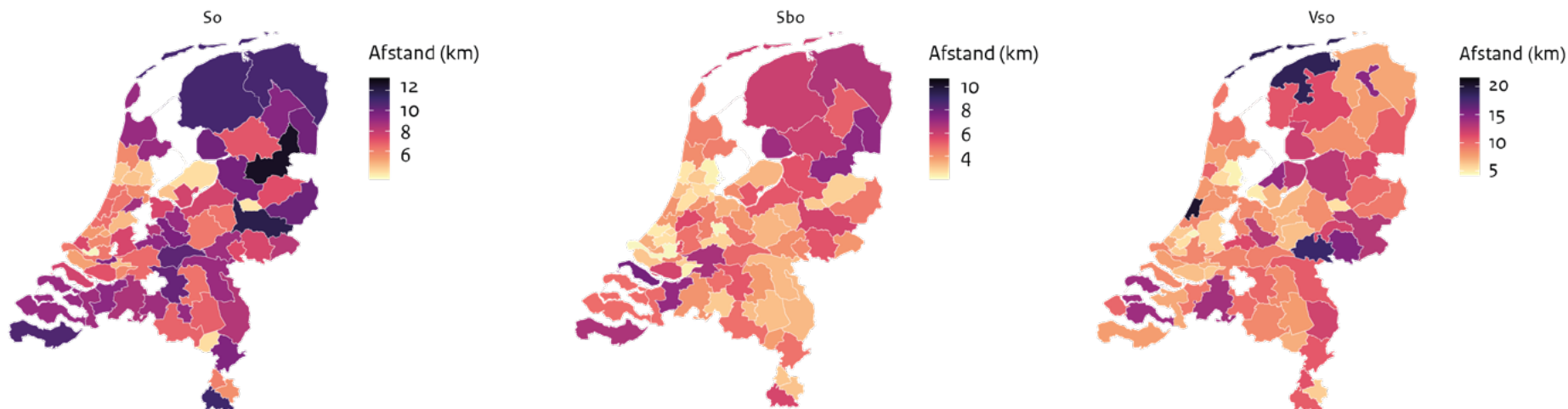
Niet overal aanbod so en vso

Niet alle samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben een volledig aanbod aan (v)so-scholen. Samenwerkingsverbanden met naar verhouding veel (v)so-leerlingen hebben niet per definitie ook het grootste aanbod (figuur 3.1.3a). Er zijn enkele samenwerkingsverbanden waar geen enkele (v)so-school is gevestigd. Dit is zo vanaf de start van passend onderwijs. Van de 76 samenwerkingsverbanden in het po hebben er 3 geen so-scholen. Van de 75 samenwerkingsverbanden in het vo hebben er 2 geen vso-scholen en 1 heeft geen pro-school (Inspectie van het Onderwijs, 2025n). Dit kan betekenen dat leerlingen die in aanmerking komen voor speciaal onderwijs zijn aangewezen op het aanbod van naastgelegen samenwerkingsverbanden. Voor sommige samenwerkingsverbanden is of was het ontbreken van (v)so-aanbod binnen de eigen regio aanleiding om binnen de eigen regio passende voorzieningen te creëren in het regulier onderwijs. Zij sturen daarmee gericht op meer thuisnabij onderwijs (zie ook hoofdstuk 5).

Aanbod cluster 1 en 2 gecentreerd

Cluster 1- en 2-instellingen voor (v)so bevinden zich vooral in het midden van het land. In Zeeland, Drenthe, Overijssel, Friesland en Limburg zijn er nauwelijks cluster 1- en 2-instellingen (meer) te vinden. Vooral in het vso gaat men ervan uit dat leerlingen van deze doelgroepen, mogelijk met ambulante begeleiding, goed terecht kunnen in het regulier vo-onderwijs. Maar voor sommige leerlingen kan het ook leiden tot langere reistijden of tot een verhuizing naar internaten. Er zijn veel meer voormalig cluster 3- en 4-scholen en deze zijn evenredig verdeeld over de samenwerkingsverbanden (Inspectie van het Onderwijs, 2025n).

Figuur 3.1.3b Gemiddelde reisafstand per regionaal samenwerkingsverband van woonhuis leerling naar school in schooljaar 2023-2024



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025n)

Reisafstanden verschillen tussen samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden verschillen in de gemiddelde afstand die leerlingen moeten reizen van huis naar school (figuur 3.1.3b). In bijvoorbeeld het samenwerkingsverband Deventer reizen leerlingen gemiddeld 3,8 kilometer naar hun so-school, terwijl dit in het samenwerkingsverband Maastricht en Heuvelland gemiddeld 11,1 kilometer is. Deze verschillen zijn groter voor vso-scholen: in Almere reizen vso-leerlingen gemiddeld 4,9 kilometer naar hun school, tegen 18,8 kilometer in Friesland-Noord (Inspectie van het Onderwijs, 2025n). Niet iedere (v)so-leerling kan zelfstandig naar school reizen en moet gebruikmaken van leerlingenvervoer. Tegelijk komt het leerlingenvervoer, waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, steeds meer in de knel vanwege personeelstekorten en aanbestedingsproblemen (De Geus et al., 2023). De grote reisafstand voor leerlingen en de knelpunten in het leerlingenvervoer zijn voor samenwerkingsverbanden redenen om werk te maken van meer onderwijsvormen in de eigen wijk, woonplaats of regio. Dit sluit aan bij het Beleidskader voor inclusief onderwijs in 2035 (OCW, 2024b).

3.1.4 Studentkenmerken selecterende opleidingen

Relatief veel aanmeldingen voor fixusopleidingen

Het aantal voltijd fixusopleidingen in het hbo schommelde in de periode 2019-2020 tot en met 2022-2023 tussen de 32 en 36. In het wo nam dit toe van 56 naar 59. Het aantal aanmeldingen voor een fixusopleiding is hoog. Tussen 2019-2020 en 2022-2023 meldden zich 62.000 studenten aan bij een fixusopleiding in het hbo en 172.500 studenten in het wo. Meer dan de helft van alle aanmelders bij een fixusopleiding viel af tijdens de verschillende fasen van de selectieprocedure in deze periode: 53% van de hbo'ers en 52% van de wo'ers (Inspectie van het Onderwijs, 2025n).

Verschillen tussen kandidaten bij selectieprocedures deels terug te voeren op behaalde cijfers

De kans om tot een fixusopleiding te worden toegelaten, hangt samen met achtergrondkenmerken van de aspirant-student. De toelatingskans is kleiner als een kandidaat een niet-Nederlandse achtergrond heeft, een man is, en als de ouders een lager inkomen en opleidingsniveau hebben (Mulder et al., 2023). In aanvullende analyses bekeken we ook wat de kansen zijn als we rekening houden met verschillen tussen instellingen, opleidingen, cohortjaren en de schoolexamencijfers van de aspirant-studenten in het vo. De verschillen in toelatingskansen tot een fixusopleiding worden hierdoor minder groot, maar verdwijnen niet (figuur 3.1.4a) (Inspectie van het Onderwijs, 2025n). Dit betekent dat een groot deel van de ongelijkheid tussen studenten met verschillende achtergrondkenmerken al ontstaat vóór het selectiemoment in het ho: hun examencijfers zijn al ongelijk verdeeld. Maar dit betekent ook dat een zware weging van examencijfers in de selectieprocedure deze eerder ontstane ongelijkheid (deels) in stand houdt. De examencijfers in het vo zijn een goede voorspeller van studiesucces, maar opleidingen zouden zich moeten afvragen welke selectie-instrumenten het minst samenhangen met achtergrondkenmerken en hier een beredeneerde afweging in maken (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

3.1.5 Naweeën van corona

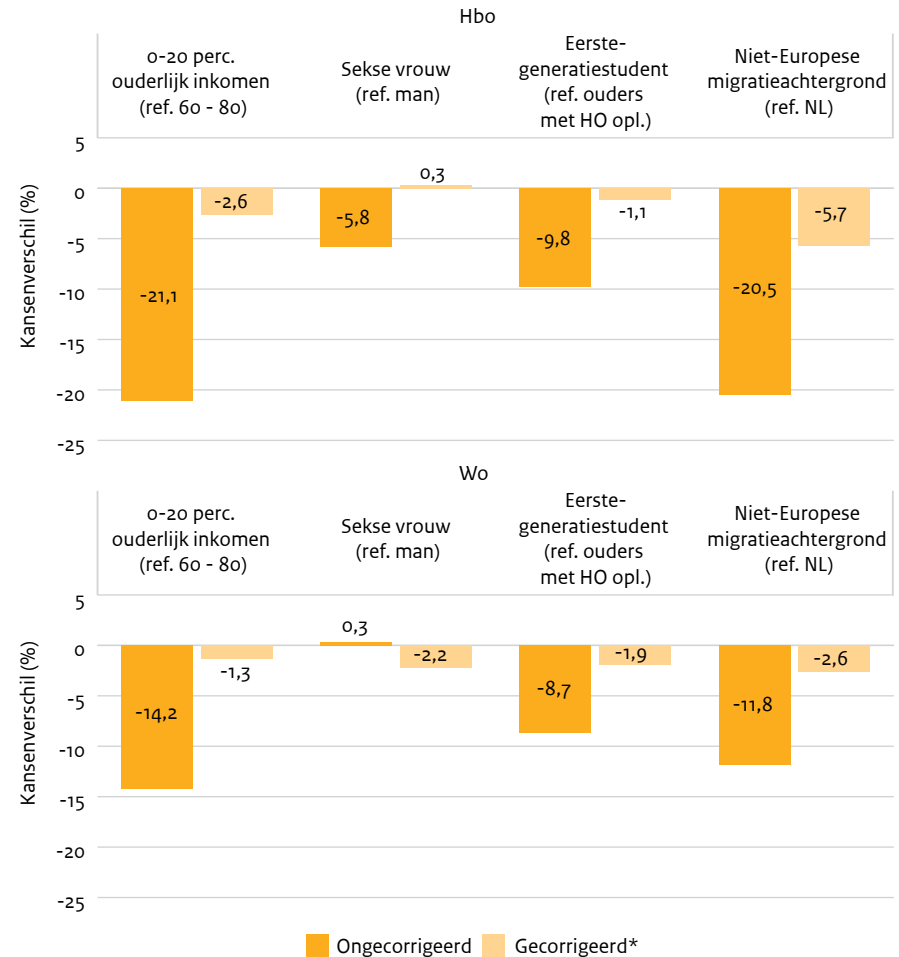
Verschil tussen basisschoolleerlingen in leergroei begrijpend lezen wordt kleiner

Bij begrijpend lezen in het basisonderwijs (bo) groeien vooral leerlingen met ouders die maximaal een mbo-opleiding hebben afgerond jaarlijks meer in het leren dan vóór het uitbreken van de coronapandemie. Bij begrijpend lezen en spelling halen leerlingen met ouders die minimaal een hbo-opleiding hebben jaarlijks minder leergroei dan vóór corona en minder dan leerlingen waarvan de ouders maximaal een mbo-4-opleiding hebben. Dit betekent dat sinds de coronapandemie leerlingen met verschillende achtergronden voor deze vakken meer op elkaar lijken als het gaat om leergroei (Van Vugt et al., 2024).

Uitval uit vervolgonderwijs groter vanwege duimregeling en compenserende maatregelen

Leerlingen die in de coronajaren direct aansluitend na hun eindexamen startten in het mbo, hbo en wo vielen in het eerste jaar vaker uit dan vóór corona. De toegenomen uitval in het eerste jaar lijkt samen te hangen met de zogeheten duimregeling: geslaagden met

Figuur 3.1.4a Verschil in kans op toelating tot selecterende opleiding in schooljaar 2019-2020 tot en met 2022-2023



*Gecorrigeerd voor jaar*instelling*opleiding, schoolexamencijfers en studentkenmerken.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025n), eigen analyse op basis van CBS microdata

een duimregeling vallen iets vaker uit en wisselen vaker van opleiding (DUO, 2024b). Mogelijk verklaren ook andere coronamaatregelen de hogere uitval. Studenten die in de coronajaren begonnen in het mbo en ho vallen ook vaker uit in het tweede of derde leerjaar na de start (Inspectie van het Onderwijs, 2025u; 2025s). Leerlingen in mbo-bol die vanwege corona geen eindexamen deden stromen ook iets vaker af en iets minder vaak op dan leerlingen vóór de coronapandemie.

3.2 Nieuwkomers

Absolute stijging, minder instroom nieuwkomers

In het po steeg het totaal aantal nieuwkomers (korter dan 4 jaar in Nederland) van 35.443 op 1 oktober 2021 tot 54.065 2 jaar later (Inspectie van het Onderwijs, 2025w). In het vo nam het aantal toe van 20.077 tot 32.449 (Inspectie van het Onderwijs, 2025z). In 2023-2024 nam het aantal nieuwkomers dat nieuw instroomt in het bo af, terwijl het aantal in het sbo en so stijgt (Inspectie van het Onderwijs, 2025w; 2025aa). Inspecteurs vermoeden dat dit komt doordat de leerlingen eerst starten in het reguliere (nieuwkomers-)onderwijs en pas als blijkt dat dit niet de goede plek is, doorstromen naar gespecialiseerd onderwijs.

Groei aantal nieuwkomers leidt tot wachtlijsten

Niet voor alle nieuwkomers is er een onderwijsplek. Doordat het totaal aantal nieuwkomers toeneemt, staat de toegankelijkheid van het onderwijs onder druk. Vooral in het vo worstelen veel internationale schakelklassen (isk's) met een personeelstekort, een tekort aan huisvesting, en met de vele verhuisbewegingen van een deel van hun doelgroep (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2023; Inspectie Justitie en Veiligheid et al., 2023). Lowan (2024) schat het aantal nieuwkomersleerlingen dat op een wachtlijst staat voor een isk op 2.000. Ook zijn er wachtlijsten en lerarentekorten in het po: in het voorjaar van 2024 zei ruim 15% van de nieuwkomersvoorzieningen een wachtlijst te hebben en had een kwart van deze voorzieningen een of meer niet-ingevulde vacature(s) (Inspectie van het Onderwijs, 2025w). Sinds oktober 2023 is het mogelijk om in geval van nood of overmacht een tijdelijke nieuwkomersvoorziening (tnv) in te richten. Dit is maar weinig gebeurd. Op 17 februari 2025 zijn er 6 tnv's actief in het vo. 4 tnv's (1 in het po; 3 in het vo) zijn alweer gesloten. Het lerarentekort en de huisvestingsproblematiek staan de inrichting van tnv's geregeld in de weg (Razenbergh et al., 2024).

Recht op onderwijs niet gewaarborgd

De Nederlandse Staat waarborgt op dit moment het recht op onderwijs (artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK)) niet voor nieuwkomersleerlingen op wachtlijsten. Deze wachtlijsten komen onder andere doordat er meer kinderen in de noodopvang zitten: de noodopvang van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en tijdelijke gemeentelijke opvang (voorheen crisishulpverlening). Het aantal kinderen in de noodopvang nam volgens het Kinderrechtencollectief tussen juli 2023 en juli 2024 toe van 3.378 naar 5.566 (Kinderrechtencollectief, 2025). Dit zou onder meer komen door de vertraging in de uitvoering van de spreidingswet en door het doelgroepenbeleid dat veel gemeenten hanteren bij crisishulpverlening. Gemeenten ontvangen in de crisishulpverlening bij voorkeur gezinnen met kinderen in plaats van alleenstaande (minderjarige) vreemdelingen. Daarnaast verhuizen kinderen en jongeren in de asielopvang vaak. Dit zorgt ervoor dat kinderen steeds opnieuw op wachtlijsten belanden of vaak van school moeten wisselen. Er ontstaat ook verlies van onderwijstijd, een onderbroken (school) ontwikkeling en psychisch lijden bij de kinderen (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2023; Inspectie Justitie en Veiligheid et al., 2023). Wij ontvangen signalen dat alleenstaande minderjarigen bovendien nogal eens in relatief grote groepen worden opgevangen op locaties waar ook geen onderwijsaanbod is. Het is zorgelijk dat er niet altijd voldoende zicht is op aantallen nieuwkomersleerlingen en op welke locatie zij zich bevinden.

Minder kansen op goed onderwijs

Ook de basiskwaliteit van het nieuwkomersonderwijs is niet gegarandeerd. De wetgeving rond de tnv's en de eerdere tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense leerlingen (tov's) staan afwijkingen toe in onder andere het leerstofaanbod, de bevoegdheid van leraren en onderwijstijd (alleen bij tnv). Hierdoor krijgt een deel van de nieuwkomersleerlingen minder kansen op kwalitatief goed onderwijs. Dat de herkomst van de leerling dit onderscheid bepaalt, is strijdig met artikelen 2 en 29 van het IVRK. Zo lijken Oekraïense leerlingen die instroomden in een tov kwalitatief slechter onderwijs te hebben gevolgd dan nieuwkomers die in een reguliere nieuwkomersvoorziening startten. Dit werd zichtbaar bij de doorstroom van Oekraïense leerlingen naar het regulier onderwijs. Leerlingen in veel, maar niet alle tov's, hebben te weinig effectieve onderwijstijd in Nederlandse taal gehad (Van der Ven et al., 2024). Volledig Oekraïense klassen, afstandsonderwijs, het aangepaste lesrooster en soms ongekwalificeerd en onervaren personeel droegen daarnaast bij aan een trager leertempo. Vooral in het vo lijkt 2 jaar tov onvoldoende om de overstap te maken naar



regulier onderwijs. Leerlingen maken regelmatig de overstap naar nog een derde jaar nieuwkomersonderwijs in de isk. De financiering en het aantal onderwijsplekken in de isk is hier niet op berekend. Daarnaast stromen de leerlingen uit naar een vo-schoolsoort die wel bij hun taalniveaus aansluit, maar niet bij hun cognitieve capaciteiten. Of ze stromen uit naar de entreeopleiding vanwege de drempelloze toegang.

Omdat aantallen nieuwkomers altijd zullen variëren, is nieuwkomersonderwijs nodig dat kan meebewegen met de wisselende aantallen. Hiervoor is samenwerking binnen de regio essentieel. Uiteindelijk komen alle nieuwkomers in het regulier of gespecialiseerd onderwijs. In alle scholen en instellingen is expertise over onderwijs aan nieuwkomers noodzakelijk om een ononderbroken ontwikkeling van nieuwkomers te kunnen garanderen.

3.3 Schoolloopbanen

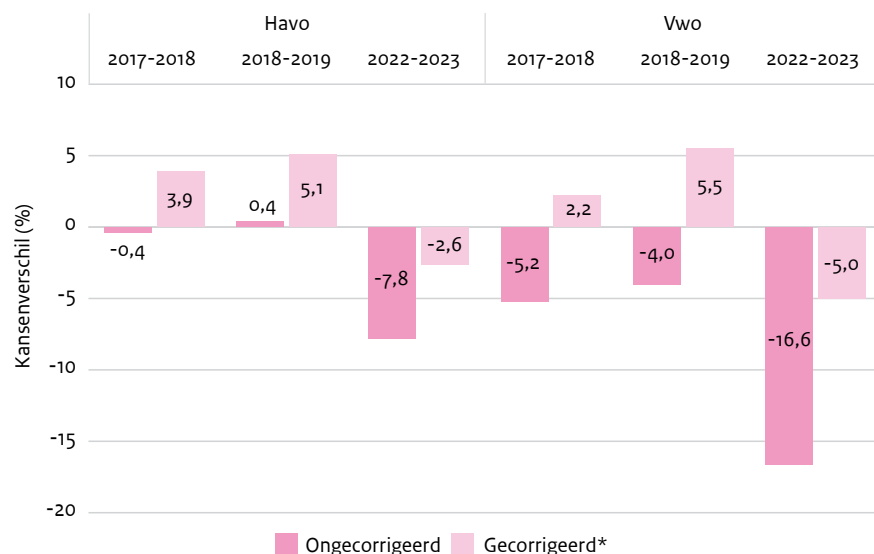
3.3.1 Schoolsucces van stapelaars

Huidige stapelaars naar havo hebben minder kans op succes

In het Nederlandse onderwijssysteem kunnen leerlingen en studenten meerdere diploma's na elkaar halen. Dit gaat bijvoorbeeld over het stapelen van een vmbo-g/t- en een havodiploma of een havo- en vwo-diploma. Deze stapelroutes leiden niet altijd tot een vergelijkbaar studiesucces met de rechtstreekse route. In 2020 werd voor vmbo'ers en havisten het doorstroomrecht ingevoerd om stapelen eenvoudiger te maken. Gediplomeerde vmbo-g/t'ers mogen zonder aanvullende eisen aan hun cijfers beginnen in havo 4 en gediplomeerde havisten mogen doorstromen naar vwo 5. Wel moeten vmbo-g/t'ers dan slagen voor een extra examenvak. In 2022 stroomde bijna 15% van de vmbo-g/t-gediplomeerden door naar havo 4. En vanuit de havo stroomde bijna 6% door naar vwo 5 (Inspectie van het Onderwijs, 2025z). De kans dat doorstromers vanuit vmbo-g/t een jaar later een havodiploma halen was in 2022-2023 bijna 8 procentpunten lager dan voor havisten die zonder zittenblijven de havo doorliepen. Dit verschil is nog 3 procentpunten als we rekening houden met schoolverschillen in slaagpercentages, het basisschooladvies en de eindtoetsscore in groep 8 en met sociaal-economische kenmerken van de leerlingen in de rechtstreekse en de stapelroute (Inspectie van het Onderwijs, 2025n). Voor de coronapandemie en voor de invoering van het doorstroomrecht was er geen verschil

in kans op slagen tussen stapelaars uit vmbo-g/t en havisten die rechtstreeks examen deden. In sommige gevallen lag de kans van slagen zelfs andersom: in examenjaren 2017-2018 en 2018-2019 waren vmbo'ers, rekening houdend met hun achtergrondkenmerken, zelfs in het voordeel ten opzichte van reguliere havisten (figuur 3.3.1a).

Figuur 3.3.1a Verschil in slagingskans voor examen tussen stapelaars en niet-stapelaars



*Gecorrigeerd voor leerling-, school-, advies-, en toetsverschillen.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025n), eigen analyse op basis van CBS microdata

Ook stapelen naar vwo minder succesvol

Ook gediplomeerde leerlingen die na de havo naar vwo 5 gaan, hebben 1 jaar later een kleinere kans om te slagen voor het vwo-examen dan leerlingen die zonder zittenblijven het vwo doorlopen. Dit verschil is in 2022-2023 17 procentpunten zonder rekening te houden met verschillen tussen leerlingen en scholen. Dit verschil is 5 procentpunten als we dit wel doen (Inspectie van het Onderwijs, 2025n). Ook dit verschil was in eerdere jaren anders. In de examenjaren 2017-2018 en 2018-2019 hadden stapelaars net als in 2022-2023

een lagere kans op slagen voor het vwo-examen. Maar als we rekening houden met de achtergrondkenmerken van de leerlingen, met verschillen tussen vwo-afdelingen én met verschillen in toetsscores en advies in het bo, dan hadden voormalig havisten een hogere slagingskans dan reguliere vwo'ers (figuur 3.3.1a).

'Kansarme' leerlingen vaker in vo-stapelroutes

Stapelaars in het vo hebben vaker ouders met maximaal een mbo-2-opleiding en minder vaak ouders met een afgeronde hbo- of wo-opleiding dan niet-stapelaars. Ook hebben ouders van stapelaars relatief vaker een lager besteedbaar huishoudinkomen en zijn ouders van stapelaars vaker buiten Europa geboren. Voor sommige leerlingen uit een minder kansrijke omgeving is stapelen een manier om een mogelijk eerdere ongelijke behandeling te compenseren. Stapelaars haalden gemiddeld een lagere eindtoetsscore in groep 8, er was bij hen vaker een verschil tussen het schooladvies en het toetsadvies en hun schooladvies werd vaker bijgesteld dan bij niet-stapelaars (Inspectie van het Onderwijs, 2025n). Stapelen kan voor eventuele laatbloeiers een uitkomst zijn, maar niet voor allemaal. Dit betekent dat een goed schooladvies, een passende plaatsing en voor leerlingen waarbij het nodig is een brede brugklas (zie ook paragraaf 3.5) belangrijke voorwaarden zijn voor later schoolsucces.

Veel stapelaars naar en binnen ho

Het stapelen via een vmbo-g/t- en mbo-diploma richting het hbo of het stapelen via een havo- en hbo-(propedeuse)diploma naar het wo, zijn gebruikelijke routes. Ruim 30% van de in 2017 startende Nederlandse hbo-studenten kwam uit het mbo. Ongeveer 8% van de in 2018 startende Nederlandse wo-bachelor studenten behaalde eerst een hbo-propedeusediploma. 3% behaalde eerst een hbo-bachelordiploma. Ruim 20% van de in 2020 startende Nederlandse studenten aan een eenjarige wo-master deed dit met een hbo-bachelordiploma (Inspectie van het Onderwijs, 2025n).

Stapelen van mbo naar ho of rechtstreeks naar hbo geeft vergelijkbaar resultaat

Studenten die via het mbo aan een hbo-opleiding beginnen, zijn gemiddeld even succesvol als studenten die de rechtstreekse route nemen. Een ongeveer gelijk percentage studenten behaalt een diploma binnen de nominale studieduur met een uitloop van 1 jaar. Dit blijft zo, ook als we rekening houden met verschillen tussen beide groepen, zoals het aandeel mannen en vrouwen, opleiding en inkomen van de ouders, migratieachtergrond en de eerder behaalde eindtoetsscore in groep 8 van het bo. Ook verschillen tussen

onderwijssectoren in diplomakansen doen er nauwelijks toe (Inspectie van het Onderwijs, 2025n). Al eerder is aangetoond dat de onderwijsduur tussen stapelaars en niet-stapelaars tot aan het diploma nauwelijks verschilt. Dit betreft dan wel alleen de studenten die daadwerkelijk een diploma behalen (Lohse, 2024).

Stapelen naar wo-bachelor via hbo is iets minder succesvol

Stapelen naar een wo-bacheloropleiding met een hbo-propedeuse- of -bachelordiploma geeft een minder grote kans op een diploma na 4 jaar studie, dan rechtsreeks via het vwo. Van de studenten die in 2019 met een hbo-propedeusediploma startten aan een wo-bachelor, was het aandeel dat een diploma haalde 4 procentpunten lager dan van de studenten die rechtstreeks uit het vwo kwamen. Ook als we rekening houden met verschillende achtergrondkenmerken. Dit verschil was iets groter in voorgaande jaren. Het verschil tussen studenten die via een afgeronde hbo-bacheloropleiding instroomden (exclusief schakelstudenten die zich voorbereiden op een master) en studenten die via het vwo instroomden, ligt rond de 35 procentpunten. Dit is al een aantal jaar redelijk constant (Inspectie van het Onderwijs, 2025n).

Stapelaars uit hbo zijn succesvoller in wo-master

Het aandeel studenten dat binnen de nominale tijd plus een jaar het diploma behaalt in de eenjarige wo-master, is groter onder de stapelaars via het hbo dan onder de studenten die rechtstreeks uit de wo-bachelor komen (exclusief internationale studenten). Veel van deze hbo'ers rondten met succes een schakeltraject af en kwalificeerden zich daarmee voor toelating tot de wo-master. Eenmaal gestart in de eenjarige wo-master behaalden ze 2 jaar later vaker een diploma dan hun studiegenoten uit de wo-bachelor (Inspectie van het Onderwijs, 2025n). Ook Lohse (2024) toonde aan dat wo-masterstudenten gemiddeld genomen succesvoller zijn als ze al een hbo-bachelordiploma hebben dan wanneer ze eerder een wo-bacheloropleiding hebben afgerond.

'Kansarme' leerlingen ook vaker in ho-stapelroutes

Net als voor stapelaars in het vo, behoren stapelaars naar en in het ho ook vaak tot de kansarmere groepen. Mbo'ers die aan een opleiding in het hbo beginnen, hebben minder vaak ouders met een ho-opleiding dan havisten die starten in het hbo. Dit verschil is er ook onder starters in een wo-bachelor en in een wo-master. Daarnaast hebben studenten die via de hbo-propedeuse starten aan een wo-bacheloropleiding vaker ouders uit lagere inkomensgroepen, vaker ouders die buiten Europa zijn geboren en zijn het vaker

vrouwen dan mannen, vergeleken met de rechtstreekse vwo-instroom (Inspectie van het Onderwijs, 2025n). Voor leerlingen die in het onderwijssysteem al vroeg op achterstand staan, is stapelen een goede mogelijkheid om alsnog een diploma in het ho te behalen. De verschillen in samenstelling van de routes naar ho geven aan dat er eerder in het onderwijssysteem sprake is van ongelijkheid.

Van ongediplomeerd theoretisch naar praktijkgericht geen garantie op succes

Een havodiploma biedt toegang tot het hbo en ook het mbo is een prima optie voor gediplomeerde havisten. Steeds meer ongediplomeerde havisten stromen vanuit het vierde leerjaar door naar het mbo. Ruim 6.500 leerlingen die in het schooljaar 2022-2023 nog in havo 4 zaten, stapten na de zomervakantie over naar het mbo. Dat is bijna 11% van alle havo 4-leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2024c). Daarnaast stroomden ruim 1.000 leerlingen uit leerjaar 3 en ruim 2.500 leerlingen uit leerjaar 5 door naar het mbo. De uitval uit het mbo onder de havoleerlingen is hoog wanneer we deze vergelijken met de voormalig vmboleerlingen en gediplomeerde havisten: 18% viel 5 jaar na de overstap naar het mbo uit, vergeleken met 10% van de voormalig vmbo-g/t-leerlingen en 10% van de geslaagde havisten (Inspectie van het Onderwijs, 2024d). De studentenpopulatie in het mbo verandert hierdoor ook. Het aandeel ongediplomeerde instroom in het mbo vanuit vmbo, havo en vwo neemt toe: van 10% in 2020-2021 naar 18% in 2023-2024 (Inspectie van het Onderwijs, 2025u). De inspectie vindt, vooral vanwege de hoge uitval, de groei van de ongediplomeerde doorstroom, met name vanuit havo 4, een punt van zorg. We benadrukken daarom dat de ongediplomeerde doorstroom naar het mbo extra begeleiding vereist van zowel de toeleverende als de ontvangende sector.

3.3.2 Doorstroom van hbo-bachelor naar wo-master

Hbo'ers regelmatig niet toelaatbaar geacht voor een wo-masteropleiding

Met een hbo-bachelordiploma kan een student doorstromen naar een wo-master, al dan niet via een schakelprogramma. Instellingen zijn wettelijk verplicht om voor iedere individuele kandidaat met een hbo- of wo-bachelordiploma te beoordelen of deze aan de toelatingseisen van de master voldoet, of dat redelijkerwijs verwacht kan worden dat de kandidaat hieraan binnen een redelijke termijn kan voldoen. Vervolgens moeten instellingen zo'n schakelprogramma ook aanbieden. Toch zijn er wo-masteropleidingen die aangeven per definitie niet toegankelijk te zijn voor alle kandidaten uit het hbo. Het bij voorbaat uitsluiten van hbo-studenten met een bachelordiploma is in strijd met de

Wet op het hoger onderwijs (WHW). In 2023 heeft een kwart van de masteropleidingen aangegeven niet toegankelijk te zijn voor hbo'ers (Inspectie van het Onderwijs, 2025e). Instellingen geven zowel praktische redenen als fundamentele bezwaren hiervoor. Zo hebben ze zorgen over hogere uitval, een toenemende werkdruk voor docenten en de kosten voor het aanbieden van schakelprogramma's. Ook blijkt het bieden van maatwerk een uitdaging. Daarnaast twijfelen ze aan de gelijkwaardigheid van een hbo- en wo-bachelordiploma en de vraag of het uitgangspunt van een flexibele doorstroom van het bachelor-master gedachtegoed past binnen het Nederlandse systeem van de sterk beroepsgeoriënteerde richting van het hbo versus de academische richting van het wo.

Hbo'ers moeten kansen krijgen, maar de opdracht aan instellingen moet duidelijker

De inspectie vindt dat iedereen die voldoet aan de wettelijke vooropleidingseisen een eerlijke kans moet krijgen op toelating tot de gewenste opleiding. Dat betekent niet dat de poorten wagenwijd moeten openstaan, maar wel dat instellingen maatwerk leveren en er geen groepen per definitie worden uitgesloten. Tegelijkertijd zijn wij niet blind voor de belemmeringen waar instellingen tegenaan lopen. We spreken wo-masteropleidingen erop aan hun toelatingseisen zo in te richten dat zij onterechte uitsluiting van hbo-bachelors voorkomen. Daarnaast verwachten we van onderwijsinstellingen en koepels dat ze kennis delen over maatwerk bij toelating en dat hbo- en wo-opleidingen onderling meer samenwerken om de doorstroom te verbeteren.

We vragen beleidsmakers om meer duidelijkheid te scheppen over de wettelijke opdracht omdat brede toegankelijkheid niet altijd wenselijk en haalbaar lijkt. En om te zorgen voor passende randvoorwaarden, zoals de bekostiging van schakeltrajecten.



3.4 Regionale aansluiting onderwijs op arbeidsmarkt

Vraag en aanbod leraren basisonderwijs sluit geografisch niet goed aan

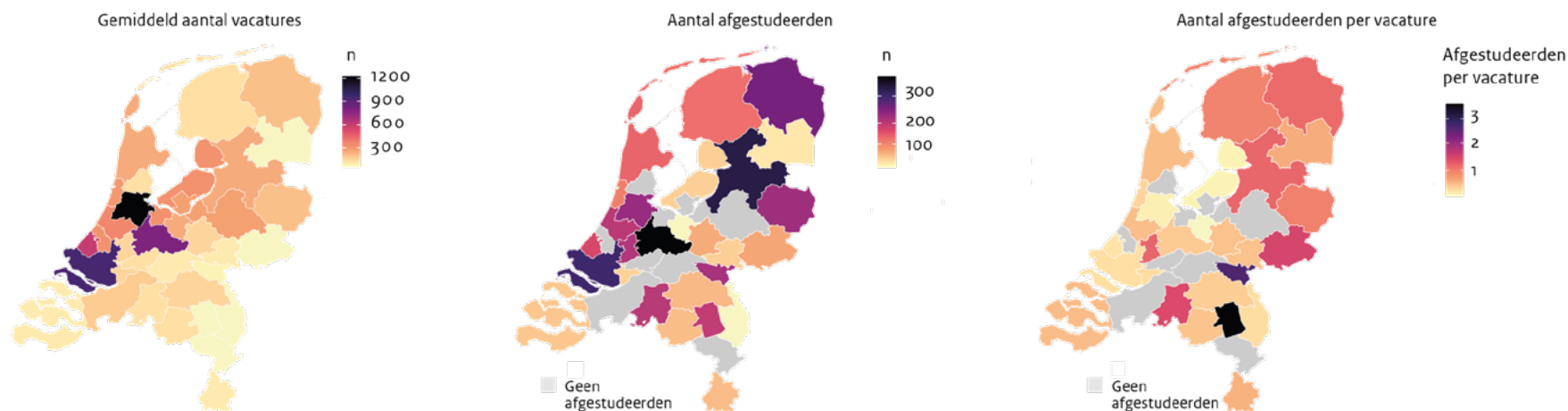
Een belangrijk uitgangspunt van het onderwijsstelsel is een doelmatige aansluiting van het opleidingsaanbod op de arbeidsmarkt. Het gaat hier om de mate waarin afgestudeerden een baan op niveau vinden in het domein waarin zij zijn opgeleid en de geografische spreiding van het opleidingsaanbod (Rijksoverheid, 2024). Een vergelijking tussen de vraag naar bo-leraren in de periode 2021-2022 (UWV, 2024) en het aanbod aan pabo-afgestudeerden in studiejaar 2020-2021 (Inspectie van het Onderwijs, 2025n) laat zien dat er in heel Nederland meer vacatures zijn dan het aantal afgestudeerden. In de Randstad zijn de meeste vacatures, terwijl afgestudeerden van pabo's verspreid over het

hele land komen. Het aantal afgestudeerden per vacature ligt hoger in de oostelijke provincies, waardoor vacatures in deze regio's relatief makkelijk kunnen worden vervuld met recent afgestudeerden uit die regio's (figuur 3.4.1a).

Mogelijkheden om aanbod leraren in Randstad te vergroten

Het aantal werkende pabo-gediplomeerden per vacature is 1 jaar na afstuderen nog steeds lager in de Randstad dan in de rest van Nederland (Inspectie van het Onderwijs, 2025n). Juist op scholen waar veel leerlingen met een kans op onderwijsachterstanden zitten, in de Randstad en vooral de grote steden, is het lerarentekort het grootst (zie ook hoofdstuk 6). Deze scholen en hun leerlingen hebben de grootste behoefte aan (nieuwe) leraren. Maar een deel van de afgestudeerden blijft in de eigen regio werken. Bijvoorbeeld omdat ze daar al woonruimte hebben. Het stimuleren van arbeidsmobiliteit na diplomering zoals voorrang bij huurwoningen en parkeerplaatsen in de grote steden kan de aansluiting van vraag op aanbod enigszins vergroten. Ook het vermeerderen van het aantal pabo-plaatsen in de Randstad kan hieraan bijdragen. Desondanks moet het aanbod aan pabo-

Figuur 3.4.1a Het gemiddeld aantal vacatures voor bo-leerkrachten, het aantal (academische) pabo-afgestudeerden en het aantal (academische) pabo-afgestudeerden per vacature voor afstudeerjaar 2020-2021



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025n), eigen analyse op basis van CBS microdata



afgestudeerden in algemene zin omhoog. De verdere ontwikkeling van onderwijsregio's met als doel de onderwijsarbeidsmarkt te optimaliseren, kan hieraan bijdragen.

De betekenis van niet-bekostigd hoger onderwijs in regionale samenwerking

Het regionale mbo- en ho-opleidingsaanbod kan mogelijk niet volledig dekkend blijven. Dit komt door de dalende studentenaantallen en een afname van de doorstroom vanuit andere opleidingen. De samenwerking tussen onderwijs, ondernemingen en overheid zou onder andere gericht moeten zijn op het in stand houden van kleine opleidingen (Rijksoverheid, 2024). Gevraagd naar belemmerende factoren bij het aangaan van regionale samenwerkingsverbanden, noemen niet-bekostigde ho-instellingen het verschil tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs. Zo geven ze aan niet dezelfde kansen op subsidies te hebben en als concurrenten te worden gezien door bekostigde instellingen. Ook personeelstekorten en financiën vormen volgens hen een belemmerende factor.

Toch geven de meeste niet-bekostigde ho-instellingen ons aan samen te werken met andere onderwijsinstellingen, vooral in het ho en in wat mindere mate met instellingen in het mbo of vo. Deze samenwerking heeft in veel gevallen een sterke regionale component. De samenwerking bestaat bijvoorbeeld uit het delen van toetsbeleid, het gezamenlijk vormgeven van onderwijs en uit het uitwisselen van kennis en docenten. Het gaat minder over samenwerking in onderzoekstrajecten, voorlichting van vo-leerlingen over studiekeuzes en uitwisseling van fysieke accommodaties en administratieve ondersteuning. De niet-bekostigde instellingen zien de hogere instroom en betere doorstroom naar vervolgopleidingen als een goed resultaat van de samenwerking. Wat betreft de samenwerking met de arbeidsmarkt, geven niet-bekostigde ho-instellingen aan het meest samen te werken met het bedrijfsleven. Zij werken in iets mindere mate samen met de overheid en nog iets minder vaak met beroeps- en brancheorganisaties. De samenwerking heeft vooral betrekking op het aanbieden van stages, de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en het aantrekken van praktijkdocenten. Net als bij de samenwerking met onderwijsinstellingen werken niet-bekostigde ho-instellingen het meeste samen met bedrijven uit de eigen regio. De instellingen zien een hogere doorstroom naar de samenwerkingspartijen op de arbeidsmarkt als resultaat van de samenwerking met het bedrijfsleven.

3.5 Enkele basisvoorwaarden voor kansengelijkheid

3.5.1 Voorschoolse educatie

Aansluiten op ontwikkelbehoefte jonge kind

Binnen de voorschoolse educatie kan de educatieve kwaliteit toenemen. Bijvoorbeeld door activiteiten aan te bieden die gericht zijn op taalontwikkeling en afgestemd zijn op individuele leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2023c; 2024c). Ook in de vroegscholen (zie ook hoofdstuk 1 en 2) vragen de risico's op achterstanden in de (taal)ontwikkeling om een goede begeleiding van de leerlingen. Op meer dan een kwart van de onderzochte vroegscholen (groep 1 en 2) bleek de planmatige begeleiding onvoldoende, net als de evaluatie van de aangeboden begeleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2024b). Hierdoor sluit de aangeboden begeleiding op veel vroegscholen mogelijk niet goed aan op de ontwikkelbehoefte en hulpvraag van het jonge kind. Een goede aansluiting is essentieel om de ontwikkelingsachterstand in te halen.

Deelname kinderopvang draagt bij aan ontwikkelen vaardigheden

Kinderopvang heeft verschillende voordelen, zowel voor ouders als voor kinderen. Het stelt ouders beter in staat deel te nemen aan de arbeidsmarkt, en hun kinderen ontwikkelen er hun taalvaardigheid. Ook leren ze er verschillende vaardigheden die van pas komen bij een soepele overgang naar het basisonderwijs. Bijvoorbeeld: samen spelen, delen, op je beurt wachten en overige sociale vaardigheden zoals ruziemaken en het dan weer goedmaken (NJI, 2024). Niet alle kinderen gaan naar kinderopvang: 54% van de kinderen van de 33% minstverdienende ouders gaat naar de kinderopvang versus 88% van de kinderen van de 33% meestverdienende ouders: een verschil van 34 procentpunten. Dit verschil is groter dan in andere OESO-landen. Daar is dit verschil gemiddeld 19 procentpunten (OECD, 2024a; 2024b).

Verhoog de toegang en het bereik tot voorschoolse educatie

In 2023 gaf 18% van de gemeenten aan dat er minder kindplaatsen beschikbaar zijn voor voorschoolse educatie dan het aantal geïndiceerde doelgroepkinderen. Bij een deel van deze gemeenten lijken wachtlijsten voor voorscholen te ontstaan. In de afgelopen tijd daalde het bereik van doelgroepeuters, van 83% in 2021 tot 75% in 2023. Er zijn verschillen tussen gemeenten: het bereik varieert van 23% tot 100%. Slechts 12% van de gemeenten slaagde erin om in 2023 alle doelgroepeuters te bereiken. De inspectie vindt het onwenselijk en zorgelijk dat niet alle doelgroepkinderen op tijd kunnen deelnemen aan voorschoolse educatie. We roepen gemeenten dan ook op om kritisch te kijken naar zowel het aanbod als de spreiding van locaties. Een zo groot mogelijk bereik is van belang om juist deze kinderen de extra ondersteuning te bieden die nodig is om het risico op een taalachterstand te verkleinen en kansen voor ontwikkeling te vergroten. Het helpt daarbij om te investeren in een betere monitoring van gegevens (Inspectie van het Onderwijs, 2024f).

Meer aandacht voor duidelijke afspraken en concrete doelen in Lokale Educatieve Agenda

Gemeenten zijn verplicht jaarlijks een overleg te organiseren met kinderopvang-organisaties en schoolbesturen uit het po en vo. De inspectie monitort jaarlijks de uitvoering van de gemeentelijke taken op het gebied van de Lokale Educatieve Agenda (LEA) en vroeg- en voorschoolse educatie (vve). Ten opzichte van 2022 steeg in 2023 het percentage gemeenten dat over deze thema's overlegt. Het maken van afspraken en het stellen van doelen moet nog beter. De complexiteit van de vraagstukken, concurrentie tussen partners en het gebrek aan continuïteit in beleid zijn belemmeringen die leiden tot het niet maken van afspraken. Minder dan de helft van de gemeenten die afspraken hebben, stelt daarvoor doelen op. Veel gemeenten vinden het voldoende om alleen (proces)afspraken te hebben. We bevelen aan dat gemeenten en ketenpartijen het LEA-overleg prioriteren en meer aandacht hebben voor afspraken en concrete doelen waarmee onderwijsachterstanden kunnen worden verkleind. De inspectie is positief over de recent aangekondigde stappen van het ministerie om de gemeentelijke taken te verduidelijken, mogelijk ook in de regelgeving. Dit biedt gemeenten meer duidelijkheid en moedigt hen aan om gericht en systematischer te werk te gaan. Daarbij helpt het om landelijke criteria voor de minimale doelgroepdefinitie te ontwikkelen (Inspectie van het Onderwijs, 2024f).

3.5.2 Brede brugklassen

Wisselen van schoolsoort vaker vanuit brede brugklassen en bij brede scholengemeenschappen

Meer dan 20% van de leerlingen in de onderbouw van het vo wisselt nog van schoolsoort ten opzichte van het basisschooladvies (Inspectie van het Onderwijs, 2025z). Voor leerlingen op brede scholengemeenschappen met meerdere schoolsoorten is de drempel om over te stappen naar een ander niveau lager dan op smalle of categorale scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Ook brede of heterogene brugklassen zouden de mobiliteit van leerlingen verhogen om over te stappen naar een ander niveau (Prevoo et al., 2024). De grotere kans om in een gemengde brugklas over te stappen naar een ander niveau heeft vooral te maken met het brede aanbod (Somers et al., 2024).

Onderzoek of vroegere en latere selectie naast elkaar kunnen bestaan

Recente evaluaties concluderen dat uitstel van het selectiemoment nadelig kan zijn voor vooral iets lager presterende leerlingen. Zij zouden juist gebaat zijn bij vroegere selectie, net als vwo'ers. Daarentegen hebben met name leerlingen met een vmbo-t-advies en leerlingen waarbij nog twijfel bestaat of ze op het juiste niveau zitten baat bij brede brugklassen (Borghans & Diris, 2023; Muskens et al., 2024; Somers et al., 2024). Beleidsmaatregelen laten ruimte voor homogene en heterogene brugklassen en bevorderen het doorstroomrecht naar havo en vwo. Dit maakt overstappen naar een meer passend niveau makkelijker, ook in een later stadium. Scholen moeten daarom weloverwogen keuzes maken als ze leerlingen plaatsen en kiezen voor homogene en/of heterogene brugklassen. Ook is het van belang dat bij het ontwikkelen van heterogene brugklassen de randvoorwaarden op orde zijn, zoals voldoende tijd, middelen, methodes en toetsing (Prevoo et al., 2024). Docenten staan in deze klassen voor de uitdaging om het onderwijs af te stemmen op verschillende behoeften van de leerlingen. In het vo is dit echter niet altijd op orde (zie ook hoofdstuk 1). Om ervoor te zorgen dat leerlingen eenvoudig van niveau kunnen wisselen en goed (betrouwbaar en eerlijk) worden ingeschat, kan worden gedacht aan aanvullende maatregelen. Denk hierbij aan het extra stimuleren van brede en langjarige brugklassen, het verder ontwikkelen van interne differentiatie in de onderbouw van het vo en het ontwikkelen van objectieve en betrouwbare toetsing in vo (Borghans & Diris, 2023; Muskens et al., 2024).

3.5.3 De inzet van tijdelijke versus structurele middelen

Doelmatigheid en effectiviteit subsidies moeilijk na te gaan

De laatste jaren zijn er verschillende subsidiemogelijkheden ingesteld voor het onderwijs om kansengelijkheid te reduceren (Reuvers et al., 2024; Prevoo et al., 2024; Sectorraad Praktijkonderwijs, 2024). Meer dan de helft van de scholen in het bo (53%) en vo (56%) gaf aan dat in schooljaar 2023-2024 specifiek middelen beschikbaar waren voor het bestrijden van achterstanden. Een deel van alle scholen kreeg uitsluitend incidentele middelen voor dit doel (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). Het is niet eenvoudig om de effectiviteit van deze subsidies aan te tonen. Ondanks vele beleidsmaatregelen, waaronder veel financiële maatregelen zoals subsidies, is de kansengelijkheid tussen 2017 en 2023 niet verbeterd (Reuvers et al., 2024). Of de kansengelijkheid zou zijn toegenomen zonder dergelijke maatregelen, is niet vast te stellen. Het beleid gericht op kansengelijkheid bleek versnipperd. Ook in het mbo werden subsidies zeer verschillend ingezet op zowel verschillend doelgroepen als op verschillende onderdelen binnen het mbo. De ingezette middelen verminderden de achterstanden van mbo-studenten niet (Algemene Rekenkamer, 2023; 2024).

De eindigheid van subsidies maakt scholen voorzichtig in investeringen

Subsidies zijn een tijdelijke maatregel, wat scholen en instellingen beperkt in hun investeringsdoel. Dit maakt het lastig om strategisch beleid voor de langere termijn uit te zetten (Inspectie van het Onderwijs, 2024c). Als de subsidie stopt, zullen er ook programma's of projecten moeten stoppen. Of deze moeten beperkter worden voortgezet (Inspectie van het Onderwijs, 2024c; zie ook Prevoo et al., 2024). Als we kansengelijkheid zien als een fundamenteel probleem, moet de aanpak hiervan ook structureel van aard zijn. Ook de Sectorraad Praktijkonderwijs (2024) geeft aan dat tijdelijke middelen – die vaak van korte duur zijn – niet geschikt zijn voor het bekostigen van structurele zaken, zoals extra personeel. De mogelijkheden en budgetten zijn daardoor per jaar verschillend. Dat maakt het lastig om vooruit te kijken en een passende begroting op te stellen.

Ook decentralisatie van structurele middelen niet altijd de oplossing

Naast de eindigheid van subsidies brengt de allocatie en differentiatie van structurele middelen ook onzekerheid met zich mee voor individuele leerlingen die een combinatie van onderwijs en zorg nodig hebben. Scholen en samenwerkingsverbanden kunnen in de praktijk te maken krijgen met verschillende gemeenten en jeugdzorgregio's. Verschillen tussen gemeenten en jeugdzorgregio's kunnen leiden tot verschillende procedures met eigen tijdlijnen, voorwaarden en wachtlijsten voor (jeugd)zorg voor leerlingen in dezelfde (v)so-school. Het is wenselijk dat toekomstige wetgeving er rekening mee houdt dat er scholen zijn voor gespecialiseerd onderwijs die een regio-overstijgende functie hebben en waar leerlingen vaak een onderwijs- en zorgbehoefte hebben (DSP & Oberon, 2022; Sectorraad Go et al., 2022; Sectorraad Go & PO-Raad, 2023).





HOOFDSTUK 4

Welbevinden en sociale veiligheid

Hoofdlijnen	80
4.1 Welbevinden	82
4.2 Sociale veiligheid	89

Hoofdpijnen

De meeste leerlingen en studenten voelen zich goed en gaan met plezier naar school. Toch zijn er de laatste jaren zorgen over het welbevinden en de veiligheid van een deel van de leerlingen en studenten. Leraren en docenten kunnen een sleutelrol vervullen bij de verbetering hiervan.

Leraren en docenten zijn belangrijk voor het welbevinden van leerlingen en studenten

Welbevinden is nodig om goed te kunnen leren. Tegelijkertijd draagt goed onderwijs bij aan het welbevinden van leerlingen en studenten. De meesten van hen voelen zich goed, ook op school. Maar dat geldt niet voor elke leerling en student. Naarmate leerlingen en studenten ouder worden, neemt hun welbevinden af en de prestatiedruk toe. Leraren en docenten hebben invloed op het welbevinden van leerlingen en studenten op scholen en (beroeps)opleidingen. Leraren kunnen stress en prestatiedruk verminderen bij leerlingen en studenten door een goede relatie met hen op te bouwen en daarbij hun erkenning en waardering te laten blijken. Ook aanpassingen in de inrichting van het onderwijs, zoals de toetscultuur, kunnen hieraan bijdragen.

Scholen en opleidingen kunnen actief sturen op het welbevinden van leerlingen en studenten

Op schoolniveau is een vertrouwensband met ouders van belang. Ook is het belangrijk dat scholen en opleidingen focussen op inzet en het leerproces en aandacht hebben voor brede talentontwikkeling en de sociaal-emotionele ontwikkeling. Een effectieve integrale aanpak van welbevinden heeft 2 belangrijke aspecten: de gedeelde verantwoordelijkheid voor welbevinden van het hele team én het betrekken van ouders, de omgeving en externe organisaties. De schoolleiding kan sturen op welbevinden door met het team in gesprek te gaan over wat belangrijk is voor het welbevinden van hun leerlingen of studenten. En door hier concrete afspraken over te maken. Ook helpt het als scholen en opleidingen regelmatig nagaan hoe het met de leerlingen en studenten gaat, en of de

gemaakte afspraken tot het gewenste welbevinden leiden. Volgens scholen heeft het verbod op mobiele telefoons in de klas in elk geval positieve gevolgen.

Ook sturing op welbevinden leraren en docenten nodig

Om voor het welbevinden en de sociale veiligheid van hun leerlingen en studenten te kunnen zorgen, is het belangrijk dat het ook goed gaat met de leraren en docenten. Het welbevinden van leraren en docenten komt in het gedrang vanwege werkdruk. Sommigen van hen ervaren hierdoor te veel stress. De meeste schoolleiders in het funderend onderwijs monitoren de tevredenheid van het personeel en treffen maatregelen om de werkdruk te verlagen. Toch is de werkdruk in het onderwijs hoger dan in veel andere sectoren. Een deel van de docenten in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en hoger beroepsonderwijs (hbo) zou graag meer tijd hebben om in te spelen op de leerbehoeftes van individuele studenten. Ook kan een duidelijke rol- en taakverdeling en meer contact met collega's helpen het welbevinden te verbeteren.

Meeste scholen voldoen aan wettelijke vereisten voor veiligheid

Scholen voldoen bijna allemaal aan de wettelijke vereisten voor borging van de sociale veiligheid: ze hebben een veiligheidsbeleid - waaronder een anti-pestbeleid - en monitoren jaarlijks de sociale veiligheid van leerlingen. Toch is er ook verbetering nodig. Het beleid leeft niet altijd in de praktijk en de sturing erop kan beter. Er ontbreekt een continu gesprek over wat een (sociaal) veilige omgeving voor iedereen in de organisatie inhoudt.

Grondige analyse veiligheidsmonitor geeft scherper beeld

De meeste leerlingen voelen zich veilig. Dat blijkt uit de jaarlijkse verplichte monitoring van veiligheid onder leerlingen in het funderend onderwijs. Toch zijn er vooral in het voortgezet onderwijs (vo) scholen waar een deel van de leerlingen zich niet veilig voelt. Bovendien geldt dat ook waar de meeste leerlingen zich veilig voelen, verbetering wenselijk of nodig kan zijn. Het is aan scholen en besturen om hier ambitieuze normen te stellen. Zelfs wanneer veiligheidsmonitoren geen grote risico's laten zien, kunnen verdere analyses of vervolgesprekken met leerlingen veiligheidsproblemen (bij groepen leerlingen) blootleggen en om aanscherping van het beleid vragen.

Ook voelen studenten in het mbo zich niet altijd veilig

Zo heeft een kwart van de entree studenten te maken met pesten. Een jaarlijkse monitoring van sociale veiligheid door instellingen kan helpen om te monitoren wie zich (on)veilig voelt en of verbeteracties werken. Ook instellingen in het hoger onderwijs (ho) kunnen dit overwegen. Het melden van onveilige situaties is namelijk voor studenten niet vanzelfsprekend.

Veiligheid verbeteren door in gesprek te gaan

De inspectie ontvangt regelmatig signalen via de vertrouwensinspecteurs en over schorsingen en verwijderingen. Deze signalen geven aan dat er regelmatig sprake is van (ervaren) onveilige situaties op scholen en instellingen. Scholen vinden het soms moeilijk te handelen, vooral bij incidenten rond online pesten, polarisatie en discriminatie. Dat maakt actieve aandacht voor deze uitdagingen van belang. En het onderling gesprek, óók met leerlingen, studenten en ouders.

Aanbevelingen



Besturen: stel concrete doelen voor zowel welbevinden als sociale veiligheid, zodat alle leerlingen en studenten een prettige school- en stageomgeving ervaren.



Schoolleiding en opleidingsdirecteuren: zorg voor een doorlopend gesprek met team, leerlingen, ouders en studenten over welbevinden en sociale veiligheid van zowel leerlingen als personeel. Bevraag en analyseer beide onderwerpen en spreek af wat gewenst en ongewenst gedrag is van zowel leerlingen als personeel.



Schoolleiding: gebruik de uitkomst van de jaarlijkse veiligheidsmonitor als basis voor het doorlopende gesprek met leerlingen en studenten. Analyseer daarvoor de uitkomsten grondig, kijk goed wie zich niet veilig voelt.



Leraren: de winst ligt in de basis; interesse in hoe het echt met de leerling of student gaat. Zorg dat je bent toegerust om lastige gesprekken te voeren, zoals over pesten, discriminatie en polarisatie. Leidinggevenden hebben hier een faciliterende rol bij.

4.1 Welbevinden

Belang van welbevinden

Welbevinden bevordert het leren. Omgekeerd geldt ook dat een goede les bijdraagt aan welbevinden (Hattie, 2008; Leman et al., 2019; Marzano, 2014; Verhofstadt-Denève et al., 2003). Onderwijs met een duidelijk en veilig schoolklimaat, doelgericht werken, een heldere lesopzet, een positieve relatie tussen leraar en leerling, hoge verwachtingen, effectieve feedback en aandacht voor de context waarin leerlingen opgroeien, vergroot het geloof in eigen kunnen. En dat leidt weer tot meer motivatie en welbevinden (Hattie, 2008; Marzano, 2014). Welbevinden is niet voor elke leerling of student vanzelfsprekend. Scholen zoeken naar manieren om hiermee om te gaan, waarbij het pedagogisch handelen voor een sterke, preventieve basis kan zorgen. Met goed pedagogisch handelen is uiteraard niet alles opgelost. En dat kunnen we ook niet van scholen vragen. Wat een school wél kan doen is een omgeving bieden die in brede zin bijdraagt aan de positieve ontwikkeling tot een gezond, sociaal en zelfstandig mens (Rombouts et al., 2023).

4.1.1 Het welbevinden van leerlingen en studenten

Leerlingen tevreden maar er zijn ook zorgen

Leerlingen in groep 7 en 8 van de basisschool zijn al 20 jaar ongeveer even tevreden over hun leven. In 2023 gaven zij hun leven gemiddeld een 8,1 (Rombouts et al., 2023). Toch voelde 48% van de 10-jarigen zich (bijna) elke dag moe aan het begin van de schooldag en 29% voelde zich op dat moment hongerig (Meelissen et al., 2024). Leraren van 26% van de leerlingen ervaren enigszins of veel belemmering van leerlingen met een gebrek aan elementaire voeding. In maart 2024 startten scholen met meer dan 30% leerlingen uit gezinnen met een laag inkomen met een gratis ontbijt en lunch. In 2022 gaven Nederlandse 15-jarigen hun leven gemiddeld een 7,3 (Valk et al., 2024). Uit de Scholierenmonitor 2023 onder 12-16-jarigen komt een vergelijkbaar cijfer, namelijk een 7,4 (Rombouts et al., 2023). Dit is iets hoger dan in 2021, toen het gemiddeld 7,1 was. Ondanks deze (ruim) voldoende cijfers op algehele tevredenheid, zijn er wel zorgen op specifieke aspecten van welbevinden en bij specifieke groepen leerlingen. Zo is niet iedereen even tevreden: 7% van de 15-jarigen beoordeelt zijn of haar leven met een 4 of lager (Valk et al., 2024).

Mentale gezondheid verschilt tussen groepen

De tevredenheid neemt af met leeftijd: 12-jarigen geven hun leven nog een 7,7 en 16-jarigen een 7,1 (Rombouts et al., 2023). Van de groep jongvolwassenen (16-25-jaar) ervaren de 21- tot en met 25-jarigen minder vaak een goede mentale gezondheid (GGD GHOR Nederland, 2025). Studenten in het hbo en wetenschappelijk onderwijs (wo) lijken in sommige opzichten kwetsbaarder dan jongvolwassenen in het algemeen (Arslan et al., 2024). Meisjes en jonge vrouwen scoren lager op mentale gezondheid dan jongens en jonge mannen. Vwo-leerlingen hebben minder vaak mentale problemen dan leerlingen in andere vo-schoolsoorten. Ook komen er minder vaak gedragsproblemen voor bij vwo-leerlingen. Tieners uit gezinnen met een gemiddelde of lage welvaart hebben meer mentale problemen en een lagere levenstevredenheid dan tieners uit welgestelde gezinnen. Ook hebben ze meer emotionele problemen en meer problemen met leeftijdsgenoten.

Somberheid en stress bij mbo-studenten, psychische klachten bij hbo- en wo-studenten

In het mbo maken de ruim 20.000 studenten die in 2023-2024 de monitor TestJeLeefstijl.nl invulden zich het meeste zorgen over hun studie (41%) en hun toekomst (40%) (Inspectie van het Onderwijs, 2025u). Bijna 30% van de mbo'ers gaf aan geen zorgen te hebben. 1 op de 10 mbo-studenten die de vragenlijst invulden, voelt leegte om zich heen. Ruim 20% van de respondenten voelt zich meestal niet goed genoeg, minderwaardig of waardeloos. In 2013-2014 was dit 11,6%. 13% voelt zich meestal of vaak somber of depressief; 10 jaar eerder was dat aandeel 8,3%. Ongeveer 3% heeft in de laatste 12 maanden (heel) vaak serieus nagedacht om een eind aan het leven te maken. Pogingen om daadwerkelijk een einde aan het leven te maken, komen meer voor bij vrouwen, genderdiverse studenten en bij entree- en mbo-2-studenten. 75% van de mbo'ers geeft aan wel genoeg mensen te kennen bij wie ze terecht kunnen met problemen (Brouwer et al., 2024).

Meer dan de helft van de studenten die de Monitor Mentale gezondheid en Middelengebruik hoger onderwijs invulden, ervoer de afgelopen 12 maanden matig (21%) tot (heel) veel (32%) psychische klachten die hen hinderen in hun studie, werk, sociale contacten of persoonlijke relaties (Nuijen et al., 2023). Het gaat hier om klachten zoals sombere stemming, stress of bezorgdheid. Een derde van de bevroegde studenten die psychische klachten ervaren, ontvangt hiervoor advies of hulp vanuit hun hogeschool of universiteit. Gemiddeld geven de ho-studenten hun leven een 6,7. Hierbij geeft meer dan een kwart (28%) van de studenten een 8 of hoger.

Invloed van de digitale samenleving op jongeren

De mentale gezondheid van jongeren wordt beïnvloed door de digitale samenleving, maar het is nog niet duidelijk hoe die beïnvloeding precies werkt (Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, 2023). Meisjes gebruiken sociale media meer dan jongens om sociale contacten te onderhouden en ze ervaren hierdoor meer online steun en betekenisvolle relaties. Daarentegen worden ze ook vaker online gepest, waardoor ze meer kans hebben op depressieve gevoelens. Ook zijn ze meer vatbaar voor een negatiever lichaamsbeeld (Buijzen & Roozendaal, 2024). Het is niet gemakkelijk om de (mentale) gezondheid van jongeren te beschermen tegen de negatieve effecten, zoals sociale media verslaving, problematisch gamegedrag of cyberpesten. Het is in elk geval zaak om aan te sluiten bij hun ervaringen en behoeften.

Welbevinden op school

Nederlandse 15-jarigen zijn behoorlijk tevreden over hun welbevinden op school. Ze zijn positief over hun relatie met de leraren (Valk et al., 2024). Ruim 70% van de leerlingen vindt dat leraren van hun school geïnteresseerd zijn in hun welbevinden. In het mbo is 56% van de invullers van de JOB-monitor positief over de omgeving, sfeer en veiligheid en 27% is daarover neutraal (JOBmbo, 2024). Binnen dit thema zegt 80% van de mbo-studenten met plezier naar school te gaan of is neutraal daarover. Over het thema onderwijs en begeleiding is 45% van de mbo-studenten tevreden en 37% neutraal. 89% van de respondenten is positief of neutraal over het lesgeven.

Gevraagd naar de tevredenheid over de opleiding geven ho-studenten een 3,8 op een schaal van 5 (Landelijk Centrum Studiekeuze, 2025). Tussen de 74% en 80% van de studenten beoordeelde de sfeer op de opleiding in 2024 positief. Rond de 70% van de studenten voelt zich thuis bij de opleiding. En bijna 85% van de studenten voelt zich veilig genoeg om zichzelf te zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2025).

Prestatiedruk is gestegen

In 2021 was het percentage leerlingen in het primair onderwijs (po) en in het vo dat prestatiedruk door schoolwerk ervoer ruim 3 keer zo hoog als in 2001. De prestatiedruk steeg vooral onder meisjes en bij leerlingen op het vwo (Arslan et al., 2024). In het vo ervaart bijna de helft van de 12- tot en met 16-jarigen druk door schoolwerk, meisjes meer dan jongens (Rombouts et al., 2023). De toegenomen prestatiedruk lijkt een van de belangrijkste verklaringen voor de sterke afname van mentale gezondheid bij meisjes (Arslan et al., 2024).

Voor vo-scholen geven aan niet altijd goed te weten hoe ze moeten handelen bij stress en prestatiedruk (zie ook paragraaf 4.1.4) (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab).

Mbo'ers ervaren prestatiedruk vanuit zichzelf, de maatschappij en school

In het mbo ervaart naar schatting minimaal 20% van de studenten veel stress en/of prestatiedruk. Mbo-studenten ervaren de meeste prestatiedruk vanuit zichzelf. Dit komt omdat ze de lat hoog leggen en volgens zichzelf perfectionistisch zijn. Ze willen goede cijfers halen, sociaal actief zijn en genoeg tijd overhouden voor hun hobby's en sport. Ook ervaren mbo-studenten prestatiedruk vanuit de omgeving en de maatschappij. Studenten voelen zich soms gedwongen om door te stromen naar het ho, omdat het mbo als opleiding ondergewaardeerd is. Ze ervaren ook druk door medestudenten die niet meewerken met groepsopdrachten of die voor een slechte sfeer zorgen. Ook ervaren ze druk van leraren die onduidelijke of hoge verwachtingen hebben. Een kleiner deel van de studenten ervaart daarnaast prestatiedruk vanuit ouders. Vaak is het een optelsom van persoonlijke, studiegerelateerde en maatschappelijke factoren. Enkele studiegerelateerde factoren die stress geven zijn: toetsweken, deadlines en focus op het resultaat in plaats van het leerproces. Voor studenten die thuis ook verplichtingen hebben – financieel of huishoudelijk – is het moeilijk om aan de ervaren stress te ontkomen (Dopmeijer et al., 2024).

Wo-masterstudenten ervaren de meeste studiedruk

Bij associate degree-opleidingen ervaart 25% van de studenten een (veel) te hoge studiedruk, onder hbo-bachelorstudenten is dat 32% en onder wo-bachelorstudenten gemiddeld 36%. Wo-masterstudenten ervaren de meeste studiedruk (39%) (Inspectie van het Onderwijs, 2025). Internationale studenten, studenten met een ondersteuningsvraag en eerste-generatie studenten zijn risicogroepen (Arslan et al., 2024). In het niet-bekostigde ho is de ervaren studiedruk (29%) lager dan in het bekostigd onderwijs.

4.1.2 Invloed van leraren en docenten op het welbevinden

Samenhang ervaren kwaliteit docenten en ervaren welbevinden in het ho

Voor ho-studenten geldt dat naarmate de ervaren kwaliteit van de docenten hoger is, hun ervaren welbevinden en de ervaren sociale veiligheid ook hoger zijn. Meer dan driekwart van de ho-studenten die de Nationale Studenten Enquête invulden, is het (helemaal) eens met de stelling dat docenten ervoor zorgen dat het prettig is om vragen te stellen. Ongeveer twee derde van de bevroegde studenten voelt zich geïnspireerd door wat ze

leren. Dit verschilt per type opleiding (60% bij hbo-bacheloropleidingen en 77% bij wo-masteropleidingen). Ongeveer de helft van de studenten voelt zich geïnspireerd door hun docenten. Hierbij springen de masteropleidingen er positief uit, met ongeveer 65% (Inspectie van het Onderwijs, 2025s).

Leraren doen ertoe bij stress en prestatiedruk

Leraren kunnen bijdragen aan vermindering van de prestatiedruk en stress bij hun leerlingen en studenten. Jongeren ervaren minder stress als ze gehoord worden door leraren en als zij af en toe vragen hoe het met de jongeren gaat. Het helpt ook als ouders minder focus leggen op prestatie en een goede band met de school en de leraren hebben (Peeters et al., 2022). Onderzoek in het mbo geeft aanwijzingen dat het versterken van de vaardigheden van de student en van de centrale rol van de docent de overbelasting thuis en op school kan verminderen. Tevens kan waardering van mbo-studenten kansen bieden voor het voorkomen of verminderen van prestatiedruk en stress (Dopmeijer et al., 2024).

4.1.3 Sturing door scholen op welbevinden

NP-Onderwijsmiddelen vaak ingezet voor welbevinden

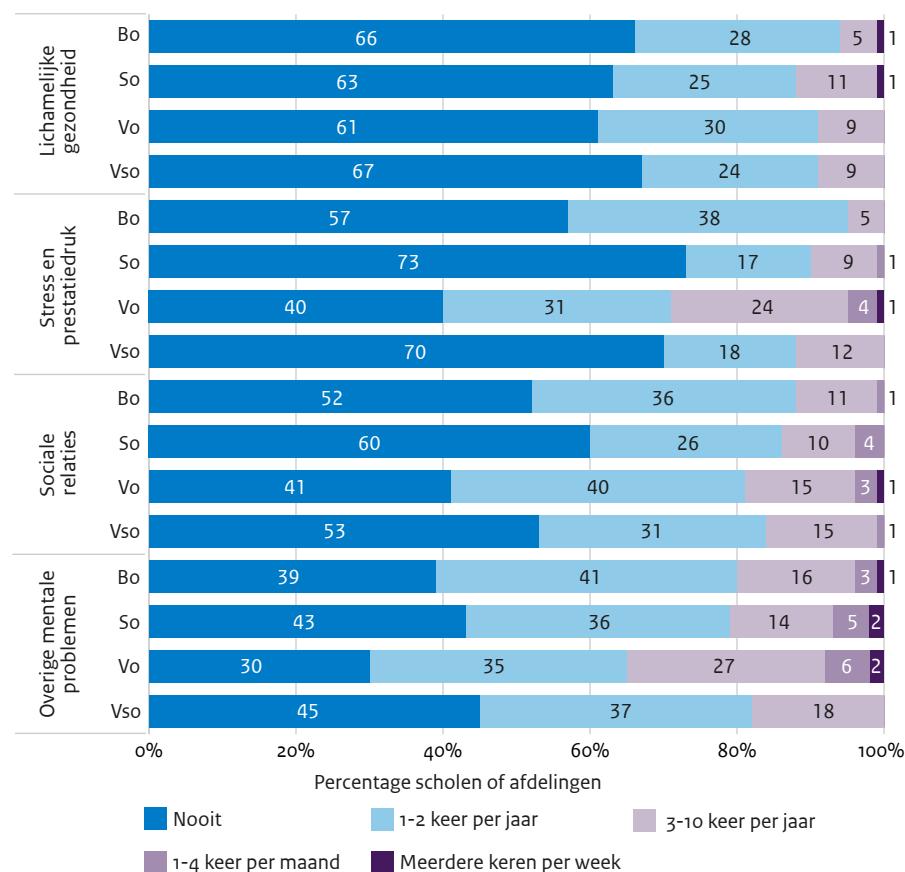
In 2022-2023 besteedden vooral vo- en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) de Nationaal Programma Onderwijsmiddelen aan activiteiten gericht op welbevinden. Zo'n 7 op de 10 schoolleiders vinden dat het welbevinden van leerlingen hierdoor is verbeterd (OCW, 2024c). Ook geven scholen aan sinds de coronapandemie meer aandacht te besteden aan het welbevinden van hun leerlingen, onder andere door te werken aan preventie en een positief pedagogisch klimaat. Een groot deel van de scholen zegt de activiteiten te hebben geborgd door ze op te nemen in hun reguliere manier van werken en door personeel te scholen.

Handelingsverlegenheid van scholen rond welbevinden

Bo-, vo-, en (v)so-scholen weten niet altijd hoe ze moeten handelen als het gaat om welbevinden. De meeste handelingsverlegenheid op het gebied van welbevinden zit bij mentale problemen, zoals (faal)angst of concentratieproblemen. Maar ook bij stress en prestatiedruk (vooral in het vo), sociale relaties en lichamelijke gezondheid weten scholen soms niet goed wat ze kunnen doen (figuur 4.1.3a) (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). In het schooljaar 2023-2024 voerde een deel van de scholen aanpassingen door in de

manier waarop ze zorgen voor welbevinden. Bo- en (v)so-scholen maakten de meeste aanpassingen op het gebied van sociale relaties en lichamelijke gezondheid en vo-scholen op het gebied van mentale problemen en stress/prestatiedruk.

Figuur 4.1.3a Frequentie van situaties rond welbevinden waarbij scholen of afdelingen niet goed wisten hoe te handelen in schooljaar 2023-2024, in percentages ($n_{bo}=144$, $n_{so}=106$, $n_{vo}=250$, $n_{vso}=98$)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025ab)

Factoren die helpen tegen stress en prestatiedruk

Uit nationaal en internationaal onderzoek komt een aantal risicofactoren van schoolstress en prestatiedruk naar voren: een vol curriculum, nadruk op prestatie en excellentie, online volgsystemen en een hoger opleidingsniveau (Peeters et al., 2022). Beschermende factoren waar de school voor kan zorgen zijn:

1. Een ondersteunende schoolomgeving met aandacht voor welbevinden. Hierbij is een goede vertrouwensband met school en de leraren belangrijk, net als het monitoren van leerlingen en vragen hoe het gaat.
2. Sterke focus op inzet en leerproces. Hieronder valt ook flexibiliteit in het toetsen, bijvoorbeeld via formatief toetsen en door geen toetsweken na vakanties in te plannen.
3. Kleinere klassen. In grote klassen kan er te weinig tijd zijn voor individuele leerlingen.
4. Daarnaast dragen aandacht voor brede talentontwikkeling en de sociaal-emotionele ontwikkeling, alternatieve beoordelingsvormen en goed mentorschap bij aan het voorkomen van stress en prestatiedruk.

Sturen op schoolaanwezigheid kan bijdragen aan welbevinden

Sommige leerlingen voelen zich zo onprettig of onveilig op school, dat zij uiteindelijk helemaal niet meer naar school gaan. Het absoluut verzuim, waarbij leerlingen niet (meer) staan ingeschreven op een school, steeg in 2022-2023 (Ingrado, 2024). Na dergelijk verzuim volgt vaak een moeilijk traject om leerlingen (weer) op school te krijgen. Het helpt wanneer, óók als het verzuim nog niet ernstig is, leerlingen zich gezien voelen en kunnen aangeven wat hen helpt om weer of vaker naar school te komen. De in voorbereiding zijnde Wet terugdringen verzuim richt zich op een preventieve aanpak en op een goede registratie van verzuim (OCW, 2024d). Scholen kunnen hiervoor nu al een basis leggen door gegevens over aan- en afwezigheid te analyseren.

Integrale aanpak welbevinden met focus op pedagogisch-didactische relatie

Werken aan welbevinden werkt beter vanuit een schoolbrede, integrale aanpak dan met losse projecten of maatregelen (Looman et al., 2014; O'Toole & Darlington, 2021). Een effectieve integrale aanpak voor mentaal welbevinden leidt tot hogere schoolprestaties, meer sociale en emotionele vaardigheden en minder probleemgedrag en angst- en depressieklachten (Kleinjan et al., 2016; Weare, 2015; Weare & Nind, 2011). Voor een werkende schoolbrede aanpak ligt de verantwoordelijkheid voor welbevinden niet bij 1 persoon in de organisatie. Ook is de omgeving van de leerling en student betrokken.

De schoolleiding kan gericht sturen door met het team te bespreken wat belangrijk is voor het welbevinden van hun leerlingen en studenten, af te spreken wat dat concreet betekent en de leerlingen/studenten en ouders te betrekken.

Scholen zijn tevreden met de effectiviteit van hun mobielbeleid

Sinds 1 januari 2024 is het gebruik van mobiele telefoons niet meer toegestaan op vo-scholen. Voor po- en (v)so-scholen geldt dit vanaf schooljaar 2024-2025. In het basisonderwijs (bo) had in 2023-2024 al 82% van de scholen beleid opgesteld voor het gebruik van mobiele telefoons in de klas (Carrión Braakman et al., 2024). Ongeveer de helft van de vo-scholen heeft beleid waarbij er een verbod in de lessen geldt. De andere helft heeft een verbod in de gehele school. Scholen voor praktijkonderwijs (pro) kiezen vaker voor alleen een verbod tijdens de lessen. In de pauzes mogen leerlingen wél mobiele telefoons gebruiken, omdat dit voor deze specifieke groep leerlingen een rustgevende werking heeft. Veel vo-scholen merken dat leerlingen tijdens de les minder afgeleid zijn en zich beter kunnen concentreren. Leerlingen en hun ouders geven dit zelf ook aan. Leerlingen praten meer met elkaar, in de klas, in de kantine en op de gang. Deze toename in interactie zorgt op enkele scholen ook voor meer ruzies tussen de leerlingen. Online pestgedrag is niet overal verminderd. Dat komt mogelijk ook doordat dit vaak buiten schooltijd gebeurt. Op scholen waar een algeheel verbod geldt, worden incidenten niet meer gefilmd. Ook op vso-scholen zijn leerlingen minder afgeleid en kunnen zij zich beter concentreren in de les. Ook is het contact tussen leerlingen en leraren verbeterd, doordat ze vaker met elkaar in gesprek gaan.

4.1.4 Het welbevinden van leraren en docenten

Werkdruk bij leraren en docenten

Om voor het welbevinden van hun leerlingen en studenten te kunnen zorgen, moeten leraren zichzelf goed en veilig voelen op school. De werkdruk in het onderwijs is hoger dan in andere sectoren (zie ook hoofdstuk 6). De hoogste werkdruk in het po ligt bij leraren op scholen waar veel leerlingen kans hebben op onderwijsachterstanden (Van den Heuvel en De Vroome, 2023). Naast weinig autonomie en hoge taakeisen ervaren deze leraren ook iets minder steun en meer ongewenst gedrag van collega's.

Docenten in het mbo en hbo voelen zich goed in hun huidige werk, maar zij ervaren ook werkdruk. Uit onderzoek onder 145 mbo- en hbo-docenten blijkt dat 79% de werkdruk

Welbevinden en sociale veiligheid vragen om een continu gesprek

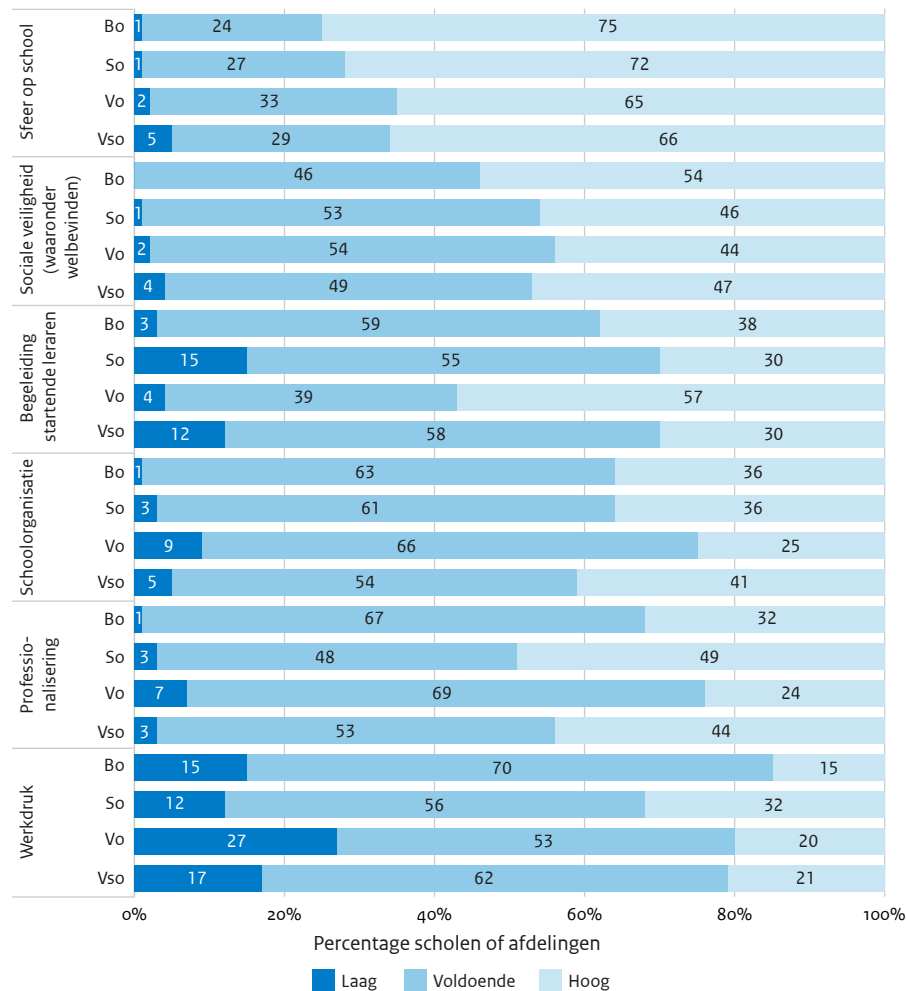


te hoog vindt. Ook blijkt hieruit dat een duidelijke taak- en rolverdeling met voldoende tijd en ruimte en meer contacten met collega's zou helpen tegen werkdruk en hun welbevinden zou verbeteren. Een derde van de bevroagde mbo- en hbo-docenten ervaart weinig ruimte naast lestaken om studenten te ondersteunen (Bremer et al., 2023). Bij alle bekostigde universiteiten ervaart wetenschappelijk en onderwijzend personeel een hoge werkdruk. Dit is al jaren een probleem. Desgevraagd vinden medewerkers dat zij heel snel (57%) en heel hard (78%) moeten werken (Nederlandse Arbeidsinspectie, 2024). Ongeveer driekwart geeft aan als gevolg van de werkdruk meer dan incidenteel stress te ervaren. Het terugdringen van werkdruk en ongewenst gedrag is van belang voor het welbevinden en voor het behoud van leraren en docenten.

Scholen werken aan verlaging werkdruk en professionalisering

Besturen en schoolleiders houden zicht op het welbevinden van hun team(s) met onder andere tevredenheidsonderzoeken. Vrijwel alle scholen geven aan informatie op te halen over de sociale veiligheid onder hun personeel (bo: 91%, vo: 94%, so: 96%, vso: 99%) (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). Dat geldt ook - maar in iets mindere mate - voor sfeer en werkdruk. Scholen schatten de tevredenheid van het personeel over de werkomstandigheden het hoogst in op het gebied van de sfeer op school en het laagst bij werkdruk (figuur 4.1.4a). In het so hebben scholen een relatief gunstig beeld van de tevredenheid over de werkdruk. De begeleiding van startende leraren is in het (v)so wel een aandachtspunt. Veel (v)so-scholen zeggen maatregelen te nemen op dat vlak (figuur 4.1.4b). In alle sectoren troffen veel scholen in schooljaar 2023-2024 verbetermaatregelen om de werkomstandigheden en daarmee het welbevinden te verbeteren. De meeste verbetermaatregelen betroffen werkdruk, begeleiding van startende leraren en professionalisering.

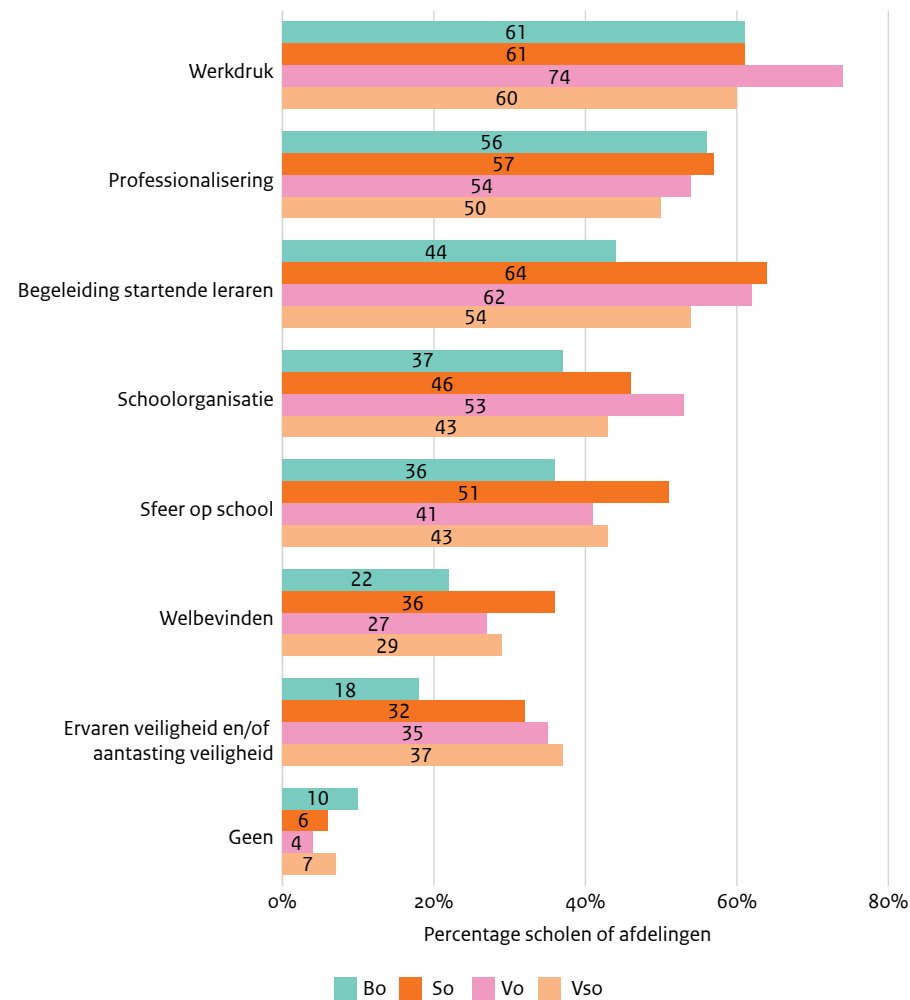
Figuur 4.1.4a Ingeschatte tevredenheid van het personeel over de werkomstandigheden in schooljaar 2023-2024, in percentages ($n_{bo}=144$, $n_{so}=106$, $n_{vo}=250$, $n_{vso}=98$)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025ab)



Figuur 4.1.4b Getroffen verbetermaatregelen rond de werkomstandigheden van het personeel in schooljaar 2023-2024, in percentages ($n_{bo}=144$, $n_{so}=106$, $n_{vo}=250$, $n_{vso}=98$)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025ab)

4.2 Sociale veiligheid

Toezicht op sociale veiligheid in het onderwijs

Van scholen voor funderend onderwijs verwachten we dat zij zich maximaal inspinnen voor de veiligheid van leerlingen. We gaan na of scholen de sociale veiligheid van leerlingen monitoren en het veiligheidsbeleid aansluit bij wat nodig is. Scholen moeten daarbij ook zicht hebben op het welbevinden van hun leerlingen. De monitoring moet, mocht dit nodig zijn, tot verbeteracties voor de veiligheid van bepaalde (groepen) leerlingen leiden. Scholen moeten daarnaast de wettelijk verplichte taken rond het tegengaan van pesten uitvoeren, de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling hanteren en voldoen aan de meld-, overleg- en aangifteplicht bij een vermoeden van zedenmisdrijven. Het mbo en ho kennen (nog) geen wettelijke zorgplicht voor de veiligheid van studenten. We kunnen tijdens onderzoeken wel aandacht besteden aan veiligheid.

4.2.1 Monitoring sociale veiligheid

Bijna alle scholen monitoren de sociale veiligheid

Scholen voor funderend onderwijs moeten minimaal jaarlijks monitoren of leerlingen zich veilig voelen op school en deze monitoringsgegevens aanleveren bij de inspectie. Scholen gebruiken niet alleen deze monitoringsgegevens om vast te stellen of het veiligheidsbeleid voldoet. Scholen betrekken hier ook het beeld van leraren bij. Vooral vo-scholen baseren dit ook op een vragenlijst onder ouders (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab).

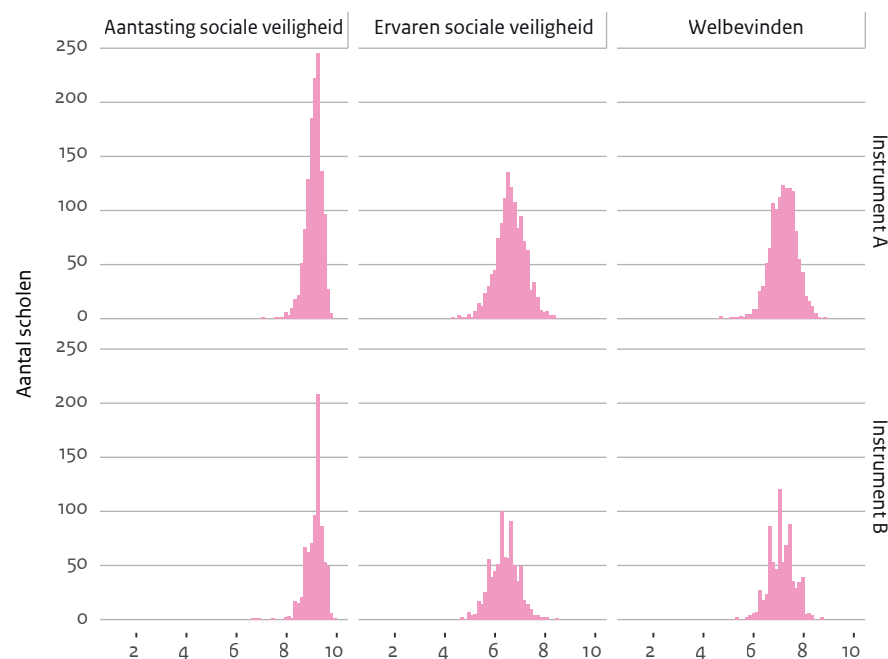
Veiligheid en welbevinden in bo zijn gemiddeld (ruim) voldoende

De vragenlijsten die scholen voor de jaarlijkse monitoring gebruiken geven een beeld van de aantasting van de veiligheid (wordt de leerling bijvoorbeeld gepest of geschopt), de ervaren veiligheid (voelt de leerling zich veilig op school) en het welbevinden (gaat de leerling bijvoorbeeld met plezier naar school). Het beeld in het bo is over het algemeen positief (Inspectie van het Onderwijs, 2025q).

Veiligheid en welbevinden in vo zijn gemiddeld voldoende, maar niet overal

Ook in het vo zijn de gemiddelde scores voldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2025q). Het is positief dat leerlingen aangeven dat zij weinig te maken hebben met aantasting van de veiligheid. Bij de ervaren veiligheid zijn de verschillen in uitkomsten tussen scholen groter dan bij aantasting van de veiligheid (figuur 4.2.1a).

Figuur 4.2.1a Verdeling scores op aantasting sociale veiligheid*, ervaren sociale veiligheid en welbevinden op de meest gebruikte instrumenten op vo-scholen in schooljaar 2023-2024 (n = 1.982)



*Bij aantasting sociale veiligheid duidt een hoge score op weinig aantasting.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025q)

Verschillen tussen scholen

Verschillende schoolkenmerken gaan samen met de ervaren veiligheid en het welbevinden van leerlingen. In vmbo-kader zijn het welbevinden en de ervaren sociale veiligheid lager dan in andere leerwegen van het vmbo (Inspectie van het Onderwijs, 2025q). Vwo-leerlingen scoren relatief hoog op veiligheidsbeleving en welbevinden. Vmbo-scholen met een hoog percentage leerlingen uit achterstandssituaties hebben gemiddeld lagere scores voor welbevinden.

Eenduidig beeld sociale veiligheid in pro

Pro-scholen hebben een eigen kwaliteitszorgsysteem met vragenlijsten voor leerlingen, ouders, personeel, stagebedrijven en partnerorganisaties. Daarmee kunnen zij hun resultaten vergelijken met die van andere pro-scholen. De vragenlijst sociale veiligheid is afgenomen in 2023-2024 onder 14.448 leerlingen van 120 deelnemende pro-scholen. Hierin was de gemiddelde score een 7,6 op een schaal van 1 tot 10. Leerlingen van pro-scholen gaven aan dat ze weinig tot geen pestgedrag en discriminatie ervaren (Sectorraad Praktijkonderwijs, 2024).

Verdiepende analyse veiligheidsmonitoren (v)so

Het is lastig om een landelijk beeld van de sociale veiligheid in het (v)so te krijgen. De veelheid aan gebruikte instrumenten en doelgroepen bemoeilijkt een samenvattende analyse. De gemiddelde scores lopen uiteen, afhankelijk van het cluster (v)so en het gebruikte instrument (Inspectie van het Onderwijs, 2025q). We analyseerden daarnaast 33 veiligheidsmonitoren nauwkeuriger. Bij een deel van de monitoren ging het om zelfontworpen instrumenten. Minimaal 7 van de 33 monitoren werden niet door leerlingen ingevuld, maar door de leraar. Waarschijnlijk omdat de leerlingen daartoe zelf niet in staat werden geacht (Inspectie van het Onderwijs, 2025q). Bij een ruime meerderheid van de bekeken veiligheidsmonitoren zijn de onderdelen welbevinden, ervaren veiligheid en aantasting veiligheid herkenbaar. Een kwart van de 33 scholen maakte niet zichtbaar gebruik van een interne of externe benchmark.

Een deel van de mbo-studenten ervaart onveilige situaties

In het mbo voelt ongeveer 80% van de studenten zich veilig, 5% onveilig, en de rest oordeelt neutraal (JOBmbo, 2024). Het is positief dat 84% van de studenten in de beroepsopleidende leerweg (bol) en 86% van de studenten in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) zich over het algemeen veilig voelen bij het leerbedrijf. De monitor vroeg

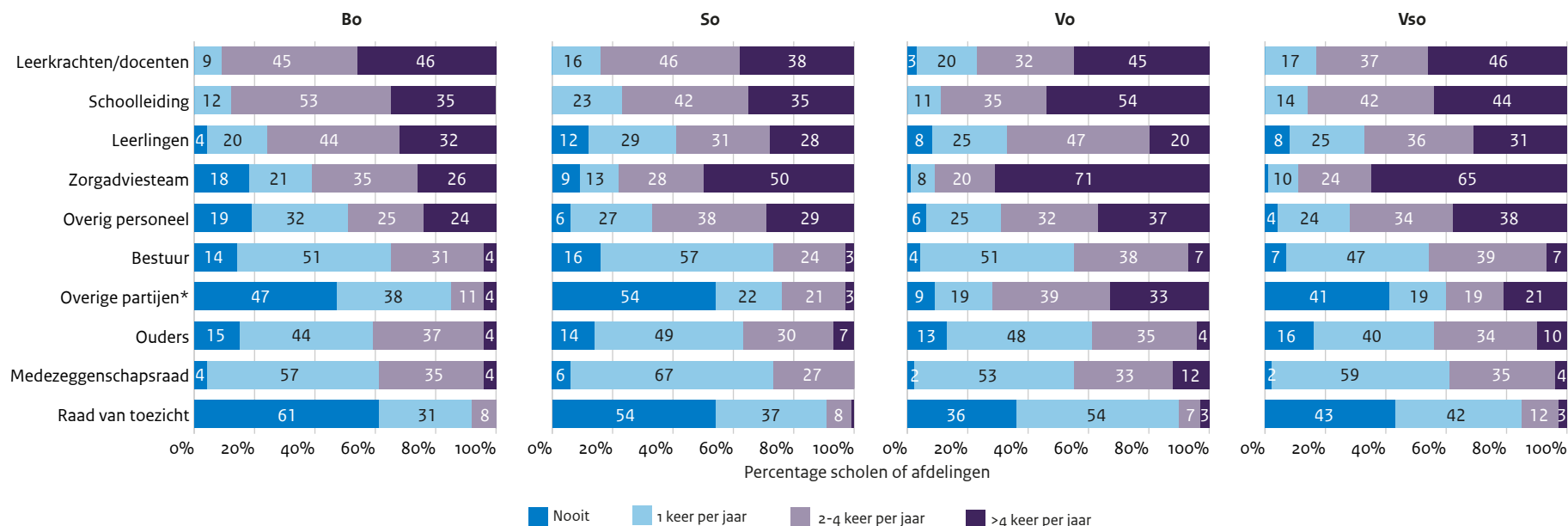
mbo-studenten ook of zij zelf of anderen weleens werden gepest of gediscrimineerd. Ongeveer een vijfde geeft aan dit wel te hebben meegemaakt. Entreestudenten (26%) geven vaker aan te maken te hebben gehad met pesten dan mbo-4-studenten (17%). Hetzelfde geldt voor het meemaken van discriminatie: 32% van de entreestudenten geeft aan dit te hebben meegemaakt tegenover 20% van de mbo-4-studenten. Of mbo-studenten te maken hebben met aantasting van hun fysieke veiligheid, is bevraagd in de landelijke mbo-leefstijlmonitor 2024. Ruim 16% van de bevroagde studenten is in de laatste 12 maanden minstens 1 keer bedreigd (Inspectie van het Onderwijs, 2025u). Daarnaast is 13% van de bevroagde studenten in de laatste 12 maanden minstens 1 keer aangevallen of mishandeld. Verder geeft 18% van de respondenten aan in de laatste 12 maanden minstens 1 keer het slachtoffer te zijn geweest van seksueel grensoverschrijdend gedrag.

Veiligheidsmonitoring vraagt om analyse en (hoge) ambities

Actief veiligheidsbeleid vereist dat scholen handelen naar de uitkomsten van veiligheidsmonitoring en nagaan of hun veiligheidsbeleid volstaat (Orobio de Castro et al., 2018). Besturen en scholen vinden echter dat de monitor niet altijd bruikbare signalen oplevert om actie op te ondernemen. Scholen en besturen geven bovendien aan pas bij negatieve uitkomsten een analyse te maken (Inspectie van het Onderwijs, 2025l). Maar ook bij gemiddeld positieve uitkomsten kan een verdere analyse laten zien dat leerlingen in bepaalde klassen of subgroepen zich onvoldoende veilig voelen. Niet alle scholen betrekken leerlingen en ouders in gesprekken over de veiligheid (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). Juist met hen kan de school bespreken wat nodig is. Ook is het opmerkelijk dat scholen en besturen lang niet altijd praten met de raad van toezicht over de uitkomsten van de sociale veiligheidsmonitor (figuur 4.2.1b). Scholen zouden zich steeds moeten afvragen waar ze naar streven op het punt van sociale veiligheid. Kan genoeg worden genomen met een situatie waarin een deel van de leerlingen zich, ook als het er relatief weinig zijn, niet veilig voelt? Leraren, scholen en besturen, inclusief raden van toezicht, hebben de opdracht om zelf een passende, ambitieuze norm te bepalen en in te zetten op het beleid dat nodig is om die te realiseren.

Figuur 4.2.1b Frequentie waarmee de stand van zaken rond sociale veiligheid besproken werd met verschillende geledingen in schooljaar 2023-2024, in percentages

($n_{bo}=144$, $n_{so}=106$, $n_{vo}=250$, $n_{vso}=98$)



*Wijkagent, bureau HALT, et cetera.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025ab)

4.2.2 Veiligheidsbeleid

De meeste scholen hebben veiligheidsbeleid

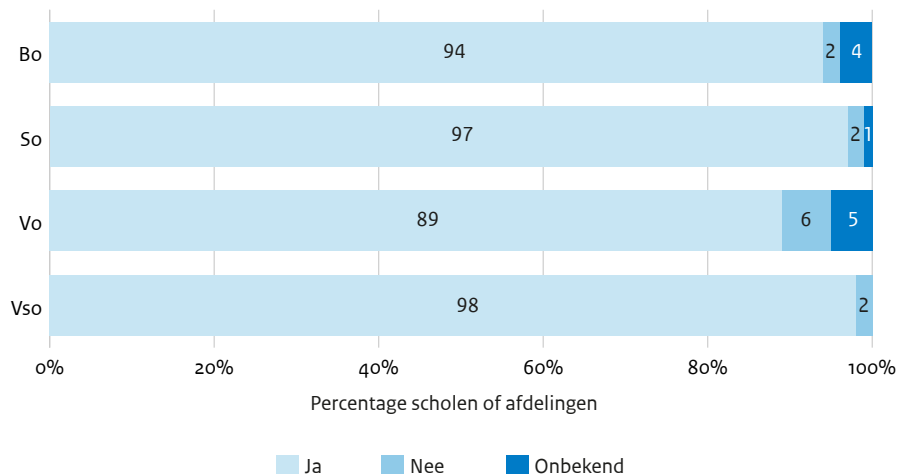
De inspectie beoordeelde de standaard Veiligheid tijdens de steekproefkwaliteitsonderzoeken op de meeste scholen en afdelingen in het funderend onderwijs als voldoende (zie ook hoofdstuk 1) (Inspectie van het Onderwijs, 2025x). Wel kregen scholen herstelopdrachten, in het po 6% van de scholen, in het vo 26% en in het (v)so 11%. In het mbo kregen alle opleidingen een voldoende of goed voor de standaard Veiligheid, zonder herstelopdrachten (Inspectie van het Onderwijs, 2025y). Dat heeft er ook mee te maken dat mbo-instellingen niet wettelijk verplicht zijn om een veiligheidsbeleid uit te voeren.

Zij doen dat in de praktijk wel, maar de mate waarin en hoe (actief) zij dat doen varieert (Cuppen et al., 2023).

Veiligheidsbeleid in vo kent tekortkomingen

In het vo geeft 11% van de scholen aan dat zij geen veiligheidsbeleidsplan hebben of niet weten of dat er is (figuur 4.2.2a) (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). In deze sector werden de meeste herstelopdrachten voor sociale veiligheid gegeven. Bij scholen waar de inspectie een tekortkoming vaststelde in het veiligheidsbeleid, ontbrak het bijvoorbeeld aan beleid dat voldoende geschikt is voor de schoolspecifieke situatie of misten bepaalde onderdelen.

Figuur 4.2.2a Aanwezigheid van een veiligheidsbeleidsplan in schooljaar 2023-2024, in percentages (nbo=144, nso=106, nvo=250, nvso=98)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025ab)

Bij onveilige scholen schiet structurele aanpak tekort

Verdere analyse van de rapporten van een 30-tal scholen die in steekproefonderzoeken of in risicogerichte onderzoeken in 2023-2024 een onvoldoende kregen voor de standaard Veiligheid, maakt duidelijk dat deze scholen vaak te maken hebben met incidenten, ongewenst gedrag, pesten, onveiligheidsgevoelens bij leerlingen en het tekortschieten van de structurele aanpak hiervan (Inspectie van het Onderwijs, 2025q). Wanneer een school het veiligheidsbeleid niet goed uitvoert, gaat dat vaak samen met een breder probleem in de sturing op kwaliteit. Vo-scholen waarbij inspecteurs (onderdelen van) de kwaliteitszorg als onvoldoende beoordeelden hebben relatief vaak ook een onvoldoende voor de standaard Veiligheid (Inspectie van het Onderwijs, 2025z).

Veilige scholen hebben een structurele aanpak

Op scholen met de waardering goed voor veiligheid valt volgens inspecteurs vooral de eenduidige toepassing van regels, afspraken en beleid op (Inspectie van het Onderwijs, 2025q). Er is sprake van een basis die is gericht op kwaliteiten en mogelijkheden van

leerlingen. Dit zorgt ervoor dat de school een plek is waar leerlingen zichzelf kunnen zijn. Op deze scholen handelen medewerkers vanuit dezelfde pedagogische visie, wat zorgt voor voorspelbaarheid en structuur. Deze scholen hanteren een duidelijke definitie over wat zij verstaan onder een veilige omgeving en hebben dit vertaald naar meetbare en concrete streefnormen. Bovendien hebben deze scholen vaak vastgelegd hoe om te gaan met complexe situaties, zoals fysiek begrenzen of discriminatie. Hierin zijn zowel het vóórkomen hiervan als het handelen erna uitgewerkt.

Thema-onderzoek (Sociale) veiligheid

De inspectie voerde in 2024 een onderzoek uit naar het beleid van scholen gericht op integer handelen in situaties van fysiek geweld, psychisch geweld en seksueel grensoverschrijdend gedrag. Dit onderzoek vond plaats op 21 scholen en de daarbij behorende besturen in het po, vo en (v)so (Inspectie van het Onderwijs, 2025l)

Veiligheidsbeleid is vaak versnipperd en passief beschikbaar

In de onderzochte scholen in het po, vo en (v)so bleek het veiligheidsbeleid vaak in verschillende documenten te staan (Inspectie van het Onderwijs, 2025l). De onderzochte scholen hebben naast veiligheidsplannen afspraken vastgelegd in anti-pestprotocollen en in protocollen voor bijvoorbeeld gebruik sociale media, fysieke veiligheid en gedragscodes voor leerlingen en ouders. Dat maakt het beleid rondom (sociale) veiligheid versnipperd. Het beleid is toegankelijk voor alle medewerkers, maar er wordt niet op gestuurd om het te kennen. Scholen besteden er niet altijd systematisch en actief aandacht aan. Om (sociale) veiligheid in een organisatie te waarborgen, is het belangrijk om samenhangend en concreet beleid te ontwikkelen.

Zorgen voor veiligheid vraagt om continu gesprek

Een continu gesprek over wat een (sociaal) veilige omgeving voor iedereen in de organisatie betekent en wat daarvoor nodig is, is belangrijk (Inspectie van het Onderwijs, 2025l). In het beleid op de onderzochte scholen is er weinig tot geen aandacht voor hoe het gedrag van medewerkers de veiligheid kan versterken of ondermijnen. De focus ligt vaak op het gedrag van leerlingen in de gesprekken over veiligheid. Dat terwijl het ook om de houding en acties van medewerkers moet gaan. Het beleid moet de gezamenlijke normen en waarden van de organisatie weerspiegelen, zodat iedereen weet wat gewenst en ongewenst gedrag inhoudt. Daar hoort ook bij het elkaar aanspreken als omgangsvormen niet passend zijn. Daarnaast betrekken scholen de leerlingen te weinig in de gesprekken.

4.2.3 Uitdagingen rond veiligheid

Meer meldingen bij de vertrouwensinspecteurs, vooral over pesten

In schooljaar 2023-2024 ontvingen de vertrouwensinspecteurs meer meldingen over sociale veiligheid (tabel 4.2.3a) (Inspectie van het Onderwijs, 2025d). Deze toename zit vooral in de categorieën psychisch geweld, fysiek geweld en radicalisering. We kunnen niet concluderen dat meer meldingen meteen ook grotere onveiligheid betekent. Zo kunnen een betere bekendheid met de meldplicht, veranderende ideeën over wat we als samenleving toelaatbaar en grensoverschrijdend gedrag vinden of een grotere meldingsbereidheid meer meldingen met zich meebrengen. De cijfers betekenen wel dat een veilige school niet voor iedereen vanzelfsprekend is. Het aantal meldingen over seksueel misbruik en seksuele intimidatie nam in schooljaar 2023-2024 af, van 470 dossiers in 2022-2023 naar 377 dossiers. Het aantal meldingen op het gebied van psychisch geweld in het po en vo steeg. Meer dan de helft van deze meldingen gaat over (ernstige) vormen van pesten. Ook is er vaker sprake van langdurig psychisch geweld. Het anti-pestbeleid van scholen werkt kennelijk niet overal optimaal. Het is belangrijk dat scholen hun aanpak baseren op een bewezen effectief anti-pestprogramma en dat zij dit zorgvuldig implementeren (Orobio de Castro et al., 2018). Het aantal dossiers over fysiek geweld is in 2023-2024 ook hoger. Ook hierbij merken vertrouwensinspecteurs een verschuiving naar ernstiger vormen. In het (v)so en mbo daalde het aantal meldingen, maar in het ho nam het aantal meldingen toe.

Tabel 4.2.3a Dossiers bij vertrouwensinspecteurs

	Aantal
2021-2022	1.743
2022-2023	2.152
2023-2024	2.317

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025d)

Aantal schorsingen en verwijderingen neemt toe

Scholen moeten er bij de inspectie melding van maken als zij een leerling langer dan een dag schorsen, met een maximum van 5 dagen. De leerling is dan niet welkom op school. Ook schorsingen en verwijderingen kunnen we niet opvatten als indicaties voor (on) veiligheid. Wel geven de cijfers een beeld van de soms ernstige problemen waarmee scholen te maken hebben en de mate waarin de school (al of niet) tot een dergelijke maatregel overgaat. De meest voorkomende reden voor een schorsing of verwijdering is betrokkenheid bij fysiek geweld tegenover medeleerlingen. Verbaal geweld tegen docenten volgt hierna. Het aantal gemelde schorsingen door bo-scholen nam in 2023-2024 iets af, maar in so-scholen nam het aantal schorsingen toe. Dit aantal steeg van 159 in schooljaar 2022-2023 naar 240 in 2023-2024. De besturen die we hierover spraken, wijzen op verschillende oorzaken. Bijvoorbeeld te weinig of onervaren personeel, meer instroom van jonge, niet-schoolrijpe leerlingen en onvoldoende beschikbaarheid van jeugdzorg. In het vso bleef het aantal schorsingen vrijwel gelijk: 896 in 2023-2024. In het praktijkonderwijs nam het aantal schorsingen toe van 484 naar 559. In reguliere vo-scholen (exclusief pro) steeg het aantal schorsingen relatief minder: van 4.455 naar 4.573. Het aantal verwijderingen in het vo (inclusief pro) nam toe naar totaal 643 (Inspectie van het Onderwijs, 2025g).

Handelingsvermogen van scholen

Als scholen met veiligheidsincidenten worden geconfronteerd, weten veel scholen hoe daar mee om te gaan. Maar er zijn ook situaties waarbij scholen niet goed weten hoe te handelen. Dit komt in het vo het meest voor bij pesten, online en offline, en bij discriminatie (figuur 4.2.3a). Handelingsverlegenheid rond online pesten komt ook in de andere sectoren relatief vaak voor (Inspectie van het Onderwijs, 2025ac).

Grip krijgen op online pesten

Van Tuijl en Spithoven (2024) schatten dat rond de 10% van de jongeren slachtoffer is van cyberpesten. In verhouding tot leerlingen uit andere landen, ervaren Nederlandse leerlingen uit groep 6 weinig (online) pestgedrag. Maar dit neemt wel toe. Het percentage

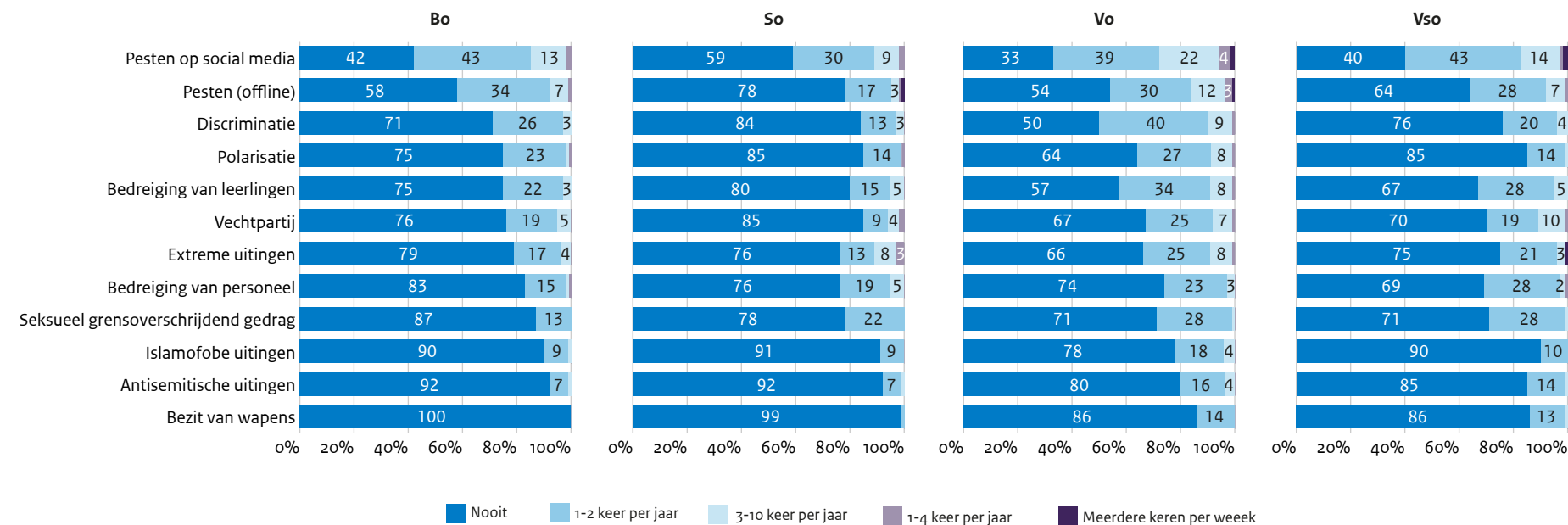
leerlingen (5%) dat aangeeft dat er minstens 1 keer per maand online foto's van hem of haar worden verspreid waarvoor hij of zij zich schaamt, verdubbelde ten opzichte van 2019, toen dit nog 2% was (Meelissen et al., 2024). Scholen kunnen met jongeren praten over hun online leven en daarbij ruimte en veiligheid bieden om ook nare ervaringen te delen (Spithoven en Van Tuijl, 2024).

Mediawijsheid licht verstandelijk beperkte jongeren vraagt extra aandacht

Licht verstandelijk beperkte jongeren lopen om verschillende redenen meer risico om betrokken te raken bij online pesten. In lijn met internationaal onderzoek blijkt dat (v)so-leerlingen vooral te maken hebben met overmatig gamen, het bekijken van gewelddadige films, online ruzies en pestgedrag. Beroepskrachten vinden het lastig

Figuur 4.2.3a Frequentie van situaties rond sociale veiligheid waarbij scholen of afdelingen niet goed wisten hoe te handelen in schooljaar 2023-2024, in percentages

($n_{bo}=144$, $n_{so}=106$, $n_{vo}=250$, $n_{vso}=98$)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025ab)

om het onlinegedrag, dat vaak buiten de school begint, op te lossen of te voorkomen. Hierover is onvoldoende kennis en er zijn onvoldoende effectief bewezen aanpakken voor deze doelgroep (Wissink & Schell-Kiehl, 2024).

Zorgen om discriminatie

Een deel van de scholen heeft minimaal 1 keer per jaar te maken met handelingsverlegenheid bij situaties rond discriminatie (figuur 4.2.3a) (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). Discriminatie speelt ook in het mbo: 22% van de mbo-studenten geeft aan dat zij in het schooljaar 2023-2024 hebben meegemaakt dat er werd gediscrimineerd op school. In de entree-opleidingen gaat het om een derde van de studenten (JOBmbo, 2024). Mbo-studenten hebben ook te maken met discriminatie bij het vinden van een stage. Twee derde van de bol-studenten en 80% van de bbl-studenten zegt niet te weten waar ze op school stagediscriminatie kunnen melden (JOBmbo, 2024).

Maatschappelijke onrust bereikt ook klaslokalen en collegezalen

Ook polarisatie en extreme uitingen stellen scholen en instellingen voor moeilijke situaties (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). Leraren en docenten moeten soms alle zeilen bijzetten om ervoor te zorgen dat er goed wordt omgegaan met spanningen in de klas of in de collegezaal. Het is niet eenvoudig om een sfeer te scheppen waarin leerlingen openlijk kunnen discussiëren over actuele gebeurtenissen. Ervaren leraren in het vo weten beter te voorkomen dat discussies rond gevoelige thema's tot wij-zij-tegenstellingen leiden (Damhuis et al., 2022). Het is belangrijk dat leraren interpersoonlijke relaties met leerlingen van verschillende herkomst opbouwen (Maslowski & Broere, 2024). Tegenstellingen kwamen ook tot uiting tijdens protesten van studenten en medewerkers naar aanleiding van de oorlog in Gaza. Universiteiten en hogescholen stelden een gezamenlijke richtlijn op voor protesten. Daarnaast benadrukken zij het belang van de dialoog met studenten en medewerkers en organiseren in dat kader bijvoorbeeld dialoogsessies en spreekuren voor studenten en medewerkers die zich niet veilig voelen.

4.2.4 Veiligheid van onderwijspersoneel

Gedrag van leerlingen belemmert soms de les

Om hun werk goed te kunnen doen, moet onderwijspersoneel zich veilig, beschermd en gesteund voelen. Het bestuur moet zorgen voor een schoolcultuur waarbij het personeel zich veilig en geaccepteerd voelt. Toch is de situatie niet altijd optimaal. Zo geven Nederlandse vo-schoolleiders aan dat 39% van de leerlingen op een school zit waar het onderwijs in lichte mate of aanzienlijk wordt belemmerd door een gebrek aan respect voor leraren. Dit is een stijging ten opzichte van 2018 toen het nog om 23% van de leerlingen ging. In andere Europese landen ligt het percentage lager en is er geen verschil tussen scores in 2018 en 2022 (Valk et al., 2024). Een actief en regelmatig besproken veiligheidsbeleid, waaronder het (diepgaand) bespreken van incidenten, maakt dat personeel weet hoe te handelen en wat de grenzen zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2025l).

Ongewenst gedrag op universiteiten

De Nederlandse Arbeidsinspectie (2024) onderzocht in hoeverre personeel op universiteiten te maken heeft met ongewenst gedrag. Bijvoorbeeld agressie en geweld, seksuele intimidatie, pesten en discriminatie. De bevroagden bleken het meest te maken te hebben met pesten. Bijna 40% gaf aan de afgelopen 2 jaar zelf een vorm van pesten meegemaakt te hebben en 56% zag dit bij een collega. Ook discriminatie komt veel voor. Een derde van de respondenten gaf aan zelf een vorm van discriminatie te hebben meegemaakt, terwijl 46% dit bij een collega zag. Het gaat hierbij vooral om discriminatie op basis van geslacht, nationaliteit, contractsoort en leeftijd. Machtsverschillen (hiërarchie) en de daarbij behorende afhankelijkheden werden bij elke universiteit genoemd als de belangrijkste oorzaak.





HOOFDSTUK 5

Passend onderwijs

Hoofdpijnen	98
5.1 Landelijk beeld van passend onderwijs	100
5.2 Maatwerkmogelijkheden voor passend onderwijs	104
5.3 Sturing op de realisatie van passend onderwijs	109



Hoofdpijnen

Passend onderwijs gaat over het onderwijs aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Het uitgangspunt daarbij is 'regulier als het kan'. Scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden moeten daarvoor inspelen op de behoeften van leerlingen.

Regionale verschillen in deelname aan gespecialiseerd onderwijs

Er zijn veel leerlingen en studenten met een (extra) ondersteuningsbehoefte. De deelname aan het gespecialiseerd onderwijs neemt toe, behalve bij cluster 1 en 2. Bijna alle samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs (po) en veel van de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs (vo) hebben te maken met steeds meer leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so). Regionaal zijn hierin verschillen zichtbaar, maar daarvoor zijn er (nog) geen duidelijke verklaringen. Een langere geldigheidsduur van een toelaatbaarheidsverklaring gaat vaak samen met een lager deelnamepercentage. De gevolgen van de grote druk op de speciale voorzieningen zijn zichtbaar en ingrijpend. Er zijn wachtlijsten voor plaatsing in het (v)so. Ook de ontwikkelingen in verzuimcijfers en aantallen vrijstellingen zijn niet positief. Financieel gezien is de stijgende deelname aan het gespecialiseerd onderwijs op termijn een grote uitdaging.

Verschillende mogelijkheden om onderwijs passend te maken

Op verschillende manieren is het mogelijk om het onderwijs voor leerlingen en studenten aan te laten sluiten bij hun ondersteuningsbehoeften en om hun kansen en mogelijkheden te vergroten. De kwaliteit van deze extra ondersteuning blijft echter aandacht vragen, net als de kwaliteitszorg hierop. Er zijn verschillende subsidies beschikbaar die bedoeld zijn om bij te dragen aan het verbeteren van passend onderwijs. Maar het is lang niet altijd duidelijk of en hoe succesvol dit is. Wel is duidelijk dat de inzet van kennis en expertise uit het gespecialiseerd onderwijs ertoe kan bijdragen dat meer leerlingen succesvol de overstap maken naar het regulier onderwijs.

Samenwerken aan het vergroten van de deelname aan het regulier onderwijs

Internationaal literatuuronderzoek toont de positieve effecten aan van een inclusieve leeromgeving op de ontwikkeling van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Ons land telt meerdere reguliere en gespecialiseerde scholen die succesvol samenwerken om inclusiever onderwijs te bieden. Deze samenwerkingen leveren waardevolle inzichten op. Betrokkenen benadrukken het belang van een gezamenlijke visie, draagvlak voor inclusief onderwijs en geschikte en gedeelde huisvesting. Volgens scholen werkt klein beginnen en in mogelijkheden denken het beste, ondanks de praktische uitdagingen die daarbij soms komen kijken. Erg leerzaam zijn ook de voorbeelden van andere landen die al inclusief onderwijs bieden. De verantwoording rondom de samenwerking kan soms nog beter worden ingebed in de kwaliteitszorgcyclus.

Concreet beleid maakt gezamenlijke opdracht voor passend onderwijs minder vrijblijvend

De basis voor het gezamenlijk realiseren van passend onderwijs ligt in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Deze plannen voldoen vaak niet aan de wettelijke vereisten. Ook zijn de afspraken over de inrichting en uitvoering van passend onderwijs vaak weinig concreet. Scholen beschrijven daarnaast niet duidelijk genoeg wat zij aan extra ondersteuning kunnen bieden. Samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en scholen moeten deelname aan het regulier onderwijs ook centraler stellen in hun beleid én hier actief op sturen. Samenwerkingsverbanden kunnen dit doen door dit uitgangspunt expliciet in de procedures en criteria naar en vanuit het gespecialiseerd onderwijs op te nemen.

Soms zijn (v)so-leerlingen klaar voor de overstap naar een (meer) reguliere vorm van onderwijs, maar kan er geen reguliere school voor hen worden gevonden. Dit beperkt hun kansen en (examen)mogelijkheden. Ook maakt concreet beleid dat vertaald is in concrete beoogde resultaten, evaluaties en verantwoording op verschillende niveaus beter mogelijk. Dit is voor zowel samenwerkingsverbanden als schoolbesturen hard nodig.



Belangrijk om meer te sturen op inclusief onderwijs

De nu nog vrijblijvende keuze voor regulier onderwijs, is er – uitgaande van de ambitie van inclusief onderwijs – in 2035 niet meer. Dit vraagt om nu, met de vrijheid om regionaal keuzes te maken, meer te sturen op het beter toerusten van het reguliere onderwijs. Met als resultaat dat verwijzingen naar gespecialiseerde scholen afnemen en dat het beter mogelijk wordt dat leerlingen overstappen naar (meer) regulier onderwijs. Hoe langer overheid, samenwerkingsverbanden, scholen en besturen dit voor zich uitschuiven, hoe lastiger de realisatie van deze opgave wordt. En hoe groter de kans dat nog meer leerlingen verstoken blijven van (passend) onderwijs.

Aanbevelingen

-  Scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden: stuur op het vergroten van de deelname aan het reguliere onderwijs, onder andere door het concreet formuleren van beleid en de inzet van maatwerk.
-  Scholen en schoolbesturen: zorg dat de resultaten van het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuning onderdeel worden van analyse, evaluatie en verantwoording op school- en bestuursniveau. Zorg er ook voor dat deze informatie bij het samenwerkingsverband terecht komt.
-  Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen: stimuleer en ondersteun de samenwerking tussen reguliere en speciale scholen in de richting van inclusief onderwijs en gebruik hierbij ervaringen van anderen.
-  Samenwerkingsverbanden: verbeter de kwaliteit van de ondersteuningsplannen, zodat deze voldoen aan de wettelijke eisen en afspraken concreet en niet vrijblijvend zijn.
-  Overheid: stuur meer op inclusief onderwijs. Leg samenwerkingsverbanden en schoolbesturen concreet te realiseren doelen op om stapsgewijs de deelname aan het regulier onderwijs te vergroten en de deelname aan het gespecialiseerd onderwijs te verlagen.



5.1 Landelijk beeld van passend onderwijs

Veel leerlingen en studenten hebben een extra ondersteuningsbehoefte

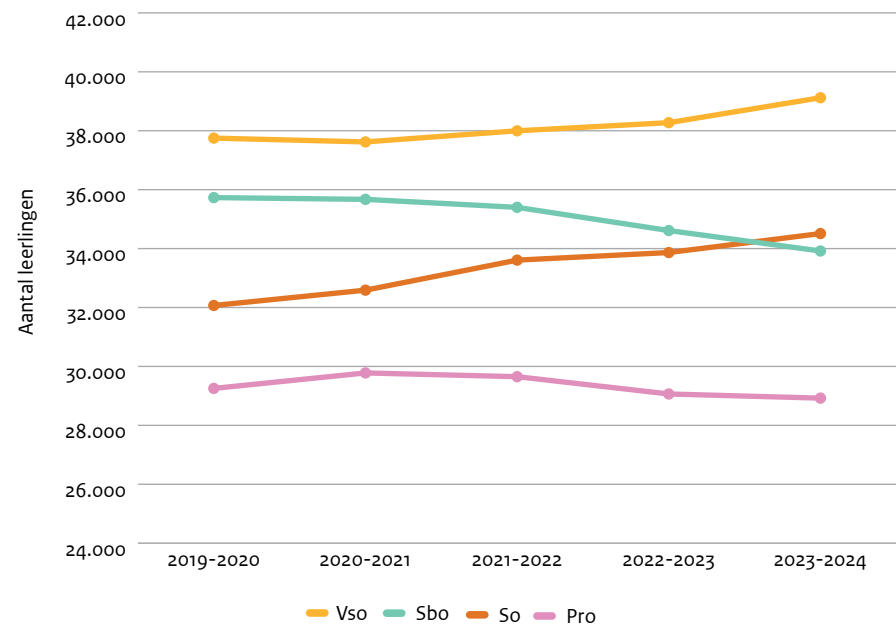
Het doel van passend onderwijs is dat alle leerlingen en studenten een plek krijgen die past hun mogelijkheden en dat zoveel mogelijk kinderen en jongeren naar een reguliere school gaan. Scholen en opleidingen bieden daarom extra ondersteuning aan leerlingen en studenten die dit nodig hebben. Extra ondersteuning is nodig bij bijvoorbeeld leer- of gedragsproblemen. Bijna 10% van de leerlingen in het basisonderwijs (bo) en vo krijgt extra ondersteuning (Inspectie van het Onderwijs, 2024e). Het percentage leerlingen met een geregistreerd ontwikkelingsperspectief ligt aanzienlijk lager (in 2023-2024 bo: 1%, vo: 2%) (Inspectie van het Onderwijs, 2025aa), ook al zijn scholen wettelijk verplicht om het ontwikkelingsperspectief te registreren. In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) zegt ruim een kwart van de studenten behoefte te hebben aan extra ondersteuning. 55% van deze studenten heeft ook afspraken gemaakt met de opleiding om het onderwijs voor hen passend te maken (JOBmbo, 2024). Meer dan 1 op de 10 studenten in het hoger onderwijs (ho) zegt belemmeringen te ervaren in de studie door een functiebeperking en heeft daarmee een specifieke ondersteuningsbehoefte (Scheeren & Schreurs, 2024). Naar schatting zijn dat 228.000 leerlingen en 214.000 studenten. Daarnaast zitten er ongeveer 34.000 leerlingen in het speciaal basisonderwijs (sbo), 29.000 leerlingen in het praktijkonderwijs (pro) en 73.000 leerlingen in het (v)so (OCW, 2025a; 2025b).

Toename van het aantal leerlingen in het (v)so

Sinds 2019-2020 steeg het aantal leerlingen in het (v)so met bijna 4.000 (figuur 5.1a) (OCW, 2025b). Alleen het aantal leerlingen dat onderwijs volgt op voormalig cluster 3- en 4-scholen groeide. Veel van de bij deze scholen instromende leerlingen stond niet eerder ingeschreven in het bo: het aantal 4- en 5-jarigen dat rechtstreeks instroomt in het so steeg in 5 jaar tijd van ongeveer 1.600 naar 1.900 (Inspectie van het Onderwijs, 2025p). Ook het aandeel sbo-leerlingen dat doorstroomt naar het vso in plaats van naar een brugklas in het pro of regulier vo, nam toe. Inmiddels is het totale aantal leerlingen dat in het (v)so zit weer gelijk aan 10 jaar geleden. Dit staat haaks op het doel van passend onderwijs en de ambitie van inclusief onderwijs (OCW, 2024b). En belangrijker nog, de

verplichting om te zorgen voor een inclusieve leeromgeving die voortkomt uit het Verdrag Handicap van de Verenigde Naties (VN), het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind en de Verklaring van Salamanca.

Figuur 5.1a Aantal leerlingen in het sbo, pro en (v)so

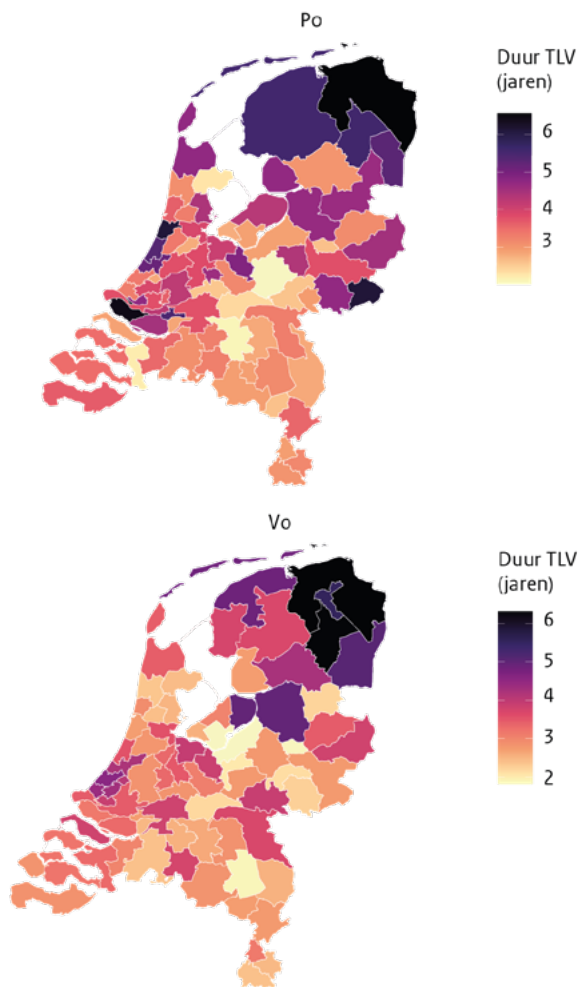


Bron: OCW (2025a; 2025b)

Geldigheidsduur toelaatbaarheidsverklaringen verschilt tussen samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden geven een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) af voor het sbo en (v)so en bepalen de maximale duur van een plaatsing. Voor de invoering van passend onderwijs was de geldigheidsduur van een indicatie voor de meeste leerlingen 3 schooljaren. Dat is nu voor het so 3,7 jaar, voor het sbo 3,9 jaar en voor het vso 3,3 jaar. Samenwerkingsverbanden verschillen hierin en maken gebruik van de geboden vrijheid:

Figuur 5.1b Gemiddelde geldigheidsduur van toelaatbaarheidsverklaringen in schooljaar 2023-2024 voor het so en vso naar regionaal samenwerkingsverband



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025p)

het verschil in duur van de TLV varieert in het sbo, so of vso van (ten minste) 1 schooljaar tot de gehele schoolloopbaan (figuur 5.1b) (Inspectie van het Onderwijs, 2025p). Er is een relatie tussen de duur en het aantal TLV's per leerling: hoe langer de geldigheid, hoe minder TLV's een leerling krijgt gedurende de schoolloopbaan. Ruim de helft van de leerlingen krijgt 1 TLV tijdens de schoolloopbaan, een kwart van de leerlingen krijgt er 2. Ongeveer 6% van de leerlingen krijgt er 4 of meer. Samenwerkingsverbanden die een langere geldigheidsduur toekennen aan TLV's hebben lagere deelnamepercentages. Mogelijk kennen zij een langere geldigheidsduur toe omdat zij verwachten dat bepaalde leerlingen, met een zware of complexe ondersteuningsbehoefte, een langere tijd de speciale setting van het (v)so nodig hebben. De kans dat deze leerlingen op enig moment overstappen naar het regulier onderwijs, is mogelijk klein. Een lange geldigheidsduur geeft betrokkenen, zoals ouders en leerlingen, zekerheid en rust en het vermindert de bureaucratie. Met een korte geldigheidsduur stuurt een samenwerkingsverband erop dat sbo- en (v)so-scholen een leerling zo mogelijk kunnen terug- of overplaatsen naar een meer reguliere vorm van onderwijs. Maar dat kan ook worden gedaan door het maken van concrete afspraken tussen het samenwerkingsverband en de (v)so-school.



Bekostigingscategorieën toelaatbaarheidsverklaringen (v)so

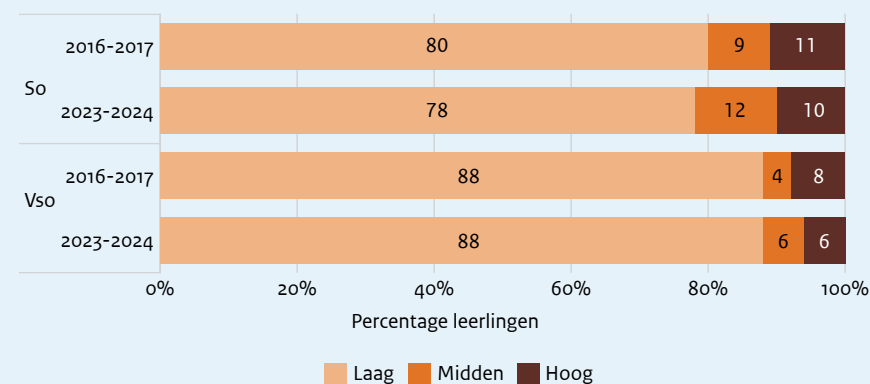
Als een samenwerkingsverband een leerling toelaatbaar verklaart tot het (v)so, dan kent het ook een bekostigingscategorie toe aan de toelaatbaarheidsverklaring. De categorie geeft de ondersteuningsbekostiging aan die de (v)so-school ontvangt, aanvullend op de basisbekostiging.

	Laag	Midden	Hoog
So	€ 12.938,34	€ 21.053,23	€ 31.419,53
Vso	€ 13.789,07	€ 24.067,34	€ 29.732,15

Voor de invoering van passend onderwijs waren deze categorieën gekoppeld aan de onderwijssoorten in het (v)so.

- Laag: zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk, cluster 3) en langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap (lzk, cluster 3), psychische stoornissen en gedragsproblemen (cluster 4)
- Midden: lichamelijk gehandicapte leerlingen (lg, cluster 3)
- Hoog: meervoudig gehandicapte kinderen (zmlk+lg, cluster 3)

Figuur 5.1c Percentage leerlingen per bekostigingscategorie



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025p)

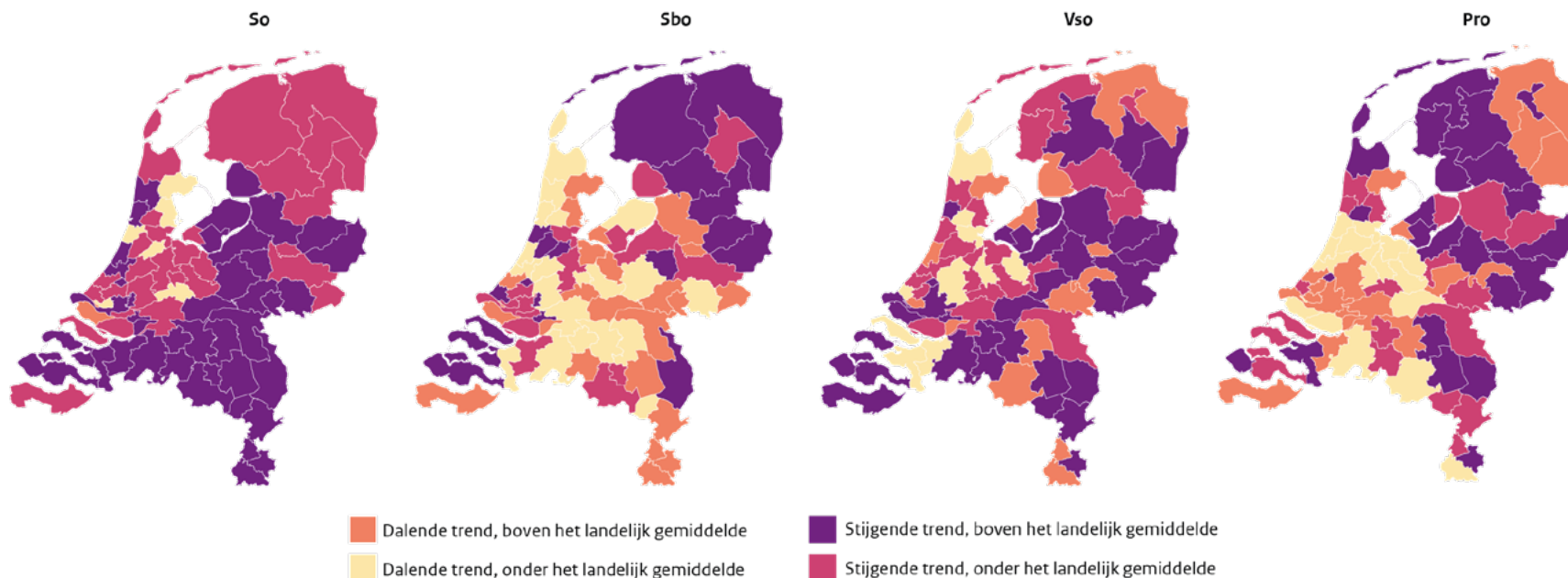
Meeste leerlingen krijgen een lage bekostigingscategorie toegekend

Samenwerkingsverbanden bepalen ook de bekostigingscategorie van een TLV. Meestal kennen samenwerkingsverbanden de categorie Laag toe (figuur 5.1c). Bij po-samenwerkingsverbanden varieert dit tussen de 61% en 94%; bij vo-samenwerkingsverbanden tussen de 75% en 97%. De categorieën Midden en Hoog kennen zij minder vaak toe (Inspectie van het Onderwijs, 2025p). Voor de invoering van passend onderwijs gaf het cluster en de daarbij behorende bekostigingscategorie een indicatie van de ondersteuningsbehoefte van leerlingen. Dit is nu minder duidelijk, ook in relatie tot de financiële middelen. Met het loslaten van landelijke criteria is het niet meer per definitie zo dat meervoudig gehandicapte leerlingen een hoge bekostigingscategorie ontvangen. Dit kan nu ook de categorie Laag of Midden zijn, soms aangevuld met een apart budget. De trend in deelname aan het gespecialiseerd onderwijs neemt toe. Dit ondersteunt de ervaren verzwarende problematiek waarover inspecteurs in onderzoeken horen. Maar dit vertaalt zich niet naar hogere bekostigingscategorieën. Berenschot (2023) en eerder wijzelf (Inspectie van het Onderwijs, 2020a) geven aan dat er geen (wetenschappelijk) bewijs is voor verzwarende van de problematiek.

Deelnamepercentages verschillen tussen samenwerkingsverbanden

Scholen binnen een samenwerkingsverband maken afspraken over welke leerlingen kunnen worden toegelaten tot sbo, pro of (v)so. In 2023-2024 was het landelijk deelnamepercentage in het so 1,9%, in het sbo 2,5%, in het pro 3,1% en in het vso 3,7% (Inspectie van het Onderwijs, 2025p). Het deelnamepercentage aan het so varieert tussen samenwerkingsverbanden van 0,8% tot 3,9%, sbo van 0,3% tot 4,0%, pro van 0% tot 6,3% en vso van 0,8% tot 6,3%. Bij de meerderheid van de samenwerkingsverbanden steeg het percentage leerlingen in het (v)so de afgelopen 5 jaar, terwijl dit in het sbo en het pro daalde (figuur 5.1d). Een beter passend ondersteuningsaanbod in het regulier onderwijs kan leiden tot een afname van de deelnamepercentages.

Figuur 5.1d Trends in deelnamepercentages so, sbo, vso en pro per regionaal samenwerkingsverband in schooljaar 2019-2020 tot en met 2023-2024*



*Het landelijk gemiddelde is berekend over 5 jaar.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025p)

Knelpunten door hoge deelnamepercentages

Veel (v)so-scholen (ongeveer 30%) hebben wachtlijsten. Scholen met een wachtlijst geven aan dat er gemiddeld 8 leerlingen wachten op een plek (Middelbeek & de Roode, 2024). Door de wachtlijsten ontstaan knelpunten. Leerlingen die meer specialistische ondersteuning nodig hebben, kunnen niet altijd (direct) naar het gespecialiseerd onderwijs of alleen naar een school verder weg. Dit hangt ook samen met het aanbod binnen een samenwerkingsverband (zie ook hoofdstuk 3). Ook de toename van verzuim en een stijging van het aantal vrijstellingen duidt erop dat scholen meer moeite hebben om leerlingen van passend onderwijs te voorzien (OCW, 2024d). Inspecteurs merken in

gesprekken met samenwerkingsverbanden dat scholen en samenwerkingsverbanden steeds vaker zoeken naar mogelijkheden buiten het bekostigde onderwijsstelsel om leerlingen, in ieder geval tijdelijk, (beter) te ondersteunen. Zij trekken particuliere instanties aan om een passende plek of ondersteuning voor leerlingen te kunnen bieden. Deze instanties vallen vaak niet onder het toezicht van de inspectie; dit brengt risico's met zich mee. Zo is er geen garantie dat medewerkers in het bezit zijn van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG). Schoolbesturen moeten zich ervan bewust zijn dat zij verantwoordelijk zijn en blijven voor de veiligheid en (onderwijs)kwaliteit, inclusief de extra ondersteuning, van de leerlingen.



Ook financiële gevolgen door hoge deelnamepercentages

De toename van het aantal leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs is ook vanuit financieel perspectief zorgelijk. Gemiddeld draagt een samenwerkingsverband 55% van zijn rijksbekostiging verplicht af aan het gespecialiseerd onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2025r). De rest van het geld gaat naar passend onderwijs op (vooral) de reguliere scholen, de bedrijfsvoering en eventueel naar de reserves. Jarenlang droegen samenwerkingsverbanden in het po relatief minder af en samenwerkingsverbanden in het vo juist meer. In 2023 was het afdrachtpercentage in beide sectoren praktisch gelijk, maar er zijn verschillen tussen samenwerkingsverbanden. Bij 1 samenwerkingsverband in het vo is de verplichte afdracht aan het gespecialiseerd onderwijs 98,6%. Dit betekent dat dit samenwerkingsverband slechts 1,4% van de rijksbijdrage overhoudt voor zowel de bekostiging van passend onderwijs op de reguliere scholen als de kosten van de eigen organisatie. Een samenwerkingsverband met veel leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs houdt dus weinig geld over om passend onderwijs te bekostigen of te ondersteunen op de reguliere scholen. De toename van deelname aan het gespecialiseerd onderwijs heeft daarmee direct negatieve gevolgen voor de financiering van extra ondersteuning in het regulier onderwijs.

5.2 Maatwerkmogelijkheden voor passend onderwijs

5.2.1 Scholen en opleidingen

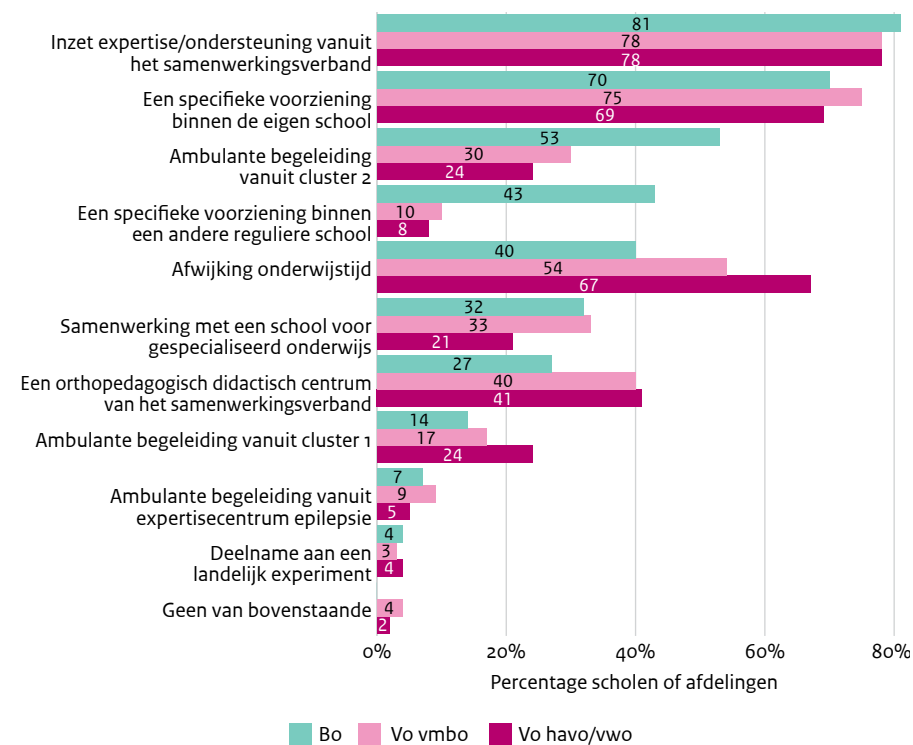
Extra ondersteuning aan leerlingen in het regulier onderwijs

Sommige leerlingen in het regulier onderwijs hebben niet voldoende aan de basisondersteuning die scholen bieden. Scholen bieden verschillende vormen van maatwerk, zodat leerlingen (tijdelijk) extra ondersteuning kunnen krijgen (figuur 5.2.1a). Ruim twee derde van de schoolleiders zegt een specifieke voorziening op de eigen school te hebben ingericht. Denk hierbij aan een plusklas voor hoogbegaafde leerlingen of extra begeleiding voor leerlingen met een leerachterstand. Ongeveer 2 op de 5 bo-scholen en 1 op de 10 vo-scholen gebruikt de voorziening van een andere school. Ruim driekwart van de schoolleiders geeft aan ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband te

ontvangen. Bijvoorbeeld in de vorm van inzet van een begeleider passend onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). Ouders zijn over het algemeen tevreden over de extra ondersteuning die hun kinderen ontvangen. Ongeveer 1 op de 10 ouders wenst nog meer ondersteuning voor hun kind(eren). Leerlingen ervaren gemiddeld genomen dat de ondersteuning die ze krijgen, past bij wat ze nodig hebben (De Graaf et al., 2024). In het mbo zijn 3 op de 4 studenten neutraal of positief over de aanpassingen-hulpmiddelen die ze ontvangen ter ondersteuning bij hun onderwijsbehoeften (JOBmbo, 2024).

Figuur 5.2.1a Gebruikte maatwerkmogelijkheden in schooljaar 2023-2024, in percentages

($n_{bo}=144$, $n_{vmbo}=138$, $n_{havo/vwo}=99$)



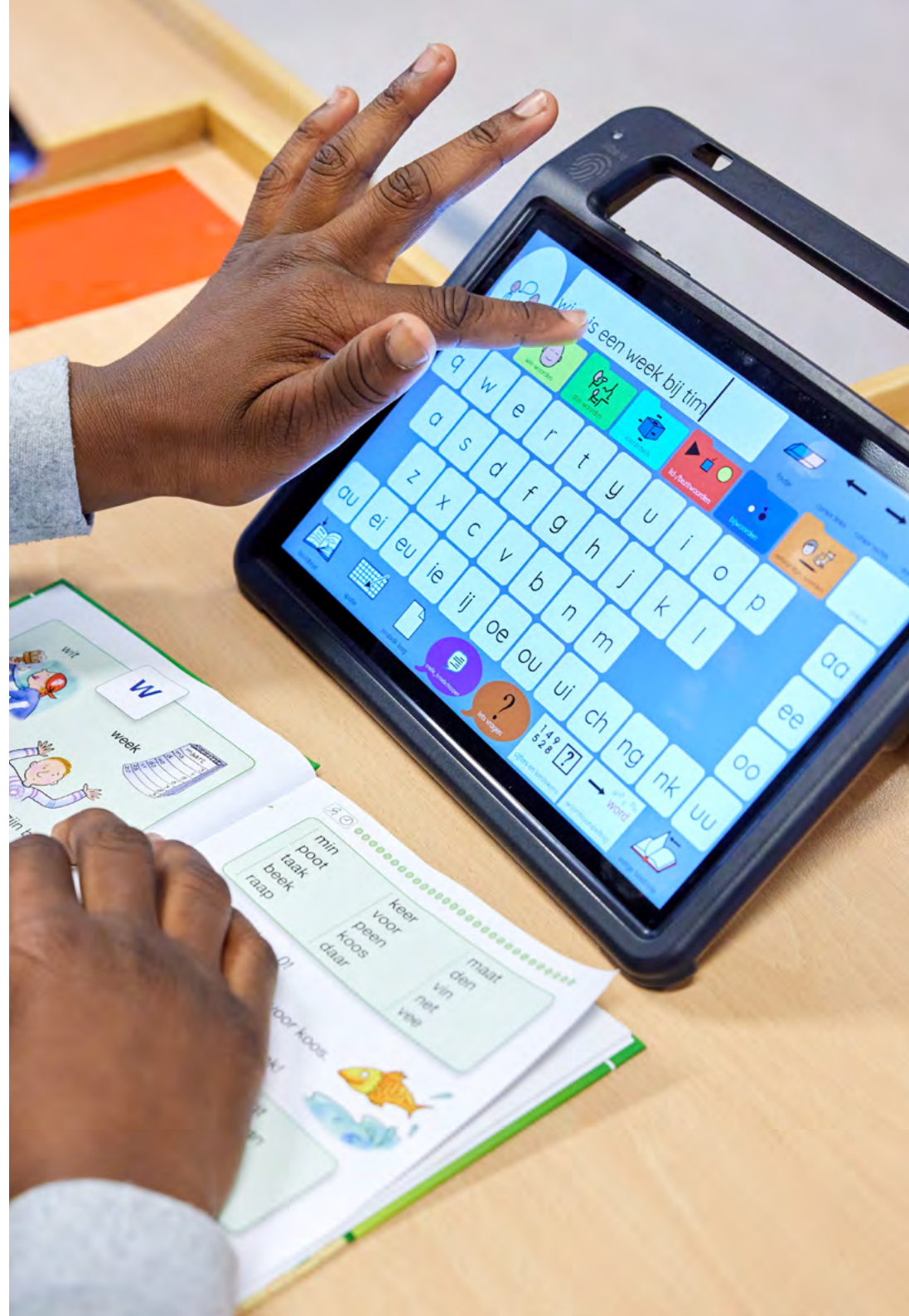
Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025ab)

Aangepaste examinering biedt leerlingen en studenten meer mogelijkheden

Door aanpassingen in examinering kunnen meer leerlingen en studenten met een extra ondersteuningsbehoefte deelnemen aan reguliere examens. In het vo gaat het bij het centraal examen bijvoorbeeld om meer tijd, een gebarentolk of een gesproken versie. In het mbo geeft bijna een derde van de studenten met een extra ondersteuningsbehoefte aan een aangepaste vorm van examinering te krijgen. Bijvoorbeeld brailleleesregel- of spraaksoftware, een schrijftolk of rekenkaarten (MBO Raad et al., 2024; JOBmbo, 2024). In het ho is ongeveer 7 op de 10 studenten met een ondersteuningsbehoefte bekend met het beschikbare aanbod voor toetsvoorzieningen, zoals extra tijd of voorleessoftware (Scheeren & Schreurs, 2024). Van de studenten met een ondersteuningsbehoefte geeft 43% aan deze voorzieningen te gebruiken (Scheeren et al., 2024).

Kwaliteit extra ondersteuning nog niet overal voldoende

In 2024 constateerden we dat de extra ondersteuning op te veel scholen nog onvoldoende op orde is en dat een deel van de scholen zich niet houdt aan de wettelijke eisen (Inspectie van het Onderwijs, 2024e). Ook bij de steekproefonderzoeken in 2023-2024 kreeg een deel van de scholen een onvoldoende voor de standaarden Zicht op ontwikkeling en begeleiding en Pedagogisch-didactisch handelen (zie ook hoofdstuk 1). In het po werden deze 2 standaarden het vaakst als onvoldoende beoordeeld. Om onderwijs goed te laten aansluiten bij de ondersteuningsbehoeften van leerlingen, moet bekend zijn wat de ondersteuningsbehoeften van de leerlingen zijn. Bij po-scholen met een herstelopdracht voor de standaard Zicht op ontwikkeling en begeleiding constateerden we vaak tekortkomingen bij het in kaart brengen van de (taal)achterstanden en behoeften aan extra ondersteuning of uitdaging van leerlingen en de afstemming van het onderwijs hierop. Ook in het vo was dit regelmatig reden voor een herstelopdracht, net als het herkenbaar en gestructureerd werken aan (taal)achterstanden en tekortkomingen bij de registratie van de ontwikkelingsperspectieven in het register onderwijsdeelnemers (Inspectie van het Onderwijs, 2025x).





Financiële ondersteuning vanuit samenwerkingsverband niet (altijd) afdoende

Van het bedrag dat een samenwerkingsverband ontvangt na aftrek van de kosten voor gespecialiseerd onderwijs, werd in 2023 gemiddeld 79% aan de aangesloten schoolbesturen overgemaakt. Dit is iets meer dan in voorgaande jaren. Het gemiddelde bedrag per leerling is € 316 in het po en € 607 in het vo. Het percentage dat samenwerkingsverbanden doorstorten verschilt: het loopt uiteen van 0% (geen doorstorting) tot 122%. Bij meer dan 100% zet het samenwerkingsverband zijn reserves in (Inspectie van het Onderwijs, 2025r). Dit hoeft geen probleem te zijn, zolang een samenwerkingsverband financieel gezond blijft.

Bij 80% van de bo-scholen en bij 85% van de vo-scholen waren in schooljaar 2023-2024 specifieke middelen beschikbaar voor het bieden van passend onderwijs. Een deel van de scholen kreeg uitsluitend incidentele middelen voor dit doel (bo: 20%; vo: 17%). De bedragen waren volgens 35% van de bo- en 50% van de vo-schoolleiders niet of net niet voldoende. Op 55% van de bo- en 45% van de vo-scholen voldeden de middelen wel (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). Het geld voor het bieden van passend onderwijs komt dus op de meeste scholen terecht. Maar het is nog steeds onvoldoende duidelijk in de verantwoording van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden met welk resultaat voor de leerlingen.

Verschillende subsidieregelingen voor het bieden van extra ondersteuning

Er zijn verschillende subsidieregelingen om scholen en samenwerkingsverbanden (financieel) te ondersteunen om de mogelijkheden voor het bieden van passend onderwijs uit te breiden. Er zijn middelen vanuit de subsidieregelingen 'Wel in ontwikkeling' (116 samenwerkingsverbanden), 'Begaafde leerlingen po en vo' (141 samenwerkingsverbanden), 'Digitale school' (16 zogenoemde coalities) en 'Brugfunctionaris' (1.132 scholen). Voor sommige subsidies is het (nog) onduidelijk of ze bijdragen aan het verbeteren van voorzieningen of het ondersteuningsaanbod. Subsidies zijn geen structurele oplossing; duurzaam verbeteren van passend onderwijs vraagt tijd en continuïteit.

Aantal aanvragen afwijking onderwijstijd toegenomen

Scholen in het funderend onderwijs kunnen voor individuele leerlingen afwijken van het minimaal aantal uren onderwijs wanneer leerlingen vanwege lichamelijke of psychische problemen tijdelijk minder les kunnen volgen. Ook mbo-studenten met een extra ondersteuningsbehoefte kunnen een programma volgen met minder uren begeleid onderwijs en/of beroepspraktijkvorming. Vermindering van onderwijstijd is een

vorm van maatwerk waar sommige leerlingen en studenten baat bij hebben. Afgelopen schooljaar nam het aantal aanvragen voor een afwijking van de minimale onderwijstijd in het funderend onderwijs toe (2022-2023: 3.338 en 2023-2024: 5.470). Vso-scholen maken hiervan het meest gebruik (Inspectie van het Onderwijs, 2025aa).

Extra hulp bij overstap van gespecialiseerd naar (meer) regulier onderwijs

In schooljaar 2022-2023 stroomde 5% van de so-leerlingen en 3% van de vso-leerlingen tussentijds uit naar een (meer) reguliere vorm van onderwijs. De meeste leerlingen die overstappen, zitten 2 jaar later nog op de onderwijssoort waar ze naartoe gingen (Inspectie van het Onderwijs, 2025aa). Ruim 4 op de 5 so- en bijna 3 op de 4 vso-schoolleiders geven aan in 2023-2024 1 of meer leerlingen ondersteund te hebben bij de tussentijdse uitstroom naar een (meer) reguliere vorm van onderwijs. Deze schoolleiders deden dit door informatie uit te wisselen met de school waar een leerling naartoe overstapt (so: 62%; vso: 55%), of door de inzet van expertise vanuit de eigen school (so: 55%; vso: 48%). Ook krijgen leerlingen soms ondersteuning door een ambulant begeleider (so: 30%; vso: 10%) of experts vanuit het samenwerkingsverband (so: 36%; vso: 24%). Ook gebruiken scholen symbiose om leerlingen voor de overstap eerst een deel van de lessen op de andere school te laten volgen (so: 29%; vso: 46%) (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab).

5.2.2 Samenwerkingen

Thema-onderzoek Samenwerking regulier en speciaal onderwijs

De inspectie onderzocht de samenwerking tussen reguliere bo-/vo-scholen en (v)so-scholen waarbij het doel is om meer leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het regulier onderwijs te includeren. Tijdens dit (niet-representatieve) onderzoek vulden 58 schoolleiders van een reguliere school een vragenlijst in en spraken we met onderwijsprofessionals en leerlingen van 25 samenwerkingsinitiatieven. We brachten in kaart wat de kenmerken van en ervaringen met samenwerking zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2025k). De Rijksuniversiteit Groningen deed daarnaast een internationaal literatuuronderzoek waarmee zij in kaart brachten wat er bekend is over ondersteuningsvormen in een inclusieve onderwijssetting (De Boer & Kuijper, 2025).

Samenwerking tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs heeft vaak meerdere doelen

Door een samenwerking tussen een reguliere en (v)so-school kunnen meer leerlingen een passende plek krijgen in het regulier onderwijs. De onderzochte scholen gebruiken

verschillende samenwerkingsvormen. Bijvoorbeeld symbiose, klas-in-school en school-in-school. Vaak genoemde doel(en) van de samenwerking zijn: de toegankelijkheid van het regulier onderwijs vergroten, de sociale integratie van leerlingen mogelijk maken en de expertise van de onderwijsprofessionals vergroten. Bij bijna de helft van de samenwerkingen volgen leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften overwegend of altijd samen les. Bij ruim een derde krijgen ze, wanneer mogelijk, samen en, wanneer nodig, apart les. De meeste scholen hebben ook gezamenlijke activiteiten voor het personeel. Als het samenwerkingsverband is betrokken dan is dit door bijvoorbeeld het uitdragen van een visie van inclusief onderwijs, het bekostigen van (een deel) van het georganiseerde aanbod of het helpen met bijscholing van onderwijsprofessionals (Inspectie van het Onderwijs, 2025k).

Verantwoording rondom het gezamenlijke (onderwijs)aanbod kan soms beter

Inspecteurs vinden dat uit de doelen van de samenwerking over het algemeen veel ambitie richting inclusiever onderwijs spreekt. Ze kregen een positief beeld van de kwaliteitszorgcyclus rondom het gezamenlijk georganiseerde (onderwijs)aanbod. Bijna alle schoolleiders gaven aan dat ze monitoren in welke mate de doelen van de samenwerking zijn bereikt. Bijvoorbeeld door periodieke gesprekken met betrokkenen te voeren of aan de hand van toets- en examenresultaten. Ongeveer twee derde van de schoolleiders gaf aan zich te verantwoorden naar derden over de samenwerking (Inspectie van het Onderwijs, 2025k). Dit betekent dat de verantwoording rondom (de kwaliteit) van het gezamenlijke onderwijs(aanbod) op sommige scholen beter moet worden ingebed in de kwaliteitszorgcyclus. Ook bleek uit onderzoek naar de kwaliteit van de extra ondersteuning dat de verantwoording bij (te) veel scholen nog niet voldoende was (Inspectie van het Onderwijs, 2024e).

Onderwijsprofessionals hebben positieve ervaringen met inclusiever onderwijs

Onderwijsprofessionals die betrokken zijn bij de organisatie en uitvoering van de samenwerking geven aan tevreden met en trots op het inclusievere onderwijs te zijn. Soms kost acceptatie tijd en moeten leraren en leerlingen wennen aan het volgen van lessen in een reguliere klas. Door leerlingen te vertellen over de ondersteuningsbehoeften van sommige leerlingen kan volgens hen acceptatie worden bevorderd. De onderwijsprofessionals ervaren verder dat de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte betere resultaten behalen en zich sociaal-emotioneel meer ontwikkelen (Inspectie van het Onderwijs, 2025k). Uit onderzoek komt ook dat leerlingen

met en zonder een extra ondersteuningsbehoefte in een inclusieve leeromgeving gelijke of betere cognitieve resultaten behalen (De Croes et al., 2025; Karsten et al., 2001; Ruijs & Peetsma, 2009). Ook het internationaal literatuuronderzoek laat zien dat de meeste ondersteuningsvormen positieve effecten laten zien op cognitieve uitkomsten en op sociale participatie. Vooral interventies die reguliere klasgenoten betrekken, blijken effectief in het verbeteren van de sociale interactie tussen reguliere leerlingen en leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (De Boer & Kuijper, 2025).

Veel verschillende factoren zijn belangrijk voor inclusiever onderwijs

De onderwijsprofessionals noemden in gesprekken met inspecteurs een groot aantal bevorderende en belemmerende factoren voor het organiseren van inclusiever onderwijs. Onder andere een gezamenlijke visie op de samenwerking, een concreet plan van aanpak met duidelijke afspraken, transparante en duidelijke onderlinge communicatie, een breed draagvlak voor inclusiever onderwijs, gedeelde en geschikte huisvesting en kennis en vaardigheden van leraren die toereikend zijn voor de omgang met de doelgroep zijn belangrijk. Belemmeringen zijn volgens hen onder andere terughoudende overtuigingen van onderwijsprofessionals tegenover de inclusie van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, onvoldoende beschikbaarheid van personeel om ondersteuning te bieden, verschillende leerlingvolgsystemen, lesmethodes en jaarplanningen en onvoldoende (structurele) financiële middelen voor de uitvoering (Inspectie van het Onderwijs, 2025k).

Vooral passende ondersteuning en een inclusieve cultuur zijn van belang

Uit het internationaal literatuuronderzoek blijkt dat leerlingen en onderwijsprofessionals het belang benadrukken van passende ondersteuning en een inclusieve cultuur binnen scholen. Volgens leerlingen zijn positieve factoren onder andere: prikkelarme ruimtes, duidelijke structuur en een inclusieve schoolcultuur. Negatieve factoren zijn stress door prestatiedruk en problemen met sociale interactie. Onderwijsprofessionals noemen als positieve factoren: samenwerking, voldoende middelen, een inclusieve schoolcultuur en een visie op inclusief onderwijs. Negatieve factoren zijn onder andere: gebrek aan expertise, tijd en geld voor professionalisering, en moeilijkheden bij het omgaan met probleemgedrag van leerlingen. Onderwijsprofessionals vinden het verbeteren van de expertise en het bevorderen van sociale participatie belangrijk voor het succes van inclusief onderwijs (De Boer & Kuijper, 2025).



(Samen)werken aan het vergroten van de deelname aan het regulier onderwijs



Bevorderende factoren



Gezamenlijke visie op samenwerking



Duidelijke en concrete afspraken



Goede onderlinge communicatie



Breed draagvlak voor inclusiever onderwijs



Gedeelde en geschikte huisvesting



Voldoende kennis en vaardigheden leraren



Internationale toezichtscan inclusief onderwijs

De inspectie interviewde in 2024 experts binnen de inspecties en ministeries van 6 landen die streven naar inclusief onderwijs. In deze landen is het uitgangspunt dat de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften onderwijs volgen in reguliere scholen. Alle 6 landen hanteren inclusief onderwijs als norm. In enkele landen zijn er voor een kleine groep leerlingen nog speciale scholen. De manier waarop extra ondersteuning is vormgegeven, varieert sterk per land. Dit geldt ook voor het toezicht op inclusief onderwijs.

In **Estland** zorgen externe adviesteams en gemeentelijke middelen voor aanvullende ondersteuning. De ondersteuning is effectief door externe expertise. Maar landelijke consistentie is een uitdaging. Er is geen aparte inspectie en er wordt gemonitord via een landelijk leerlingvolgsysteem en documentanalyses. De bekostiging is gelijkgetrokken voor reguliere en speciale scholen. Er wordt een plafondfinanciering gehanteerd vanuit centrale aansturing en met indicatoren op basis van heldere beleidsdoelen

Italië gebruikt medische certificering, met een Individueel Educatief Plan (IEP) dat doelen op alle ontwikkelingsdomeinen bevat, ondersteund door gespecialiseerde leerkrachten en zelfstandigheidsassistenten. Er wordt holistische ondersteuning geboden, maar systematische evaluatie op nationaal niveau mist. Inclusief onderwijs krijgt geen specifieke aandacht binnen het toezicht. Voor zorg en onderwijs is een centrale overheidsfinanciering met een open eind.

Nieuw-Zeeland biedt uitgebreide ondersteuning via coördinatoren voor leerondersteuning, aanpassingen van het curriculum, flexibiliteit in differentiatie over

jaarklassen heen en IEP's, ondersteund door nationale richtlijnen. Het land heeft een geïntegreerd systeem met voortdurende monitoring. Het beoordeelt hoe scholen barrières wegnemen en strategische plannen ontwikkelen. Voor de bekostiging werkt het land met een indicatiesysteem en een speciaal inclusiebudget. Er is een openeindfinanciering.

Portugal zet multidisciplinaire teams in, biedt technologische hulpmiddelen en betreft de bredere gemeenschap. Zelfevaluaties en een centraal platform worden benut, maar inconsistentie tussen regio's blijft een aandachtspunt. Scholen combineren zelfevaluaties met externe monitoring en rapportages. Voor zorg en onderwijs is een centrale overheidsfinanciering. Het land hanteert een plafondfinanciering vanuit centrale aansturing en met indicatoren op basis van heldere beleidsdoelen.

Tirol voorziet in extra leerkrachten en assistenten, met kleine klassen als voordeel. Dankzij regionale autonomie is er veel ondersteuning. Het toezicht richt zich op kwaliteitsmanagement en ontwikkelplannen. De regionale autonomie wordt gebruikt om middelen flexibel in te zetten om de extra ondersteuning te bekostigen.

In **Zweden** zijn wettelijke hulplannen verplicht, met een focus op aanpassingen in leeromgevingen en langdurige interventies. Het land heeft gedetailleerde hulplannen en strikte naleving van de wet, wat zorgt voor consistentie en effectiviteit in de ondersteuning. Het hanteert systematische kaders waarin inclusie wordt gemonitord. Gemeenten en de nationale overheid dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid, met extra middelen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

5.3 Sturing op de realisatie van passend onderwijs

Ondersteuningsplan als basis voor gezamenlijk realiseren passend onderwijs

Het samenwerkingsverband heeft eigen wettelijke taken die erop zijn gericht om te zorgen voor een dekkend netwerk van voorzieningen. Hiermee kunnen

aangesloten schoolbesturen voldoen aan de zorgplicht passend onderwijs.

Het samenwerkingsverband maakt afspraken over de manier waarop voor alle leerlingen zo goed mogelijk passend onderwijs wordt georganiseerd en legt deze vast in het ondersteuningsplan. Waar deze afspraken gaan over het beleid van schoolbesturen en scholen, zijn de schoolbesturen verantwoordelijk voor de uitvoering van deze afspraken. Het bestuur van het samenwerkingsverband en de aangesloten schoolbesturen zijn dus beiden en gezamenlijk verantwoordelijk voor de realisatie van passend onderwijs.



Ondersteuningsplannen bevatten vaak niet alle wettelijk verplichte onderdelen

Het ondersteuningsplan bevat onder andere: een beschrijving van het netwerk van voorzieningen, de beoogde en bereikte resultaten van het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuning, de procedure en criteria voor toelating tot het gespecialiseerd onderwijs en de procedure en het beleid voor terug- of overplaatsing naar het regulier onderwijs. Inspecteurs geven een herstelopdracht als wettelijk verplichte onderdelen ontbreken. In 2024 stelde de inspectie bij 80% van de 29 bij de inspectie ingediende ondersteuningsplannen tekortkomingen vast (tabel 5.3a) (Inspectie van het Onderwijs, 2025p). Soms hebben samenwerkingsverbanden de wettelijke onderdelen wel vastgelegd, maar zijn deze niet duidelijk vastgelegd als onderdeel van het ondersteuningsplan. Het is dan niet goed vast te stellen of deze onderdelen de wettelijke procedure van instemming, goedkeuring en vaststelling hebben doorlopen. Ook is de informatie dan niet goed vindbaar voor belanghebbenden, waaronder ouders en leerlingen. Ook omdat de informatievoorziening aan deze groepen tekortschoot, moet elk samenwerkingsverband sinds 1 januari 2025 een ouder- en jeugdstunpunt hebben. De taak van het jeugdstunpunt is onder andere om ouders en leerlingen te informeren over het aanbod van ondersteuningsvoorzieningen binnen het samenwerkingsverband.

Voorzieningen binnen de regio beter zichtbaar maken

Bijna alle ondersteuningsplannen beschrijven het netwerk van voorzieningen (Inspectie van het Onderwijs, 2025p). De mate waarin dit volledig en concreet is beschreven, verschilt. Zo is een belangrijk aandachtspunt de niet altijd duidelijke beschrijving van de basisondersteuning (Inspectie van het Onderwijs, 2024e). In het ondersteuningsplan moet beschreven staan welke voorzieningen vallen onder de basisondersteuning. Daarnaast staat in ongeveer de helft van de ondersteuningsplannen of er samenwerkingen zijn tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs en/of expertise wordt gedeeld. Vaak zijn deze samenwerkingen een essentieel onderdeel van het dekkend netwerk. Dit geldt ook voor de deelname aan landelijke experimenten. Zoals die voor onderwijszorgarrangementen en de samenwerking tussen het regulier en speciaal onderwijs. Deze experimenten bieden scholen en samenwerkingsverbanden op onderdelen meer (wettelijke) ruimte om specifieke voorzieningen voor leerlingen te organiseren binnen de regio. Ook kan de beschrijving van deze voorzieningen in het ondersteuningsplan beter. Als laatste is uit schoolondersteuningsprofielen vaak niet op te maken welke extra ondersteuning zij kunnen bieden, vooral bij vo-scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2025x). Hier ligt een taak voor scholen en vooral schoolbesturen. Zij zijn verantwoordelijk voor de naleving

van deze wettelijke vereiste en hebben deze informatie nodig om de zorgplicht passend onderwijs te kunnen uitvoeren én ervoor te zorgen dat een leerling op de best passende plek terecht komt.

Tabel 5.3a Aantal ondersteuningsplannen dat voldoet aan de wettelijk verplichte onderdelen* en inhoudelijke afspraken (n=29)

	Aantal
<i>Beschrijving dekkend netwerk van voorzieningen*</i>	25
Afspraken m.b.t. expertise vanuit gespecialiseerd naar (meer) regulier onderwijs	13
Voorzieningen waarbij gespecialiseerd en (meer) regulier onderwijs samenwerken	15
<i>Procedure en criteria voor plaatsing*</i>	14
Overstap naar andere reguliere school (bo-bo/vo-vo) criterium bij aanvraag toelaatbaarheidsverklaring	11
Afspraken over geldigheidsduur toelaatbaarheidsverklaring	17
<i>Procedure en beleid terug- of overplaatsing naar (meer) regulier onderwijs*</i>	18
Uitgangspunt overstap naar (meer) regulier onderwijs na afloop toelaatbaarheidsverklaring	14
Bespreking met (v)so-school na afloop tlv	10
Actieve rol samenwerkingsverband bij afweging overstap naar regulier	12
<i>Beoogde resultaten van het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften*</i>	18
Doelen en ambities gericht op verlagen deelname aan gespecialiseerd onderwijs	19
Beoogde resultaten gericht op verlagen deelname aan gespecialiseerd onderwijs	14
Doelen en ambities gericht op overstap naar (meer) regulier onderwijs	17
Beoogde resultaten gericht op overstap naar (meer) regulier onderwijs	6

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025p)



Procedures en criteria deelname gespecialiseerd onderwijs zijn niet altijd duidelijk genoeg

Alle samenwerkingsverbanden hebben de procedure en criteria om in aanmerking te komen voor een TLV opgesteld. Toch heeft minder dan de helft dit opgenomen in het ondersteuningsplan. Dit kan leiden tot onduidelijkheid bij ouders en scholen. 1 op de 3 samenwerkingsverbanden beschreven de afweging of een andere reguliere school mogelijk is, vóór aanvraag van een TLV. Het toevoegen van deze (proces)stap legt nadrukkelijker het accent op het uitsluiten van andere mogelijkheden binnen het regulier onderwijs. Ook hiervoor moeten scholen de mogelijkheden voor extra ondersteuning duidelijk vastleggen. Dit doen zij vanaf het schooljaar 2025-2026 in de schoolgids. Als een samenwerkingsverband een positief besluit neemt over een aanvraag voor gespecialiseerd onderwijs, dan wijst het aan de TLV een geldigheidsduur en bekostigingscategorie toe. De criteria voor deze afwegingen zijn niet altijd goed op te maken uit het ondersteuningsplan. Dit kan leiden tot discussie tussen scholen en het samenwerkingsverband. Hoe beter dit vooraf is afgesproken en vastgelegd, hoe groter de kans op vlotte procedures en hoe sneller een leerling de best passende ondersteuning krijgt. Scholen moeten op hun beurt een goede onderbouwing kunnen geven van de gewenste plaatsingsduur of bekostigingscategorie.

Werk maken van terug- of overplaatsing naar het regulier onderwijs

Samenwerkingsverbanden en schoolbesturen kunnen, ieder vanuit hun eigen rol, de beweging van overplaatsing naar (meer) regulier onderwijs stimuleren door concreet beleid te formuleren. Twee derde van de samenwerkingsverbanden beschrijft de procedure en het beleid voor terug- of overplaatsing van leerlingen in het ondersteuningsplan. Ongeveer de helft heeft daarbij het uitgangspunt dat de leerling terug- of overstapt na afloop van een TLV. Samenwerkingsverbanden kunnen scholen ook actief ondersteunen. Een derde van de samenwerkingsverbanden bespreekt de leerlingen van wie de TLV afloopt met scholen. En ruim de helft speelt een actieve rol bij de terug- of overplaatsing van een leerling naar regulier onderwijs, bijvoorbeeld door overstaparrangementen aan te bieden (Inspectie van het Onderwijs, 2025p). De overgang van leerlingen naar een andere school is in de eerste plaats een taak van de school. Schoolbesturen van scholen voor sbo en (v)so hebben de wettelijke taak het onderwijs zo in te richten dat leerlingen - zo mogelijk - de overstap kunnen maken naar een (meer) reguliere vorm van onderwijs.

Meer overplaatsing mogelijk, scholen soms terughoudend

Soms zijn (v)so-leerlingen klaar voor de overstap naar een (meer) reguliere vorm van onderwijs, maar kan geen reguliere school voor hen worden gevonden. Dit beperkt hun kansen en (examen)mogelijkheden. Ongeveer een derde van de (v)so-scholen gaf aan dat dit in het schooljaar 2023-2024 minstens 1 keer is voorgekomen (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). Een door inspecteurs veelgehoorde reden is de centrale positie van onderwijsresultaten in de beoordeling van reguliere scholen door de inspectie. Daardoor zijn scholen soms terughoudend om leerlingen uit het (v)so een plek te bieden. Het is echter wel mogelijk om afwijkende onderwijsresultaten te verantwoorden. De basis van de verantwoording ligt in het hebben van een ontwikkelingsperspectief voor deze leerlingen en een doelgerichte uitvoering van de extra ondersteuning.

Concrete doelen maken gezamenlijke opdracht minder vrijblijvend

Samenwerkingsverbanden moeten in hun ondersteuningsplan beschrijven welke resultaten ze willen bereiken voor leerlingen die extra ondersteuning ontvangen. Bij ruim een derde van de samenwerkingsverbanden beoordelen we dat als onvoldoende. Een deel van de samenwerkingsverbanden beschrijft bijvoorbeeld een specifiek streefpercentage voor de deelname aan het gespecialiseerd onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2025p). Concrete doelen en beoogde resultaten maken het werken aan die doelen minder vrijblijvend. En het maakt elkaar aanspreken op het nakomen van afspraken en bijdragen aan doelen beter mogelijk. Daarnaast draagt het bij aan betere analyses en evaluaties en daarmee aan een betere verantwoording. Hieraan ontbreekt het nu nog vaak, zowel bij schoolbesturen als samenwerkingsverbanden. Dit is een belangrijke verklaring voor de tekortkomingen in de evaluatie en verantwoording van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen bij de verantwoording van de middelen voor passend onderwijs (zie ook hoofdstuk 1).





HOOFDSTUK 6

Onderwijs- professionals

Hoofdlijnen	114
6.1 Werkklimaat	116
6.2 Professionalisering op de werkvloer	117
6.3 Tekort aan onderwijsprofessionals	121
6.4 Lerarenopleidingen	122
6.5 Starters in het onderwijs	127

Hoofdpijnen

Leraren en docenten maken het onderwijs. Zij zorgen ervoor dat leerlingen en studenten optimaal tot bloei kunnen komen. Als team staan zij nog sterker, met daarbij de sturende rol van de schoolleiders en afdelingsleiders.

Leraren zijn bevlogen, maar ervaren onvoldoende zeggenschap en hoge werkdruk

Leraren en docenten in het primair onderwijs (po), (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so), voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) zijn enthousiast over hun vak. Ze zijn ook relatief tevreden over hun werkomstandigheden zoals het salaris en de zekerheid van het hebben van werk. Maar ze ervaren wél een hoge werkdruk. Dit komt vooral door de hoeveelheid administratieve en niet-lesgebonden taken. Leraren vinden dat deze taken deels niet nodig of inefficiënt zijn. Daarnaast ervaren leraren nog onvoldoende professionele zeggenschap. Leraren kunnen vaker van de wettelijke mogelijkheid gebruikmaken om de professionele autonomie binnen hun school op te eisen. Schoolleiders en bestuurders moeten hierover het gesprek voeren met de leraren. Een sterke beroepsgroep die zorgt voor de kwaliteit van het vak en de daarbij behorende professionalisering kan de status van het beroep verbeteren.

Goede schoolleiders zijn cruciaal voor behoud leraren en verbetering onderwijskwaliteit

Een sterke schoolleider is onmisbaar om leraren te behouden voor de school en de kwaliteit van het onderwijs structureel te verbeteren. Het pedagogisch-didactisch handelen van leraren kan op sommige scholen beter. School- en afdelingsleiders kunnen zorgen voor de juiste structuur en cultuur waarin leraren hun vaardigheden optimaal kunnen ontwikkelen en zich gewaardeerd voelen. Schoolleiders moeten daartoe actief sturen op teamleren en samenwerken. En zij moeten zorgen voor een efficiënte taakverdeling binnen teams door gevarieerde taken en rollen. Hierdoor kunnen leraren elkaar ondersteunen en versterken. Besturen kunnen schoolleiders beter begeleiden en ondersteunen. Door de belangrijke positie van de schoolleider is het zorgelijk dat er nog steeds een groot tekort aan is.

Goede leidinggevers op universiteiten zijn van belang voor cultuurverandering

Bevraagde medewerkers aan universiteiten ontvangen het programma Erkennen en Waarderen positief. Het doel van het programma is om meer erkenning en waardering te geven aan onder andere onderwijs en leiderschap. Medewerkers geven aan dat het essentieel is dat leidinggevers de cultuurverandering uitdragen. Om de ambities van Erkennen en Waarderen te realiseren, is het van belang dat leidinggevers genoeg tijd hebben om hun taken uit te voeren en verder te kunnen professionaliseren.

Leraren- en schoolleiderstekorten blijven aanhouden

Tekorten aan leraren en schoolleiders zijn groot. Deze tekorten blijven op termijn bestaan. Dat raakt het meest scholen waar leerlingen het grootste risico lopen op onderwijsachterstanden. In het vo zijn er grote tekorten bij vakken als Nederlands en wiskunde. Het aantal zij-instromers in het beroep in het vo stijgt de laatste jaren wel, vooral voor de tekortvakken. Maar er zijn steeds minder studenten die een opleiding volgen waarmee zij docent in het vo kunnen worden. Dit geldt zowel voor de tweedegraads lerarenopleidingen als universitaire lerarenopleidingen. Vooral de instroom in de talenstudies loopt terug, wat zorgelijk is gezien de voorspelde tekorten. Ook mbo-opleidingen in de zogenaamde tekortsectoren worden hard geraakt. Positief is wel dat, tussen 2013 en 2021, het aantal getuigschriften steeg voor zij-instroom in het beroep van docent in het mbo, ook wel genoemd het pedagogisch didactisch getuigschrift (PDG)-traject. Besturen en scholen moeten zich voorbereiden op het langer aanhouden van de tekorten. Zo kunnen zij werkdruk – een reden om het beroep te verlaten – verlagen door de extra inzet van onderwijsondersteuners of brugfunctionarissen.

Tweedegraads lerarenopleiding wordt als zwaar ervaren

Bij de tweedegraads lerarenopleidingen ligt het studiesucces van studenten lager dan gemiddeld bij opleidingen in het hoger beroepsonderwijs (hbo). Het aandeel studenten dat binnen 5 jaar een diploma haalt ligt lager dan gemiddeld en de uitval in het eerste jaar is hoger. Dit komt mogelijk doordat een deel van de studenten een verkeerd beeld van de opleiding heeft en deze kiest op inhoud in plaats van voor het leraarschap. Ook vinden studenten de opleiding zwaar, omdat ze al vroeg in de opleiding stage lopen en zich dus zowel didactisch als vakinhoudelijk snel moeten ontwikkelen.

Risico gedeeltelijke plaatsing vakdidactiek in de bekwaamheidseisen

Vakdidactiek valt buiten het scholing- en begeleidingsprogramma van het PDG-traject. Dit heeft gevolgen voor de mbo-docenten die via dit traject opgeleid worden: er is niet structureel ingebed dat zij vakdidactische kennis en vaardigheden opdoen. Dit komt mede doordat de vakdidactische bekwaamheid in de bekwaamheidseisen gedeeltelijk onder de vakinhoudelijke bekwaamheidseis is opgenomen. Het is de vraag of er ook bij andere routes waarbij de vakinhoudelijke bekwaamheid (deels) als bekend wordt verondersteld sprake is van ontbrekende structureel ingebedde aandacht voor vakdidactiek. Daarom is het van groot belang dat de vakdidactische bekwaamheid in de bekwaamheidseisen onderwijspersoneel volledig geplaatst wordt onder de didactische bekwaamheidseis.

Mogelijke invoering bekwaamheidsexamens bij lerarenopleidingen

De inspectie ondersteunt het voorstel van de Onderwijsraad om bekwaamheidsexamens bij de afsluiting van lerarenopleidingen in te voeren. Daarmee wordt de bekwaamheid van leraren geborgd. Dit geeft maatschappelijk vertrouwen en geeft duidelijkheid en rust aan lerarenopleidingen. Bovendien verwachten we dat leraren hierdoor makkelijker een extra bevoegdheid kunnen halen.

Aanbevelingen



Leraren en -bonden: intensiveer de samenwerking op landelijk niveau en binnen de school zodat jullie stem wordt meegenomen in beleid. Dit bevordert de kwaliteit van het vak.



Besturen en opleidingen: verbeter de werkomstandigheden van leraren door meer flexibiliteit in het rooster en een betere verdeling van niet-lesgebonden taken. Bijvoorbeeld door rekening te houden met individuele voorkeuren en het inzetten van onderwijsondersteunend personeel.



Schoolleiders: versterk de samenwerking binnen schoolteams en maak gebruik van elkaars expertise. Dit verbetert de ondersteuning en ontwikkelmogelijkheden van zowel beginnende- als ervaren leraren.



Besturen: investeer in de opleiding en begeleiding van schoolleiders en afdelingsleiders. Deze zijn onmisbaar voor het creëren van een kwaliteitsgerichte leercultuur.

6.1 Werkklimaat

Onderwijsprofessionals zijn enthousiast over hun baan

Volgens de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden is de bevreemding van onderwijsprofessionals hoog, vergeleken met andere arbeidssectoren (Van den Heuvel et al., 2024). Bijna driekwart van de werkenden in het po en ruim twee derde in het vo en mbo is minimaal enkele keren per week enthousiast over zijn baan (Van den Heuvel & De Vroome, 2024). Ook is ruim driekwart zeer tevreden met het werk en voelt zich verbonden met de organisatie, in het po wat meer dan in het vo.

Leraren zijn tevreden over salarissen

Ruim 80% van de docenten is (zeer) tevreden met het salaris. De tevredenheid over het salaris steeg de afgelopen 6 jaar (Van den Heuvel & De Vroome, 2024). Sinds 2022 krijgen leraren in het po dezelfde salarisbedragen als hun collega's in het vo. Naar verwachting verdient een voltijd po-leraar in 2025 gemiddeld €6.100 bruto per maand. Dat is inclusief onder andere vakantiegeld en een eindejaarsuitkering. Vo- en mbo-docenten verdienen gemiddeld € 6.200 euro bruto per maand (OCW, 2024g). Net afgestudeerden van de pabo, tweedegraads lerarenopleiding of universitaire lerarenopleiding die in het onderwijs werken verdienen per uur méér dan afgestudeerden die buiten het onderwijs werken (De Vos et al., 2023). Het bruto uurloon van hbo-docenten ligt al jaren hoger dan dat van andere sectoren (Heyma et al., 2023). Voor docenten in het wetenschappelijk onderwijs (wo) ligt het bruto uurloon juist wat lager dan in andere sectoren.

Leraren zijn tevreden over arbeidsvoorwaarden maar werkdruk is hoog

Ook over andere arbeidsvoorwaarden zijn leraren tevreden. Meer dan driekwart van de leraren in het po en vo is tevreden met de werkzekerheid, contractvorm, reistijd en pensioenregeling (Van den Heuvel & De Vroome, 2024). Po- en vo-leraren vinden hun werk wel emotioneel veeleisend (zie ook hoofdstuk 4). Ruim de helft van de leraren vindt dat hun werkgever meer maatregelen moet nemen om de werkdruk en stress te verminderen. De ervaren werkdruk is hoog onder leraren: 65% van de leraren in het po en 59% in het vo vindt dat ze vaak heel veel werk moeten doen. In heel Nederland geldt dat voor 40% van de werknemers (Van den Heuvel et al., 2024).

Over de grens: werkdruk verlagend beleid in landen om ons heen

In Engeland werd in 2023 een taskforce opgericht die onder andere de oorzaken beschrijft van werkdruk, zoals de (onbedoelde) werkdruk die verantwoording aan het ministerie en de inspectie oplevert. Dit moet duidelijk maken wat het ministerie en de inspectie verwachten van scholen en besturen en wat niet. Dit moet de taskforce regelmatig bijwerken en actief onder de aandacht brengen van besturen en scholen, en omgekeerd moeten besturen en scholen hier actief mee aan de slag.

In Wales werken regering, inspectie, schoolleiders en lerarenvakbonden samen om de werkdruk en het welzijn van leraren en schoolleiders te verbeteren. In 2023 werd een verklaring ondertekend om de werkdruk en administratieve last te verminderen. Daarbij is onder andere gewerkt aan het vereenvoudigen van subsidie- en financieringsaanvragen, zowel door gemeenten als het ministerie.

De inspectie van Wales is daarnaast in samenwerking met onderwijsvakbonden een mediacampagne (Already Ready campaign) gestart om de mythes die er vaak zijn over de verwachtingen van de inspectie onder de aandacht te brengen. Daarin benadrukken zij dat het niet nodig is om beleidsdocumenten, lesplannen of andere documenten te ontwikkelen voor een inspectie of om ander onnodig voorbereidingswerk te verrichten.

Het reduceren van de administratieve last (in België planlast genaamd) staat ook hoog op de politieke agenda in Vlaanderen. In het regeerakkoord staat onder andere: "Planlast is een veelkoppig monster en de last zit vaak op verschillende niveaus. De Vlaamse overheid moet ter zake resoluut verantwoordelijkheid opnemen. We vragen dat ook koepels, netten en schoolbesturen zelf actief bijdragen aan de vermindering van de planlast en zelf voorstellen doen. We creëren een centraal aanspreekpunt waar het onderwijsveld met vragen over planlast en vragen over de wettelijke basis voor administratieve verplichtingen terecht kan".

In bovenstaande landen zijn digitale tools ontwikkeld die scholen helpen om hun werkdruk-situatie in kaart te brengen. In Engeland is dat de 'workload toolkit' die helpt bij het identificeren, adresseren en evalueren van werkdruk-gerelateerde zaken. In Vlaanderen is dat de planlastcalculator. Met dit instrument kunnen schoolleiders het schoolteam bevragen op welke gebieden ze administratieve last ervaren en waar men op kan inzetten om administratieve last te reduceren. De Vlaamse inspectie kijkt

naar de gemiddelde scores van alle deelnemende scholen. Zo kan ze rapporteren waar scholen collectief planlast ervaren en samen met de Vlaamse regering, de onderwijsverstrekkers en de beleidsmakers op zoek gaan naar oplossingen.

Veel onderwijsprofessionals ervaren administratieve last

Uit onderzoek onder 427 onderwijsprofessionals in het po en vo blijkt dat 36% in enige mate administratieve lasten ervaart en 34% in grote mate (Gerritsen et al., 2025). Dit komt volgens leraren en docenten vooral door het bijhouden van leerlingvolg- en administratiesystemen, dossiervorming en het schrijven van handelingsplannen. Onderwijzend personeel in het po ervaart handelingsplannen en ontwikkelingsperspectiefplannen vaak als te uitgebreid en als dubbel werk. In het vo zijn er verschillende registratiesystemen, waardoor onderwijsprofessionals het gevoel hebben zaken dubbel te moeten invoeren. Bestuur en directieleden zien de financiële administratie als meest belastende administratieve taak. Zoals het aanvragen van subsidies (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2024c). Mbo-docenten ervaren administratie rondom het bindend studieadvies en het bijhouden van studentinformatiesystemen als meest belastende taak (Coenen et al., 2024). Onderwijsprofessionals ervaren soms dat zij alleen administreren om verantwoording af te leggen aan hun leidinggevende, ouders of de inspectie. Zij vinden dat meer vertrouwen in de professionaliteit van onderwijsprofessionals helpt om de administratieve lasten te verminderen. Directeuren en management geven aan dat wij als inspectie duidelijker moeten maken welke administratie verplicht is en welke niet (Gerritsen et al., 2025). Veel scholen zijn niet bekend met de handreikingen Ruimte in Regels die de inspectie en het ministerie om deze redenen hebben opgesteld voor po en vo (OCW & Inspectie van het Onderwijs, 2017; 2018). Deze handreikingen willen wij actiever onder de aandacht brengen en hebben we daarom recentelijk vernieuwd (Inspectie van het Onderwijs, 2025j; 2025j). Ook voor het (v)so, mbo en hoger onderwijs (ho) zijn er handreikingen beschikbaar (Steunpunt Passend Onderwijs, 2024; OCW, 2024f; OCW, 2021).

Zeggenschap van leraren nog onvoldoende georganiseerd

De zeggenschap van leraren is onvoldoende georganiseerd (Onderwijsraad, 2024). Dit geldt voor de zeggenschap binnen de school, het bestuur en voor die op stelselniveau. Onvrede over zeggenschap in de eigen professionele rol is een van de redenen waarom leraren het vak verlaten (Van Casteren et al., 2023). Scholen en besturen moeten heldere afspraken maken over hoe zij leraren betrekken bij de besluitvorming hierover

en afspraken vastleggen in het professioneel statuut. Dit doen zij nog slechts beperkt (Inspectie van het Onderwijs, 2021). Leraren moeten op hun beurt hun autonomie opeisen door het gesprek hierover aan te gaan. De organisatiestructuur van de school kan dit proces ondersteunen door de samenwerking van leraren binnen teams te bevorderen. Een sterk lerarenteam kan ook kwalitatief stevige zeggenschap uitoefenen (Onderwijsraad, 2024). Op stelselniveau is de inspraak van leraren niet goed geregeld. De beroepsgroep is versnipperd over vakbonden, vakverenigingen en beroepsorganisaties die sectorgericht zijn. Daardoor is het lastig de belangen van leraren naar voren te brengen bij het vormgeven van beleid. Al jaren wordt er gepleit voor een sterke, onafhankelijke beroepsgroeporganisatie voor leraren (OCW, 2019). Een beroepsgroep kan zorg dragen voor de kwaliteit van het vak en de daarbij behorende professionalisering.

6.2 Professionalisering op de werkvloer

6.2.1 Professionalisering van leraren(teams)

Belang van professionalisering

Uit onze steekproefonderzoeken blijkt dat het pedagogisch-didactisch handelen van leraren niet op alle scholen in het funderend onderwijs op het gewenste niveau is (zie hoofdstuk 1). Ook constateerden we eerder dat (beginnende) leraren in het algemeen goed zijn in het creëren van een veilige en ordelijke werksfeer in de klas en het geven van duidelijke instructie, maar dat er op het gebied van didactisch handelen nog ruimte is voor verbetering (Inspectie van het Onderwijs 2022a; 2023a). Scholen moeten leraren in staat stellen zowel individueel als in teamverband hun vakmanschap te vergroten. Zij kunnen dit doen door hier doelgericht op te sturen en door leren en verbeteren onderdeel te maken van het dagelijks werk. Dat zorgt niet alleen voor beter onderwijs, maar maakt het beroep ook aantrekkelijker.

Steeds meer aandacht voor differentiatie binnen teams

Voor een individuele leraar is het vrijwel onmogelijk om alle relevante ontwikkelingen bij te houden. Daarom differentiëren scholen steeds vaker in functies en rollen, zoals

expert-leraar of leermeester. Deze inhoudelijke specialisten of experts spelen een belangrijke rol bij het doorvoeren van verbeteringen en het professionaliseren van collega's (Ros, 2022). Specialisatie kan daarnaast leiden tot een efficiëntere taakverdeling en kwaliteitsverhoging van het onderwijs en kan door leraren dan ook worden ervaren als verrijking (Runhaar, 2020). Er is veel variatie in de mate waarin scholen leraren de mogelijkheid bieden om zich te specialiseren of hun loopbaan vorm te geven (Inspectie van het Onderwijs 20250). Landelijke beroepsstandaarden met daaraan gekoppelde salarissen kunnen voor meer eenduidigheid en transparantie zorgen in het loopbaantraject van leraren. Een voorbeeld hiervan is Engeland, waar men enkele jaren geleden een doorlopende lijn in kwalificaties invoerde (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2024c).

Thema-onderzoek naar professionalisering in het po, vo, so en mbo

Na eerder onderzoek naar de professionalisering van onderwijsprofessionals in het po, vo, (v)so en mbo (Inspectie van het Onderwijs 2024k) keken we bij 56 scholen verder naar het professionaliseringsbeleid. We vergeleken kenmerken van het beleid tussen scholen waar leraren vooral positief of juist negatief spraken over de leercultuur op school. Aanvullend spraken we met een aantal schoolleiders van scholen met een positieve leercultuur. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs 20250.

De schoolleiding is een onmisbare factor in het realiseren van een professionele leercultuur

Uit onze gesprekken met leraren uit het po, vo en (v)so blijkt dat een positief ervaren leercultuur bijna altijd samengaat met stimulerende en betrokken leidinggevend (Inspectie van het onderwijs, 20250). Zij zorgen voor een gedragen visie, heldere kaders en de juiste randvoorwaarden, zoals tijd en ruimte. Ook geven leraren aan dat het hen stimuleert om zich te ontwikkelen als ze zich door de schoolleider gesteund, gezien en gewaardeerd voelen. Het werkt belemmerend als er veel wisselingen in de leidinggevende functie zijn (Inspectie van het Onderwijs 2024k, 20250). Omdat de rol van de schoolleider in het professionaliseren van leraren zo belangrijk is, is het zeer zorgelijk dat het tekort van schoolleiders (en afdelingsleiders) zo groot is (zie ook paragraaf 6.3).

Samenwerken en kennisdelen nodig voor structurele kwaliteitsverbetering

Leraren vinden het samenwerken en leren van collega's op de werkvloer heel effectief (Inspectie van het Onderwijs, 2024c). Toch blijft professionalisering voor leraren vaak een individueel initiatief (Snoek & Cijvat, 2023). In het beleid ligt de focus vaak op het opdoen

van kennis door scholing en trainingen. Er is minder aandacht voor het behouden van deze kennis door er vervolgens als team of afdeling mee aan de slag te gaan (Inspectie van het onderwijs 20250). Door ervaringen te delen, te evalueren en er afspraken over te maken, kan de opgedane kennis ervoor zorgen dat het onderwijs daadwerkelijk verbetert. Op deze manier blijft de kennis niet bij één of enkele leraren, maar kunnen andere leraren deze ook inzetten. Daarnaast kan meer focus op samenwerking voorkomen dat er gaten in de kennis vallen als leraren vertrekken. Ook ondersteunt het (startende) leraren.

Sturing en ondersteuning vanuit de schoolleiding belangrijk

Wij vroegen 5 schoolleiders van po-, vo- en (v)so-scholen waar leraren een positieve leercultuur ervaren naar hun aanpak. Deze schoolleiders sturen actief op teamleren en samenwerken (Inspectie van het Onderwijs 2025h; 20250). Leraren krijgen ruimte en tijd om in teams aan onderwijsverbetering te werken. Dit doen schoolleiders door niet-lesgebonden taken zoveel mogelijk uit handen te nemen en leraren tijdelijk vrij te spelen. Bijvoorbeeld door de inzet van onderwijsassistenten en leraarondersteuners. Ook zorgen deze schoolleiders ervoor dat de leeractiviteiten doelgericht zijn en aansluiten bij de visie en ambities van de school. Binnen deze kaders hebben leraren ruimte voor eigen initiatieven. Via een strakke planning en cyclisch werken wordt de voortgang geëvalueerd en zorgen schoolleiders ervoor dat de doelen niet verwateren. Volgens deze schoolleiders is het van belang dat er een cultuur is waarin leraren zich vrij voelen om vragen te stellen en het gewoon is om elkaar feedback te geven. Zij proberen zelf het goede voorbeeld te geven. De schoolleiders merken dat de investeringen die zij doen op het gebied van professionalisering een positief effect hebben op het werkplezier en op het aantrekken en behoud van personeel.

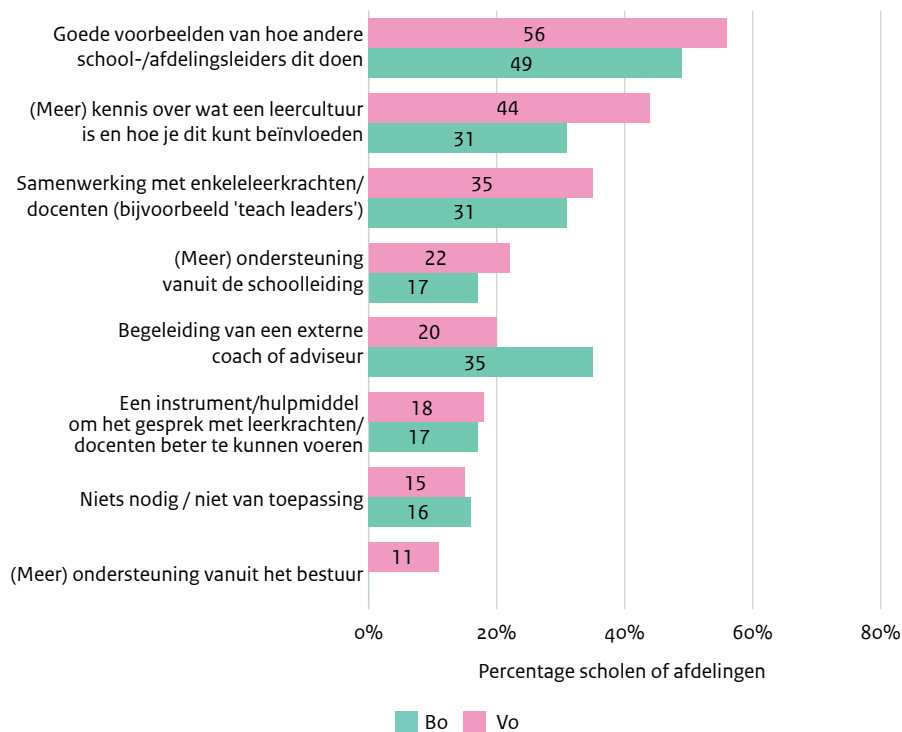
6.2.2 Professionalisering van schoolleiders

Schoolleiders hebben behoefte aan goede voorbeelden

Schoolleiders in het basisonderwijs (bo) en vo vinden in het algemeen het bevorderen van de leercultuur op school of de afdeling belangrijk. Maar vaak hebben ze te weinig tijd en ruimte om hiermee aan de slag te gaan (Inspectie van het Onderwijs, 2025ab). Schoolleiders en afdelingsleiders vinden het soms ook lastig ervoor te zorgen dat leraren eerst de huidige situatie te analyseren voor ze met verbeteringen komen. Ook vindt 14-21% van de afdelingsleiders het moeilijk om leraren te stimuleren om kritisch te reflecteren op de huidige werkwijzen, vakliteratuur te raadplegen of zich gezamenlijk

verantwoordelijk te voelen voor het onderwijs aan alle leerlingen. De helft van de school- en afdelingsleiders geeft aan behoefte te hebben aan goede voorbeelden van hoe andere schoolleiders de leercultuur onderhouden of verbeteren. Ze hebben ook behoefte aan meer kennis over manieren waarop je de leercultuur kunt beïnvloeden, aan begeleiding van een coach of adviseur en aan samenwerking met leraren, zoals *teacher leaders* (figuur 6.2.2a). Begeleiding van schoolleiders en kennisuitwisseling tussen schoolleiders is van groot belang. Besturen kunnen dit faciliteren.

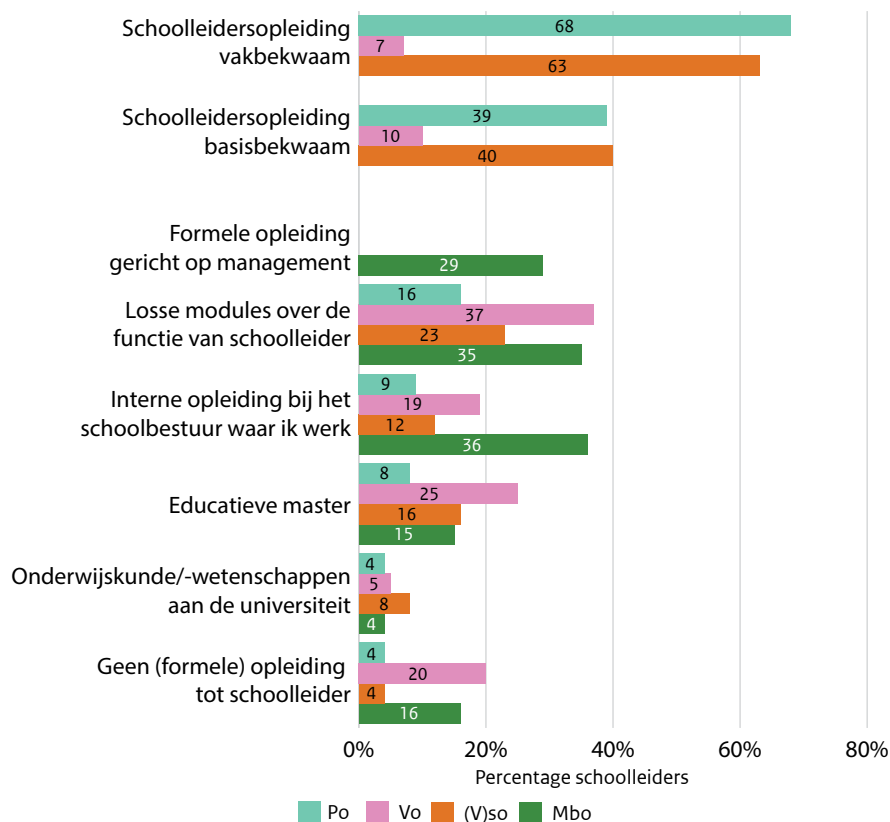
Figuur 6.2.2a Behoeften van school- en afdelingsleiders om leercultuur te onderhouden of te verbeteren in schooljaar 2023-2024, in percentages ($n_{bo}=144$, $n_{vo}=237$)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025ab)

Schoolleiders zijn cruciaal voor de ontwikkeling van sterke leraren(teams)



Figuur 6.2.2b Afgeronde opleidingen door schoolleiders, in percentages(n_{po}=226, n_{vo}=222, n_{(v)so}=73, n_{mbo}=198)

Bron: Inspectie van het Onderwijs (20250)

Schoolleiders zijn vaak doorgegroeid vanuit het leraarschap

De meeste schoolleiders waren eerder in hun loopbaan leraar. Zij zijn doorgegroeid naar een leidinggevende functie (Inspectie van het Onderwijs, 20240). Twee derde van de po-schoolleiders volgde een schoolleidersopleiding vakbekwaam (figuur 6.2.2b). In het (v)so

heeft 63% van de schoolleiders deze opleiding afgerond. Schoolleiders in het vo volgden vaker een educatieve master onderwijskunde of -wetenschap of losse modules over de functie van schoolleider. Een vijfde van de vo-schoolleiders zegt géén opleiding tot schoolleider of management te hebben gevolgd. Opleidingsmanagers in het mbo volgden vaker dan in de andere sectoren een opleiding gericht op management.

Behoud van startende schoolleiders door betere begeleiding en ruimte voor professionalisering

Volgens schoolleiders is er onvoldoende begeleiding en ondersteuning voor leraren die verder willen groeien naar een leidinggevende functie. Een (intern) leiderschapstraject is nog niet overal voldoende ontwikkeld (Van Zijtveld & Hassel, 2023). Meer dan de helft van de startende schoolleiders kreeg geen inwerk- of begeleidingsprogramma (Schenke et al., 2022). Ruimte voor professionele ontwikkeling is voor veel schoolleiders een belangrijke voorwaarde om in het vak te blijven (Inspectie van het Onderwijs, 2024c). Meer aandacht voor de professionalisering van (startende) schoolleiders kan dan ook uitval voorkomen.

6.2.3 Leercultuur in het hoger onderwijs**Medewerkers zien nog geen cultuurverandering door Erkennen en Waarderen**

Het programma Erkennen en Waarderen moet zorgen voor een cultuurverandering op universiteiten. Daarbij ligt de focus minder eenzijdig op onderzoeksprestaties en moet er meer erkenning en waardering ontstaan voor onder meer onderwijs en leiderschap (Berenschot, 2024). Uit een eerste meting over de gewenste cultuurverandering op universiteiten blijkt dat veel van de bevroagde medewerkers bekend zijn met het programma. Ook is het merendeel eens met de doelstelling en ambities van het programma. Medewerkers rapporteren in meerderheid geen verandering als gevolg van Erkennen en waarderen te zien. Prestaties op het gebied van onderzoek zijn het belangrijkste voor het maken van een loopbaanstap, volgens de bevroagde medewerkers. De medewerkers die een functie hebben met een relatief groot aandeel onderwijstaken voelen zich minder erkend en gewaardeerd (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2024c) en maken zich het meest zorgen dat de ambities van Erkennen en Waarderen niet in de praktijk worden gebracht.

Leidinggevendens cruciaal voor cultuurverandering

Volgens de medewerkers hebben leidinggevendens een belangrijke rol bij de

cultuurverandering: de cultuur verandert pas als leidinggevendenden de ambities van het programma uitdragen (Berenschot, 2024). Meer dan de helft van de bevroegden vindt dat leidinggevendenden onvoldoende tijd krijgen voor het uitvoeren van hun leidinggevende taken. Dit geldt nog sterker voor leidinggevendenden zelf. Tegelijk vindt ook ongeveer de helft dat zijn leidinggevende wél aandacht heeft voor de ontwikkeling van medewerkers en voor samenwerking in het team. Het is van belang dat er meer aandacht komt voor de professionalisering van leidinggevendenden op universiteiten. Zij moeten voldoende tijd krijgen om hun werk te doen en om zich (verder) te professionaliseren in hun leiderschapskwaliteiten.

6.3 Tekort aan onderwijs-professionals

6.3.1 Tekorten

Schoolleiderstekort in het po nog steeds groter dan het lerarentekort

Het relatieve tekort aan schoolleiding in het po is nog steeds groter dan het lerarentekort. Op 1 oktober 2024 ontbrak 850 fte aan schoolleiding (directeuren en adjunct-directeuren), dat is 9,8% van de werkgelegenheid voor schoolleiding (Adriaens et al., 2024a). Het relatieve tekort aan schoolleiders in het po en (v)so daalde wel ten opzichte van 2023, toen het tekort nog 15% was. In het vo is het tekort aan schoolleiding ongeveer 3,1% van de werkgelegenheid (Adriaens et al., 2024b). In 2023 was dat 4,3%. Net als bij het lerarentekort is het tekort aan schoolleiding groter in de G5 (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Almere) dan in de rest van Nederland. Dit tekort is vooral groot in Amsterdam, waar 22% van de openstaande fte schoolleiders niet de gewenste invulling kreeg.

Lerarentekort houdt aan op lange termijn

Het lerarentekort in het po en (v)so samen was in 2024 7.700 fte. Dat komt neer op 8,1% van de totale werkgelegenheid in die sectoren (Adriaens et al., 2024a). In het vo was het lerarentekort naar schatting 3.800 fte (5,1%) (Adriaens et al., 2024b). Het lerarentekort in het po en vo is lager dan in 2023. Op de korte termijn zullen de tekorten waarschijnlijk nog iets afnemen omdat het aantal leerlingen zal dalen. Maar op de langere termijn is

de verwachting dat het aantal leerlingen weer toeneemt en daarmee de tekorten weer zullen stijgen (OCW, 2024g). Het tekort blijft daarmee structureel. Voor de komende jaren zullen de tekorten in het vo het grootst zijn voor de vakken Nederlands, Duits, Frans, informatica, natuurkunde, scheikunde, wiskunde en klassieke talen.

Verwachte tekorten in beroepsgerichte vakken mbo

Voor het eerst zijn ook de tekorten gemeten aan docenten en instructeurs in het mbo. Door de lage respons op deze meting zijn de resultaten een benadering van de werkelijke tekorten. Het gemeten tekort aan docenten is 900 tot 1.400 fte (Den Uijl et al., 2025). Dat betekent dat het tekort tussen de 3,3% en 5,0% van de werkgelegenheid voor docenten ligt. Het gemeten tekort aan instructeurs ligt tussen de 40 en 100 fte. Deze tekorten zijn relatief het grootst binnen de generieke onderdelen Nederlands en rekenen en de sectorkamer Specialistisch vakmanschap. In het mbo wordt verwacht dat de tekorten toenemen bij de onderdelen Nederlands, informatica en techniek. Daarnaast zullen er tekorten zijn in de beroepsgerichte vakken, waarvoor ook op de reguliere arbeidsmarkt grote tekorten zijn (OCW, 2024g).

Tekorten in het po zijn ongelijk verdeeld

De G5 heeft duidelijk een hoger lerarentekort dan de rest van Nederland. In de G5 heeft 16% van de vestigingen in het po géén lerarentekort. Buiten de G5 is dat 53% van de scholen. Het verschil in tekorten tussen scholen binnen en buiten de G5 nam de afgelopen jaren toe. Zowel binnen als buiten de G5 zijn de tekorten groter op scholen waar leerlingen met het grootste risico op onderwijsachterstanden naartoe gaan (OCW, 2024g). Hierdoor staat de kanselijkheid van deze leerlingen onder druk (zie ook hoofdstuk 3).

Toename ondersteunend personeel

Het aantal fte aan ondersteunend personeel nam de afgelopen 10 jaar geleidelijk toe in alle sectoren, vooral in het po. Daar steeg het aantal fte tussen 2013 en 2023 met 80%. Het gaat vooral om onderwijsassistenten (OCW, 2024g). De stijging duidt op een structurele verandering van de inrichting van het werk op de scholen. Onderwijsassistenten kunnen taken van leraren overnemen zoals nakijken, hulp bij zelfstandig werken en hulp bij het lesgeven in kleine groepen. Daarmee proberen scholen de werkdruk van leraren te verlagen (Van den Berg, 2021). De inzet van onderwijsassistenten is een kansrijke maatregel om met het lerarentekort om te gaan, mits dit personeel op een effectieve manier wordt ingezet (Ruijs et al., 2024; Cobben et al., 2023).

Onderzoek naar verband kwaliteit scholen en tekorten

De inspectie deed onderzoek naar de relatie tussen lerarentekorten en onderwijskwaliteit in het po en vo. De eindoordelen die 345 scholen in het po en vo kregen tijdens een steekproefonderzoek in schooljaar 2023-2024 (zie ook hoofdstuk 1) werden gekoppeld aan cijfers over het lerarentekort op die scholen per 1 oktober 2023. De analyse werden gedraaid op beveiligde systemen van Centerdata. De inspectie kreeg dus geen individuele data over het lerarentekort van scholen en kon deze data ook niet inzien. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 20250.

Mogelijke gevolgen tekorten voor de kwaliteit

Het tekort aan leraren kan negatieve gevolgen hebben voor de onderwijskwaliteit en daarmee voor de leerlingen (Van Tartwijk et al., 2023). Helemaal geen of slechts onbevoegde leraren voor de klas kunnen de continuïteit van het leerproces belemmeren (Menzies, 2023; OECD, 2024c). Op scholen die in schooljaar 2023-2024 een onvoldoende kregen als eindoordeel voor de kwaliteit, was het lerarentekort op 1 oktober 2023 gemiddeld 12%. Op scholen met het eindoordeel voldoende was dit iets minder dan 9% (Inspectie van het Onderwijs, 20250). Een groter lerarentekort op een basisschool bleek ook samen te gaan met een wat lager percentage leerlingen dat het referentieniveau 1F of 1S/2F behaalt. Ook als we rekening hielden met het aantal leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden op een school. Het onderzoek maakt niet duidelijk of tekorten leiden tot onvoldoende onderwijskwaliteit, of onvoldoende onderwijskwaliteit op een school leidt tot het vertrek van sommige leraren, of dat andere factoren een rol spelen. Het is wel duidelijk dat lerarentekorten voorlopig blijven bestaan en dat scholen waar mogelijk maatregelen moeten treffen om hiermee om te gaan.

6.3.2 Maatregelen tegen tekorten

Aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden als maatregel tegen tekorten

Een groot aantal mensen met een bevoegdheid om voor de klas te staan, doet dat nu niet (Somers et al., 2024). Wellicht kunnen deze mensen toch aan de slag in het onderwijs. Uit internationale studies blijkt dat loonsverhoging en betere pensioenvoorwaarden kunnen leiden tot meer leraren voor de klas (Fleck, 2023; Stolp, 2023). Nederlandse studies naar de effecten van loonsverhoging op het lerarentekort geven wisselende resultaten. Voormalig leraren schatten de kans dat ze weer in het onderwijs gaan werken hoog in, als ze 10% meer loon krijgen (Cobben et al., 2023). Maar de invoering van de arbeidsmarkttoelage

– een tijdelijke aanvulling op het salaris van personeel op scholen met veel leerlingen met de kans op onderwijsachterstanden – geeft geen direct effect op het behouden of aantrekken van leraren (Visser et al., 2024). De tekorten vragen niet alleen om financiële oplossingen. Een deel van de leraren is weliswaar bereid om meer uren te werken, maar doet dat alleen in ruil voor andere voorwaarden dan (alleen) geld. Zoals meer flexibiliteit in het rooster, een andere invulling van het takenpakket of gratis kinderopvang (Van Giessen et al., 2023).

Verbeteren werkomstandigheden effectief voor werving en behoud

Het Europese Expert Netwerk voor Economie en Onderwijs beveelt aan om ook werk te maken van het verbeteren van het leer- en werkklimaat en sterk leiderschap om de tekorten tegen te gaan (De Witte et al., 2023). Vooral betere begeleiding van starters, investeren in professionele ontwikkeling van leraren en goede schoolleiders zijn effectief voor het omgaan met personeelstekorten (Fleck et al., 2023; Ruijs et al., 2024). Het verlagen van de werkdruk door het inzetten van een onderwijsassistent of brugfunctionaris is eveneens effectief (Cobben, 2024; Bles & De Wolf, 2024). Ook schoolleiders vinden maatregelen gericht op het welbevinden van leraren, het verlagen van de werkdruk en intensievere begeleiding van starters het effectiefst om leraren te werven of te behouden (Inspectie van het onderwijs, 2024c). Hoe dan ook zullen de tekorten aanhouden en dit doet een groot beroep op het creatief vermogen van het werkveld.

6.4 Lerarenopleidingen

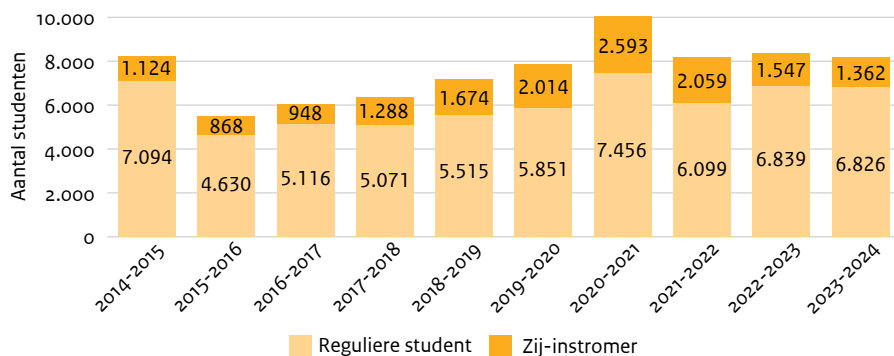
Instroom lerarenopleiding: reguliere studenten en zij-instromers in de opleiding

Om een beeld te krijgen van de totale instroom in de lerarenopleidingen bespreken we hieronder gegevens van studenten die een lerarenopleiding doen. Dit kunnen zowel studenten zijn die direct vanuit het mbo of vo instromen of indirect na een (deel van een) opleiding in het ho overstappen naar een lerarenopleiding in voltijd of deeltijd. Daarnaast bestaat er een groep zij-instromers in de lerarenopleidingen. Dat zijn studenten die 2 jaar of langer geen enkele vorm van bekostigd onderwijs gevolgd hebben. Deze groep zij-instromers bestaat uit 2 subgroepen, namelijk zij-instromers die niet eerder een opleiding binnen het ho hebben gevolgd en zij-instromers die langer dan 2 jaar geleden ingeschreven zijn geweest bij een ho-opleiding.

Minder zij-instromers in opleiding aan de pabo

Het aantrekken van zij-instromers is een belangrijke manier om het lerarentekort te verkleinen (OCW, 2024a). De laatste jaren nam het aandeel zij-instromers in de pabo echter af: van 25% in studiejaar 2021-2022 tot 17% in 2023-2024 (figuur 6.4a). De totale instroom aan pabo's was in 2023-2024 ongeveer op hetzelfde niveau als in 2021-2022 (Inspectie van het Onderwijs, 20250). Daarbij valt op dat het aantal reguliere studenten die de pabo in deeltijd volgen, toeneemt. Mogelijk zijn dit studenten die doorstromen vanuit het mbo en al aan het werk zijn in het onderwijs, bijvoorbeeld als onderwijsassistent.

Figuur 6.4a Aantal reguliere studenten en zij-instromers op de pabo



Bron: Inspectie van het Onderwijs (20250)

Na het eerste jaar presteren pabo-studenten net iets bovengemiddeld

De uitval in het eerste jaar van de pabo was in 2022-2023 hoger onder zij-instromers (27%) dan onder reguliere studenten (19%) (Inspectie van het Onderwijs, 20250). Wel stappen in het eerste jaar reguliere studenten vaker over naar een andere studie (22%) dan zij-instromers (3%). Na het eerste jaar studeert 70% van de zij-instromers door en 59% van de reguliere studenten. Van het cohort studenten die hun studie begonnen in 2018-2019 haalde 65% van de zij-instromers een diploma binnen 5 jaar en 67% van de reguliere studenten. Dat ligt iets boven het gemiddelde van alle hbo-bachelors: daar gaat het om 64% van de reguliere studenten en 62% van de zij-instromers. Sinds een aantal jaar kunnen mensen ook de universitaire lerarenopleiding voor het primair onderwijs volgen. In studiejaar 2022-2023 zijn er 26 studenten afgestudeerd.

Steeds minder instroom tweedegraadslerarenopleiding en studiesucces relatief laag

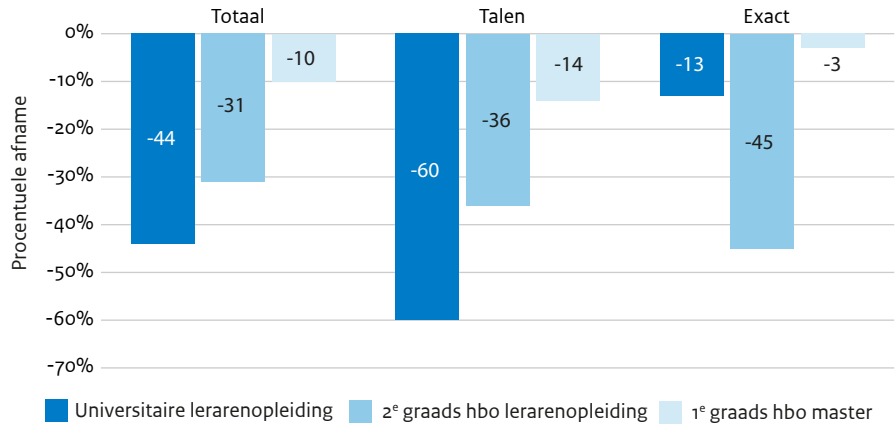
De instroom in tweedegraads lerarenopleidingen daalt al jaren (OCW, 2024g). Sinds studiejaar 2013-2014 is de instroom met een derde gedaald (figuur 6.4b). Zowel in de talensector als bij exacte vakken neemt de instroom af. Juist daar zijn grote tekorten te verwachten (zie paragraaf 6.3). Studenten aan tweedegraadslerarenopleidingen vallen vaker uit en halen minder vaak dan andere studenten een diploma in 5 jaar (Inspectie van het Onderwijs, 20250). De uitval in het eerste jaar is bij tweedegraads lerarenopleidingen hoger dan bij de pabo's en algemene hbo-bacheloropleidingen. Vooral reguliere studenten vallen relatief vaak uit. Het aandeel studenten dat in het eerste jaar voor een andere studie kiest, ligt ook hoger dan bij andere hbo-bachelors (29% van de reguliere studenten en 6% van de zij-instromers). Van degenen die wel doorstuderen na het eerste jaar, haalt 51% van de zij-instromers een diploma in 5 jaar en 43% van de reguliere studenten (cohort 2018-2019). Enkele jaren geleden is onderzoek gedaan naar mogelijke verklaringen voor deze achterblijvende prestaties (De Zwart et al., 2021). Daaruit kwam naar voren dat de opleiding als zwaar wordt ervaren, omdat de student al vroeg in de opleiding stage loopt, waarbij de student vakkennis en competenties in het lesgeven moet laten zien. De student heeft minder tijd om te wennen dan bij andere hbo-studies. Vanwege de tekorten komt het ook voor dat studenten op de stage meer verantwoordelijkheid krijgen dan waar zij klaar voor zijn. Bovendien heeft een deel van de studenten een verkeerd beeld van de opleiding en kiest voor de opleiding vanwege de inhoud en niet vanwege het leraarschap.

Afname instroom bij universitaire lerarenopleidingen, vooral in de talensector

Bij de universitaire lerarenopleidingen nam de instroom met 44% af sinds 2014-2015 (figuur 6.4b). De instroom in de talensector neemt veel sterker af (-60%) dan bij exacte vakken (-13%). Bij de eerstegraads hbo-masters is de afname minder sterk: daar daalt het aantal instromende studenten in totaal met 10% (Inspectie van het Onderwijs, 20250). De meeste studenten doen de eerstegraads hbo-master in deeltijd; deze studenten stromen vaak door vanuit een tweedegraads bevoegdheid en staan al voor de klas.



Figuur 6.4b Procentuele afname van de instroom in lerarenopleidingen in schooljaar 2023-2024 ten opzichte van 2014-2015



Bron: Inspectie van het Onderwijs (20250)

Onduidelijk of educatieve minor en module beoogd effect bereiken

Een manier om meer studenten in het wo te enthousiasmeren voor het leraarschap, is het aanbieden van een educatieve minor of module. Deze leidt tot een beperkte tweedegraads bevoegdheid. De minor wordt gevolgd binnen een vakinhoudelijke opleiding. De module kan gevolgd worden na het afronden van de bachelor en is daarmee aantrekkelijk voor zij-instromers of afgestudeerden (Lommertzen et al., 2021). Het aantal studenten dat een minor volgt, schommelt jaarlijks rond de 570 studenten; het aantal afgegeven bevoegdheden rond de 350 (Universiteiten van Nederland, 2025). Het aantal studenten dat een module volgt is ongeveer 130 en het aantal afgegeven certificaten ongeveer 100. De instroom en het aantal behaalde certificaten in de talensector liggen lager dan bij de exacte vakken: in 2022-2023 behaalden 218 studenten een educatieve minor in exacte vakken tegenover 61 in talenstudies. Het is onbekend hoeveel studenten na een educatieve minor of module daadwerkelijk voor de klas belanden. Ook weten we niet hoeveel studenten doorstromen naar de educatieve master, omdat er geen centrale registratie is van minor- en modulestudenten. Uit onderzoek in 2020 kwam dat minder dan de helft van de module- en minorstudenten doorstroomde naar de eerstegraads lerarenopleiding (Van der Pers et al., 2020).

Groei zij-instroom in beroep vo

Het aantal zij-instromers in beroep in het po schommelt sinds 2019 rond de 800 per jaar (OCW, 2024g). In het vo groeide het aantal aanvragen van 190 in 2019 naar 466 in 2024. Positief is dat zij-instromers in het beroep voor vo daar terecht lijken te komen waar de nood het hoogst is: er zijn relatief veel aanvragen in de grote steden en 68% van de aanvragen betreft een tekortvak. In het mbo ligt het aantal aanvragen al jaren het hoogst, omdat voor veel beroepsgerichte vakken een zij-instroom traject de enige manier is om docent te worden.

PDG-trajecten om vakspecialisten versneld op te leiden tot mbo-docent

Het doel van zij-instroom in het beroep van docent in het mbo (PDG-traject), is om geschikte vakspecialisten versneld, binnen 2 jaar, op te leiden tot mbo-docent. Mbo-instellingen kunnen subsidie aanvragen als tegemoetkoming in de kosten voor het opleidingstraject en de begeleiding. Het PDG-traject richt zich op het verwerven van de pedagogische en vakdidactische bekwaamheid. De zij-instromer beheerst tenslotte het vak al.

Toename aantal behaalde getuigschriften van zij-instroomtraject in het mbo

Volgens ho-instellingen hebben 822 gestarte zij-instromers hun pedagogisch didactisch getuigschrift behaald in 2021 (Inspectie van het Onderwijs, 2025f). Dit aantal is bijna een verdubbeling ten opzichte van de laatst bekende cijfers van 2013, toen 448 getuigschriften werden afgegeven (Inspectie van het Onderwijs, 2015b). In 2021 werden volgens het ministerie 771 subsidies verstrekt voor PDG. In 2023 zijn 989 subsidies verstrekt. Ondanks een stijging van het aantal verleende subsidies, worden er – net als in 2013 – veel zij-instromers in het mbo zonder subsidie opgeleid. Dit zijn onder meer zij-instromers die geen beroep kunnen doen op de subsidie omdat zij werken bij organisaties die geen bekostigde mbo-instelling zijn, maar waar wel een deel van het curriculum van een bekostigde mbo-opleiding verzorgd wordt.

Vakdidactiek komt onvoldoende aan bod in het PDG-traject

De overheid stelt wettelijke eisen aan de vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische bekwaamheid van leraren (Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel). De vakdidactische bekwaamheid bestaat uit vakdidactische kennis en vaardigheden om het vak goed uit te leggen aan studenten. Deze vakdidactiek kan per vak verschillen. Bijvoorbeeld de vakdidactiek die een docent toepast om studenten van de dierenartsassistentenopleiding te leren werken met microscopen, of het hanteren van wiskundedidactische aanpakken door een docent om laboratoriumstudenten te leren

rekenen met inhoudsmaten van reageerbuizen. Dit is wat anders dan de vakinhoudelijke bekwaamheid. Iemand die bijvoorbeeld bedreven is in het laboratoriumwerk en zelf goed kan rekenen met inhoudsmaten, hoeft niet automatisch goed te zijn in het aanleren van het rekenen met inhoudsmaten aan studenten.

De vakdidactiek valt buiten het scholings- en begeleidingsprogramma van het PDG-traject. Dit komt doordat vakdidactiek in de bekwaamheidseisen gedeeltelijk is opgenomen onder de vakinhoudelijke bekwaamheid. Het PDG-traject richt zich op de pedagogische en de algemene, niet op een vak gerichte, didactische bekwaamheid. Hierdoor is vakdidactiek niet structureel ingebed in het PDG-traject.

Vakdidactiek moet structurele plek krijgen in scholings-/begeleidingstraject

Vakdidactische kennis over alle mbo-vakken en -beroepen is uiteraard niet aanwezig bij ho-instellingen. Dat is de essentie van de zij-instroom in beroep-regeling voor het mbo: er zijn niet voor alle vakken aanvoerende lerarenopleidingen en juist de vakexperts zijn nodig om docent te worden. Enkele ho-instellingen en 1 van de bezochte mbo-instellingen besteden wel expliciet aandacht aan vakspecifieke didactiek. Bijvoorbeeld door de verplichting dat een vakgenoot van binnen of buiten de mbo-instelling een zij-instromer altijd moet begeleiden op de werkplek (Inspectie van het Onderwijs, 2025f). De zij-instromer kan de vakdidactiek leren en feedback krijgen op het uitoefenen van die vakdidactiek in de praktijk van deze ervaren vakgenoot. We vinden het belangrijk dat alle zij-instromers vakdidactische kennis en vaardigheden tijdens hun PDG-traject verwerven. Daarom bevelen we aan dat alle PDG-aanbieders de vakdidactiek op gestructureerde wijze in het traject van scholing en/of begeleiding verankeren.

Risico door gedeeltelijke plaatsing vakdidactiek in de bekwaamheidseisen

Dat de vakdidactiek gedeeltelijk is opgenomen onder de vakinhoudelijke bekwaamheidseis, roept de vraag op of er ook geen of te weinig aandacht is voor vakdidactiek bij andere routes die uitgaan van een veronderstelde vakinhoudelijke bekwaamheid. Er zijn meer routes waarbij de vakinhoudelijke bekwaamheid als bekend wordt verondersteld, zoals de educatieve minor, eenjarig uitgebreid lager onderwijs (ulo), kopopleidingen en soms bij zij-instroom in het beroep voor po en vo. Het is de vraag of er ook bij die routes sprake is van ontbrekende structureel ingebedde aandacht voor vakdidactiek. Daarom is het van groot belang dat de vakdidactische bekwaamheid in de bekwaamheidseisen onderwijspersoneel wel volledig geplaatst wordt onder de vakdidactische bekwaamheid.

Benodigde scholing en begeleiding wordt niet vastgesteld door de mbo-instellingen

Alle 6 bezochte mbo-instellingen beoordelen of aspirant-zij-instromers geschikt zijn en geven geschiktheidsverklaringen af (Inspectie van het Onderwijs, 2025f). Maar geen van de bezochte instellingen stelt vast welke scholing en begeleiding voor de betrokkene noodzakelijk is om binnen 2 jaar te kunnen voldoen aan de bekwaamheidseisen, terwijl dit wel opgenomen is in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).

De taalvaardigheid van zij-instromers soms een struikelblok

De taalvaardigheid van zij-instromers vormt volgens 7 van de 12 ho-instellingen een struikelblok of heeft aandacht nodig in het PDG-traject (Inspectie van het Onderwijs, 2025f). Het is belangrijk dat zij-instromers voldoende taalvaardig zijn voor het behalen van het PDG-traject en voor het docentschap in hun beroepsgerichte vak. Binnen hun werk als docent hebben zij uiteraard een voorbeeldfunctie. Het is belangrijk dat zij hun studenten binnen de beroepscontext basisvaardigheden op laten doen en verbeteren. Daarom bevelen we aan dat tijdens het vaststellen van de geschiktheid van de zij-instroomer de mbo-instellingen ook op een gestructureerde wijze naar de taalvaardigheid kijken. Dan kunnen er direct afspraken worden gemaakt om de taalvaardigheid eventueel te verbeteren. Dit niet alleen met als doel het PDG-traject te kunnen behalen, maar ook om ervoor te zorgen dat de docent voldoende taalvaardig is voor het docentschap.

Bijzondere rechtspositie zij-instroomer moet geborgd worden

Een zij-instroomer is géén student en het PDG-traject is géén opleiding volgens de definitie van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Hierdoor zijn de waarborgen voor de rechtspositie in de WHW niet zomaar van toepassing op de zij-instroomer. Toch verwezen 5 ho-instellingen naar reguliere procedures of documenten (Inspectie van het Onderwijs, 2025f). Bij 3 instellingen zijn er specifieke documenten of passages opgesteld voor zij-instromers, in bijvoorbeeld een onderwijs- en examenreglement. Daaruit blijkt dat er aandacht is voor de bijzondere rechtspositie van de zij-instroomer. Alle ho-instellingen die een PDG-traject aanbieden moeten zich bewust zijn van de bijzondere rechtspositie en de waarborgen. Voor de overheid is het belangrijk om deze rechtspositie verder te borgen in de WHW. Juist omdat het hier om zij-instromers gaat die hun baan opzeggen en vervolgens 2 jaar in het ongewisse verkeren omdat het voltooien van het PDG-traject vereist is voor het behoud van hun nieuwe baan.

Geen getuigschrift voldeed aan de wet

Bij alle 12 ho-instellingen zijn kleine of grotere tekortkomingen vastgesteld in het getuigschrift (Inspectie van het Onderwijs, 2025f). Tekortkomingen zijn bijvoorbeeld een niet correcte titel, of dat verkeerd is vermeld dat is voldaan aan de vakinhoudelijke bekwaamheidseisen. Deze tekortkomingen deelden wij met de instellingen. Inmiddels zijn de instellingen aan de slag gegaan met het aanpassen van de getuigschriften en stelde het ministerie een format op dat daarvoor kan worden gehanteerd. Dat geen enkel getuigschrift voldeed, past bij de risico's die we in 2020 signaleerden met betrekking tot de onoverzichtelijke hoeveelheid aan routes naar het leraarschap (Inspectie van het Onderwijs, 2020b).

Onderwijsraad wil bekwaamheidsexamens voor afsluiting lerarenopleidingen

Het onoverzichtelijke stelsel van routes naar het leraarschap maakt het daarnaast moeilijker voor examencommissies en visitatiepanels om alle routes te kunnen beoordelen. Bovendien is er geen wettelijk vastgelegd extern toezicht op sommige routes. Wij vroegen of daardoor de kwaliteit van al die routes nog wordt geborgd (Inspectie van het Onderwijs, 2020b). De Onderwijsraad vindt het goed dat door de verscheidenheid aan routes meerdere doelgroepen kunnen worden opgeleid tot leraar en een pluriform onderwijsveld de ruimte krijgt. Maar de raad vindt ook dat de overheid de bekwaamheid van aanstaande leraren beter moet borgen (Onderwijsraad, 2025a). De Onderwijsraad adviseert de overheid daarom om bekwaamheidsexamens voor aanstaande leraren in te stellen. Daarvoor is het wel nodig dat de bekwaamheidseisen verder worden gespecificeerd. En de praktijkbeoordeling zal in ieder geval een lesbezoek moeten bevatten. De school waarop de student stage loopt moet ook een oordeel geven. Deze procesrichtlijnen moeten in de wet worden vastgelegd. De Onderwijsraad wil de overheid wel de tijd geven voor de invoering van deze adviezen, namelijk tot de volgende periodieke herziening van de bekwaamheidseisen. Omdat de bekwaamheidseisen dit jaar worden herzien, gebeurt dat niet voor 2031. Tot die tijd kunnen scholen en opleidingen zich hierop voorbereiden.

Voordelen bekwaamheidsexamens aanstaande leraren

De inspectie ondersteunt bovenstaande adviezen van de Onderwijsraad. Deze adviezen bieden een oplossing voor de risico's die veel verschillende routes met zich meebrengen. Voor alle routes wordt de bekwaamheid van de afgestudeerden geborgd. Het maatschappelijk vertrouwen in leraren dat dit opbouwt zal ook rust geven aan de lerarenopleidingen. En dat zal de lerarenopleidingen ruimte geven om hun verbeterkracht

in te zetten voor innovatie. Dat zal het hele onderwijs ten goede komen. De adviezen zullen voor meer verandering zorgen. Mogelijk dragen landelijke examens ook bij aan de flexibilisering van de onderwijsarbeidsmarkt: een van de andere wensen van de Onderwijsraad (Onderwijsraad, 2018). Leraren kunnen dan immers op eenvoudiger wijze aanvullende examens doen voor een tweede bevoegdheid. Nog niet alle gevolgen van deze adviezen zijn nu al te overzien.

6.5 Starters in het onderwijs

Meer afgestudeerden zijn werkzaam in het onderwijs

Het aandeel afgestudeerden van de pabo dat meteen in het eerste jaar na afstuderen in het onderwijs aan de slag gaat, steeg van 85% in 2017 naar 89% in 2024 (OCW, 2024g). Bij de afgestudeerden van de tweedegraads lerarenopleidingen ging het om een stijging van 68% naar 73%. Gediplomeerden hebben vaker dan voorheen (uitzicht op) een vast dienstverband, werken vaker fulltime en hebben vaker een reguliere baan in plaats van vervangingsbaan.

Afgestudeerden in meerderheid tevreden over gevolgde lerarenopleiding

De meeste pas afgestudeerde leraren zijn tevreden over de door hen gevolgde lerarenopleiding. Ongeveer 70% is tevreden of zeer tevreden (Vlasblom et al., 2024). Onder pabo-gediplomeerden ligt dit aandeel lager: op 61%. Sinds 2020 zijn pabo-gediplomeerden minder tevreden over de pedagogisch-didactische vaardigheden en differentiatievaardigheden die zij hebben geleerd. Ook is er variatie tussen pabo's, waarbij afgestudeerden van de kleinere, categorale pabo's over het algemeen tevredener zijn dan afgestudeerden van pabo's op grote hogescholen. Voor de tweedegraadsopgeleide leraren geldt dat de mate waarin zij zich goed voorbereid voelen, samenhangt met het onderwijsniveau van de klas waarin zij hun eindstage hebben gelopen. Degenen die op havo- of vwo-afdelingen stage liepen, voelen zich beter voorbereid op werken in deze schoolsoorten. En zij die op een mbo-instelling stage liepen, voelen zich beter voorbereid op het mbo. De eindstage is dus een belangrijk onderdeel de voorbereiding naar het beroep.





Tevredenheid zij-instromers in beroep

Zij-instromers zijn in meerderheid tevreden over de begeleiding op de werkplek en over de ondersteuning die zij vanuit hun school of instelling krijgen om het traject te kunnen volgen (OCW, 2024g). In het po en het mbo zijn zij vaker dan in het vo tevreden over de begeleiding vanuit de school. Zij-instromers in het po zijn iets minder vaak tevreden over de begeleiding vanuit de lerarenopleiding, al is nog wel een duidelijke meerderheid tevreden.

Starters hebben begeleiding nodig

Om uitval van startende leraren te voorkomen, is begeleiding tijdens de eerste jaren voor de klas van groot belang. Starters voelen vaker stress en een hoge werkdruk dan ervaren leraren (Vlasblom et al., 2024). Die hoge werkdruk komt deels door de ervaren hoeveelheid administratieve en andere niet-lesgebonden taken (zie ook paragraaf 6.1). Ook de omgang met leerlingen met gedrags- of leerproblemen en niveauverschillen dragen hieraan bij.

Zo vinden (recent) afgestudeerde leraren dat er te weinig aandacht is voor de omgang met leerlingen met een (zware) ondersteuningsbehoefte in de lerarenopleiding (Van Casteren et al., 2024). Leraren hadden meer willen leren over gedragsproblemen en aandoeningen zoals ADHD en autisme. Of zij hadden graag een algemene introductie gekregen waarin de meest voorkomende aandoeningen worden behandeld en waarin de leerkracht praktische handvatten krijgt om ondersteuning te kunnen bieden. Scholen kunnen in de inductiefase hieraan meer aandacht geven.

Meeste starters kunnen begeleiding krijgen

De meeste startende leraren krijgen een vorm van begeleiding op de werkplek, in het po en vo vaker (90%) dan in het mbo (79%) (Vlasblom et al., 2024). Bij ongeveer de helft van de po- en vo-leraren biedt de school deze begeleiding actief aan. In het mbo is dit lager: een derde van de starters krijgt actief begeleiding aangeboden. De overige docenten moeten er zelf om vragen of krijgen geen begeleiding. De actieve begeleiding van starters in het po is sinds 2018 duidelijk toegenomen. Vaak gaat dit om bewezen effectieve activiteiten, zoals begeleiding door een ervaren leraar of coach, intervisiegroepen of lesobservaties met nabespreking. Toch is er ook ruimte voor verbetering. Zo geeft minder dan de helft van de beginnende leraren aan dat ze goede ondersteuning en begeleiding krijgen bij het geven van de lessen. Starters in het vo zijn het positiefste over de begeleiding. In het vo wordt meer rekening gehouden met de belastbaarheid

van startende leraren. Onder andere door een reductie van de lestaak en extra voorbereidingstijd. Scholen die hecht samenwerken met een lerarenopleiding binnen het programma Samen Opleiden & Professionaliseren, begeleiden startende leraren vaker en intensiever dan andere scholen. Ook zijn starters op deze scholen positiever over de begeleiding.

Naast een goed inwerkprogramma hebben starters behoefte aan een ondersteunende leidinggevende, sociale steun van collega's en een veilige werkomgeving waarin ze fouten mogen maken (Van Miltenburg et al., 2023). Het is belangrijk dat starters het gevoel hebben dat ze er niet alleen voor staan. Ook is er een groep starters die behoefte heeft aan perspectief en zicht wil hebben op doorgroeimogelijkheden. Dit samen creëert de aantrekkelijke werkomgeving waarmee scholen professionals kunnen aantrekken en behouden.





HOOFDSTUK 7

Reflectie

7.1	Reflectie op de staat van het onderwijs 2025	133
7.2	Reflectie op onze bijdrage aan goed onderwijs	135



Goed onderwijs geeft elke leerling en iedere student de basis voor een kansrijke toekomst en helpt hen om hun plek te vinden in de maatschappij. Wat je vanuit het onderwijs meekrijgt, neem je de rest van je leven mee. Ook voor een welvarende en democratische samenleving is goed onderwijs voor iedereen onmisbaar. In deze Staat van het Onderwijs beschrijven we hoe het ervoor staat met deze opgave voor het onderwijs. In dit hoofdstuk reflecteren we op onze bevindingen, tegen de achtergrond van de actuele maatschappelijke ontwikkelingen.

Onbenut talent in een samenleving met arbeidsmarkttekorten

Iedereen in het onderwijs is bekend met de personeelstekorten: de gemiddelde schooldirecteur kampt dagelijks met de gevolgen hiervan. De arbeidsmarkttekorten raken niet alleen het onderwijs, maar ook andere sectoren. Zo ervaren 7 van de 10 ondernemers een tekort aan arbeidskrachten (CBS, 2024). Niet alleen in hun eigen belang, maar juist ook in het licht van deze tekorten moeten jongeren en volwassenen door het onderwijs in staat gesteld worden om hun talent te ontwikkelen. Het is van het grootste belang om geen talent onbenut te laten.

Weerbaarheid van jonge mensen in een onrustige wereld

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wijst op de stapeling van conflicten, veranderende verhoudingen in de wereld, en onzekerheid als gevolg van bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen en de klimaatverandering (WRR, 2024). Wereldwijde conflicten en verharde omgangsvormen komen direct en ongefilterd het klaslokaal in, met sociale media als katalysator. Het onderwijs moet ervoor zorgen dat jongeren weerbaar zijn, om zo deel te kunnen nemen aan de veranderende wereld.

7.1 Reflectie op de staat van het onderwijs 2025

Onderwijs vervult een belangrijke taak in de samenleving. Het onderwijs begeleidt leerlingen naar vervolgonderwijs of werk, als werknemer of ondernemer. Ook moet het onderwijs ervoor zorgen dat kinderen leren hoe zij als burger volwaardig deel kunnen uitmaken van de samenleving. Om elke leerling daadwerkelijk in staat te stellen zich te ontwikkelen en ontplooiën, te werken en mee te doen, geeft het onderwijs hun de benodigde kennis en vaardigheden mee. Anders gezegd: het leren (kwalificatie), de vaardigheden om mee te doen en bij te dragen aan de samenleving (socialisatie), en de weg naar vervolgonderwijs en arbeidsmarkt (allocatie), zijn de kernfuncties van het Nederlandse onderwijs. Hieronder reflecteren we op enkele aandachtspunten binnen deze kernfuncties.

7.1.1 Leren leerlingen en studenten genoeg?

Focus op basisvaardigheden

De afgelopen jaren is er veel aandacht in de samenleving voor de basisvaardigheden taal, rekenen-wiskunde en burgerschap. Ook bij de overheid, waaronder bij ons als inspectie. De focus op de basisvaardigheden lijkt te werken. Leerlingen op de basisschool leren weer net zo snel als voor corona. De rekenprestaties van basisschoolleerlingen zijn bijvoorbeeld weer terug op het niveau van voor corona. Dat blijkt uit nationale en internationale studies. De aandacht voor basisvaardigheden leidde daarnaast tot een dialoog over het belang van een breed, kennisrijk curriculum en de rol van basisvaardigheden daarin. Deze dialoog is belangrijk, omdat het risico bestaat dat de lesstof van scholen vooral gericht is op dat deel van de basisvaardigheden dat in toetsen en examens centraal staat. Een breed onderwijsaanbod is belangrijk omdat de toerusting van leerlingen en studenten veel meer omvat dan een rijke kennisbasis. Het onderwijs is de plaats waar leerlingen en studenten (beroeps)vaardigheden verwerven en leren zelfredzaam te zijn. Bovendien maken snelle technologische ontwikkelingen het lastig om te voorspellen welke vaardigheden nodig zullen zijn voor volwaardige deelname aan de maatschappij in de toekomst. Dat maakt het des te belangrijker om basisvaardigheden aan te bieden in een brede context.

Kwalificatie van vmbo-basis- en -kaderleerlingen

Veel van de leerlingen in vmbo-basis en -kader kunnen niet voldoende lezen en rekenen. De kans dat ze deze achterstanden later in hun leven inlopen is niet groot. Een warme overdracht tussen scholen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs (vo) is nodig en integratie van het leesonderwijs in andere vakken kan helpen. Maar ook afstemming tussen vo-scholen en opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), waar de leerlingen vaak naar doorstromen, is nodig. Samen moeten de besturen, scholen en opleidingen, alles in het werk stellen om ervoor te zorgen dat deze leerlingen niet laaggeletterd en/of -gecijferd het onderwijs (voortijdig) verlaten en de arbeidsmarkt op gaan. Er zijn te veel studenten die mbo-2 ongediplomeerd verlaten en niet kunnen lezen en luisteren op het niveau dat nodig is om mee te komen in de maatschappij. Juist deze leerlingen en studenten verdienen veel meer aandacht.

Borging onderwijskwaliteit van groot belang

De kwaliteitszorgcyclus wordt op veel scholen niet structureel geborgd. Dan staat of valt de onderwijskwaliteit met de expertise van individuele personen. Dit is kwetsbaar, want bij vertrek van sleutelfiguren kan de onderwijskwaliteit snel dalen. Kwaliteitszorg moet gericht zijn op het ontwikkelen van sterke onderwijsteams waarin ieders talent benut wordt, teams die actief werken aan een gedeelde kennisbasis. Besturen zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en kunnen hierin de schoolleiding ondersteunen. Zelf moeten besturen deze kwaliteitszorgcyclus ook hanteren.

Onbenut talent en laaggeletterdheid/ laaggecijferdheid

Laaggeletterdheid en laaggecijferdheid zijn voor de mensen in kwestie, maar ook economisch-maatschappelijk gezien, een groot probleem. Gedurende de hele schoolloopbaan kan talent beter benut worden door (het risico op) laaggeletterdheid of laaggecijferdheid tegen te gaan. Voor- en voerschoolse educatie is belangrijk om taalachterstanden bij jonge kinderen te verkleinen. Het is daarom zorgelijk dat niet alle doelgroepkinderen deelnemen aan voerschoolse educatie. Daarnaast zijn er te veel volwassenen in Nederland laaggeletterd of laaggecijferd: naar schatting 2,2 miljoen. De trajecten die er zijn om deze mensen, waaronder nieuwkomers, een betere positie op de arbeidsmarkt te geven, sluiten niet voldoende aan op het beroepsonderwijs. Hierdoor is de doorstroom naar beroepsopleidingen die leiden tot een startkwalificatie beperkt en laten we talent onbenut.

7.1.2 Zijn leerlingen en studenten veilig en sociaal-maatschappelijk toegerust?

Sociale veiligheid als voorwaarde voor leren en ontwikkelen

Iedereen moet zich sociaal veilig voelen om te leren en te ontwikkelen. De meeste scholen en instellingen hebben dan ook een veiligheidsbeleid en houden goed in de gaten of leerlingen en studenten zich veilig voelen. Er is daarnaast volop aandacht voor het effect van de digitale samenleving op het welbevinden van de leerlingen. Veel vo-scholen en (scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) merken bijvoorbeeld dat leerlingen tijdens de les minder zijn afgeleid sinds het verbod op gebruik van mobiele telefoons in de klas.

Verharding raakt de onderwijspraktijk

Verharding in de maatschappij raakt ook het onderwijs. Zo voelen studenten zich niet altijd vrij hun mening te geven en lijkt er sprake te zijn van een zekere handelingsverlegenheid bij docenten en instellingen. De ruimte voor het vrije debat op universiteiten en hogescholen verdient daarom blijvend aandacht. Daarnaast treedt in de omgang van leerlingen met elkaar verharding op. We krijgen steeds meer signalen over incidenten, er is een groeiend aandeel jonge leerlingen waarover meldingen gaan en de meldingen zijn ernstiger van aard. Tegelijkertijd constateren we dat scholen niet altijd weten hoe ze om moeten gaan met signalen. De huidige context vraagt dat op elk signaal gereageerd wordt. Maar er is meer nodig. Scholen en opleidingen kunnen uitkomsten van enquêtes over veiligheid nauwkeuriger analyseren, bespreken en gerichte en ambitieuze verbetermaatregelen nemen. Daarbij is het nodig dat scholen en opleidingen continu het gesprek voeren over wat een sociaal veilige omgeving is en wat daarvoor nodig is, niet alleen voor leerlingen en studenten, maar ook voor leraren.

De school als oefenplaats

Goed burgerschapsonderwijs is in de huidige maatschappelijke context meer dan ooit belangrijk in de toerusting van leerlingen en studenten. Burgerschapsonderwijs moet mogelijkheden bieden voor leerlingen om complexe maatschappelijke vraagstukken in een veilige omgeving te bespreken. Voor leraren is het soms lastig om belangrijke en actuele maatschappelijke kwesties te bespreken in klassen met leerlingen die onderling verschillen in de opvattingen die ze van huis uit meekrijgen. In de Staat van het Onderwijs 2024 constateerden we al dat de burgerschapscompetenties en burgerschapskennis van Nederlandse vo-leerlingen op een lager niveau liggen dan bij leerlingen uit vergelijkbare

landen. Zo heeft 1 op de 7 leerlingen onvoldoende kennis van basale begrippen, zoals ieders gelijkheid voor de wet. Het burgerschapsonderwijs heeft baat bij de formulering van concrete leerdoelen en meer samenhang in het aanbod. Daarnaast is het, in het licht van de veranderende wereld, goed om blijvend aandacht te houden voor het belang van burgerschap als integraal onderdeel van de basisvaardigheden ook waar het de landelijke aansturing op basisvaardigheden betreft.

7.1.3 Vinden alle leerlingen en studenten hun weg en wordt talent benut?

Om elk talent te benutten, blijft het van belang om te streven naar kansengelijkheid. Waar jij bent geboren of je ouders, de omstandigheden waarin je opgroeit, of je speciaal of regulier onderwijs volgt: dit alles hangt nog steeds samen met je ontplooiingskansen in het onderwijs.

Aansluiting tussen verschillende onderwijssoorten niet overal optimaal

De afgelopen jaren stapten meer leerlingen ongediplomeerd over van havo 4 naar een mbo-opleiding, maar daar vallen ze relatief vaak uit ten opzichte van gediplomeerde havisten of vmbo-leerlingen. Universiteiten moeten voor iedere bachelorstudent in het hoger beroepsonderwijs (hbo) die dat wil, beoordelen of deze binnen redelijke termijn op het masterniveau voor wetenschappelijk onderwijs (wo) kan komen en daar dan ook de mogelijkheid toe bieden. Een kwart van de wo-masteropleidingen is echter ontoegankelijk voor hbo'ers. Ook in de doorgaande lijn van voorschool naar basisschool is betere aansluiting mogelijk, net als in de aansluiting volwasseneneducatie op beroepsopleidingen. Dat de aansluiting tussen onderwijstypes niet optimaal is, maakt dat we als maatschappij talent laten liggen. Dit geldt ook voor de aansluiting van onderwijs op werk: al enkele jaren vragen we aandacht voor vso-leerlingen die geen passende plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden. Scholen, opleidingen en hun besturen moeten samenwerken, over de grenzen van hun onderwijssector heen om leerlingen en studenten te ondersteunen in hun wettelijk recht op (soepele) doorstroom.

Monitoring gevolgen invoering doorstroomtoets nodig

In 2024 is de doorstroomtoets voor het eerst afgenomen. Anders dan in voorgaande jaren is er een centrale normering toegepast en is een eventuele bijstelling van het schooladvies in beginsel verplicht geworden. Hoewel de resultaten dit jaar onderling beter vergelijkbaar zijn, is niet helemaal duidelijk waardoor verschillen tussen de doorstroomtoetsen komen.

Het is maar de vraag of daar een sluitende verklaring voor gevonden gaat worden. Uiteindelijk staat de wens tot keuzevrijheid op gespannen voet met de vergelijkbaarheid van de verschillende toetsen.

De gevolgen van de verplichting tot een eventuele bijstelling van het schooladvies, weten we pas over een paar jaar. De resultaten van bijstellingen van het enkelvoudige schooladvies op basis van de eindtoets lieten zien dat 87% van de leerlingen in het derde leerjaar van het vo in 2022-2023 nog op het bijgestelde niveau functioneerde (Inspectie van het Onderwijs, 2024l). Vanuit kansengelijkheid is de verplichte bijstelling dan ook een kansrijk instrument. Dit neemt niet weg dat er nu al signalen zijn dat er minder instroom in het praktijkonderwijs is en dat een deel van de leerlingen die in vmbo-basis zijn begonnen naar praktijkonderwijs moet overstappen. Dit heeft effect op het welbevinden en zelfvertrouwen van deze leerlingen. Het is van het grootste belang om de positieve en negatieve effecten van het verplichte bijstellen goed te monitoren.

Door de onrust die is ontstaan, is ook de discussie over het selectiemoment actueel. Los van de positie die je in deze discussie inneemt, kost een stelselwijziging veel tijd. Dit ontslaat ons niet van de plicht om de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs in het hier en nu zo goed mogelijk in te richten, met daarin eerlijke kansen voor verschillende groepen leerlingen.

Nieuwkomers en recht op onderwijs

Tot slot vragen we aandacht voor kinderen en jongeren die nieuw in Nederland zijn. Er staan veel nieuwkomers op wachtlijsten voor onderwijs. Het gebrek aan toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige onderwijsvoorzieningen heeft zijn weerslag op de taalvaardigheid van nieuwkomers en hun kansen op doorstroom naar onderwijs dat bij hen past. Hier is niet alleen sprake van verlies aan talent, maar ook wordt hun recht op onderwijs zoals beschreven in artikel 28 van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind, door de Nederlandse Staat niet gewaarborgd. Deze kinderen, en de samenleving, lopen kansen mis.

7.2 Reflectie op onze bijdrage aan goed onderwijs

De inspectie is aan alle leerlingen en studenten verplicht om de onderwijskwaliteit te bewaken en bij te dragen aan verbetering. Wat we van scholen verwachten, verwachten we ook van onszelf: dat we blijven leren en ontwikkelen om ons toezicht verder te verbeteren. We evalueren de effectiviteit en kwaliteit van ons toezicht doorlopend, bijvoorbeeld door te leren van onderwijsinspecties in andere landen of door tevredenheidsonderzoek uit te voeren na een instellings- of thema-onderzoek. Gemiddeld krijgen we voor de verschillende soorten onderzoeken een cijfer tussen een 7 en 8. Er komen ook aandachtspunten uit naar voren. Welke onbedoelde prikkels gaan er uit van ons toezicht en heeft ons toezicht wel het gewenste effect? Een aantal aandachtspunten bespreken we hieronder.

Toezichtinstrumenten

Effectief toezicht houden wil zeggen dat onze mensen en middelen zo goed mogelijk ingezet worden en we geen onnodige druk leggen op de professionals in het onderwijs. Daarom gebruiken we een mix aan toezichtinstrumenten, waarin aandacht is voor het stelsel, besturen en scholen. De laatste jaren intensiveerden wij het toezicht op scholen, waardoor we besturen minder vaak konden bezoeken. Maar, besturen zijn wel primair verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit van hun scholen en opleidingen en uit deze Staat van het Onderwijs, en ook uit de vorige edities, blijkt dat een deel van de besturen de onderwijskwaliteit van hun scholen en opleidingen onvoldoende borgt. Daarom zetten wij als inspectie binnen de beschikbare capaciteit de komende jaren meer in op risicogericht bestuurstoezicht.



Onderwijsresultaten

Het instellingstoezicht is er onder meer op gericht om een antwoord te geven op de vraag: leren leerlingen en studenten voldoende? In het funderend onderwijs spelen resultaten op toetsen en examens een belangrijke rol bij het beantwoorden van deze vraag. Toetsen en examens zijn vooral bedoeld om leerlingen en studenten te laten doorstromen naar een passende plek in het vervolgonderwijs of deel te laten nemen aan de arbeidsmarkt. In het mbo kijken we vooral naar het rendement. De onderwijsresultaten van een school en het gesprek daarover met onze inspecteurs zijn, en blijven, belangrijk in het toezicht. Voor de herziening van ons onderzoekskader in 2027 denken wij, samen met het onderwijsveld, wel na over de plaats en het belang dat het onderwijsresultaat daarin moet innemen, in het funderend onderwijs en ook in het mbo. Een belangrijk uitgangspunt voor ons is dat er geen onbedoelde neveneffecten, zoals versmalling van het leerstofaanbod of beperkte kansen voor leerlingen en studenten, optreden.

Eindoordelen

Na onderzoek geven onze inspecteurs scholen, afdelingen en opleidingen een eindoordeel. Dat eindoordeel is voldoende, onvoldoende of zeer zwak. Eindoordelen geven houvast, maar scholen, besturen en instellingen ervaren dat het eindoordeel niet altijd passend is. Een eindoordeel onvoldoende hoeft namelijk niet te betekenen dat elk aspect van het onderwijs onvoldoende is. Het omgekeerde geldt ook: als het eindoordeel over een school, afdeling of opleiding voldoende is, wil dat niet zeggen dat er niets te verbeteren valt. Het eindoordeel stimuleert daarnaast geen ambitie. Als scholen voor elke standaard in het onderzoekskader aan de wettelijke vereisten voldoen, is dat genoeg voor een eindoordeel voldoende. En als een school net niet voldoet aan de vereisten voor een standaard maar wel excelleert op een andere standaard, kan dat tot een onvoldoende leiden. In Engeland heeft de Engelse inspectie Ofsted sinds september 2024 het geven van eindoordelen afgeschaft en is gaan werken met School Report Cards. Wij volgen de effecten van deze maatregel, en onderzoeken of we in het nieuwe onderzoekskader kunnen gaan werken met een genuanceerder kwaliteitsprofiel. Daarbij beraden we ons op de rol van het eindoordeel, waarbij we ook de voordelen van het huidige systeem meewegen.

Continuïteit van het onderwijs

Er is een groot tekort aan leraren, docenten en schoolleiders en dat tekort verdwijnt niet. Als inspectie moeten we daarom reëel zijn in wat wij vragen van scholen en opleidingen onder deze omstandigheden. Onderzoek laat zien dat wat de beste keus is voor leerlingen

en studenten, niet altijd toegestaan wordt door wet- en regelgeving. Dit geeft dilemma's in het toezicht. Zo is het buiten de G5 niet toegestaan om te kiezen voor een andere dag- en weekindeling met behulp van anders bevoegden, maar wel om klassen samen te voegen. Het is niet altijd duidelijk welke oplossing het beste uitpakt voor de leerlingen. Uiteraard moeten scholen en opleidingen streven naar de inzet van bevoegde leraren, maar in deze moeilijke omstandigheden zullen wij extra aandacht hebben voor de bekwaamheid van de onderwijsprofessional en *evidence-informed* oplossingen om de continuïteit van het onderwijs te borgen

Toezicht op onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs

Door onze rol in het hoger onderwijs kunnen wij alleen actie ondernemen naar een instelling waarover signalen binnenkomen, als het gaat om een overtreding van wet- en regelgeving. Maar er zijn soms ook signalen die niet een overtreding van wet- en regelgeving omvatten, maar *wel* de kwaliteit van het onderwijs aan studenten raken. Bijvoorbeeld als er signalen zijn dat de opleidingskwaliteit sterk achteruitgaat door een onderwijsinnovatie. Ook de NVAO kan in dat geval niet in actie komen, omdat zij maar eens in de 6 jaar opleidingen accrediteert. Om de onderwijskwaliteit voor alle studenten in het hoger onderwijs te borgen, moet dit toezichtsgat worden gedicht.

Toezichtlast

Onderwijsprofessionals geven aan veel administratieve last te ervaren, waarbij een aanzienlijk deel aangeeft dat de inspectie daaraan bijdraagt. Ook in andere landen wordt aangegeven dat het toezicht administratieve last met zich meebrengt. Wij proberen deze last zo laag mogelijk te houden. Zo sluiten we zoveel mogelijk aan bij al beschikbare gegevens over scholen, opleidingen en instellingen en vragen we bij onderzoeken zo min mogelijk (extra) documenten op. We willen graag zo helder mogelijk communiceren over wat 'moet' op basis van wet- en regelgeving, en welke ruimte er is om het onderwijs vorm te geven. We merken dat er misverstanden zijn over wat de inspectie voorschrijft. De inspectie stelt geen extra eisen naast de wettelijke vereisten. Er is vaak meer mogelijk en toegestaan dan gedacht. Daarom verschijnt tegelijk met deze Staat van het Onderwijs een herziene versie van de brochures over regels en ruimte in de onderwijspraktijk voor het po en vo. Een soortgelijke brochure voor het (v)so, mbo en ho is al beschikbaar.

Tot slot

Wij willen met zo effectief mogelijk toezicht bijdragen aan beter onderwijs. Daarom doen wij aanbevelingen aan verschillende betrokkenen in het onderwijs om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Het is van belang dat iedereen in het stelsel zijn rol pakt, elkaars kwaliteiten ziet, gebruik daarvan maakt en samenwerkt. Ook over de grenzen van onderwijssectoren heen. Pas dan komen we verder met het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Door in de spiegel te kijken en onze eigen bijdrage te evalueren, blijven we leren en kunnen wij onze rol in het onderwijsstelsel steeds effectiever vervullen. Dit vragen we niet alleen van onszelf, maar ook aan scholen, instellingen en iedereen die betrokken is bij het onderwijs.

Literatuur

- Adriaens, H., Elshout, M., & Elshout, S. (2024a). *Personeelstekorten primair onderwijs*. Peildatum 1 oktober 2024. Centerdata research institute.
- Adriaens, H., Feher, B., Elshout, S., & Elshout, M. (2024b). *Personeelstekorten voortgezet onderwijs*. Peildatum 1 oktober 2024. Centerdata research institute.
- Algemene Rekenkamer (2023). *Gelijke kansen in het middelbaar beroepsonderwijs. Deel 1: Sturen op een goede uitgangspositie voor alle mbo-studenten*.
- Algemene Rekenkamer (2024). *Op weg naar gelijke kansen in het middelbare beroepsonderwijs. Deel 2: Wat zeggen data en praktijk?*
- Arslan, I., Distelbrink, M., & D. Yassine, (2024). *Mentale gezondheid van jongeren en studenten in Nederland. Een overzicht van trends en verklarende factoren*. Verwey-Jonker Instituut.
- Berenschot (2023). *Druk op de keten*. Berenschot Groep B.V.
- Berenschot (2024). *Cultuurbarometer E&W. Rapportage eerste meting*. Berenschot Groep B.V.
- Bles, P., & De Wolf, I. (2024). *Bruggen tussen school en thuis: Monitoring en evaluatie van brugfunctionarissen op basisscholen*. Education Lab.
- Borghans, L., & Diris, R. (2023). Voordelen latere selectie ook te bereiken binnen huidig onderwijsstelsel. *Economisch Statistische Berichten*, 108(4819), 116-119.
- Bremer, B., Scheeren, L., & Bakker, M. (2023). *Docentenwelzijn: een verkenning in het mbo en hbo*. ECIO.
- Brouwer, S., Van der Wal, M., & Fix, M. (2024). *Landelijke mbo-leefstijlmonitor. Test Je Leefstijl*.
- Buijzen, M., & Roozendaal, E. (2024). Bitefile – Wat weten we over de impact van sociale media op het welzijn van jongeren? Geraadpleegd op 13 februari 2024 van: <https://netwerkmediawijsheid.nl/bitefile-wat-zegt-de-wetenschap-over-de-impact-van-sociale-media-op-het-welzijn-van-jongeren-v2/>
- Buisman, M., Bollen, I., Jacobs, B., Huijts, T., Cornelisse, T., Van Guilik, N., Elshof, D., & Van Griensven, L. (2024). *PIAAC 2023. Kernvaardigheden van volwassenen. Resultaten van de Nederlandse survey 2023*. Kohnstamm Instituut UvA BV.
- Carrión Braakman, I., Krepel, A., De Wit, M., Haanstra, J., Van der Ploeg, S., De Roode, J., & Van de Vrie, M. (2024). *Monitoring landelijke afspraak mobiele telefoons en andere devices in de klas. Tussenrapport nulmeting*. Kohnstamm Instituut UvA BV.
- CBS (2024). *Hogere werkdruk belangrijkste gevolg personeelstekort volgens ondernemers*. Geraadpleegd op 5 maart 2025 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/35/hogere-werkdruk-belangrijkste-gevolg-personeelstekort-volgens-ondernemers>
- CITO (2024). *Vaardigheid Examenkandidaten 2024*. CITO CTE.
- Cobben, L., Cövers, F., & Montizaan, R. (2023). *Drijfveren van leraren in het primair onderwijs. Effectiviteit van financiële en niet-financiële prikkels op de uitstroom van leraren en de herintrede van ex-leraren*. Arbeidsmarktplatform PO.
- Coenen, J., Berman, I., Smit-Toet, H., Rossing, H., Bijman, D., Boog, J., Van Marwijk, M., & Huisman, P. (2024). *Onderzoek administratieve lasten docenten in het mbo. Eindrapportage*. ECBO.
- Cuppen, J., Geurts, R., Hendrix, M., Derks, I., Van Druten, L., Van Helvoirt, D., Muskens, M., Esmeijer, N., Nelen, W., Philipsen, M., Schoppink I., & Reijmers, L. (2023) *Monitor Integrale Veiligheid MBO 2023: Sectorrapport*. ResearchNed Nijmegen.
- Damhuis, K., Wansink, B., & Timmer, B. (2022). Situationele onenigheid: Polarisatie tussen leerlingen in het voortgezet onderwijs. *Maatschappij en Politiek*, 53(6), 10-12.
- De Boer, A., & Kuijper, S. (2025). *Ondersteuning aan leerlingen in een inclusieve onderwijssetting*. Rijksuniversiteit Groningen en RENN4.
- De Croes, L., Cornelisz, I., van Klaveren, C., & Ruijs, N. (2025). The effect of students with special needs on their peers cognitive outcomes: Results from student-level population data in the Netherlands. *Education Finance and Policy*, 20(1), 56-84.
- De Geus, W., Van den Hurk, A., Van Leeuwen, R., & Van Aarsen, E. (2023). *Ouders over leerlingenvervoer. Ervaringen van ouders met leerlingenvervoer*. Oberon onderzoek | advies.
- De Graaf, D., Pritsch, D., Van Eck, P., & Essen, A. (2024). *Doelstellingenmonitor passend onderwijs. Tweede meting*. SEO Amsterdam.
- De Greef, M., & De Haan, M. (2024). *De staat van de Nederlandse volwasseneneducatie. Het stelsel, de opbrengsten en de knelpunten anno 2024*. Vrije Universiteit Brussel.
- Den Uijl, M., Adriaens, H., De Cock, E., Leenen, J., & Elshout, M. (2025). *Personeelstekorten middelbaar beroepsonderwijs*. Peildatum 1 oktober 2024. Centerdata research institute.
- De Vos, K., Den Uijl, M.M.L., Vrielink, S., & Wartenbergh, F. (2023). *Loopbaanmonitor onderwijs 2022*. Centerdata research institute.
- De Witte, K., De Cort, W., & Gambi, L. (2023). *Evidence-based Solutions to Teacher Shortages*. NESET report. Publications Office of the European Union. doi: 10.2766/475647.

De Zwart, S., Van den Berg, T., & Van der Mark, E. (2021). *Onderzoek naar studiesucces bij tweedegraadslerarenopleidingen. Maatregelen voor verminderen van studieuitval en verhogen van studiesucces*. Berenschot Groep B.V.

Dopmeijer, J., Scheeren, L., Bremer, B., Sweijen, S., Schenk, L., & Krämer, T. (2024). *Als je door de bomen het bos niet meer ziet. Een verdiepend onderzoek naar risicofactoren en oplossingen voor prestatiedruk en stress bij mbo-studenten*. TrimboS-instituut.

DSP, & Oberon (2022). *Naar collectieve financiering van Zorg in Onderwijstijd. Eindrapportage 2022*. DSP-groep | Oberon.

DUO (2024a). *Examenmonitor Voortgezet Onderwijs 2024. Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)*.

DUO (2024b). *Schoolloopbanen NP Onderwijs. Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)*.

Elbers, E. (2012). *Iedere les een taal? Taalvaardigheid en vakonderwijs in het (v)mbo. De stand van zaken in theorie en onderzoek*. Universiteit Utrecht/PROO.

Elffers, L. (2022). *Onderwijs maakt het verschil. Kansengelijkheid in het Nederlandse onderwijs*. Walburg Pers.

Fleck, L., Somers, M., Stolp, T., Groot, W., Van Merode, F., & De Vries, R. (2025). *The effectiveness of interventions to increase employment in education and healthcare: A systematic literature review*. *De Economist* 173, 1–45.

Gerritsen, S., Kessels, I., & Klein, T. (2025, te verschijnen). *Administratieve lasten in het primair en voortgezet onderwijs. Onderzoeksrapport. Oberon onderzoek | advies*.

GGD GHOR Nederland (2025). *Landelijke rapportage Gezondheidsmonitor Jongvolwassenen 2024*. Geraadpleegd op 21 januari 2025 van: <https://ggdghor.nl/rapportagelandelijk.html>

Grissmer, D., White, T., Buddin, R., Berends, M., Willingham, D., DeCoster, J., Duran, C., Hulleman, C., Murrah, W., & Evans, T. (2023). *A Kindergarten Lottery Evaluation of Core Knowledge Charter Schools: Should Building General Knowledge Have a Central Role in Educational and Social Science Research and Policy?* Geraadpleegd op 4 maart 2025 van: <https://doi.org/10.26300/nsbq-hb21>

Groot, A., Bolle, T., Van Meelis, I., & Wagemakers, S. (2021) *Taalbewust lesgeven op het mbo. Naar betere taalprestaties op mbo-entree en niveau 2*. Geraadpleegd op 26 november 2024 van: <https://canonberoepsonderwijs.nl/pedagogisch-didactisch/taalbewust-lesgeven-op-het-mbo/#160577696831-9d883a8b-e807>

Gubbels, J., Van Langen, A., Maassen, N., & Meelissen, M. (2019). *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*. Universiteit Twente.

Hajer, M., & Meestringa, T. (2020). *Handboek taalgericht vakonderwijs*. Uitgeverij Coutinho.

Hattie, J. (2008). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. Routledge.

Heyma, A., Van Kesteren, J., & Rutten, A. (2023). *Arbeidsvoorwaarden publieke sector. Vergelijking arbeidsvoorwaarden tussen overheid, onderwijs en zorg en met andere (private) sectoren*. SEO economisch onderzoek.

Hickendorff, M., Mostert, T.M.M., Van Dijk, C.J., Jansen, L.L.M., Van der Zee, L.L., & Fagginger Auer, M.F. (2017). *Rekenen op de basisschool. Review van de samenhang tussen beïnvloedbare factoren in het*

onderwijsleerproces en de rekenwiskundeprestaties van basisschoolleerlingen. Universiteit Leiden.

Hoogenbosch, A., Yassine, D., Dusault, Y., Lünemann, M., & De Winter-Koçak, S. (2023). *Mbo-stagediscriminatie in Rotterdam*. Verwey-Jonker Instituut.

Houtveen, A. A. M., Van Steensel, R.C.M., & De la Rie, S. (2019). *De vele kanten van leesbegrip: Literatuurstudie naar onderwijs in begrijpend lezen in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek en de Inspectie van het Onderwijs*.

Ingrado (2022). *BPV-Handboek voor de begeleiding van mbo-studenten met extra ondersteuningsbehoefte*.

Ingrado (2024). *Rapportage leerplichtwet G-gemeenten, schooljaar 2022-2023, Definitieve eindstand*. Geraadpleegd op 1 december 2024 van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/10/bijlage-8-leerplichttelling-2022-2023>

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, & Inspectie van het Onderwijs (2024). *Er is meer aan de hand. Verkenning misstanden in het opleiden in de zorgsector*.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2023). *Kinderen in de noodopvang en crisisopvang. Brief 19 april 2023*.

Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie van het Onderwijs, & Nederlandse Arbeidsinspectie (2023). *Factsheet Kinderen in de (crisis)noodopvang*.

Inspectie van het Onderwijs (2015a). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2013/2014*.

Inspectie van het Onderwijs (2015b). *Zij-instroom in het beroep van leraar. Kwantitatief rapport 2010-2013*.

Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*.

Inspectie van het Onderwijs (2020a). *De Staat van het Onderwijs 2020*.

Inspectie van het Onderwijs (2020b). *Routes naar het leraarschap*.

Inspectie van het Onderwijs (2021). *De Staat van het Onderwijs 2021*.

Inspectie van het Onderwijs (2022a). *De Staat van het Onderwijs 2022*.

Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Peil.Leesvaardigheid Einde (speciaal) basisonderwijs 2020-2021*.

Inspectie van het Onderwijs (2023a). *De Staat van het Onderwijs 2023*.

Inspectie van het Onderwijs (2023b). *Kwaliteit van de schoolexaminering*.

Inspectie van het Onderwijs (2023c). *Kwaliteit voorschoolse educatie 2022. Factsheet juni 2023*.

Inspectie van het Onderwijs (2023d). *Selectie in het hoger onderwijs: Criteria, instrumenten en de borging van kansengelijkheid. Een onderzoek naar de onderbouwing van selectieprocedures*.

Inspectie van het Onderwijs (2023e). *Voldoen scholen aan de wetgeving omtrent vrijwillige ouderbijdrage? Feiten en reflectie*.

Inspectie van het Onderwijs (2023f). *Zicht en sturing op en verantwoording van doelmatige besteding middelen passend onderwijs*.

Inspectie van het Onderwijs (2024a). *Beleid van mbo-instellingen rond stagediscriminatie*.

Inspectie van het Onderwijs (2024b). *De kwaliteit van de vroegschoolse educatie. Kort rapport. Juli 2024*.

Inspectie van het Onderwijs (2024c). *De Staat van het Onderwijs 2024*.

Inspectie van het Onderwijs (2024d). *Doorstroom van havo 4 naar mbo. Alternatieve route niet zonder risico's*.

Inspectie van het Onderwijs (2024e). *Kwaliteit van de extra ondersteuning in het funderend onderwijs*.

Inspectie van het Onderwijs (2024f). *Landelijk rapport LEA/VVE 2022/2023. & themaverdieping Resultaatafspraken vroegschoolse educatie*.

Inspectie van het Onderwijs (2024g). *Onderzoek accreditatiestelsel hoger onderwijs. Eindrapport*.

Inspectie van het Onderwijs (2024h). *Peil.Digitale geletterdheid einde basisonderwijs 2021-2022*.

Inspectie van het Onderwijs (2024i). *Peil.Leesvaardigheid einde leerjaar 2 voortgezet (speciaal) onderwijs 2022-2023*.

Inspectie van het onderwijs (2024j). *Peil.Rekenen-Wiskunde Einde (speciaal) basisonderwijs en speciaal onderwijs 2022-2023*.

Inspectie van het Onderwijs (2024k). *Technisch rapport inhoud van professionaliseringsactiviteiten. De Staat van het Onderwijs 2024*.

Inspectie van het Onderwijs (2024l). *Technisch rapport voortgezet onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2024*.

Inspectie van het Onderwijs (2025a, te verschijnen). *Curriculumbewustzijn in het primair onderwijs*.

Inspectie van het Onderwijs (2025b). *Engelstalige universitaire bacheloropleidingen. Een case-study naar redenen voor Engelstalig onderwijs*.

Inspectie van het Onderwijs (2025c, te verschijnen). *Examencommissies hoger onderwijs*.

Inspectie van het Onderwijs (2025d). *Groei in meldingen bij vertrouwensinspecteurs zet door in schooljaar 2023-2024. Geraadpleegd op 2 maart 2025 van: <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2025/2/03/groei-in-meldingen-bij-vertrouwensinspecteurs-zet-door-in-schooljaar-2023-2024>*

Inspectie van het Onderwijs (2025e). *Hbo'ers gelijkgeschakeld? Een onderzoek naar de (on)toegankelijkheid van wo-masters voor hbo-bachelor gediplomeerden. Meerjarig onderzoek selectie en toegankelijkheid*.

Inspectie van het Onderwijs (2025f, te verschijnen). *Kwaliteit van PDG-trajecten*.

Inspectie van het Onderwijs (2025g). *Open data Schorsingen en verwijderingen. Geraadpleegd op 2 maart 2025 van: <https://www.onderwijsinspectie.nl/trends-en-ontwikkelingen/onderwijsdata/schorsingen-en-verwijderingen>*

Inspectie van het Onderwijs (2025h). *Professionalisering van leraren. Geraadpleegd op 4 februari 2025 van: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/professionalisering-leraren>*

Inspectie van het Onderwijs (2025i). *Ruimte in Regels po*.

Inspectie van het Onderwijs (2025j). *Ruimte in Regels vo*.

Inspectie van het Onderwijs (2025k, te verschijnen). *Samenwerking regulier en speciaal onderwijs. Inclusiever onderwijs in de praktijk*.

Inspectie van het Onderwijs (2025l). *(Sociale) veiligheid. Meer (sociale) veiligheid betekent meer in gesprek; óók met de leerling*.

Inspectie van het Onderwijs (2025m). *Taal en rekenen einde (speciaal) basisonderwijs en speciaal onderwijs 2023-2024*.

Inspectie van het Onderwijs (2025n). *Technisch rapport aanvullende analyses gelijke kansen en schoolloopbanen. De Staat van het Onderwijs 2025*.

Inspectie van het Onderwijs (2025o). *Technisch rapport aanvullende analyses onderwijsprofessionals. De Staat van het Onderwijs 2025*.

Inspectie van het Onderwijs (2025p). *Technisch rapport aanvullende analyses passend onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2025*.

Inspectie van het Onderwijs (2025q). *Technisch rapport aanvullende analyses veiligheid. De Staat van het Onderwijs 2025*.

Inspectie van het Onderwijs (2025r). *Technisch rapport financiële kwaliteit. De Staat van het Onderwijs 2025*.

Inspectie van het Onderwijs (2025s). *Technisch rapport hoger onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2025*.

Inspectie van het Onderwijs (2025t). *Technisch rapport kwaliteitsborging stages in het vo. Een verkennend onderzoek*.

Inspectie van het Onderwijs (2025u). *Technisch rapport middelbaar beroepsonderwijs. De Staat van het Onderwijs 2025*.

Inspectie van het Onderwijs (2025v, te verschijnen). *Technisch rapport monitor digitale weerbaarheid en veiligheid*.

Inspectie van het Onderwijs (2025w). *Technisch rapport primair onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2025*.

Inspectie van het Onderwijs (2025x). *Technisch rapport steekproef kwaliteitsonderzoeken in het funderend onderwijs 2023-2024*.

Inspectie van het Onderwijs (2025y). *Technisch rapport steekproef kwaliteitsonderzoeken in het mbo 2023-2024*.

Inspectie van het Onderwijs (2025z). *Technisch rapport voortgezet onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2025*.

Inspectie van het Onderwijs (2025aa). *Technisch rapport (voortgezet) speciaal onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2025*.

Inspectie van het Onderwijs (2025ab). *Technisch rapport vragenlijsten voor de Staat van het Onderwijs 2025. De Staat van het Onderwijs 2025*.

Inspectie van het onderwijs (2025ac). *Technisch rapport zorgen voor goede stages: een onderzoek naar de kwaliteitsborging van stages bij zorgopleidingen in het hoger onderwijs*.

Inspectie van het Onderwijs (2025ad). *Waarom kiezen oprichters, ouders en leerkrachten voor het niet-bekostigd onderwijs? Themaonderzoek naar de beweegredenen van oprichters, ouders en leerkrachten*.

Inspectie van het Onderwijs (2025ae). *Technisch rapport kwaliteitsborging stages in het mbo. Beschrijvend onderzoek*.

Jepma, IJ., & Van der Heijden, K. (2022). *Verbeteren start in het basisonderwijs. Een wetenschappelijk kader*. Sardes. JOBmbo (2024). *JOB-monitor 2024*. ResearchNed Nijmegen.

Karsten, S., Peetsma, T., Roeleveld, J., & Vergeer, M. (2001). *The Dutch policy of integration put to the test: Differences in academic and psychosocial development of pupils in special and mainstream schools*. *European Journal of Special Needs Education*, 16, 193-205.

Kinderrechtencollectief (2024). *Kinderrechten in Beweging. Migratie, zo staat het ervoor. Geraadpleegd op 15 december 2024 van: <https://www.kinderrechteninbeweging.nl/kinderrechten-in-beweging/migratie/>*

Kleinjan, M., Bolier, L., Onrust, S., & Monshouwer, K. (2016). *Mentale weerbaarheid en mentaal welbevinden in de schoolsetting*. Trimbos-instituut.

Krepel, A., Karssen, M., Buisman, M., Conijn, J., Schreurs, B., Booij G., & Farzan, K. (2024). *De digitale geletterdheid van Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs*. Kohnstamm Instituut.

Landelijk Centrum Studiekeuze (2024). *NSE Dashboard*. Geraadpleegd op 5 november 2024 van: <https://lcsk.nl/nse/resultaten/dashboard/>

Leman, P., Bremner, A., Parke, R., & Gauvain, M. (2019). *Developmental Psychology*. McGraw-Hill Education.

Lohse, L. (2024). *Succesvol Stapelen: Een vergelijking van verschillende klimroutes*. Scriptie. Universiteit Utrecht.

Lommertzen, J., Van Casteren, W., Vroegh, T., & Muja, A. (2021). *Evaluatie educatieve minor en module in het wo*. ResearchNed.

Looman, B.L.J., De Jager, M., Tuk, B., Onrust, S.A., Lammers, J., Spijkerman, M., & Buijs, G. (2014). *Sociaal-emotionele ontwikkeling in het primair onderwijs. Een doorlopende integrale aanpak?* Pharos | Trimbos-instituut.

Lowan (2024PPT). *Bijeenkomst directie/coördinatoren ISK*. Presentatie. Geraadpleegd op 4 maart van: https://www.lowan.nl/wp-content/uploads/2024/11/LOWAN-vo_presentatie-directie-2024-kopie.pdf

Marzano, R.M. (2014). *Wat werkt op school? Research in actie*. Bazalt Educatieve uitgaven.

Maslowski, R. & Broere, J. (2024). *Jongeren leren omgaan met diversiteit op school en in de samenleving*. Kennisnotitie. Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

MBO Raad, Kennispunt MBO Passend onderwijs, ECIO, Beroepsvereniging Opleiders MBO, OCW, JOB mbo, & Ieder(in). (2024). *Passend onderwijs in het mbo. Handreiking voor professionals*.

Meelissen, M.R.M., Valk, J., & Maassen, N.A.M. (2024). *Trends in leerlingprestaties in de exacte vakken in groep 6 van het basisonderwijs. Resultaten TIMSS-2023*. Universiteit Twente.

Menzies, L. (2023). Continuity and churn: Understanding and responding to the impact of teacher turnover. *London Review of Education*, 21(1), 20.

Middelbeek, L., & De Roode, J. (2024). *Monitoronderzoek Wachtlijsten in het gespecialiseerd onderwijs peiling 1 voorjaar 2024*. Oberon onderzoek | advies.

Mulder L., Akwiwu, E.U., Twisk, J.W.R., Koster, A.S., Ravesloot, J.H., Croiset, G., Kusurkar, R.A., & Wouters, A. (2023). Inequality of opportunity in selection procedures limits diversity in higher education: an intersectional study of Dutch selective higher education programs. *PLoS ONE*, 18(10), e0292805.

Muskens, M., Smeets, E., Van Langen, A., Van Helvoirt, D., Van der Veen, I., & Veen, A. (2024). *Doorstroom in een kansrijk stelsel. Ex ante evaluatie van het advies van de Onderwijsraad 'Later selecteren, beter differentiëren'*. Eindrapport. KBA Nijmegen | Kohnstamm instituut.

Nederlandse Arbeidsinspectie (2024). *Psychosociale arbeidsbelasting universiteiten. Onderzoek naar de stand van zaken rond werkdruk en ongewenst gedrag en de aanpak hiervan op de 14 Nederlandse publieke universiteiten*. Nederlandse Arbeidsinspectie.

NJI (2024). *Positieve effecten van kinderopvang*. Geraadpleegd op 15 december 2024 van: <https://www.nji.nl/kinderopvang/positieve-effecten-van-kinderopvang>

Nuijen, J., Verweij, A., Dopmeijer, J., Van Wamel, A., Schouten, F., Buijs, M., Van der Horst, M., & Van den Brink, C. (2023). *Monitor Mentale gezondheid en Middelengebruik Studenten hoger onderwijs 2023*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

NVAO (2024). *Jaarverslag 2023*. Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

OCW (2015). *Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen. Kamerbrief 6 oktober 2015*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2019). *Aan de leraar. Kamerbrief 16 januari 2019*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2021). *Ruimte in Regels: Suggesties voor een betere balans tussen kwaliteit en regeldruk in het hoger onderwijs*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2024a). *Lerarenstrategie. Kamerbrief 17 december 2024*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2024b). *Met elkaar voor alle kinderen en jongeren. werken aan een inclusieve leeromgeving. Beleidskader*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2024c). *Nationaal Programma Onderwijs, Zesde voortgangsrapportage*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2024d). *Passend onderwijs: Blijven bouwen aan de basis op orde. Brief dd. 10 mei 2024*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2024e). *Resultaten doorstroomtoetsen en schooladviezen 2024. Bijlage 2 Cijfers DUO omtrent toetsadviezen en schooladviezen 2023-2024. Kamerbrief 16 juli 2024*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2024f). *Ruimte in Regels: Handvatten voor goed en innovatief onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2024g). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2024*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2025a). *Leerlingenaantallen voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 2 maart 2025 van: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/leerlingen/leerlingenaantallen-voortgezet-onderwijs>

OCW (2025b). *Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs*. Geraadpleegd op 2 maart 2025 van: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/leerlingen/aantallen-ontwikkeling-aantal->

OCW & Inspectie van het Onderwijs (2017). *Ruimte in regels vo*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) | Inspectie van het Onderwijs.

OCW & Inspectie van het Onderwijs (2018). *Ruimte in regels po*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) | Inspectie van het Onderwijs.

OECD (2024a) *Education at a Glance. Country note. Netherlands*. OECD Publishing.

OECD (2024b) *Education at a Glance 2024. OECD Indicators*. OECD Publishing.

OECD (2024c). *Education Policy Outlook 2024. Reshaping teaching into a thriving profession from ABC's to AI*. OECD Publishing.

Onderwijsraad (2018). *Ruim baan voor leraren*.

Onderwijsraad (2022). *Taal en rekenen in het vizier*.

Onderwijsraad (2024). *Een stevige stem*.

Onderwijsraad (2025a). *Bekwaamheid beter borgen*.

Onderwijsraad (2025b). *Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen*.

Orobio de Castro, B. et al. (2018). *Wat werkt tegen pesten? Effectiviteit van kansrijke programma's tegen pesten in de Nederlandse onderwijspraktijk*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).

O'Toole, C., & Darlington, E. (2021). *Mental health promotion in school: State of the art*. Schools for Health in Europe.

Peeters, M., Doornwaard, S., Leijerzapf, M., De Haas, J., Efat, A., & Kleinjan, M. (2022). Prestatiedruk en schoolstress bekeken vanuit verschillende perspectieven. *Tijdschrift voor jeugdgezondheidszorg*, 54, 127-33.

Prevo, T., Gort, R., Razenberg, I., Muller, P., Crompvoets, E., Helmich, E., Denessen, E., & Schils, T. (2024). *Meer(waarde) heterogene brugklassen en capaciteitentesten? Monitor subsidieregelingen heterogene brugklassen en capaciteitentesten*. SEO economisch onderzoek | Sardes.

Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2023). *#Geen paniek. Gezondheid, jongeren en hun digitale omgeving*.

Razenberg, I., Modhej, Y., Muller, P., Van der Ven, K., De Groot, J., Prins, H., & Huisman, P. (2024). *Tussenrapportage evaluatie tijdelijke Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs – nulmeting*. Sardes | SEO economisch onderzoek.

Reuvers, L., Geurts, A., Bieleman, L., Jansink, J., & Van der Vegt, J. (2024). *Kiezen voor Kansen. Strategische Evaluatie Kansengelijkheid in het Funderend Onderwijs 2017-2023*. Andersson Elffers Felix.

Rijksoverheid (2024). *Talent op de juiste plek. IBO hoger onderwijs*.

Rombouts, M., Morren, K., Van Dorsselaer, S., Tuithof, M., & Monshouwer, K. (2023). *Peilstationsonderzoek Scholieren 2023*. Trimbo-instituut.

Rooijackers, P., Van Silfhout, G., & Van den Bergh, H. (2021). Met zijwieltjes leren fietsen in de Dorpsstraat. *Waarom de leestaken in de les Nederlands vaak inhoudelijk tekortschieten*. In: *Levende Talen Magazine*, 108 (2), 4-9.

Ros, A. (2022). *De school als lerende organisatie. Themabeschrijving voor de Kennisagenda voor het onderwijs*. Nationaal Regieorgaan Onderwijs (NRO).

Ruijs, N., Bles, P., Bransen, D., Camphuijsen, M., Cörvers, F., De Vries, P., Ehren, M., Griep, M., Van Klaveren, C., Rongen, T., Stolp, T., & De Wolf, I. (2024). *Kansrijke interventies om leraren aan te trekken en te behouden*. Education Lab.

Ruijs, N., & Peetsma, T. (2009). Effects of inclusion on students with and without special educational needs reviewed. *Educational Research Review*, 4(2), 67-79.

Runhaar, P. (2020). Teamleren stimuleren in het onderwijs. Op weg naar teamgericht HRM. In: Ros, A., Geijssel, F., Dengerink, J. J., & De Wit, B. (Eds). *Leraar: een professie met perspectief 3: Een leeromgeving voor leraren*. Ten Brink uitgevers.

SBB (2023). *BPV Protocol*. Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB).

Scheeren, L., & Schreurs, M. (2024). *Jaarrapport studeren met een ondersteuningsbehoefte 2024—Analyse Nationale Studenten Enquête (NSE)*. Expertisecentrum Inclusief Onderwijs (ECIO).

Scheeren, L., Schreurs, M., Bakker, M., & de Boer, F. (2024). *De Staat van Inclusief Onderwijs 2024*. Expertisecentrum Inclusief Onderwijs (ECIO).

Schenke, W., Stronkhorst, E., Bomhof, M., & De Jong, A. (2022). *Monitor Professionele ontwikkeling schoolleiders en bestuurders VO 2020-2021. Resultaten uit vragenlijstonderzoek*. Kohnstamm Instituut.

Sectorraad GO (2022). *Collectieve financiering Zorg in Onderwijstijd (ZIO)*. Geraadpleegd op 4 maart 2025 van: <https://gespecialiseerdonderwijs.nl/nieuws/collectieve-financiering-zorg-in-onderwijstijd-zio/>

Sectorraad GO, & PO-Raad (2023). *Geef ruimte tot nieuwe wet financiering van zorg in onderwijstijd*. Geraadpleegd op 4 maart 2025 van: <https://gespecialiseerdonderwijs.nl/nieuws/sectorraad-go-en-po-raad-geef-ruimte-tot-nieuwe-wet-financiering-van-zorg-in-onderwijstijd/>

Sectorraad Praktijkonderwijs (2024). *Staat van het Praktijkonderwijs 2024*. Vereniging Sectorraad Praktijkonderwijs.

Seton, B., Koops, J., Frissen, S., & Feskens, R. (2024). *Leervertraging in het voortgezet onderwijs 2024. Monitoren van vaardigheden voor het Nationaal Programma Onderwijs en het Masterplan Basisvaardigheden*. Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling Arnhem.

SLO (2024). *Passende perspectieven taal & rekenen*. Geraadpleegd op 4 maart 2025 van: <https://www.slo.nl/thema/meer/passende/>

Snoek, M., & Cijvat, I. (2023). De invloed van onderwijsstructuren: hoe lerarenopleidingen kunnen bijdragen aan een collaboratief en dynamisch beroepsbeeld. *Tijdschrift voor Lerarenopleiders*, 45(4), 47-62.

Somers, M., Bles, P., & Wessling, K. (2024). *Gemengde brugklassen kunnen nadelen vroege selectie ondervangen*. Economisch Statistische Berichten, 109(4834), 268-271.

Somers, M., Fleck, L., Groot, W., & Van Merode, F. (2024). *The hidden reserve of nurses and teachers in the Netherlands*. Research Memorandum 013, Maastricht University, Graduate School of Business and Economics (GSBE).

Spithoven, R. & Van Tuijl, C. (2024). *Cyberpesten: naar een integrale aanpak voorbij de status quo*. In: Spithoven, R. & Van Tuijl, C. (red.) (2024). *Cyberpesten. Theorie over en onderzoek naar de onbegrensde, digitale leefwereld van kinderen en adolescenten in Nederland*. Boom.

Steunpunt Passend Onderwijs (2024). *Ruimte in regels*. Geraadpleegd op 4 maart 2025 van: <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/thema/ruimte-in-regels/>

Stolp, T., Somers, M., Fleck, L., Groot, W., & Van Merode, F. (2023). *De effectiviteit van financiële prikkels om lerarentekorten aan te pakken. Een systematisch literatuuroverzicht*. Over.Werk, 33(1), 37-46.

- Swart, N., Gubbels, J., In 't Zandt, M., Wolbers, M., & Segers, E. (2023). *PIRLS-2021: Trends in leesprestaties, leesattitude en leesgedrag van tienjarigen uit Nederland*. Expertisecentrum Nederlands.
- Ter Weel, B., Bussink, H., & Koeman, N. (2023). *Kansenongelijkheid in Nederland*. SEO economisch onderzoek.
- Universiteiten van Nederland (2025). *Cijfers lerarenopleidingen*. Geraadpleegd op 15 februari 2025 van: <https://www.universiteitenvannederland.nl/lerarenopleidingen>
- UWV (2024). *Dashboard Spanningsindicator*. Geraadpleegd op 15 december 2024 van: <https://www.werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/spanningsindicator>
- Valk, J., Maassen, N.A.M., & Meelissen, M.R.M. (2024). *PISA-2022 De verdieping: Het welbevinden van 15-jarigen*. Universiteit Twente.
- Van Casteren, W., Beurskens, K., Hendrix, M., Lodewick, J., Kennis, R., Smeets, E., Stoep, J., & Termorshuizen, T. (2024). *Behoeften bij leraren en docenten aan ondersteuning en professionalisering bij passend en meer inclusief onderwijs*. ResearchNed.
- Van Casteren, W., Lodewick, J., Lommertzen, J., Luyten, E., & Van Mensvoort, C. (2023). *Vertrekredenen leraren en docenten in het po, vo en mbo*. ResearchNed.
- Van den Berg, D. (2021). *De (arbeidsmarkt)positie van onderwijsassistenten en lerarenondersteuners in het primair onderwijs*. Verkenning. Arbeidsmarktplatform PO.
- Van den Broek, A., Bron, J., Gubbels, J., Gijsel, M., Hoogeveen, M., Lentjes, J., Muja, A., Prenger, J., Schmidt, V., Van Silfhout, G., In 't Zandt, M., & Van Zanten, M. (2022). *Analyse en evaluatie referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen*. SLO | ResearchNed | Expertisecentrum Nederlands.
- Van der Molen, P., Schouwstra, S., Feskens, R., & Van Onna, M. (2019). *Vaardigheidsontwikkelingen volgens PISA en examens*. Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling Arnhem.
- Van der Ven, K., De Groot, J., Prins, H., Pritsch, D., Muller, P., Van der Heyden, K., Wierdsma, I., Van Miltenburg, N., Van Leeuwen, M., Marthaler, J., & Huisman, P. (2024). *Van tijdelijke opvang naar duurzame deelname. Monitoronderzoek naar onderwijs aan Oekraïense leerlingen in het po en vo. Tweede tussenrapportage*. SEO economisch onderzoek | Sardes | Pharos.
- Van den Heuvel, S., & De Vroome, E. (2023). *Werkdruk in het onderwijs*. TNO.
- Van den Heuvel, S., & De Vroome, E. (2024). *NEA 2023 Tabellen Sector Onderwijs*. Geraadpleegd op 4 februari 2025 van: <https://monitorarbeid.tno.nl/publicaties/nea-2023-onderwijstabellen/>
- Van den Heuvel, S.G., Pleijers, A.J.S.F. & Van Dam, L.F.C (2024). *Nationale Enquete Arbeidsomstandigheden 2023. Resultaten in Vogelvlucht*. TNO | CBS.
- Van der Klis, A. & Junge, C. (2024). *De ontwikkeling van kinderen in Utrecht tijdens corona. De gevolgen van de coronaperiode op de taal- en sociaal-emotionele ontwikkeling van jonge kinderen in de gemeente Utrecht*. Universiteit Utrecht.
- Van der Pers, M., Runhaar, P., & Den Brok, P. (2020). *Evaluatie educatieve module*. Wageningen University & Research | Interuniversitaire Commissie Lerarenopleidingen.
- Van Giessen, R., Verheijen, M., Elshout, S., & Adriaens, H. (2023). *Meer uren werken stimuleren met een meerurenbonus en andere maatregelen: evaluatie van een kopgroep van schoolbesturen in het primair onderwijs*. Centerdata research institute.
- Van Miltenburg, N., Van Rijn, M., & Marthaler, J. (2023). *Jonge professionals in het primair onderwijs. Een verkenning naar de wensen en behoeften van jonge startende leraren*. Arbeidsmarktplatform PO.
- Van Onna, M., Straat, H., & Alberts, R. (2014). *Verslag ijkingsonderzoek centrale examens Nederlands VO 2014 aan de referentiesets en referentieniveaus taal*. Cito | CvTE.
- Van Tartwijk, J., Beijard, D., & van Rijswijk, M. (2023). *Whitepaper lerarentekorten. Over oorzaken, beleid en oplossingen*. Universiteit Utrecht.
- Van Tuyt, C., & Spithoven, R. (2024). *Toegang zonder toezicht: een korte inleiding op cyberpesten*. In: Spithoven, R. & Van Tuijl, C. (red.) (2024). *Cyberpesten. Theorie over en onderzoek naar de onbegrensde, digitale leefwereld van kinderen en adolescenten in Nederland*. Boom.
- Van Vugt, L., Haelermans, C., Baumann, S., Abbink, H., Hendrikse, A., & Ronda, S. & Van Wetten, S. (2024). *Ontwikkeling in de leergroei in het basisonderwijs vier jaar sinds covid-19. Beleidsrapport. December 2024. Versie 1.0*. Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NRO).
- Van Zijtveld, S., & Van Hassel, D. (2023). *Loopbanen van schoolleiders. Verkenning van belemmeringen en mogelijkheden voor instroom, doorstroom en behoud*. CAOP in opdracht van VOION.
- Verhofstadt-Denève, L., Van Geert, P., & Vyt, A. (2003). *Handboek ontwikkelingspsychologie: grondslagen en theorieën*. Bohn Stafleu van Loghum
- Visser, D., Zumbuehl, M., & Schippers, K. (2024). *Effecten eerste schooljaar arbeidsmarkttoelage Nationaal Programma Onderwijs*. Centraal Plan Bureau (CPB).
- Vlasblom, J.D., Den Uijl, M., & Vrielink, S. (2024). *Loopbaanmonitor onderwijs 2024*. Centerdata.
- Weare K. (2015). *What works in promoting social and emotional well-being and responding to mental health problems in schools? Advice for Schools and Framework Document*. National Children's Bureau.
- Weare, K., & Nind, M. (2011). *Mental health promotion and problem prevention in schools: what does the evidence say? Health Promotion International*, 26(1), 29-69.
- Wissink, I., & Schell-Kiehl, I. (2024). *Cyberpesten onder jongeren met een licht verstandelijke beperking (LVB)*. In: Spithoven, R. & Van Tuijl, C. (red.) (2024). *Cyberpesten. Theorie over en onderzoek naar de onbegrensde, digitale leefwereld van kinderen en adolescenten in Nederland*. Boom.
- WRR (2024). *Nederland in een fragmenterende wereldorde*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Afkortingen

A

AI artificiële intelligentie
amv alleenstaande minderjarige asielzoeker

B

bo basisonderwijs
bbl beroepsbegeleidende leerweg
bol beroepsopleidende leerweg
bpv beroepspraktijkvorming

C

CE centraal examen

D

DUO Dienst Uitvoering Onderwijs

F

fte fulltime-equivalent

H

havo hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo hoger beroepsonderwijs
ho hoger onderwijs

I

IBP Normenkader Informatiebeveiliging en Privacy
ICILS International Computer and Information Literacy Study
IGJ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
ISK internationale schakelklas
IT informatietechnologie
ITK instellingstoets kwaliteitszorg

J

JJI Justitiële Jeugdinrichting

L

LEA Lokale Educatieve Agenda

M

mbo middelbaar beroepsonderwijs

N

nbi niet-bekostigde instelling
NCO Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs
NOB Stichting Nederlands Onderwijs in het buitenland
NP Onderwijs Nationaal Programma Onderwijs
NCO Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs
NVAO Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie

O

OCW Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
OECD Organisation for Economic Cooperation and Development

P

pabo pedagogische academie voor het basisonderwijs
PDG pedagogisch-didactisch getuigschrift
PIAAC Programme for the International Assessment of Adult Competencies
PISA Programme for International Student Achievement
po primair onderwijs
pro praktijkonderwijs

S

SBB Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven

sbo speciaal basisonderwijs
so speciaal onderwijs

T

TIMSS Trends in international Mathematic and Science Study
tlv toelaatbaarheidsverklaring
tnv tijdelijke nieuwkomersvoorziening
tov tijdelijke onderwijsvoorziening

U

ulo uitgebreid lager onderwijs

V

vmbo voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vmbo-b vmbo basisberoepsgerichte leerweg
vmbo-g/t vmbo gemengde/theoretische leerweg
vmbo-k vmbo kaderberoepsgerichte leerweg
vo voortgezet onderwijs
(v)so (voortgezet) speciaal onderwijs
vve voor- en vroegschoolse educatie
vwo voorbereidend wetenschappelijk onderwijs

W

WEB Wet educatie en beroepsonderwijs
WHW Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
Wib Wet internationalisering in balans
wo wetenschappelijk onderwijs
WOT Wet op het onderwijstoezicht

Colofon

Over ons

Wij zijn de Inspectie van het Onderwijs. In het belang van ruim 4 miljoen leerlingen en studenten houden wij toezicht op het Nederlandse onderwijs. Want elke leerling en iedere student heeft recht op goed onderwijs. Daarom onderzoeken wij wat er goed gaat, wat er beter kan, en wat er beter móet. Meer weten? Zie ook: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/werkwijze-van-de-inspectie>.

Publicatie

Inspectie van het Onderwijs

Inspectieleiding Staat van het Onderwijs

Alida Oppers
Matthijs van den Berg

Programmaleiding Staat van het Onderwijs

Marie-Anne Mittelhaeuser

Eindredactie

Machteld Swanborn

Auteurs & onderzoekers

Roel Ariës
Sylvia van der Avoort
Miriam Baltussen
Thomas Binnekamp

Thomas Braas
Rosanne van der Burg
Laurens de Croes
Daan Fettelaar
Margo Hoogendoorn
Marieke Jepma
Laura Kolijn
Hans Oepkes
Mirna Pit
Nina Post
Elsbeth Prins
Yael Reijmer
Susanne Rijken
Lela Roos
Ghislaine Schmidt
Bloem Schmitz
Els Schram
Reini Schrama
Menno van Setten
Femke Stoutjesdijk
Stan Vermeulen
Eveline de Zeeuw

Organisatie

Diana van Assen
Hannah Blackhall
Luna van Dinteren
Linda Hulshof

Saskia Jilink
Marlies Kraaij-Krijgsman
Arthur van den Noort
Arda Önal
Hilde Oversteeg
Dorien Plante
Maartje van der Velde
Lucas Verbunt
Gerard de Vries

Fotografie

Marieke Duijsters

Gefotografeerde scholen en instellingen

CNS Het Startpunt, Ede
Academie Tien, Utrecht
Drostenburg, Amsterdam
Nimeto, Utrecht
Aeres Hogeschool, Almere

Opmaak en drukwerk

Osage en Xerox

Redactie

Leene Communicatie

Visualisaties en vormgeving

Clarify

Extra informatie

Op de website www.destaatvanhetonderwijs.nl kunt u de Staat van het Onderwijs downloaden als pdf-bestand. Daarnaast vindt u op de website verdiepende informatie, zoals technische rapporten.

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, uitgezonderd de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod geldt ook voor gehele of gedeeltelijke bewerking.

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

Copyright © 2025, Inspectie van het Onderwijs, Nederland
www.onderwijsinspectie.nl

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730
3500 GS Utrecht

A young girl with brown hair tied back, wearing a black long-sleeved shirt, is sitting at a light-colored wooden table in a classroom. She is looking down at a board game on the table, which consists of a wooden frame with a green felt interior. The game includes wooden blocks numbered 1 through 10 and two small dice. She is smiling slightly as she plays. In the background, other students are seated at their desks, and the classroom environment is visible. A blue semi-transparent box is overlaid on the left side of the image, containing text.

Bekijk ook het online magazine bij
De Staat van het Onderwijs 2025:
[magazines.onderwijsinspectie.nl/
staatvanhetonderwijs](https://magazines.onderwijsinspectie.nl/staatvanhetonderwijs)