



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

De Staat van het Onderwijs 2026





*De Staat
van het
Onderwijs
2026*



Voorwoord

Dit jaar staan we stil bij een bijzonder moment: 225 jaar geleden werd de Inspectie van het Onderwijs opgericht. In de wet werd vastgelegd dat de overheid verantwoordelijk is voor goed onderwijs en dat er toezicht moest komen op de kwaliteit.

Als we met grote stappen door de geschiedenis gaan, zien we hoe ingrijpend de betekenis van onderwijs is veranderd. In de 19e eeuw was het een voorrecht om naar school te mogen. Lang niet ieder kind kreeg die kans. In de 20e eeuw werd onderwijs een plicht, met de invoering van de leerplicht. En vandaag spreken we steeds vaker over een leerrecht, juist omdat we zien dat onderwijs voor sommige kinderen nog altijd niet vanzelfsprekend is.

Onderwijs als collectief proces

Het onderwijs heeft zich de laatste decennia ontwikkeld tot een plek waar uit elk individu het maximale moet worden gehaald. Dat streven is begrijpelijk en waardevol, maar ik zie ook wat het vraagt. Van leraren, schoolleiders en soms misschien wel het meest van leerlingen zelf. De druk om te presteren en om voortdurend maatwerk te leveren is groot.

Onderwijs is bij uitstek een collectief proces en meer dan een optelsom van individuele trajecten. De school vormt een gemeenschap waarin leerlingen leren dat de wereld groter is dan zijzelf, waar zij andere perspectieven ontmoeten en leren samenleven en samen leren.

In mijn ogen belichaamt de schoolleider dat collectief: iemand die richting geeft, ruimte schept en steeds opnieuw het gezamenlijke belang voor ogen houdt.

Geef schoolleiders de ruimte

De schoolleider is de spil tussen bestuur en team, bewaakt de prioriteiten en is cruciaal voor de kwaliteit van het onderwijs. Maar hoe ziet de gemiddelde dag van een schoolleider er anno 2026 uit? Dat begint met het zoeken van vervanging voor een zieke leraar en het wegwerken van administratie, wordt onderbroken door ouders met zorgen

over hun kind, gevolgd door overleg met de gemeente en vele andere betrokkenen over praktische zaken. Vraagstukken rond financiering, regelgeving en personele bezetting dringen zich dagelijks op.

In deze Staat constateren wij dat de noodzakelijke kwaliteitsverbetering van de prioriteiten taal, rekenen en burgerschap helaas nog blijft steken. Juist de schoolleider is hierbij essentieel. De schoolleider is de hefboom voor onderwijsontwikkeling en kwaliteitsverbetering, maar komt aan deze kerntaak nu onvoldoende toe.

Schoolleiders geven zelf helder aan wat nodig is: minder administratie en regeldruk en meer tijd en ruimte voor onderwijskundig leiderschap. Zij verdienen bij deze wens de expliciete steun van besturen. Besturen creëren de juiste randvoorwaarden en zijn verantwoordelijk voor het realiseren van kwaliteit. Wanneer schoolleiders de ruimte krijgen, kunnen zij voor verbetering zorgen, bijvoorbeeld in de samenhang van het burgerschapsonderwijs en geïntegreerd taalonderwijs.

Hierin vinden we wat mij betreft een van de aanknopingspunten om samen verder te werken aan goed onderwijs.

Regionale verschillen

Deze Staat laat een ongemakkelijke constatering zien waar we ons niet bij neer mogen leggen. Nog altijd maakt het uit waar je wieg staat in ons land. Dat dit in sociaal-economische zin een hardnekkig vraagstuk is, is helaas geen nieuws. Maar het vraagstuk kent ook een regionale dimensie. De regio waar een kind opgroeit, bepaalt te vaak welke kansen het krijgt.

Zo gaan peuters uit de grootste steden minder vaak naar voorschoolse educatie. In de Randstad is de kans groter dat het advies van een leerling wordt bijgesteld na de

doorstroomtoets dan in het noorden en oosten van het land. En als je in de Gooi- en Vechtstreek woont is de kans groter dat je na het vmbo doorstroomt naar de havo dan in Zuidwest-Drenthe, Zuidwest-Friesland of de Achterhoek.

Dit is zeker geen pleidooi voor 'hoger is beter'. We willen dat talenten van alle leerlingen maximaal benut worden en dat zij op een passende plek terechtkomen. Dat is voor iedereen anders en dat is goed - want we hebben iedereen nodig. Van de vakman tot de wetenschapper. Het mag daarbij niet uitmaken waar je wieg staat of in welke regio je opgroeit.

Samen aan zet

Dit is niet zomaar op te lossen, maar verdient wel aandacht. Bewustwording kan het begin zijn van verandering. Laten we de mogelijkheden van leerlingen en studenten centraal stellen en hoge verwachtingen hebben, met aandacht voor mogelijke vooringenomen overtuigingen. En laten we als inspectie, politiek, besturen, leraren, docenten én ouders samenwerken aan een sterk collectief, waarin ieders talent van jongs af aan benut wordt. De schoolleider kan daar, met voldoende tijd en ruimte, een sleutelrol in spelen.

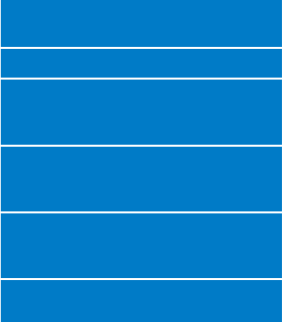
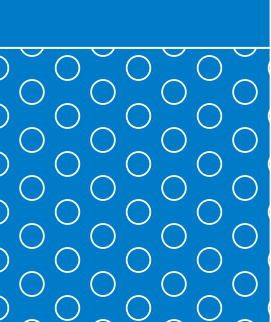
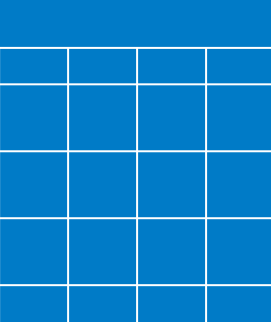
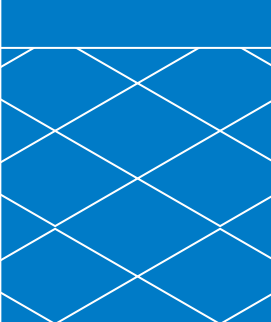
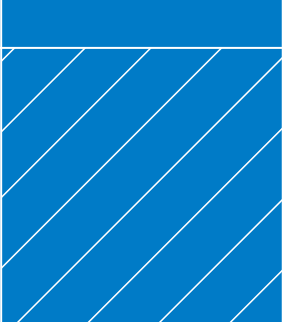

Wij zijn immers gezamenlijk aan zet om onze leerlingen en studenten voor te bereiden op een mooie toekomst. Want in al die decennia bleek ook: goed onderwijs maken we samen.

Alida Oppers

Inspecteur-generaal van het Onderwijs



Inhoudsopgave

				
Kwaliteit van het onderwijs 11	Financieel beheer 31	Basisvaardigheden 47	Onderwijs- loopbanen 65	Veiligheid 85
	+ + + + + + + + + + + + + + + +	• • • • • • • • • • • • • • • •	Literatuur 138	Colofon 145
Passend onderwijs 101	Onderwijs- professionals 115	Het onderwijs in een veranderende context 133	Afkortingen 143	Extra informatie 146





HOOFDSTUK 1

Kwaliteit van het onderwijs

Hoofdpijnen	12
1.1 Kwaliteit van scholen en opleidingen	15
1.2 Kwaliteit van besturen	27

Hoofdpijnen

De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Dat doen we op 3 niveaus: steekproefonderzoek en risico-onderzoek op scholen en opleidingen, kwaliteitsonderzoek bij besturen en thema-onderzoek op stelselniveau. In dit hoofdstuk gaan we vooral in op de uitkomsten van de onderzoeken op school- en bestuursniveau.

Inspectie weer vaker naar scholen en besturen

Pas sinds 2024 brengt de inspectie weer jaarlijks door middel van steekproefonderzoek de kwaliteit van het primair onderwijs (po), (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so), voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) in beeld. Met vierjaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van besturen zijn we tijdelijk gestopt om meer tijd te creëren voor schoolinspecties. Een betrouwbaar en systematisch beeld van de ontwikkeling van de kwaliteit van scholen en besturen kunnen we daarom niet voor elke sector geven. In 2026 starten we de periodieke bestuursonderzoeken weer op.

We kunnen desalniettemin wel een aantal algemene uitspraken doen over de ontwikkeling van het onderwijs. Zo is er een breed besef bij besturen en scholen dat onderwijs in de basisvaardigheden prioriteit moet krijgen. Tegelijkertijd blijven veel leraren sinds jaar en dag worstelen met de verschillen tussen leerlingen. En een fors deel van de scholen én besturen heeft nog steeds moeite met een goede uitvoering van de kwaliteitszorg. Met als gevolg dat er steeds weer nieuwe onvoldoende en zeer zwakke scholen bijkomen, en dat herstel lang niet altijd tijdig lukt. De inspectie gaat de komende jaren weer vaker naar scholen en besturen. Niet alleen om te onderzoeken en te oordelen, maar ook om scholen en besturen te stimuleren gericht te werken aan verbetering. En om aandacht te hebben voor preventie. Goede kwaliteitszorg biedt behalve inzicht in ontwikkeling ook inzicht in risico's. En daarmee kan onvoldoende en zeer zwak onderwijs voorkomen worden.

Steekproef: fors deel van de onderzochte scholen en opleidingen onvoldoende

In de schooljaren 2023-2024 en 2024-2025 beoordeelde de inspectie in steekproefonderzoek ongeveer 82% van de scholen in het funderend onderwijs (po, (v)so en vo) als voldoende. In het po was 85% van de scholen voldoende, in het (v)so 81% en in het vo 77%. Ongeveer 18% van de scholen beoordeelden we als onvoldoende (16%) of als zeer zwak (2%).

In het mbo beoordeelden we in 2024 en 2025 44% van de opleidingen in de steekproef als onvoldoende en 1% als zeer zwak. In bijna alle gevallen waren de onvoldoende resultaten daarvoor doorslaggevend.

Kwaliteitszorg is relatief zwak punt in het funderend onderwijs en mbo

Tijdens de steekproefonderzoeken in het funderend onderwijs geven we de 3 kwaliteitszorgstandaarden vaak het oordeel onvoldoende. Het vaakst in het vo (20-32%), het minst in het po (5-8%). Als de kwaliteitszorg tekortschiet, bewaakt en verbetert de school het onderwijs niet structureel. Dat scholen moeite hebben met het verbeteren van de onderwijskwaliteit, blijkt ook uit het gegeven dat in 2024-2025 een hoog aandeel, namelijk een derde van de po-, (v)so en vo-scholen, het oordeel onvoldoende kreeg bij een herstelonderzoek. Deze scholen lukt het niet de kwaliteit na een jaar te verbeteren. Het aandeel scholen dat de basiskwaliteit niet binnen een jaar bereikt, is hoog en neemt toe. In het po was dit al eerder het geval en nu is het ook in het (v)so en vo zichtbaar.

Ook in het mbo blijkt kwaliteitszorg een relatief zwak punt. Van de standaarden die tijdens het steekproefonderzoek zijn beoordeeld, kregen – na het studiesucces – de kwaliteitszorgstandaarden het vaakst een onvoldoende. Er moet dus iets gebeuren met betrekking tot de kwaliteitszorg. Vooral door de scholen en besturen. Zij zijn per slot van rekening verantwoordelijk. Maar ook wij zullen in gesprekken met scholen en besturen meer aandacht besteden aan wat we bedoelen met een goede uitvoering van de kwaliteitszorg. Daarnaast herzien we in het nieuwe onderzoekskader van 2027 de kwaliteitszorgstandaarden. Niet om het makkelijker te maken eraan te voldoen, maar wel om meer duidelijkheid te geven over wat nodig is en wat we verwachten van scholen en besturen.

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 2,8% van de opleidingen in 2024 voorwaarden opgelegd. De examencommissies voeren over het algemeen hun taken voldoende uit. Bij sommige examencommissies is verbetering nodig. Het gaat dan om het inhoudelijk waarborgen dat alle eindkwalificaties worden getoetst, om de personele samenstelling en om voldoende facilitering vanuit besturen en directies.

Een kwart tot een vijfde van de onderzochte besturen onvoldoende

Ongeveer een kwart tot een vijfde van de door de inspectie onderzochte besturen in het funderend onderwijs en het mbo kreeg de afgelopen 4 schooljaren het oordeel onvoldoende. Vaker in po en vo dan in (v)so en mbo. Besturen krijgen – evenals scholen en opleidingen – na het oordeel onvoldoende meestal een hersteltermijn van een jaar. Ook bij besturen stellen we vast dat er na deze herstelperiode niet altijd voldoende herstel plaatsvindt. Bij ongeveer een vijfde van de herstelonderzoeken blijkt de kwaliteit opnieuw onvoldoende.

In de periode 2022-2025 beoordeelden inspecteurs een derde (vo) tot een kwart (po) van de samenwerkingsverbanden als onvoldoende. De standaarden Uitvoering en kwaliteitscultuur en Evaluatie, verantwoording en dialoog waren dan vaak onvoldoende of er waren tekortkomingen in het dekkend netwerk van voorzieningen. Ook voor samenwerkingsverbanden geldt dat ongeveer een vijfde niet volledig verbeterd is bij herstelonderzoek. Het herstel van tekortkomingen lijkt bovendien moeizamer te gaan dan in de periode 2016-2021.

Aanbevelingen

We herhalen dit jaar – in iets andere, concretere, bewoordingen – 2 aanbevelingen die we ook al in 2025 deden. We doen dit om het grote belang van kwaliteitszorg en afstemming in de les (differentiatie) te benadrukken. Te vaak zijn we genoodzaakt voor deze onderdelen een herstelopdracht te geven.



Besturen en scholen: versterk de kwaliteitszorg. Niet alleen om tot gerichte verbeteractiviteiten te komen, maar ook ter preventie: voorkom onvoldoende of zeer zwak onderwijs. Bewaak en verbeter het onderwijs cyclisch en planmatig. Formuleer ambitieuze en toetsbare doelen. Voer de verbeterplannen volledig uit. Evalueer tussentijds en na afloop of doelen zijn bereikt. Inrichting, uitvoering en evaluatie. Dat is waar onze inspecteurs naar kijken. Niet zozeer op papier, maar juist in de praktijk.



Leraren en lerarenteams: zorg dat alle leerlingen profiteren van de lessen. Maak met het team afspraken over differentiatie. Gaat de leraar voortdurend na of alle leerlingen de lesstof begrijpen? Krijgen ze hulp of extra uitdaging? Blijven alle leerlingen betrokken? Kleine aanpassingen in het aanbod, een korte herhaling van de uitleg en een iets moeilijker variant van de opdracht zijn vaak al afdoende om dit bereiken.

Verskillende vormen van toezicht op het onderwijs

Schoolonderzoek

Bij een schoolonderzoek beoordelen we of scholen of opleidingen voldoen aan de wettelijke eisen voor kwaliteit. We kijken ook naar andere aspecten die bijdragen aan de kwaliteit. Op die aspecten geven we geen oordeel.



**Risico
kwaliteitsonderzoek**



Herstelonderzoek



**Steekproef
kwaliteitsonderzoek**

Thema-onderzoek

Bij een thema-onderzoek gaan we dieper in op zaken die aandacht vragen in het onderwijsstelsel als geheel. Hiervoor gaan we soms langs bij scholen en besturen, maar geven geen oordelen.



**Verdiepend
onderzoek**

Bestuursonderzoek

Bij een bestuursonderzoek beoordelen we de sturing door het bestuur op onderwijskwaliteit en deugdelijk financieel beheer. We komen ook langs om herstel te beoordelen op eerder gevonden tekortkomingen.



Kwaliteitsonderzoek



Herstelonderzoek

Voor ons toezicht maken we gebruik van verschillende instrumenten en werkwijzen, waarvan er een aantal hierboven staat afgebeeld.

**Meer weten over onze toezichtsinstrumenten?
Kijk dan op onze website.**

1.1 Kwaliteit van scholen en opleidingen

1.1.1 Steekproefonderzoek funderend onderwijs

In schooljaar 2023-2024 is de inspectie weer begonnen met steekproefonderzoek in het funderend onderwijs. Het doel van dit onderzoek is om de kwaliteit van het onderwijs op scholen en afdelingen te monitoren en een landelijk beeld van de onderwijskwaliteit te krijgen. In deze paragraaf beschrijven we de uitkomsten van het steekproefonderzoek in de schooljaren 2023-2024 en 2024-2025. Dit geeft voor het po een betrouwbaar beeld van de onderwijskwaliteit. Voor het vo en het (v)so geeft het vooralsnog een indicatie (Inspectie van het Onderwijs, 2026p). De steekproefonderzoeken leiden ook tot een eendoordeel over de onderzochte scholen en afdelingen. Als er tekortkomingen zijn in de naleving van de wet, volgen herstelopdrachten en bij onvoldoende eindoordelen volgt herstelonderzoek.

82% van de onderzochte scholen in het funderend onderwijs voldoende

In 2023-2024 en 2024-2025 beoordeelde de inspectie 82% van de scholen in het funderend onderwijs (po, vo en (v)so) in de steekproef als voldoende (tabel 1.1.1a). Ongeveer 16% van de scholen beoordeelden we als onvoldoende en 2% als zeer zwak. Binnen het po beoordeelden we 85% van de nieuwkomersvoorzieningen, 90% van de scholen voor speciaal basisonderwijs en 84% van de basisscholen als voldoende. In het vo beoordeelden we 90% van de scholen voor praktijkonderwijs en 71% van de vmbo b-/k-afdelingen als voldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2026p). Deze laatste bevindingen zijn wel sterk indicatief. De aantallen scholen in de steekproef zijn nog te klein voor betrouwbare uitspraken.

Tabel 1.1.1a Eindoordelen bij steekproefonderzoek op scholen in het funderend onderwijs in de schooljaren 2023-2024 en 2024-2025

	Po		(V)so		Vo	
	n	%	n	%	n	%
Zeer zwak	11	2	2	1	7	2
Onvoldoende	64	13	34	18	73	21
Voldoende	431	85	149	81	268	77
Totaal	506	100	185	100	348	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026p)

Kwaliteitszorg zwak punt, vooral in het vo

In alle sectoren van het funderend onderwijs geven we de 3 kwaliteitszorgstandaarden vaak het oordeel onvoldoende. Het vaakst in het vo (20-32%), het minst vaak in het po (5-8%) (tabel 1.1.1b) (Inspectie van het Onderwijs, 2026p). Als de kwaliteitszorg tekortschiet, betekent dit dat de school het onderwijs niet stelselmatig (cyclisch, planmatig) bewaakt en verbetert. We benadrukken opnieuw het belang van een goede kwaliteitszorg. Dat begint met het formuleren van toetsbare doelen op basis van concrete ambities. Alleen als de school toetsbare doelen stelt, kan doelgericht uitvoering gegeven worden aan de realisering daarvan én kan de school nagaan of bereikt wordt wat men beoogt. Al eerder wezen we op een positief verband tussen de oordelen over de kwaliteitszorg en de oordelen over het onderwijsproces (Inspectie van het Onderwijs, 2025b). (Goede) uitvoering geven aan het stelsel van kwaliteitszorg kan onvoldoende en zeer zwak onderwijs voorkomen.

Niet voor alle scholen duidelijk wat wetgever en inspectie bedoelen met kwaliteitszorg

Om onvoldoende of zeer zwakke kwaliteit te voorkomen, deden we in 2025 de aanbeveling aan besturen en scholen de kwaliteitszorg te versterken (Inspectie van het Onderwijs, 2025b). Tegelijkertijd vroegen we onszelf af of het voor besturen en scholen wel duidelijk is wat de wetgever en de inspectie precies bedoelen met 'kwaliteitszorg'. Daarom vroegen we in een steekproef onder schoolleiders en afdelingsleiders of het hen wel duidelijk is wat van scholen verwacht wordt op het gebied van kwaliteitszorg.

Voor 47% van de schoolleiders is dit enigszins duidelijk en 48% vindt het zeer duidelijk. Een klein percentage (bijna 5%) vindt dit (zeer tot enigszins) onduidelijk, of antwoordt hier 'neutraal' op (Inspectie van het Onderwijs, 2026k). Gevraagd naar de oorzaak van de onduidelijkheid noemden zij vaak dat ze zich afvroegen of het de inspectie gaat om de praktijk of om de papieren werkelijkheid.

We vroegen ook aan de schoolleiders om met enkele steekwoorden te beschrijven wat zij verstaan onder het wettelijke begrip 'het stelsel van kwaliteitszorg'. Dit leverde een waaier aan 'definities' op. Vaak kwam daarin – met zeer diverse bewoordingen – tot uiting dat schoolleiders het stelsel van kwaliteitszorg zien als een systeem om de onderwijskwaliteit te bewaken en te verbeteren. Met verschillen als het gaat om de reikwijdte. Sommige schoolleiders hanteren een zeer ruime definitie ('Alle aspecten die zorgen voor goed onderwijs') anderen juist een smalle ('Meetinstrumenten om kwaliteit te meten'). Hoewel de inspectie geen expliciete definitie hanteert, vertonen deze beschrijvingen veel overeenkomsten met de invulling die de inspectie geeft aan kwaliteitszorg met de 3 standaarden uit het waarderingskader: inrichting, uitvoering en evaluatie.

We denken wel dat de wetgever en de inspectie duidelijker kunnen zijn over kwaliteitszorg en wat we op dat gebied van scholen verwachten. Het is namelijk cruciaal dat alle scholen (en besturen) door middel van een goed werkend stelsel van kwaliteitszorg onvoldoende en zeer zwakke kwaliteit weten te voorkomen.

Zicht op ontwikkeling en begeleiding schiet tekort bij 1 op de 10 po-scholen

In het po schoot de standaard Zicht op ontwikkeling en begeleiding op bijna 10% van de scholen tekort (figuur 1.1.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2026p). In het praktijkonderwijs beoordeelden we deze standaard geen enkele keer als onvoldoende. Doorslaggevend voor het oordeel onvoldoende is in alle sectoren van het funderend onderwijs het vaakst dat de school de begeleiding onvoldoende afstemt op de verschillende onderwijsbehoeften van de leerlingen. Andere punten zijn tekortkomingen in het bestrijden van (taal)achterstanden, die samenhangen met kenmerken van de leerlingenpopulatie.

Gebrek aan afstemming vaak doorslaggevend bij onvoldoende Pedagogisch-didactisch handelen

In het vo beoordeelden we het Pedagogisch-didactisch handelen in vergelijking met andere sectoren vaak (16%) als onvoldoende (figuur 1.1.1a). Van de vmbo-(g)/t-afdelingen kreeg 24% een onvoldoende, in het vwo 8% (Inspectie van het Onderwijs, 2026p). Doorslaggevend voor het oordeel onvoldoende is in alle sectoren van het funderend onderwijs het vaakst dat de school de lessen onvoldoende afstemt op verschillen tussen leerlingen. In vo en (v)so is er bij het oordeel onvoldoende ook vaak sprake van een onvoldoende stimulerend leerklimaat. In het po zijn een onduidelijke uitleg en het onvoldoende stimuleren van de leerlingen om na te denken over hun eigen ontwikkeling ook vaak doorslaggevend voor het oordeel onvoldoende.

Differentiëren: profiteren alle leerlingen van de les?

Het is niet voor het eerst dat we vaststellen dat leraren moeite hebben met differentiëren. Al in 2013 schreven we dat ruim 90% van de leraren in het po de algemeen didactische vaardigheden (instructie) beheerst, maar dat slechts zo'n 70% de (complexe) differentiatievaardigheden onder de knie heeft (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Vanwege de hardnekkigheid van de tekortkomingen in het differentiëren deden we in 2025 de aanbeveling om meer werk te maken van differentiatie. Daarbij gaven we ter ondersteuning ook een globale omschrijving van wat de inspectie onder differentiatie verstaat: voortdurend nagaan of leerlingen de leerstof begrijpen, leerlingen die het niet snappen direct helpen en snelle leerlingen uitdagen met aanvullende opdrachten (Inspectie van het Onderwijs, 2025b).

Net als bij kwaliteitszorg vroegen we of het voor scholen duidelijk is wat we van scholen en leraren verwachten als het gaat om differentiatie. Ongeveer een kwart tot een derde van de schoolleiders antwoordde dat dit zeer duidelijk is (Inspectie van het Onderwijs, 2026k). Voor ruim de helft is het enigszins duidelijk en de rest is neutraal of vindt het (zeer) onduidelijk. Gevraagd naar hun eigen omschrijving van differentiatie leverde dit een grote diversiteit aan antwoorden op. Bijna-synoniemen als afstemming en maatwerk vallen vaak, maar ook de begrippen aanpassen en aansluiten. Definities lijken vaker gericht op divergente differentiatie ('Elke leerling een uniek lesaanbod kunnen bieden') dan op convergente differentiatie ('Hetzelfde doel, verschil hoe dit doel te bereiken'). Divergente differentiatie leidt ertoe dat de verschillen tussen leerlingen

groter worden, bij convergente differentiatie worden de verschillen juist kleiner. De inspectie schrijft niet voor hoé leraren moeten differentiëren. Wel dát er gedifferentieerd moet worden. De wet vereist dat ‘het onderwijs zodanig wordt ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen’. Differentiatie moet echter wel haalbaar zijn. Inspecteurs letten er bij lesobservaties vooral op of alle leerlingen van de les kunnen profiteren. Dat is de kern. Wat doet de leraar om ervoor te zorgen dat alle leerlingen het lesdoel bereiken? Zijn alle leerlingen actief betrokken? Kleine aanpassingen in het aanbod, een korte herhaling van de uitleg en een iets moeilijker variant van de opdracht zijn vaak al genoeg om dit bereiken.

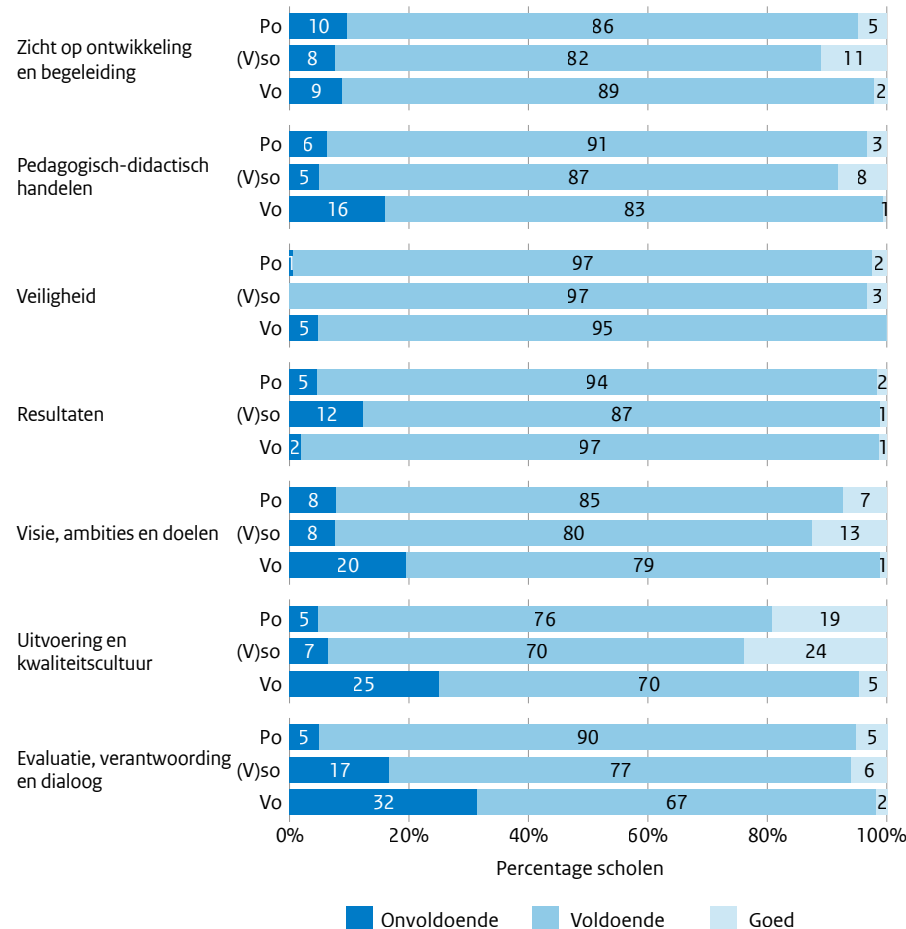
Veiligheidsbeleid meestal op orde

Bij de standaard Veiligheid beoordeelt de inspectie of een school voldoet aan de wettelijke zorgplicht sociale veiligheid. Het gaat daarbij om het voeren van veiligheidsbeleid en het monitoren van de veiligheidsbeleving van leerlingen. We gaan ook na of de school optreedt als er sprake is van onveiligheid. We controleren eveneens of de school ervoor heeft gezorgd dat een persoon het beleid in het kader van het tegengaan van pesten coördineert en fungeert als aanspreekpunt in het kader van pesten. In het po en het (v)so beoordeelden we deze standaard zelden of nooit als onvoldoende. In het vo kwam dit wat vaker voor (5%) (figuur 1.1.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2026p). We zijn dan ook meteen streng: als we de veiligheid als onvoldoende beoordelen is ook direct de school (afdeling) onvoldoende en volgt zo snel mogelijk herstelonderzoek.

Resultaten veelal voldoende

In het funderend onderwijs beoordeelden we in het steekproefonderzoek de resultaten in een beperkt aantal gevallen als onvoldoende (figuur 1.1.1a). In het po op 5% van de scholen, in het vo op 2% van de afdelingen. In het v(so) beoordeelden we de resultaten op 12% van de scholen als onvoldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2026p). Dit betekent niet dat het (v)so slechter presteert dan de 2 andere sectoren. In het (v)so beoordelen we de resultaten namelijk anders: de beoordeling is gebaseerd op de vraag of de behaalde resultaten passen bij het beoogde uitstroomniveau van de leerlingen.

Figuur 1.1.1a Oordelen per standaard bij steekproefonderzoek op scholen in het funderend onderwijs in de schooljaren 2023-2024 en 2024-2025 (n po=506, n (v)so=185, n vo=372)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026p)

Meeste scholen in het funderend onderwijs krijgen 1 of meer herstelopdrachten

Na het steekproefonderzoek gaven we bij een ruime meerderheid van de scholen in het funderend onderwijs 1 of meer herstelopdrachten, in het vo het vaakst, in het po het minst vaak (tabel 1.1.1b). Het geven van herstelopdrachten hangt samen met de oordelen over de standaarden. Bij een lichtere overtreding kan het wel zo zijn dat we een standaard als voldoende beoordelen, maar daarbinnen toch een herstelopdracht geven. In het po en vo gaven we de meeste herstelopdrachten voor de standaard Basisvaardigheden (het leerstofaanbod voor Nederlandse taal, rekenen en burgerschap). Daarbinnen hebben verreweg de meeste herstelopdrachten betrekking op tekortkomingen in het burgerschapsonderwijs, dat dan onvoldoende doelgericht, samenhangend en/of herkenbaar is in de praktijk (Inspectie van het Onderwijs, 2026p) (zie ook hoofdstuk 3).

Tabel 1.1.1b Percentage scholen dat 1 of meer herstelopdrachten kreeg per standaard bij steekproefonderzoek in de schooljaren 2023-2024 en 2024-2025 (n po=506, n (v)so=185, n vo=372)

	Po	(V)so	Vo
Basisvaardigheden	58	54	73
Zicht op ontwikkeling en begeleiding	35	53	48
Pedagogisch-didactisch handelen	25	15	49
Veiligheid	8	16	28
Resultaten	3	28	2
Visie, ambities en doelen	22	18	37
Uitvoering en kwaliteitscultuur	8	9	33
Evaluatie, verantwoording en dialoog	17	48	39
Voor geen enkele standaard	27	12	10

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026p)

1.1.2 Steekproefonderzoek bekostigd mbo

In deze paragraaf beschrijven we de uitkomsten van het steekproefonderzoek in het mbo over de kalenderjaren 2024 en 2025. De uitkomsten in deze paragraaf geven een indicatie van de kwaliteit van het onderwijs op de onderzochte opleidingen in 2024 en 2025. Pas na 4 jaar steekproefonderzoek kunnen we met voldoende betrouwbaarheid stelseluitspraken over het mbo doen. Evenals in het funderend onderwijs leiden steekproefonderzoeken in het mbo tot een eindoordeel en eventueel herstelopdrachten.

40% onderzochte mbo-opleidingen onvoldoende of zeer zwak

In 2024 en 2025 beoordeelde de inspectie tijdens het steekproefonderzoek in het mbo 53% van de opleidingen als voldoende en 2% als goed. De andere opleidingen beoordeelden we als onvoldoende (44%) of als zeer zwak (1%) (Inspectie van het Onderwijs, 2026q). Doorslaggevend daarvoor was meestal de als onvoldoende beoordeelde standaard Studiesucces, gevolgd door de standaard Borging diplomering. Van de andere beoordeelde standaarden waren de 3 kwaliteitszorgstandaarden vaak onvoldoende (tabel 1.1.2.a). Het vaakst de standaard Evaluatie, verantwoording en dialoog (18%), gevolgd door Uitvoering en kwaliteitscultuur (10%) en Visie, ambities en doelen (10%).

Minder herstelopdrachten in het mbo dan in het funderend onderwijs

Waar de inspectie in het funderend onderwijs bij een ruime meerderheid van de scholen (73-90%) 1 of meer herstelopdrachten gaf, is dat in het mbo bij net iets meer dan de helft van de opleidingen het geval (53%). Het aandeel en de aantallen herstelopdrachten hangen ook in het mbo samen met de oordelen over de standaarden. In het mbo gaven we de meeste herstelopdrachten voor Studiesucces (26%), gevolgd door Evaluatie, verantwoording en dialoog (14%) (tabel 1.1.2.a) (Inspectie van het Onderwijs, 2026q).

1.1.3 Risicogericht toezicht

Jaarlijks analyseert de inspectie of er risico's zijn bij scholen en opleidingen. Dat doen we op basis van beschikbare gegevens, zoals de resultaten van scholen en opleidingen. Maar ook aan de hand van signalen die we ontvangen van bijvoorbeeld ouders of leraren en op basis van contacten die inspecteurs hebben met scholen en opleidingen. Deze risico's kunnen de aanleiding vormen voor een kwaliteitsonderzoek.

Risicodetectie op basis van resultaten

Jaarlijks geven we in de risicoanalyse een berekend oordeel over de resultaten van alle scholen en opleidingen in het po, (v)so, vo en mbo. Dit is geen definitief oordeel: dat volgt pas na een kwaliteitsonderzoek. In het po bepalen we of de resultaten risicovol zijn aan de hand van de behaalde referentieniveaus lezen, taalverzorging en rekenen in de laatste 3 schooljaren. De risicoanalyse in het vo gaat over 3 indicatoren over het rendement (doorstroom) en 1 indicator over het gemiddelde cijfer voor het centraal examen (CE). Voor het (v)so kijken we jaarlijks naar opbrengstgegevens die scholen aanleveren over tussentijdse en einduitstroom, bijvoorbeeld met het beoogde en behaalde uitstroomniveau. In het mbo gebruiken we 3 indicatoren: het jaarresultaat, het diplomaresultaat en het startersresultaat.

Tabel 1.1.2a Oordelen en herstelopdrachten* per standaard bij steekproefonderzoek in het mbo in de kalenderjaren 2024 en 2025 (in percentages, n=168)

	Onvoldoende	Voldoende	Goed	Herstelopdracht
Basisvaardigheden	4	96	0	3
Aanbod	3	94	3	5
Ontwikkeling en begeleiding	1	95	4	1
Pedagogisch-didactisch handelen	3	95	2	2
Beroepspraktijkvorming	1	97	2	2
Veiligheid	1	99	1	0
Schoolklimaat	0	99	1	0
Borging diplomering	8	89	3	9
Afsluiting	4	95	1	5
Studiesucces	39	58	3	26
Visie, ambities en doelen	10	88	2	8
Uitvoering en kwaliteitscultuur	10	87	3	6
Evaluatie, verantwoording en dialoog	18	81	1	14

*47% van de mbo-opleidingen kreeg voor geen enkele standaard een herstelopdracht

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026q)

Iets meer risico's in de berekende resultaten van bo-scholen

In 2025 heeft 11,7% van de basisscholen risicovolle berekende resultaten. Dit is net iets meer dan in 2024 (10,2%) (Inspectie van het Onderwijs, 2026k). In 2023 lag dit nog veel lager, op 4,2%, omdat we toen, in verband met corona, nog met correctiewaarden werkten.

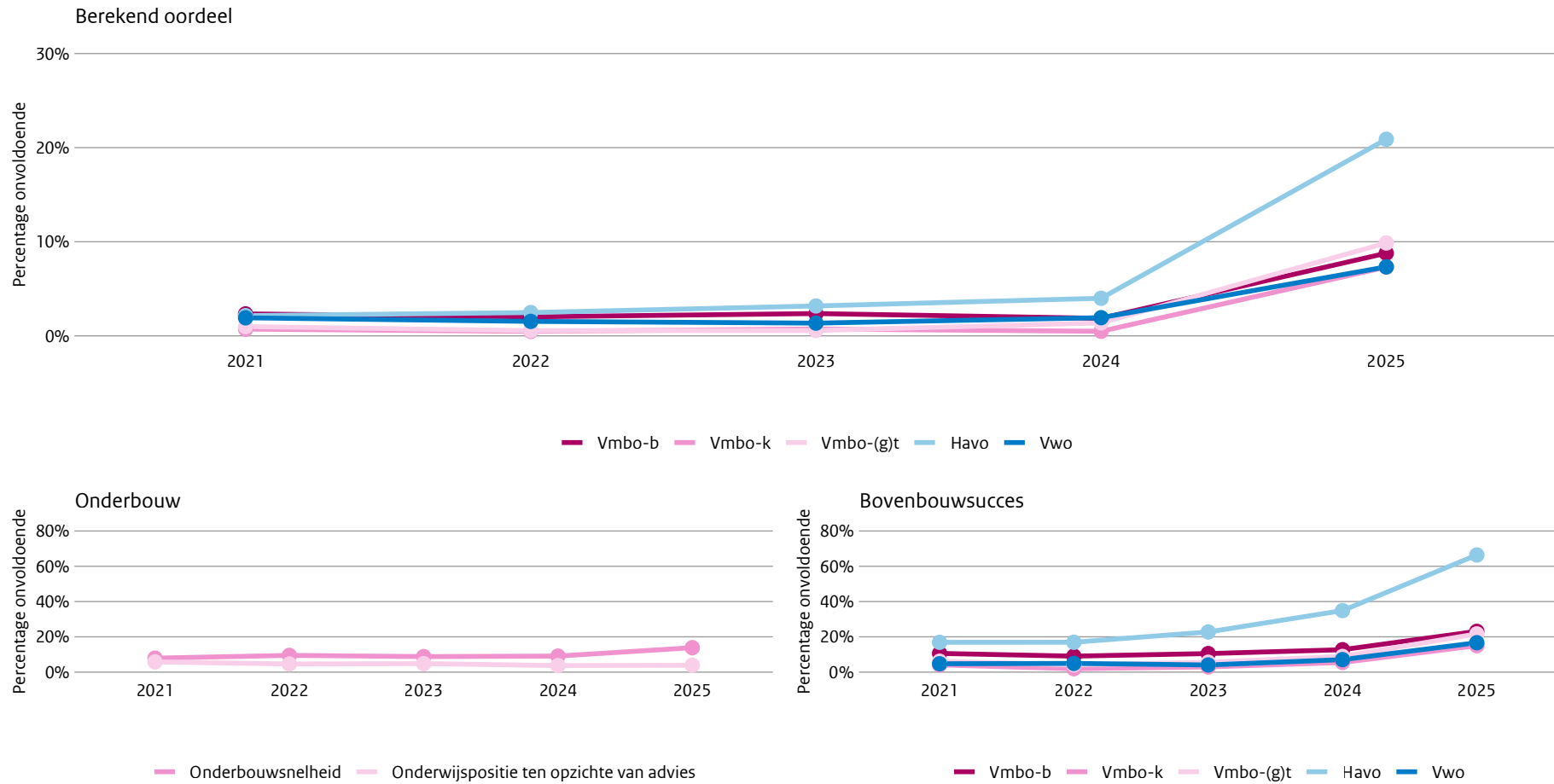
Toename in het vo van het berekend oordeel onvoldoende

Het percentage vo-afdelingen met berekende onvoldoende resultaten in 2025 (een driejaargemiddelde) is voor alle schoolsoorten toegenomen (figuur 1.1.3a). De stijging komt onder meer door veranderingen in de beoordeling van de resultaten vanwege corona. Opmerkelijk is de stijging van het percentage onvoldoende havo-afdelingen; 21% van de havo's behaalde in 2025 onvoldoende resultaten. In 2024 ging het nog om 4% (Inspectie van het Onderwijs, 2026k). De stijging komt mogelijk ook door aanscherping in 2020 van de havonorm voor de indicator bovenbouwsucces. Vooral bij die indicator is er een toename van het aandeel afdelingen dat niet aan de havonorm (minimaal 82% succesvolle leerlingen) voldoet. Op 65% van de havo's zijn te veel leerlingen (dus meer dan 18%) niet succesvol in de bovenbouw. Niet-succesvol betekent dat leerlingen de havo niet, of niet in de nominale tijd (5 jaar) afronden.

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 inspectie hanteert de norm dat minimaal 75% van de leerlingen uitstroomt op het niveau in het ontwikkelingsperspectief. In 2024-2025 zorgde 99% van de so-scholen ervoor dat minimaal 75% van de leerlingen op of boven het beoogde niveau uitstroomde en in het vso zorgde 93% van de scholen daarvoor (Inspectie van het Onderwijs, 2026k). Deze percentages liggen hoger dan in eerdere jaren.

Figuur 1.1.3a Berekende onderwijsresultaten in het vo (in percentages)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026k)

Examenroutes en stabiele slagingspercentages in het vso

In 2025 deden 2.472 vso-leerlingen examen, 1.516 via het staatsexamen, 113 via een schoollicentie en 843 via de extraneusregeling (DUO, 2025e; Inspectie van het Onderwijs, 2026k). De meeste leerlingen deden staatsexamen vmbo-(g)t. Examenkandidaten via schoollicentie gingen vooral op voor een havodiploma en via de extraneusregeling vooral voor een vmbo-k-diploma. Daarnaast gingen 3.553 leerlingen op voor 1 of meer deelexamens. Het grote aantal deelexamens komt doordat veel vso-scholen de examens spreiden over 2 of zelfs 3 jaar. Het slagingspercentage voor vso-leerlingen is sinds 2016 stabiel, met meer dan 87% voor het staatsexamen en meer dan 90% voor de andere routes. Dit slagingspercentage is vergelijkbaar met het regulier onderwijs.

Daling aandeel mbo-opleidingen met berekende resultaten boven de norm

Bij mbo 2, mbo 3 en mbo 4 daalde het percentage opleidingen dat berekende resultaten boven de norm haalt. Over de schooljaren 2021-2024 gaat het nu om minder dan 60% (tabel 1.1.3a). Bij ruim 40% van de opleidingen liggen de resultaten dus onder de norm. De 3 indicatoren waaruit het studiesucces bestaat, laten geen grote verschillen zien. Het percentage opleidingen dat onder de norm scoort is voor het jaarresultaat, het diplomaresultaat en het startersresultaat min of meer gelijk (Inspectie van het Onderwijs, 2026k). Het is niet duidelijk wat de oorzaak is van de daling van de resultaten.

Tabel 1.1.3a Percentage bekostigde mbo-opleidingen waar het studiesucces over 3 schooljaren boven de norm ligt

	Mbo 2	Mbo 3	Mbo 4
2019-2022	58,9	63,7	68,1
2020-2023	57,0	63,5	62,1
2021-2024	55,6	59,6	58,9

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026k)

Diplomafraude in de sector zorg en welzijn

In 2025 deed de inspectie onderzoek naar de verschillende routes naar diplomafraude. Dit was een vervolg op een verkenning waaruit bleek dat criminelen misbruik maken van het Nederlandse zorgstelsel via het onderwijs (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie van het Onderwijs, 2024). Deze criminelen zijn goed georganiseerd en geïnfiltrerd in de hele keten van zorg en onderwijs. Hun praktijken ondermijnen de kwalificatiefunctie van het onderwijs en de waarde van het mbo-diploma, in ieder geval

in de sector zorg- en welzijn. Diplomafraude gaat verder dan het vervalsen van diploma's (Inspectie van het onderwijs, 2026v). Het gaat ook om echte mbo-diploma's die op onterechte gronden zijn afgegeven. Eén van de routes om op onterechte gronden een echt mbo-diploma te halen, is via Erkenning van Verworven Competenties (EVC).

De inspectie maakt zich zorgen over het huidige Leven Lang Ontwikkelen (LLO)-beleid, waarvan EVC een onderdeel is, en het toezicht daarop. In geval van EVC's ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering, de kwaliteitsborging en het toezicht bij onderwijsinstellingen, sociale partners en private partijen. Gelet op het maatschappelijk belang van een goed zorgstelsel en de civiele waarde van het diploma die daarmee samenhangt, vinden wij dat de overheid regie moet nemen over het EVC-stelsel en het toezicht daarop. Daarbij is het van belang om een brede blik, inclusief fraudebestendigheid, op LLO te hebben.

Kwaliteitsonderzoek in het funderend onderwijs en het mbo

Als er risico's zijn, kan de inspectie besluiten tot een kwaliteitsonderzoek. Als daaruit het oordeel onvoldoende of zeer zwak komt, volgt een herstelperiode van meestal 1 jaar. Bij zeer zwakke kwaliteit monitort de inspectie altijd het verbetertraject. Bij onvoldoende scholen gebeurt dat als de inspectie onvoldoende vertrouwen heeft in de verbeterkracht van bestuur en school.

Kwaliteitsonderzoek leidt in po en vo meestal tot oordeel onvoldoende of zeer zwak

In het schooljaar 2024-2025 voerde de inspectie 414 kwaliteitsonderzoeken naar risico's uit in het funderend onderwijs en het mbo. In het po en het vo leidden deze onderzoeken meestal tot het eindoordeel onvoldoende of zeer zwak. In het po in 64%, in het vo in 58% van de gevallen. In het (v)so en het mbo was het eindoordeel na een kwaliteitsonderzoek naar risico's vaker wel voldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2026k).

Herstelonderzoek in het funderend onderwijs en het mbo

Het bestuur van een school of afdeling krijgt een herstelopdracht als niet voldaan is aan een of meer wettelijke eisen. Als een standaard als voldoende is beoordeeld, maar daarbinnen een element tekortschiet, is er geen vervolgtoezicht. De inspectie gaat er dan vanuit dat het bestuur deze tekortkoming herstelt. Bij onvoldoende standaarden moet het bestuur zich aan ons verantwoorden over het herstel, of volgt een herstelonderzoek. Herstelonderzoek richt zich in beginsel alleen op de bij het kwaliteitsonderzoek vastgestelde tekortkomingen, tenzij er signalen zijn over nieuwe tekortkomingen. Als tekortkomingen niet zijn hersteld, kan de inspectie een escalatiestap zetten, bijvoorbeeld door middel van een financiële sanctie.



Een derde van de scholen verbetert zich onvoldoende

Lang niet alle scholen verbeteren zich na de herstelperiode. In het funderend onderwijs kreeg in 2024-2025 zo'n twee derde van de scholen het eindoordeel voldoende bij het herstelonderzoek. Een derde kreeg het eindoordeel onvoldoende of in enkele gevallen zeer zwak. In het po daalde het aandeel herstelde scholen van 65% in 2023-2024 naar 60%. Daar was een jaar eerder ook al sprake van een afname. In het vo en het (v)so nam het aandeel herstelde scholen nu ook af ten opzichte van 2023-2024. Toen was bij 73% respectievelijk 84% van de herstelonderzoeken het eindoordeel voldoende, in 2024-2025 was dat 60% respectievelijk 67% (Inspectie van het Onderwijs, 2026k).

In het mbo lijkt wel sprake van een positieve ontwikkeling. In 2024-2025 kreeg 84% van opleidingen bij het herstelonderzoek het eindoordeel voldoende, tegen 2 jaar geleden 73%.

1.1.4 Hoger onderwijs

In het ho beoordelen visitatiepanels de kwaliteit van opleidingen en instellingen. De vrijwillige instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) is een periodieke, externe en onafhankelijke beoordeling van de interne kwaliteitszorg van een instelling. 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. Zo nodig kan de NVAO voorwaarden opleggen. De inspectie heeft op grond van de Wet op het onderwijstoezicht de taak om periodiek onderzoek te doen naar het functioneren van het accreditatiestelsel.

Opleidingen in het ho voldoen aan de basiskwaliteit

Uit de NVAO-accreditaties blijkt dat ho-opleidingen voldoen aan de basiskwaliteit. In 2024 werden wel 13 accreditatiebesluiten (2,8%) met voorwaarden genomen voor verlening of behoud van de accreditatie. In 2024 nam de NVAO op basis van visitierapporten van universiteiten en hogescholen in totaal 463 accreditatiebesluiten. Het gaat om accreditaties van 409 bestaande en 54 nieuwe opleidingen (NVAO, 2025). In 2023 waren dat er meer: 464 bestaande en 87 nieuwe.

Accreditatiestelsel voldoet, eisen voor panelleden verduidelijkt

De inspectie deed onderzoek naar het accreditatiestelsel en concludeerde dat dit in de basis voldoet (Inspectie van het Onderwijs, 2024c). Wel noemden we enkele risico's. In reactie op deze risico's stelt het ministerie van OCW dat de NVAO de eisen voor de selectie en onafhankelijkheid van panelleden in 2024 heeft verduidelijkt en aangescherpt in het herziene accreditatiekader (OCW, 2025g). Daarmee moet de onafhankelijkheid van de beoordeling geborgd zijn, ondanks de perverse prikkel die uitgaat van de systematiek waarbij instellingen zelf de kosten van visitaties dragen. Wij benadrukken het belang van een oordeel dat gebaseerd is op een compleet beeld van de opleiding, inclusief alle locaties, varianten en trajecten.

Belang van dichten toezichtsgat

De inrichting van het stelsel met 2 toezichthouders voor het ho, namelijk de NVAO en de inspectie met ieder hun eigen verantwoordelijkheden, zorgt voor lacunes. Het toezichtsgat is daar een voorbeeld van (Inspectie van het Onderwijs, 2024c). Het betreft een risico voor de onderwijskwaliteit tussen accreditatiemomenten in waarbij geen regels worden overtreden. Buiten de accreditatiecyclus van 6 jaar hebben de NVAO en de inspectie geen bevoegdheid te reageren op signalen die gaan over de kwaliteit van het onderwijs. Om de onderwijskwaliteit voor alle studenten te borgen, moet dit toezichtsgat worden gedicht.

Geen verplichte instellingsaccreditatie

Het ministerie van OCW heeft besloten om geen verplichte instellingsaccreditatie in te voeren vanwege ontbrekende overtuigende noodzaak en de grote inspanningen die een dergelijke stelselwijziging vraagt. Tegelijkertijd bestaat de kans dat de doelen van meer eigenaarschap en minder ervaren lasten voor ho-instellingen ondersneeuwen. Daarom wordt ingezet op een doorontwikkeling van de huidige Instellingstoets kwaliteitszorg. De inspectie vindt het belangrijk dat het accreditatiestelsel – welke vorm het ook heeft – altijd voldoet aan kwaliteitsstandaarden die zijn opgenomen in het onderzoekskader van de inspectie (onafhankelijkheid, deskundigheid, betrouwbaarheid & validiteit, stimulerende werking, ervaren lasten, dekking en transparantie).

Opvolging advies onderbouwing beroepsvereisten nodig

Wij gaven het advies aan de NVAO om visitatiepanelen te verplichten expliciet te onderbouwen waarom een opleiding die gericht is op beroepsvereisten ook werkelijk aan die beroepsvereisten voldoet (Inspectie van het Onderwijs, 2024c). Dit advies behoeft

opvolging. Uit een inventarisatie naar de curricula van routes naar het leraarschap primair onderwijs bleek namelijk dat in sommige routes niet alle beroepsvereisten voor leraren – de bekwaamheidseisen - in de leerdoelen van de onderwijseenheden worden afgedekt (Bijlsma & Bosman, 2025). Ook concludeerden we in een onderzoek naar examencommissies dat het zou helpen om aan de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) expliciet toe te voegen dat examencommissies verplicht zijn te borgen dat het geheel van tentamens de eindkwalificaties dekt (Inspectie van het Onderwijs, 2025l).

Meeste examencommissies nemen hun verantwoordelijkheid

Examencommissies in het ho hebben de taak garant te staan voor de waarde van diploma's. Het functioneren van examencommissies is dan ook periodiek onderwerp van onderzoek door de inspectie. De meeste examencommissies geven op een voldoende wijze invulling aan hun verantwoordelijkheid om vast te stellen dat studenten bij het afstuderen voldoen aan de eindkwalificaties (Inspectie van het Onderwijs, 2025l). Zo benutten ze hun wettelijk instrumentarium om de kwaliteit van de toetsen te borgen, vaak in goed overleg met het opleidingsmanagement. Ook nemen de meeste examencommissies zorgvuldige beslissingen als het gaat om vrijstellingen en fraude. Ten opzichte van 2015 is er echter geen duidelijke vooruitgang op gebieden als de facilitering van examencommissies, de communicatie met examinatoren en de borging van de toetsing van alle eindkwalificaties. Er is vooral sprake van continuïteit. Ook leeft een beperkt deel van de ho-instellingen de WHW op een aantal onderdelen niet volledig na. Dit betreft: de samenstelling van de examencommissies, de facilitering van examencommissies door het (instellings)bestuur, het mandateren van taken aan het management en het niet inhoudelijk (maar slechts procedureel) borgen van het voldoen aan de eindkwalificaties. De inspectie vraagt alle besturen en directies in het bekostigd en niet-bekostigd ho om de naleving van de WHW op deze punten bij de eigen instelling te controleren.

Verbeteringen wenselijk bij implementatie onderwijsinnovaties

Verder evalueert slechts 80% van de examencommissies het eigen functioneren (Inspectie van het Onderwijs, 2025l). Dat kan beter. Ook zijn verbeteringen wenselijk als het gaat om de implementatie van onderwijsinnovaties. Sommige grote innovaties worden overhaast ingevoerd, zonder dat er voldoende tijd is genomen voor de professionalisering van docenten, voor het ontwikkelen van nieuwe borgingsinstrumenten van de examencommissie en zonder dat het volledige curriculum en toetsplan zijn doordacht. Dat brengt risico's voor de kwaliteit mee. We doen ook een oproep aan alle examencommissies en besturen om van elkaar te leren

als het gaat om de omgang met generatieve AI. Studenten hebben behoefte aan duidelijkheid over de spelregels rond het gebruik van generatieve AI bij toetsing en zij mogen verwachten dat hun opleiding aandacht besteedt aan de omgang met generatieve AI (zie ook hoofdstuk 7).

1.1.5 Specifieke onderwijsvormen en toezichtstaken

Blijvende uitdagingen voor de scholen en besturen in Caribisch Nederland

Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) telt 14 po-scholen en 3 vo-scholen. Op Bonaire wordt ook mbo aangeboden door 1 bekostigde en 1 niet-bekostigde instelling. Op Saba is er een niet-bekostigde erkende ho-instelling met een NVAO-geaccrediteerde medische opleiding. De context van het onderwijs in Caribisch Nederland zorgt blijvend voor specifieke uitdagingen (Inspectie van het Onderwijs, 2023b).

In principe voert de inspectie elke 2 jaar bij elke school een kwaliteitsonderzoek uit. In 2024-2025 voldeden 1 po-school op Saba en 1 po-school op Bonaire niet aan de basiskwaliteit. Voor vo geldt dat de school op Saba, de school op Sint Eustatius en de vmbo-school op Bonaire niet aan de basiskwaliteit voldeden. Bij de besturen van deze po- en vo-scholen is in 2025 is op alle eilanden vervolgtoezicht uitgevoerd. De resultaten van deze bestuursonderzoeken laten zien dat er grote uitdagingen liggen voor het intern toezicht, de sturing op kwaliteit en het financieel beheer. Een aantal besturen in Caribisch Nederland heeft aanvullende bekostiging van OCW gekregen.

Nederlands onderwijs in het buitenland: 6 scholen onvoldoende

De inspectie houdt toezicht op Nederlandse scholen in het buitenland die in aanmerking komen voor overheidssteuning via de Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland (NOB). Het gaat om ruim 150 leslocaties voor Nederlandse taal en cultuur, 20 dagscholen en 12 instellingen die afstandsonderwijs verzorgen. Ruim 11.000 leerlingen in meer dan 80 landen volgen dit onderwijs. In 2024 kregen 52 van deze scholen de waardering voldoende en 6 scholen de waardering onvoldoende. De 6 onvoldoende scholen kwamen onder verscherpt toezicht te staan. Een 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. De overige 5 opnieuw onderzochte scholen kregen de waardering voldoende. De helft van de 58 onderzochte scholen kreeg 1 of meer herstelopdrachten, vooral binnen de standaarden Zicht op ontwikkeling en begeleiding en Visie, ambities en doelen.

Taalonderwijs gaat goed op Europese scholen, maar het schort aan autonomie

Europese scholen bieden onderwijs aan in de moedertaal van de leerling. De belangrijkste doelgroep bestaat uit kinderen van ouders die voor Europese instellingen werken. Momenteel volgen 45.000 leerlingen onderwijs op een Europese school. De Europese scholen bereiden studenten voor op het Europees Baccalaureaat, een diploma dat toegang verleent tot alle Europese universiteiten. Elk Europees land stelt 2 inspecteurs aan voor de Europese scholen. Deze inspecteurs bewaken de onderwijskwaliteit en zijn ook verantwoordelijk voor de inhoud van het onderwijs. In dit kader is Nederland, in samenwerking met Vlaanderen, belast met het ontwikkelen van het curriculum en het opstellen van de examens voor de Nederlandse taal. Wat goed gaat, is het taalonderwijs. Bijna alle leerlingen zijn meertalig wanneer ze de school verlaten. Daarnaast bieden de Europese scholen veel begeleiding aan de leerlingen. Wel kunnen ze het gebruik van ict in het onderwijs vergroten en de leerlingen meer autonomie geven: de standaarden 'A variety of teaching and learning methods are employed appropriately by teachers' en 'Pupils develop the ability to assess their own work' scoren relatief laag.

Onderwijskwaliteit Eerste opvang anderstaligen over het algemeen voldoende

Voor leerlingen die vanuit het buitenland naar Nederland komen en die het Nederlands nog onvoldoende beheersen om regulier vo te volgen, is er de Eerste opvang anderstaligen (EOA). Er zijn ongeveer 100 EOA's in Nederland. Inspecteurs beoordeelden alle 12 in 2023-2024 onderzochte EOA's als voldoende. Uit de rapporten van de inspecteurs blijkt dat, uitgezonderd het onderdeel burgerschap, de standaarden Basisvaardigheden en Zicht op ontwikkeling en begeleiding vaak goed zijn uitgewerkt op EOA's. Net als reguliere scholen vinden EOA's het moeilijk om voor burgerschap een curriculum op te stellen dat afgestemd is op de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Bijna alle onderzochte EOA's kregen een herstelopdracht voor burgerschap.

Uit de rapporten blijkt ook dat de EOA's de leerlingen vanaf het moment van aanmelden goed in beeld hebben. Er is altijd sprake van een intake, waarbij ze onder meer het taalniveau van de leerlingen in kaart brengen. Op basis daarvan bepalen ze het verwachte uitstroomniveau dat weer de basis vormt voor het onderwijsaanbod. De EOA's volgen de ontwikkeling van de leerlingen met methodeonafhankelijke toetsen. De begeleidingsstructuur is bij veel van de EOA's op orde. Wel verschilt de intensiteit van de begeleiding en de manier waarop leerlingen begeleiding krijgen toegewezen.

In de rapporten is ook te lezen dat de meeste leraren een stimulerend leerklimaat creëren. De lessen laten duidelijke uitleg en oefening zien. Veel klassen zijn ingedeeld op taalniveau, maar ook daarbinnen zijn er niveauverschillen tussen leerlingen. Leraren gaan daaraan nogal eens voorbij. Tot slot monitoren alle onderzochte EOA's jaarlijks de veiligheid op de school. Vanwege de taligheid van vragenlijsten doen ze dit niet altijd met een regulier, gestandaardiseerd instrument. Sommige EOA's lossen dit op door met leerlingen in gesprek te gaan.

Kwaliteit onderwijsroutes inburgering positief

Nieuwkomers van 18 jaar of ouder met een asielstatus hebben een inburgeringsplicht. Om hieraan te voldoen kunnen zij de onderwijsroute volgen, die bestaat uit taalschakeltrajecten. Deze trajecten leiden op tot instroom in het reguliere mbo of ho. In 2025 rapporteerden we dat het beeld van de onderwijskwaliteit positief is (Inspectie van het Onderwijs, 2025b). Herstelopdrachten hadden vooral betrekking op de standaard Aanbod omdat bij het vak leervaardigheden de ontwikkeling niet (voldoende) werd aangetoond en de aansluiting op de eindtermen beter kon. We stellen nu vast dat herstelopdrachten goed worden opgepakt. Dat leidt tot een betere invulling van de standaard Aanbod.

De groei van het aanbod aan taalschakeltrajecten stagneert. Medio 2025 hadden 34 onderwijsinstellingen een diploma-erkenning voor de taalschakeltrajecten. Daarbij valt de ongelijke spreiding over Nederland op. De regio's Oost-Brabant, Limburg, Drenthe, Friesland en Groningen zijn ondervertegenwoordigd. Ook is er een landelijke ondervertegenwoordiging van onderwijsinstellingen die de taalschakeltrajecten aanbieden voor instroom in het ho. In totaal zijn er 5 instellingen in het hoger beroepsonderwijs (hbo), 3 instellingen in het wetenschappelijk onderwijs (wo) en 5 instellingen die zowel de mbo-, hbo- als wo-taalschakeltrajecten aanbieden.

De meeste initiatieven voor nieuwe scholen krijgen een positief advies

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 wordt tot het stelsel. Het aantal positieve adviezen ligt hoger dan het aantal negatieve adviezen. In 2024-2025 ontving de inspectie 33 aanvragen voor nieuwe scholen. Bij 19 verzoeken betrof het de start of verzelfstandiging van een po-school. In het vo ging het om 14 verzoeken. Dat is een verdubbeling ten opzichte





van eerdere jaren. De inspectie gaf bij alle initiatieven voor een po-school een positief advies. In het vo kregen er 12 een positief en 2 een negatief advies. Bij 1 initiatief vanwege tekortkomingen in het leerstofaanbod en bij 1 omdat de aanvraag niet voldeed aan de wettelijke eisen ten aanzien van burgerschap.

Bijna 30% van de nieuw opgerichte po-scholen in 2025 onvoldoende of zeer zwak

In het kader van de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen voerde de inspectie in 2025 een kwaliteitsonderzoek uit bij alle nieuwe scholen die op 1 augustus 2024 waren gestart. We beoordeelden 22 van de 30 scholen (17 po en 5 vo) als voldoende. Het oordeel onvoldoende kregen 6 po-scholen en 1 vo-school en 1 po-school werd als zeer zwak beoordeeld. In 2025 is bijna 30% van de nieuwe po-scholen onvoldoende of zeer zwak. In 2024 waren dat er minder: toen voldeed 16% van de nieuwe po-scholen niet aan de basiskwaliteit. Deze scholen hebben in 2025 een herstelonderzoek gehad. Al deze scholen beoordeelden we als voldoende. 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.

Onderschatting in het mbo van de hoge eisen aan een nieuwe instelling

In schooljaar 2024-2025 ontving de inspectie 29 aanvragen voor het starten van een nieuwe niet-bekostigde mbo-instelling. 14 van deze instellingen deden die aanvraag voor de eerste keer. 3 van de 29 aanvragen waren van bestaande instellingen die een doorstart maken onder een nieuw bestuur en daardoor een aanvraag nieuwe instelling moesten doen. De populairste sectoren om een instelling in te beginnen zijn zorg en welzijn (15 van 29) en beveiliging (8 van 29). Van de 29 instellingen kregen er 9 een positief advies en 20 een negatief advies. Initiatiefnemers in het mbo onderschatten nogal eens de hoge eisen die aan een nieuwe instelling gesteld worden. Het vergt veel meer dan vakmanschap en motivatie.

College voor Toetsen en Examens voldoet aan wettelijke taken

Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) heeft als taak om de kwaliteit van examens en toetsen te waarborgen. Het gaat dan om de doorstroomtoets in het po en so, het centraal examen en het staatsexamen in het vo en vso en de centrale examens voor het mbo. De inspectie houdt toezicht op het CvTE. Dit houdt in dat we jaarlijks een risicoanalyse doen en driejaarlijks een onderzoek naar de kwaliteitsborging. In 2025 voerden we de jaarlijkse risicoanalyse uit. Hierbij voeren we een gesprek met het CvTE op basis van informatie uit het

jaarverslag en eventueel bij ons binnengekomen signalen over mogelijke risico's en hoe het CvTE hiermee omgaat. Onze conclusie was dat het CvTE heeft voldaan aan zijn wettelijke taken en dat er geen indicaties zijn dat de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken onvoldoende is. Ook zijn er geen aanwijzingen dat de kwaliteit van het functioneren van het CvTE onvoldoende is.

1.2 Kwaliteit van besturen

De inspectie doet ook onderzoek naar de kwaliteit van schoolbesturen in het funderend onderwijs en het mbo. Bestuursonderzoek 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. Het eindoordeel is voldoende als alle kwaliteitszorgstandaarden voldoende zijn beoordeeld en onvoldoende als ten minste een van de kwaliteitszorgstandaarden onvoldoende is. Binnen deze standaarden onderzoeken we ook het financiële beleid van besturen. Hierover schrijven we in hoofdstuk 2.

1.2.1 Bestuursonderzoek in funderend onderwijs en mbo

Ruim een kwart tot een vijfde van de onderzochte besturen onvoldoende

Ongeveer een kwart tot een vijfde van de onderzochte besturen in het funderend onderwijs en het mbo (bekostigd en niet-bekostigd) kreeg de afgelopen 4 schooljaren het oordeel onvoldoende (tabel 1.2.1a). Vaker in po en vo dan in (v)so en mbo. De bestuurlijke onderzoeken worden na corona vaker risicogericht (en niet periodiek) uitgevoerd. Daarom is niet vast te stellen hoe de bestuurlijke kwaliteit zich ontwikkelt. Mede daarom begint de inspectie vanaf 2026 opnieuw met periodiek bestuursonderzoek. Hoe dan ook, aangezien besturen verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen, is het aantal besturen dat de kwaliteitszorg niet op orde heeft te hoog. Zeker bij die besturen waar we alle 3 kwaliteitszorgstandaarden als onvoldoende beoordeelden. Dat was de afgelopen 4 schooljaren bij 40 besturen het geval (Inspectie van het Onderwijs, 2026k).

Tabel 1.2.1a Eindoordelen bij bestuursonderzoek en herstelonderzoek naar besturen in het funderend onderwijs en het (niet)-bekostigd mbo in de schooljaren 2021-2022 tot en met 2024-2025 (in aantallen)

	Bestuursonderzoek				Herstelonderzoek			
	Po	(V)so	Vo	Mbo	Po	(V)so	Vo	Mbo
Goed	26	6	1	8	1	1	0	0
Voldoende	236	24	64	73	81	16	28	21
Onvoldoende	95	9	25	18	16	3	10	6
Totaal	357	39	90	99	98	20	38	27

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026k)

Na hersteltermijn niet altijd volledig herstel

Besturen krijgen na een oordeel onvoldoende – evenals scholen en opleidingen – meestal een hersteltermijn van een jaar. Bij ongeveer een vijfde van de herstelonderzoeken blijft de kwaliteitszorg opnieuw onvoldoende. De afgelopen 4 schooljaren herstelden besturen in het (v)so zich het vaakst en die in het vo het minst vaak. Bij herhaald onvoldoende kan de inspectie een financiële sanctie opleggen.

1.2.2 Bestuursonderzoek bij samenwerkingsverbanden

Bij (besturen van) samenwerkingsverbanden voert de inspectie periodiek onderzoek uit. We onderzoeken 2 kwaliteitsgebieden: Realisatie passend onderwijs en Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Bij elk van deze kwaliteitsgebieden beoordelen we 3 individuele standaarden. Op basis van beslisregels waarin alle 6 standaarden een rol spelen, geven inspecteurs een eindoordeel en in geval van tekortkomingen herstelopdrachten.

Tussen 2016 en 2021 voerden we bij elk samenwerkingsverband een bestuurlijk onderzoek uit met het Onderzoekskader 2017. In 2022 is een tweede toezichtcyclus van 4 jaren gestart. Eind 2025 is bij bijna alle samenwerkingsverbanden minimaal 2 keer de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken in kaart gebracht en beoordeeld. Zodoende kunnen we terugkijken op het functioneren van samenwerkingsverbanden in de afgelopen 10 jaar.

Een kwart (po) tot een derde (vo) van de samenwerkingsverbanden onvoldoende

Tijdens de tweede vierjaarlijkse cyclus (2022-2025) vond bij 132 samenwerkingsverbanden een bestuursonderzoek plaats. Ongeveer een kwart (po) tot een derde (vo) van deze samenwerkingsverbanden kreeg het eindoordeel onvoldoende. Inspecteurs gaven 92 keer het eindoordeel voldoende (87) of de waardering goed (5) (tabel 1.2.2a) (Inspectie van het Onderwijs, 2026k). Zij realiseren hun wettelijke taken en zorgen voor de borging daarvan. Dit betekent nog niet dat de leerlingen in die regio's altijd het best passende onderwijs ontvangen. Het geeft alleen aan dat er binnen die regio's voorzieningen aanwezig zijn om leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, passend onderwijs te bieden. Het is aan scholen en schoolbesturen om ervoor te zorgen dat leerlingen de juiste ondersteuning daadwerkelijk krijgen.

In sommige regio's te weinig voorzieningen voor extra ondersteuning

Bij samenwerkingsverbanden die een onvoldoende als eindoordeel kregen, stelden we vooral tekortkomingen vast bij de standaarden Uitvoering en kwaliteitscultuur en Evaluatie, verantwoording en dialoog (tabel 1.2.2a). Bij 16 van de 40 onvoldoende samenwerkingsverbanden waren er tekortkomingen in het dekkend netwerk, vaker in het vo (11) dan in het po (5) (Inspectie van het Onderwijs, 2026k). In deze regio's zijn er te weinig

voorzieningen voor extra ondersteuning aanwezig. Soms zijn er onvoldoende plaatsen of voorzieningen voor extra ondersteuning in verschillende leerjaren en schoolsoorten, soms ontbreekt een aanbod voor een specifieke doelgroep. Ook kan het zijn dat leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring van het samenwerkingsverband niet (direct) terecht kunnen op een school voor gespecialiseerd onderwijs.

Bijna de helft langdurig voldoende of goed

Nu de kwaliteit bij (bijna) alle samenwerkingsverbanden minimaal 2 keer is beoordeeld, kunnen we een beeld schetsen van ontwikkelingen in de tijd. Er zijn 58 samenwerkingsverbanden (44%) die in de tweede cyclus als eindoordeel een voldoende of de waardering goed kregen én die ook in de eerste cyclus voor elke standaard ten minste het oordeel voldoende kregen. Dit zijn de samenwerkingsverbanden die door de jaren heen minimaal voldoen aan de basiskwaliteit. Er zijn meer samenwerkingsverbanden in het po (50%) dan in het vo (38%) die in beide periodes voor elke standaard minstens een voldoende kregen. Van de 40 samenwerkingsverbanden die in de tweede periode een onvoldoende kregen voor ten minste 1 standaard, waren er 18 waarbij dit tijdens de eerste cyclus ook al het geval was (Inspectie van het Onderwijs, 2026k). Het gaat hier om 14% van de samenwerkingsverbanden. Zij hebben langdurig moeite om te kwaliteit op orde te brengen en te houden.

Tabel 1.2.2a Eindoordelen en oordelen per standaard bij vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen van samenwerkingsverbanden po en vo in de periode 2022-2025 (in aantallen)

	Po			Vo		
	Onvoldoende	Voldoende	Goed	Onvoldoende	Voldoende	Goed
Dekkend netwerk van voorzieningen	5	51	10	11	50	5
Regionale samenwerking	0	47	19	0	51	15
Advisering en beoordeling toelaatbaarheid	0	55	11	1	59	6
Visie, ambitie en doelen	4	56	6	10	50	6
Uitvoering en kwaliteitscultuur	11	44	11	14	46	6
Evaluatie, verantwoording en dialoog	9	55	2	16	50	0
Eindoordelen	17	45	4	23	42	1

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026k)

Bijna 80% herstelt, maar herstel van tekortkomingen gaat moeizamer

Als een samenwerkingsverband als onvoldoende beoordeeld is, voeren we – meestal na een jaar – een herstelonderzoek uit. Bijna 80% van de samenwerkingsverbanden waar in de afgelopen 10 jaar een herstelonderzoek plaatsvond, voldeed bij dat onderzoek weer aan de basiskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2026k). Specifiek voor het dekkend netwerk geldt dat samenwerkingsverbanden die hierin in de eerste periode tekortkomingen hadden deze allemaal hadden opgelost bij het herstelonderzoek. In de tweede cyclus slaagden niet alle samenwerkingsverbanden daarin. Inspecteurs signaleerden wel verbeteringen, bijvoorbeeld dat er meer of andere voorzieningen werden ingericht, maar het geheel van voorzieningen bleek nog niet helemaal dekkend. Er blijven leerlingen verstoken van een passende onderwijsplek. Ondanks de inspanningen van het samenwerkingsverband en de aangesloten schoolbesturen lijkt het meer tijd te kosten dan voorheen om te zorgen voor een dekkend netwerk van voorzieningen. Ook tekortkomingen op het gebied van de kwaliteitszorg en de verantwoording worden vaak niet in 1 keer hersteld. Samenwerkingsverbanden met meerdere onvoldoende standaarden herstellen vaak wel een deel van de tekortkomingen, maar niet altijd allemaal. Ze richten bijvoorbeeld wel een stelsel van kwaliteitszorg in, maar voeren dat nog onvoldoende (volledig) uit.

Samenwerkingsverbanden vaker voldoende na geïntensiveerd toezicht

Onder de 132 samenwerkingsverbanden waar in de periode 2022-2025 een onderzoek plaatsvond, waren er 39 die in de eerste periode een herstelonderzoek hadden gekregen vanwege tekortkomingen. Tijdens het onderzoek in de periode 2022-2025 kregen 28 van deze samenwerkingsverbanden (72%) voor alle standaarden minstens het oordeel voldoende. Voor de samenwerkingsverbanden waar het toezicht niet eerder geïntensiveerd werd, lag dit lager, namelijk op 69% (Inspectie van het Onderwijs, 2026k). Onder vo-samenwerkingsverbanden lijkt de herstelkracht wat groter dan bij samenwerkingsverbanden in het po. Tegelijk zijn de resultaten van samenwerkingsverbanden in het po die niet eerder een herstelonderzoek kregen, beter dan die van vergelijkbare samenwerkingsverbanden in het vo.





X11

X8

X6

X4



HOOFDSTUK 2

Financieel beheer

Hoofdlijnen	32
2.1 Financieel toezicht op besturen	34
2.2 Financiële situatie in het onderwijs	38

Hoofdpijnen

Voldoende financiën zijn een randvoorwaarde voor goed onderwijs. Zonder geld is onderwijs niet mogelijk. Een goede en doelmatige besteding van de financiële middelen is belangrijk om de beoogde onderwijsdoelen te behalen. Besturen van scholen en instellingen hebben daarom financieel beheer onlosmakelijk in hun takenpakket.

Financiële situatie stabiel

De jaarcijfers van 2024 tonen dat de onderwijssector als geheel in dat jaar nog steeds financieel gezond was. Op totaalniveau per sector was sprake van een overwegend stabiele liquiditeit en solvabiliteit. In 2025 stond een zeer klein aantal besturen onder verscherpt financieel toezicht. Vooral kleine en nieuwe besturen (ook vaak klein) lopen verhoogd risico op het vlak van financiële continuïteit. In de komende jaren komen de financiën in het onderwijs mogelijk onder druk door aangekondigde bezuinigingen (door het vorige kabinet) en de voorspelde daling van het aantal leerlingen en studenten. De extra middelen vanuit het Nationaal Programma Onderwijs zijn gaandeweg besteed.

Er is op dit moment geen directe bedreiging voor de continuïteit van universiteiten, ondanks de in 2024 aangekondigde structurele bezuinigingen. Wel zorgen deze bezuinigingen – als deze gelet op het nieuwe coalitieakkoord onverhoopt doorgaan – voor financiële druk, waardoor instellingen voor hoger onderwijs (ho) gedwongen worden moeilijke strategische keuzes te maken die gevolgen hebben voor studenten, personeel en opleidingen. Met jaarlijkse continuïteitsanalyses houdt de inspectie de financiële ontwikkelingen in alle sectoren nauwlettend in de gaten.

Beleidsrijk begroten krachtig instrument bij doelmatig besteden

Beleidsrijk begroten is een goed hulpmiddel bij het doelmatig besteden van het onderwijsgeld. Bovendien kan de intern toezichthouder de beleidsrijke begroting gebruiken in haar toezicht op de doelmatige bestedingen. Bij beleidsrijk begroten bestaat er een samenhang tussen de doelen die een bestuur wil bereiken en de middelen die

daarvoor nodig zijn. De meeste besturen geven aan beleidsrijk te begroten, maar dit proces is vaak niet goed verankerd binnen de organisatie. Een aantal factoren is van invloed op de uitvoering van beleidsrijk begroten: een gezamenlijke aanpak, de aanwezige kennis binnen besturen en de beschikbare ondersteuning.

Tijdelijke middelen waardevol maar structureel effect onzeker

Het totaal aan mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen nam verder af in het verslagjaar 2024. Deze daling wijst erop dat de tijdelijke middelen die het onderwijs de afgelopen jaren ontving, grotendeels zijn besteed. Aan de ene kant zien besturen tijdelijke gelden als waardevol voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Aan de andere kant betwijfelen ze of subsidies daadwerkelijke structurele verbeteringen mogelijk maken.

Bovenmatig eigen vermogen onevenredig verdeeld

Elk bestuur heeft reserves nodig als risicobuffer om negatieve financiële klappen op te vangen. Besturen bepalen in principe zelf de wenselijke hoogte van de reserves, afgestemd op de specifieke risico's waar het bestuur mee te maken heeft. Een goed werkend risicomanagementsysteem draagt hieraan bij, maar is niet bij alle besturen aanwezig. Ook de signaleringswaarde voor mogelijk publiek eigen vermogen geeft een aanknopingspunt bij het bepalen van de reservehoogte, zeker in het gesprek met de medezeggenschapsraad en de interne toezichthouder. Het totale bedrag aan mogelijk bovenmatig eigen vermogen is overigens niet evenredig verdeeld over de besturen. De helft hiervan is in handen van 7% van de besturen in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo). In het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) is dit 13%.

Nieuwe schoolbesturen financieel kwetsbaar

Nieuwe schoolbesturen zijn in de eerste jaren financieel kwetsbaar. Met name kleine, startende besturen beschikken dan nog over onvoldoende financiële buffers, terwijl zij vanaf de start worden geconfronteerd met vaste lasten, onzekerheden in leerlingaantallen en achterlopende bekostiging. Dit vertaalt zich in onvoldoende solvabiliteit en liquiditeit, ook al is de exploitatie doorgaans positief. De combinatie van complexe opstartopgaven

en een bekostigingssystematiek die onvoldoende aansluit bij de groeifase, vergroot het risico op financiële spanning. Zonder realistische meerjarenramingen, tijdige bekostiging en een goed ingerichte governance blijven nieuwe besturen daardoor kwetsbaar met mogelijke gevolgen voor de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs.

Het financiële toezicht

Financiële continuïteit, rechtmatigheid en doelmatigheid zijn de 3 pijlers van het financiële toezicht. Dit toezicht richt zich op besturen en op het stelsel. Het toezicht op besturen houdt in dat de inspectie onderzoeken doet waarbij we het financieel beheer van besturen onder de loep nemen. We maken ook analyses van de jaarcijfers van besturen om na te gaan of er financiële risico's zijn die de voortgang (continuïteit) van het onderwijs in gevaar kunnen brengen. Als we dat signaleren, dan kunnen we besluiten de instelling onder aangepast financieel toezicht te plaatsen. Het toezicht op het stelsel omvat thema-onderzoeken en toezicht op de kwaliteit van het werk van de accountants. In een thema-onderzoek besteden we aandacht aan een thema dat extra aandacht vraagt, zoals beleidsrijk begroten, of aan een specifieke doelgroep, zoals de sector hoger onderwijs (ho).

Aanbevelingen

Al een aantal jaar vragen we besturen beleidsrijk te begroten. Beleidsrijk begroten betekent dat onderwijskundige doelen bepalend zijn bij het maken van de financiële keuzes. Dat beschikbare middelen direct worden gekoppeld aan strategische doelen, zodat besturen financieel kunnen sturen op onderwijskwaliteit. Daarnaast helpt de beleidsrijke begroting de intern toezichthouders bij het toezicht op de doelmatige besteding van het onderwijsgeld, een taak waar zij veel herstelopdrachten voor krijgen. Onze oproep om beleidsrijk te begroten geldt onverminderd en we maken hem hier concreter.



Besturen: neem de strategische onderwijskundige doelen als uitgangspunt bij het maken van de jaarbegroting en de meerjarenbegroting. Stel vast waaraan middelen moeten worden toegekend om de gestelde doelen te bereiken. Ook incidentele middelen kunnen hiervoor worden ingezet. Vergeet niet in de begroting aan te geven hoe de bestedingen aan personeel samenhangen met het behalen van de doelen. En betrek structureel alle belanghebbenden, om beleidsrijk begroten beter in de organisatie te verankeren.



Besturen: zorg voor een actueel beeld van inkomsten en uitgaven om verrassingen te voorkomen en adequaat te reageren als zich wél verrassingen voordoen. Tegenvallers die eerder in beeld komen, kunnen eerder worden opgevangen. Onverwacht ontvangen incidentele middelen krijgen eerder een geschikte bestemming als plannen zich over meerdere jaren uitstrekken.



2.1 Financieel toezicht op besturen

2.1.1 Herstelopdrachten

122 financiële herstell opdrachten

In schooljaar 2024-2025 gaf de inspectie 122 herstell opdrachten die betrekking hebben op de financiën en de financiële verantwoording (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Deze herstell opdrachten waren voor schoolbesturen, besturen van samenwerkingsverbanden en toezichthouders in het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo).

65% van alle herstell opdrachten voor de interne toezichthouder

De intern toezichthouder heeft een belangrijke rol in het ondersteunen en adviseren van het bestuur. Daarnaast houdt hij toezicht op de doelmatige en rechtmatige besteding van de rijksmiddelen door het bestuur. In een eigen paragraaf in het jaarverslag moet de intern toezichthouder verantwoording afleggen over de wijze waarop hij deze taken vervult. Inspecteurs gaven op 2 onderwerpen herstell opdrachten aan de intern toezichthouders. Het eerste was het ontbreken van de resultaten van het handelen van de interne toezichthouder en hoe hij het bestuur ondersteunde en/of adviseerde (43 keer) (tabel 2.1.1a). Het tweede type herstell opdracht werd 36 keer gegeven en had betrekking op de verantwoording over het toezicht op de doelmatige besteding van de rijksmiddelen (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). In totaal was twee derde van de financiële herstell opdrachten gericht aan de interne toezichthouder.

Tabel 2.1.1a Aantal herstelopdrachten over financiën en financiële verantwoording in schooljaar 2024-2025

	Po	Vo	Samenwerkingsverbanden
Verslag intern toezichthouder (resultaten, ondersteuning/advisering)	14	2	27
Intern toezichthouder over doelmatige besteding	15	1	20
Aanwezigheid en werking risicobeheersingssysteem	14	1	9
Risico's en passende beheersmaatregelen	3	0	2
Rechtmatigheidsissue	6	0	0
Overige verantwoordingsvereisten	3	0	5

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026j)

2.1.2 Samenwerking onderwijs en kinderopvang

Samenwerking onderwijs en kinderopvang wijdverbreid

Tijdens de onderzoeken bij besturen merken inspecteurs dat besturen steeds vaker samenwerken met kinderopvangorganisaties. Ook komen zij intensievere samenwerkingsvormen tegen, zoals een integraal kindcentrum (IKC). Sommige gemeenten stimuleren dit actief door bijvoorbeeld in nieuwe wijken te streven naar de realisatie van een IKC (Andersson Effers Felix & DUO Onderwijsonderzoek en Advies, 2025). Samenwerking tussen kinderopvangorganisaties en basisscholen is wijdverbreid en stabiel. Ongeveer 85% van de basisscholen werkt samen met 1 of meerdere kinderopvangorganisaties. De samenwerking richt zich vooral op gedeelde huisvesting en de afstemming van pedagogische en organisatorische processen. Bij een beperkt deel van de scholen (8%) is sprake van een integrale samenwerking onder dezelfde vlag.

Onrechtmatige bestedingen door onvoldoende scheiding middelen

Deze samenwerkingen kunnen risico's met zich meebrengen op het gebied van financiële rechtmatigheid. Door ruimtes, personeel of andere middelen te delen met kinderopvangorganisaties, kan publiek geld weglekken naar private partijen. Onvolledige kostenverrekening of een onvoldoende strikte scheiding tussen publieke en private gelden kan namelijk leiden tot onrechtmatige besteding van rijksmiddelen. Tijdens de onderzoeken in schooljaar 2024-2025 constateerden inspecteurs 6 keer een probleem met de rechtmatigheid van de bestedingen van de rijksmiddelen in samenwerkingen. Dit kwam 5 keer doordat financiële middelen tussen onderwijs en opvang onvoldoende

gescheiden waren. Het ging 1 keer om onderwijs aan peuters dat betaald werd vanuit de rijksmiddelen. Besturen moeten zorgen dat de financiële kant van buitenschoolse opvang op school gescheiden is van de onderwijsgelden. Dit omvat het op juiste wijze doorbelasten van de kosten vanuit onderwijsorganisaties naar opvangorganisaties, bijvoorbeeld de kosten van huisvesting of van vrijwilligers. In de financiële administratie moeten onderwijs en buitenschoolse opvang duidelijk gescheiden zijn. Ook mag er geen geldlening verstrekt worden vanuit de onderwijsmiddelen.

2.1.3 Aangepast financieel toezicht

Als inspecteurs signaleren dat de financiële continuïteit van een onderwijsinstelling binnen afzienbare tijd in gevaar komt, kan de inspectie de instelling onder aangepast financieel toezicht plaatsen. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer een instelling op korte termijn niet meer aan haar betalingsverplichtingen kan voldoen. Of wanneer een instelling al langere tijd structurele verliezen lijdt en onvoldoende reserves heeft om deze tekorten op te vangen. In zo'n situatie vragen we het bestuur om een concreet herstelplan op te stellen en houden we de financiële positie van de instelling nauwlettend in de gaten.

8 besturen onder aangepast financieel toezicht

Op 1 augustus 2025 stonden 8 besturen onder aangepast financieel toezicht. Dit is 1 bestuur minder dan een jaar eerder. Het gaat om 4 besturen in het po, 2 in het vo en 2 in het hoger beroepsonderwijs (hbo). In 2025 plaatsten we 2 besturen (1 in het po en 1 in het hbo) nieuw onder aangepast financieel toezicht. Bij deze besturen zagen we betalingsproblemen ontstaan op zeer korte termijn. Bij 3 besturen stopte juist het aangepast financieel toezicht. Door maatregelen, zoals verbeteringen in de planning- en controlcyclus, versterkte 1 hbo-bestuur de financiële positie. De andere 2 po-besturen fuseerden met een ander bestuur.

Meeste besturen met financiële problemen zijn relatief klein

Vooral kleine besturen hebben financiële problemen. In het funderend onderwijs zijn 5 van de 6 besturen die onder aangepast financieel toezicht staan eenpitters (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Dit zijn scholen die op zichzelf staan en geen deel uitmaken van een groter bestuur, waardoor ze (financieel) kwetsbaarder kunnen zijn (zie ook paragraaf 2.2.1). Ook de 2 hbo-besturen die nu onder aangepast financieel toezicht staan, zijn relatief klein vergeleken met de andere hbo-besturen.

Bij financiële problemen soms ook de onderwijskwaliteit niet op orde

In het funderend onderwijs beoordeelden inspecteurs bij 4 van de 6 besturen die onder aangepast financieel toezicht staan, op minstens één van hun scholen school ook de onderwijskwaliteit als onvoldoende of zeer zwak (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). De combinatie van financiële tekorten en onderwijskundige tekortkomingen maakt herstel voor deze besturen extra moeilijk.

2.1.4 Nieuwe besturen

Financiële risico's bij nieuwe besturen, inkomsten meestal wel voldoende

In 2024 zijn 6 nieuwe schoolbesturen opgericht (2 po; 4 vo). In 2023 ging het om 4 nieuwe besturen (3 po; 1 vo). Bij een aanzienlijk deel van deze 10 nieuwe besturen, waarvan er 8 eenpitters zijn, zijn er financiële risico's. Bij 6 van de 10 besturen lag de solvabiliteit in 2024 onder de signaleringswaarde (zie paragraaf 2.2.1) (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Van deze besturen hadden er 3 zelfs een negatief eigen vermogen, wat wijst op een zeer kwetsbare financiële positie (negatieve solvabiliteit). Bij 5 van de 10 besturen lag de liquiditeit onder de signaleringswaarde.

De rentabiliteit is bij de meeste besturen wel positief; slechts 2 besturen boekten een negatief resultaat. Deze 2 besturen hebben overigens wel een negatief eigen vermogen. Dit laat zien dat hoewel de inkomsten doorgaans voldoende zijn, de beperkte financiële buffers en kwetsbare solvabiliteit of liquiditeit deze besturen gevoelig maken voor financiële tegenvallers.

Ontwikkeling 1 jaar na start geeft gemengd beeld

Voor de 4 besturen die in 2023 werden opgericht, laat de ontwikkeling in het eerste jaar een gemengd beeld zien. 2 besturen begonnen met een negatief eigen vermogen; bij 1 nam het eigen vermogen in 2024 verder af en bij het andere bestuur ontbreken de cijfers om de ontwikkeling in 2024 te beoordelen (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). De overige 2 besturen startten met een positief eigen vermogen, dat in 2024 verder verbeterde. Bij 3 van de 4 besturen lagen de solvabiliteit en de liquiditeit bij de start onder de signaleringswaarden, terwijl 1 bestuur startte met beide kengetallen boven de signaleringswaarden. In 2024 slaagde nog een bestuur hierin, maar een ander bestuur bleef ook na 1 jaar onder de signaleringswaarden. Van het vierde bestuur ontbreken recente cijfers, waardoor de ontwikkeling niet kan worden vastgesteld.

Uitdagingen en risico's bij de opstart van een nieuw bestuur

Uit gesprekken van inspecteurs met nieuwe besturen blijkt dat de opstartfase gepaard kan gaan met organisatorische, financiële en bestuurlijke uitdagingen. Deze uitdagingen zijn niet altijd afzonderlijk problematisch, maar kunnen elkaar wel versterken en daarmee een risico vormen voor de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs. De uitdagingen zijn volgens de nieuwe besturen:

- Beperkte ervaring en kennisopbouw: nieuwe besturen starten soms met weinig ervaring. Bestuurders moeten dan in korte tijd kennis opdoen over bekostiging, financiële verantwoording, governance-eisen en toezichtrelaties. Dit kost tijd en capaciteit. Het risico bestaat dat zij regels onvolledig naleven of dat zij belangrijke signalen te laat herkennen.
- Kwetsbare financiële positie: de financiële positie is in de beginfase vaak kwetsbaar. Er is meestal nog geen financiële buffer opgebouwd. Tegenvallers in leerlingaantallen, vertraging in bekostiging of onvoorziene kosten kunnen daardoor leiden tot liquiditeitsproblemen. Meerjarenbegrotingen en -balansen zijn niet altijd realistisch of volledig uitgewerkt, wat het risico vergroot op financiële tekorten.
- Onzekerheid over leerlingaantallen: leerlingprognoses zijn in de praktijk lastig te maken. Optimistische aannames kunnen leiden tot te hoge uitgaven, terwijl tegenvallende instroom direct gevolgen heeft voor de bekostiging. Deze onzekerheid maakt het moeilijk om verantwoord langetermijnbeleid te voeren.
- Inrichting van governance en toezicht: het op orde brengen van de governance vraagt aandacht en tijd. De rolverdeling tussen bestuur en intern toezicht is niet altijd direct helder of goed uitgewerkt. Dit kan leiden tot onvoldoende tegenkracht, beperkte strategische sturing of juist te veel operationele bemoeienis.
- Startbekostiging: besturen zeggen dat de startbekostiging vaak te laat beschikbaar komt en ontoereikend is. Hierdoor is er in het eerste jaar te beperkt ruimte om de organisatie goed op te kunnen bouwen. Meerdere besturen ervaren de startbekostiging als structureel te laag, zeker in verhouding tot de kosten die gemaakt moeten worden vóór en tijdens het eerste schooljaar. In enkele gevallen is vanuit de gemeente aanvullende financiering ontvangen. Inspecteurs signaleren overigens dat de middelen niet altijd effectief zijn ingezet.
- Achterlopende groeibekostiging: besturen geven aan dat de groeibekostiging per definitie achterloopt, omdat het voorafgaande jaar als referentiepunt wordt genomen. Wanneer dat referentiejaar geen of zeer beperkte leerlingaantallen kent, sluit de

formule volgens besturen onvoldoende aan bij de feitelijke groei. In de praktijk betekent dit dat bekostiging maanden achterloopt op de daadwerkelijke groei van het aantal leerlingen. De liquiditeit komt onder druk te staan, en dat is lastig op te vangen omdat financiële buffers nog ontbreken.

2.1.5 Beleidsrijk begroten

Thema-onderzoek beleidsrijk begroten

De inspectie voerde in 2025 een thema-onderzoek uit, met als onderwerp beleidsrijk begroten. Bij beleidsrijk begroten staan de inhoudelijke doelstellingen voor onderwijs centraal in de begroting. Dit betekent dat onderwijskundige doelen de financiële keuzes bepalen. Door beschikbare middelen direct te koppelen aan strategische doelen, kunnen besturen financieel sturen op het behouden en verbeteren van onderwijskwaliteit. Een representatieve groep besturen in het po, vo, (v)so en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) vulde een vragenlijst in. Met deze vragenlijst wilde de inspectie nagaan wat maakt dat besturen beleidsrijk begroten. Een klankbordgroep met bestuurders hielp vervolgens om de uitkomsten van de vragenlijst te duiden. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs (2026h).

Besturen vinden beleidsrijk begroten wenselijk

Vrijwel alle besturen (95%) vinden beleidsrijk begroten wenselijk. De meest genoemde reden is dat het hen helpt bij het behalen van de strategische doelen, bij de doelmatige besteding van middelen en het maken van beleidskeuzes. Ook draagt het bij aan een goede verantwoording over de bestedingen. Besturen vinden dat beleidsrijk begroten positief bijdraagt aan de (financiële) sturing. Het zorgt voor een duidelijke richting binnen de organisatie, waardoor ook de betrokkenheid en het professioneel eigenaarschap in alle lagen van de organisatie bij het realiseren van de doelen wordt vergroot (Inspectie van het Onderwijs, 2026h).

Proces niet altijd verankerd in de organisatie

Bijna alle besturen (98%) geven aan gedeeltelijk of volledig beleidsrijk te begroten. In het vo geven bestuurders wat vaker aan dan in po, (v)so en mbo, dat dit gedeeltelijk gebeurt. Beleidsrijk begroten is echter niet altijd goed verankerd binnen de organisatie. Slechts een kleine meerderheid van de besturen (53%) geeft aan een volledig proces voor beleidsrijk begroten te hebben. En minder dan de helft (40%) legt een beleidsrijke begroting volledig



vast in een verantwoordingsdocument. Dit wijst erop dat besturen wel ervaren dat zij beleidsrijk begroten, maar dat dit niet altijd zichtbaar is in processen en documenten (Inspectie van het Onderwijs, 2026h).

Middelen als niet goed stuurbaar ervaren

De praktische uitvoering is soms lastig. De besturen ervaren beperkte stuurbaarheid van middelen als een belemmering bij beleidsrijk begroten. Dit betreft zowel structurele als incidentele middelen. Structurele middelen worden ervaren als minder stuurbaar, omdat deze grotendeels vastliggen in personele lasten. Incidentele middelen worden gezien als tijdelijk en onvoorspelbaar, waardoor ze moeilijk te koppelen zijn aan langetermijndoelen (Inspectie van het Onderwijs, 2026h). Hierdoor zien besturen beleidsrijk begroten vaak als een instrument voor middelen die niet worden besteed aan de vaste formatie van personeel, maar aan specifieke projecten.

Beleidsrijk begroten wel mogelijk met structurele en tijdelijke middelen

Beleidsrijk begroten met structurele middelen is volgens de klankbordgroep van het onderzoek wel mogelijk. Op basis van gesprekken over strategische personeelsplanning, opleidingsbehoeften en formatieontwikkeling kunnen besturen structurele personeelsmiddelen aan (strategische) doelen koppelen. Besturen kunnen vervolgens in de begroting aangeven hoe de bestedingen aan personeel samenhangen met het behalen van de doelen. Ook incidentele middelen kunnen strategisch worden ingezet door ze te besteden aan zaken die bijdragen aan de gestelde doelen. Plannen die zich over meerdere jaren uitstrekken, bieden ruimte om een goede bestemming te vinden voor onverwacht ontvangen incidentele middelen (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

Beleidsrijk begroten is een gezamenlijke opgave

Naast stuurbaarheid is ook een gezamenlijke aanpak van invloed op de uitvoering van beleidsrijk begroten. Ieder kan vanuit zijn eigen rol binnen de onderwijsinstelling bijdragen. Bij het proces van beleidsrijk begroten zijn naast bestuurders (97%), schoolleiders (88%) en controllers (83%) het meest betrokken. Bij 67% van de besturen is ook de intern toezichthouder betrokken. Om het proces van beleidsrijk begroten te versterken, is het belangrijk dat besturen hun geleidingen actief betrekken en toerusten met de nodige kennis hierover. Dit betekent dat verantwoordelijkheden duidelijk moeten zijn en dat er een gestructureerd werkproces is voor zowel begroten als verantwoorden. Het structureel betrekken van belanghebbenden, verankert beleidsrijk begroten beter in de organisatie (Inspectie van het Onderwijs, 2026h).

Kennis nodig en behoefte aan duidelijkheid

Volgens besturen zijn ook duidelijkheid en kennis nodig om de verantwoordelijkheid voor beleidsrijk begroten binnen een bestuur gezamenlijk te kunnen dragen. Een vereiste bij beleidsrijk begroten is kennis in de schoolorganisatie over hoe je (op elk niveau) concrete doelen koppelt aan de middelen. Besturen kunnen de medewerkers en (mede)zeggenschap hierin faciliteren en versterken. Bijvoorbeeld door scholing en themabijeenkomsten, eventueel met ondersteuning van de sectorraden. Besturen hebben ook behoefte aan duidelijkheid over wat de inspectie verwacht van een beleidsrijke begroting. Daarnaast vragen besturen de overheid om meer consistentie en voorspelbaarheid, zowel qua doelen en middelen (Inspectie van het Onderwijs, 2026h).

2.2 Financiële situatie in het onderwijs

De komende jaren ontvangt het onderwijs lagere rijksbijdragen. In 2025 konden de coronamiddelen voor het laatst worden ingezet en kregen alle onderwijssectoren te maken met bezuinigingen. Volgens de miljoenennota 2025 dalen de rijksbijdragen voor alle onderwijssectoren in de periode 2026–2030, onder andere door afnemende leerling- en studentaantallen en zo'n 1 miljard euro aan bezuinigingen van het vorige kabinet (Ministerie van Financiën, 2026).

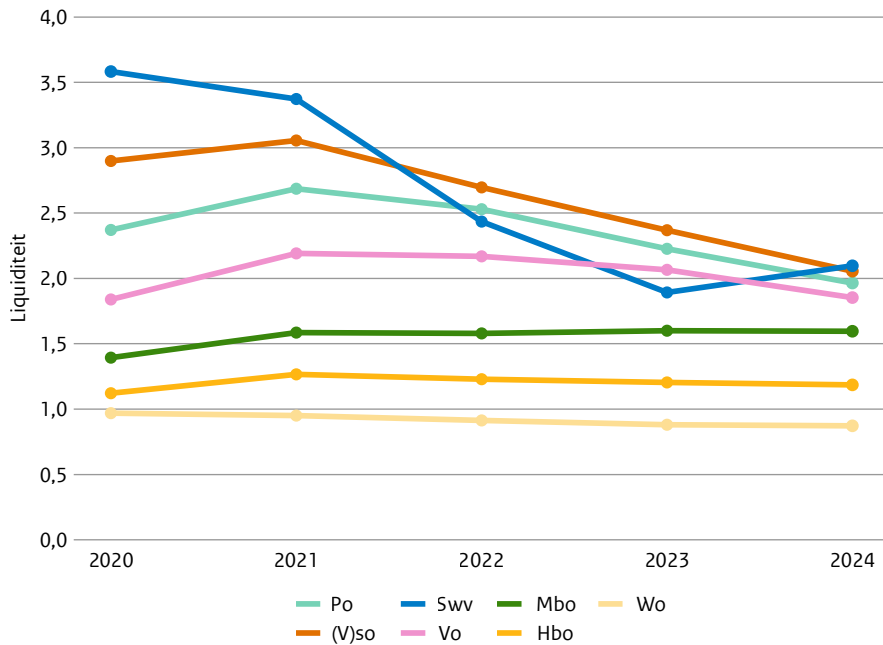
2.2.1 Kengetallen solvabiliteit en liquiditeit

Voor het signaleren van mogelijke financiële risico's bij onderwijsinstellingen gebruikt de inspectie onder andere de financiële kengetallen liquiditeit en solvabiliteit. De liquiditeit geeft aan in hoeverre besturen in staat zijn om aan hun kortlopende betalingsverplichtingen te voldoen. Afhankelijk van de grootte van het bestuur hanteert de inspectie hiervoor een signaleringswaarde (een indicator om financiële risico's op te sporen), variërend van 0,5 tot 1,5. De solvabiliteit geeft aan in hoeverre besturen in staat zijn om hun schulden op de lange termijn te voldoen. De inspectie hanteert hiervoor – ongeacht de grootte van het bestuur – een signaleringswaarde van 0,3. De signaleringswaarden zijn geen normen, maar kunnen voor ons aanleiding zijn om het bestuur nader te bekijken.

Liquiditeit boven signaleringswaarde

De liquiditeit lag in 2024 in alle sectoren ruim boven de signaleringswaarde. Op sectorniveau stonden er voldoende vlottende activa tegenover de kortlopende schulden. De liquiditeit op sectorniveau was stabiel in het mbo (1,6), hbo (1,2) en wetenschappelijk onderwijs (wo) (0,9) (figuur 2.2.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). In het po, (v)so en vo daalde de liquiditeit op sectorniveau ten opzichte van 2023 (po: van 2,2 naar 2,0; (v)so: van 2,4 naar 2,1; vo: van 2,1 naar 1,9). In deze 3 sectoren stegen de kortlopende schulden en daalde tegelijkertijd het totaal aan vlottende activa. Deze 3 sectoren konden als geheel iets minder goed kortlopende verplichtingen opvangen. De totale liquiditeit van samenwerkingsverbanden steeg licht (van 1,9 naar 2,1).

Figuur 2.2.1a Ontwikkeling liquiditeit per sector

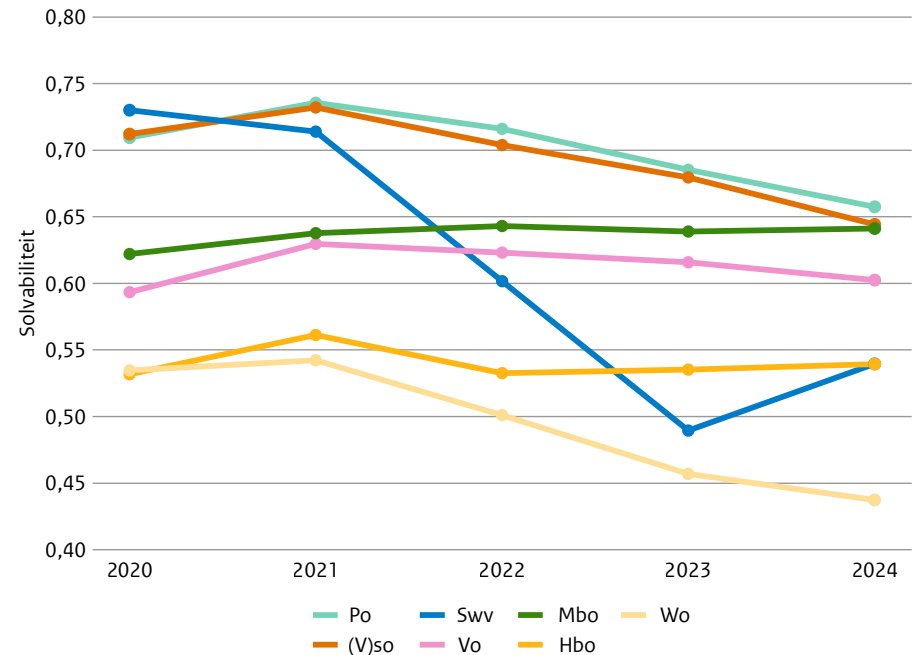


Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026j)

Solvabiliteit grotendeels stabiel

De solvabiliteit was in de meeste sectoren in 2024 nagenoeg stabiel ten opzichte van 2023. In het po (0,7), vo (0,6), mbo (0,6), hbo (0,5) en voor de samenwerkingsverbanden (0,5) veranderde deze niet (figuur 2.2.1b) (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Dat wijst op een blijvend solide vermogenspositie. In het (v)so daalde de solvabiliteit licht van 0,7 naar 0,6 en in het wo van 0,5 naar 0,4. De financiële weerbaarheid verminderde licht in deze 2 sectoren, maar lag nog steeds boven de signaleringswaarde.

Figuur 2.2.1b Ontwikkeling solvabiliteit per sector



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026j)



Aantal besturen onder signaleringswaarde liquiditeit varieert

De sectoren waren in 2024 op totaalniveau financieel gezond. Het aandeel besturen dat onder de signaleringswaarde voor de liquiditeit uitkwam, varieert echter per sector. In het po, (v)so en mbo bleef het percentage besturen dat onder de signaleringswaarde uitkwam bijna gelijk aan 2023. Het aantal vo-besturen waarvan de liquiditeit onder de signaleringswaarde viel, steeg van 5 (2,1%) naar 9 (3,8%) (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). In het hbo daalde dit aantal juist van 5 (14,3%) naar 2 (5,7%). In het wo bleven alle besturen boven de signaleringswaarde.

Meer besturen onder signaleringswaarde solvabiliteit in het vo

Ook bij de solvabiliteit is sprake van een wisselend beeld als we kijken naar de individuele besturen. In het po daalde het aantal besturen onder de signaleringswaarde van 20 (2,5%) in 2023 naar 16 (2,1%) in 2024 (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). In het (v)so, mbo, hbo en wo bleef de situatie stabiel, waarbij in het mbo, hbo en wo geen enkel bestuur onder de signaleringswaarde kwam. Het vo vormt de uitzondering: daar nam het percentage besturen met een lage solvabiliteit toe van 9 (3,7%) naar 12 (5,1%).

Eenpitters vaker onder de signaleringswaarden

Eenpitters komen relatief vaak voor onder besturen met mogelijke risico's voor de financiële continuïteit. Landelijk gezien is minder dan 40% van de besturen eenpitter (OCW, 2025a, VO-raad, 2026). Van de po- en vo-besturen die in 2024 mogelijke problemen hadden om aan hun kortlopende verplichtingen te voldoen (een liquiditeitsratio onder de signaleringswaarde), had iets meer dan de helft maar 1 school onder zich (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Van de besturen die mogelijk hun schulden op korte én lange termijn niet konden aflossen (een solvabiliteitsratio onder de signaleringswaarde), was de helft eenpitter. Eenpitters staan ook relatief vaak onder aangepast financieel toezicht (zie paragraaf 2.1.3). Samenwerking met andere besturen kan hun (financiële) kwetsbaarheid verminderen. Ze kunnen hun financieel weerstandsvermogen vergroten door zich aan te sluiten bij een groter netwerk waarin besturen kennis, expertise en middelen delen. Zo'n samenwerking kan eraan bijdragen dat scholen beschikken over een stabiele (financiële) basis, die nodig is om de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs te waarborgen.

2.2.2 Financiële continuïteit hoger onderwijs

Geen directe risico's voor financiële continuïteit in hbo

Inspecteurs analyseerden de jaarverslagen over 2024 van 40% van de hbo-instellingen om mogelijke financiële risico's vast te stellen. Bij geen van de onderzochte instellingen waren er directe risico's voor de financiële continuïteit. Wel kan ruim 70% de jaarverslaggeving verbeteren, vooral op het gebied van de verantwoording door de intern toezichthouder en de risicoparagraaf (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Zo was bij de helft van de hbo-instellingen onvoldoende duidelijk hoe de intern toezichthouder toeziet op de doelmatige besteding van rijksmiddelen en welke effecten bereikt worden met het toezicht. Daarnaast verantwoordde ruim 40% zich beperkt over de interne risicobeheersing. De instellingen kunnen de verslaggeving op deze punten verbeteren.

Thema-onderzoek financiële verkenning wo

De inspectie deed onderzoek naar alle instellingen in het wo om de financiële continuïteit in kaart te brengen. Het onderzoek omvatte een analyse van de jaarverslagen over 2023, de meerjarenbegrotingen 2025–2029, aangevuld met gesprekken met alle universiteiten, UNL en OCW en raadpleging van openbare data. Voor meer informatie zie Inspectie van het Onderwijs (2026d).

Bezuinigingen geen directe bedreiging continuïteit universiteiten

De in 2024 aangekondigde structurele bezuinigingen op het wo – die mogelijk teruggedraaid worden door het nieuwe kabinet – vormen geen directe bedreiging voor de continuïteit van universiteiten (Inspectie van het Onderwijs, 2026d). Wel zorgen ze voor financiële druk, waardoor instellingen strategische keuzes moeten maken die gevolgen hebben voor studenten, personeel en opleidingen. Universiteiten proberen de gevolgen voor onderwijs en onderzoek te beperken door geleidelijk en evenwichtig te bezuinigen, maar erkennen dat deze aanpak op termijn niet voldoende is. Structurele maatregelen, zoals bijvoorbeeld het samenvoegen of beëindigen van bepaalde opleidingen, zien zij dan als onvermijdelijk.

Demografische krimp grootste financiële uitdaging

De grootste uitdaging vanuit financieel oogpunt ligt bij de verwachte demografische krimp. Tegen 2034 zullen er naar schatting 10% minder studenten zijn dan nu (OCW, 2025f). Aangezien universiteiten een bedrag per student ontvangen, dalen hierdoor de inkomsten. Tegelijkertijd geven universiteiten aan dat hun takenpakket gelijk blijft of toeneemt,

onder andere door extra aandacht voor kennisveiligheid, digitale weerbaarheid en sociale veiligheid. Deze combinatie legt druk op de organisatie en strategie van universiteiten. Zij ervaren daardoor scherpe keuzes als onontkoombaar (Inspectie van het Onderwijs, 2026d).

Samenwerking sleutel tot toekomstbestendigheid

De universiteiten en het ministerie van OCW zien onderlinge samenwerking als de sleutel om de uitdagingen het hoofd te bieden (Inspectie van het Onderwijs, 2026d). Door beter af te stemmen, ondersteunende diensten te bundelen en strategisch samen te werken, kunnen zij middelen efficiënter inzetten en kan de publieke waarde van het hoger onderwijs behouden blijven.

2.2.3 Reserves

Signaleringswaarde mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen

Om afbouw van te hoge reserves te stimuleren, ontwikkelde de inspectie een 'signaleringswaarde mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen'. Deze waarde berekent een ratio eigen vermogen op basis van de bezittingen en de baten van een bestuur. De ratio dient als referentie voor de beoordeling van het publiek eigen vermogen. Op onze website staat een rekentool waarmee besturen en hun belanghebbenden, zoals toezichthouders en medezeggenschapsraadleden, de hoogte kunnen berekenen van de signaleringswaarde van het bestuur (zie www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen > toezicht op financieel beheer > toezicht op publiek eigen vermogen > rekenhulp signaleringswaarde). Aan de hand van deze berekening kunnen zij met het bestuur het gesprek voeren over de wenselijke hoogte van het publiek eigen vermogen. De signaleringswaarde is daarmee een toetssteen en geen norm. Het uitgangspunt moet zijn dat er zoveel mogelijk geld naar onderwijs gaat en dat er geen onnodige reserves zijn.

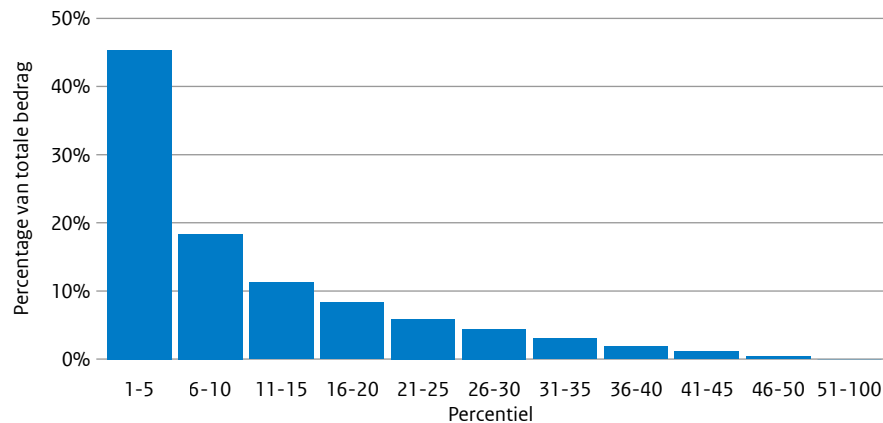
Rentabiliteit negatief bij 739 van de 1164 besturen

Alle sectoren, behalve het mbo (en de samenwerkingsverbanden, zie paragraaf 2.2.5), lieten een negatieve rentabiliteit zien in 2024. Op sectorniveau werd in dat jaar meer uitgegeven dan ontvangen. In totaal behaalden 739 van alle 1164 school- en instellingsbesturen een negatieve rentabiliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Een negatief resultaat is niet per definitie negatief, maar kan een positief effect hebben, bijvoorbeeld doordat er meer geld naar het onderwijs gaat. Er vindt dan afbouw plaats van het eigen vermogen en dat is, zeker in het geval van te hoge reserves, juist de bedoeling.

Verdere afname mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen

Door de negatieve rentabiliteit is het totaal aan mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen verder afgenomen 2024. In het mbo, hbo en wo is nauwelijks sprake van mogelijk bovenmatig eigen vermogen. In het funderend onderwijs (exclusief samenwerkingsverbanden) daalde het totaalbedrag met € 314,4 miljoen naar € 992,4 miljoen (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Het bedrag aan mogelijk bovenmatig eigen vermogen is niet evenredig verdeeld over de besturen (figuur 2.2.3a). 5% van de besturen heeft ongeveer 45% van het mogelijk bovenmatig eigen vermogen.

Figuur 2.2.3a Verdeling bovenmatig eigen vermogen over besturen in het po, (v)so en vo



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026j)

Onderbouwing risicobuffer vraagt verbetering

Besturen bepalen in principe zelf de wenselijke hoogte van de reserves, afgestemd op de eigen situatie. Besturen hebben altijd reserves nodig als buffer om negatieve financiële klappen op te vangen. Een goed werkend risicomanagementsysteem helpt om de juiste hoogte van de reserves te bepalen. Dikwijls is het risicomanagementsysteem niet op orde. In schooljaar 2024-2025 gaven inspecteurs 24 van 98 onderzochte besturen een herstelopdracht hiervoor (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Ook kregen 5 besturen een herstelopdracht vanwege het ontbreken van een overzicht van relevante risico's en beheersmaatregelen in het jaarverslag.

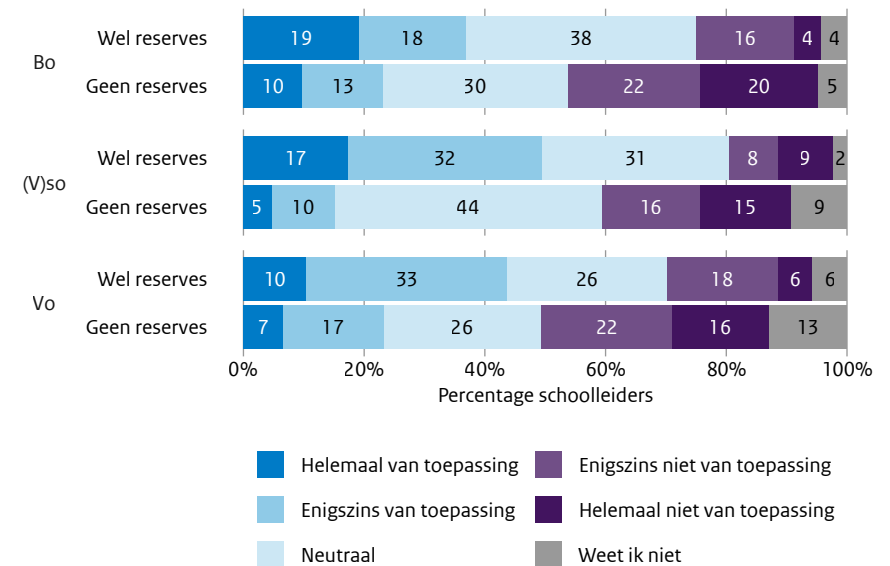
Verantwoording mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen meestal aanwezig

Sinds 2020 moeten besturen een verantwoording over de hoogte van de reserves opnemen in het jaarverslag als de publieke reserves boven de signaleringswaarde liggen. Met deze verantwoording hebben ook andere belanghebbenden zicht op de logica achter de hoogte van de reserves. De meeste besturen met mogelijk bovenmatige publieke reserves die wij in schooljaar 2024-2025 onderzochten, voldeden aan deze eis. Inspecteurs gaven hiervoor eenmaal een herstelopdracht (Inspectie van het Onderwijs, 2026j).

Aanwezigheid te hoge reserves niet altijd bekend bij schoolleiding

De besteding van reserves boven het gewenste minimumbedrag moet onderwerp van gesprek zijn tussen besturen en schoolleiding. De verantwoording in het jaarverslag kan hierbij een hulpmiddel zijn. Maar of er mogelijk publiek eigen vermogen bij hun bestuur aanwezig is, is bij lang niet alle school- en afdelingsleiders bekend (figuur 2.2.3b) (Inspectie van het Onderwijs, 2026j).

Figuur 2.2.3b Inschatting door schoolleiders van hoogte financiële reserves bij hun bestuur



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026j)

Reserves verminderen financiële zorgen

Schoolleiders bij besturen met hoge vermogens lijken financieel wel wat meer ruimte te ervaren. Schoolleiders onder een bestuur met mogelijk bovenmatig eigen vermogen geven veel vaker aan dat de school voldoende geld ontvangt om de leerlingen goed onderwijs te kunnen bieden dan schoolleiders onder een bestuur zonder mogelijk bovenmatig eigen vermogen (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Zij maken zich ook minder vaak zorgen of de aan de school toegekende middelen voor het schooljaar 2025-2026 toereikend zijn. Ook maken ze zich minder vaak zorgen of de school het in de toekomst financieel zal redden.

2.2.4 Blik op de toekomst

Prognoses laten opnieuw begrotingsdeuk zien

Volgens de prognoses van de besturen neemt het totale eigen vermogen in alle sectoren verder af. Voor 2025 is de rentabiliteit in alle sectoren namelijk negatief begroot. De prognoses voor de jaren 2026 en 2027 zijn iets minder negatief. Er is opnieuw sprake van een begrotingsdeuk. Het komende begrotingsjaar vertoont steeds een negatievere uitkomst dan de daaropvolgende jaren. De realisatie van het eerste begrotingsjaar valt vervolgens vaak positiever uit. Als een bestuur dan geen bestemming heeft voor de financiële meevallers, heeft dit ook weer een onverwacht positief effect op het vermogen (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

Pessimistische houding naar toekomst

In tegenstelling tot voorgaande jaren is de verwachte rentabiliteit ook op langere termijn overwegend negatief (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Alleen het po en (v)so verwachten dat de baten de lasten zullen dekken in 2027. De andere sectoren verwachten dat de lasten hoger zullen zijn dan de baten. Het is geen uitgemaakte zaak dat deze negatieve prognoses gerealiseerd zullen worden. Besturen begroten vaak pessimistischer dan dat ze uiteindelijk realiseren. Dit was ook in 2024 aan de orde. Ruim 70% van de po- en vo-schoolleiders zegt dat er altijd zaken afvallen vanwege gebrek aan geld tijdens het opstellen van de jaarbegroting. Een minder pessimistische benadering tijdens het begroten kan dit wellicht voorkomen. Ook een meerjarige beleidsrijke begroting helpt bij het bepalen van de inzet van eventuele extra ontvangen middelen, zowel vooraf als gedurende het jaar.



2.2.5 Tijdelijke gelden in het funderend onderwijs

Aandeel tijdelijk geld is relatief beperkt

Het aandeel tijdelijke (incidentele) gelden in het po, vo en (v)so is beperkt in vergelijking met de structurele middelen die besturen ontvangen. Met tijdelijk geld wordt extra geld bedoeld dat voor een bepaalde periode beschikbaar is voor specifieke doeleinden of projecten. Dit geld is niet structureel: na afloop vervalt de financiering, tenzij er een nieuwe regeling komt. Het vo ontvangt relatief meer tijdelijke gelden dan het po en (v)so. In 2024 was 11,6% van de middelen die het vo vanuit de overheid ontving, tijdelijk (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). In het po ging het om 6,8% en in het (v)so om 2,9%. In 2021 en 2022 steeg het aandeel tijdelijke gelden, waarna het weer daalde in 2023 en 2024.

Afhankelijkheid van tijdelijke gelden verschilt tussen besturen

De afhankelijkheid van tijdelijke gelden varieert ook binnen de sectoren. In het po ontvangt het grootste deel van de besturen (63%) relatief weinig tijdelijk geld, namelijk minder dan 5% van hun totale baten. 26% van de besturen heeft een aandeel tijdelijk geld tussen de 5 en 10%. Bij 3% van de besturen ligt het aandeel boven de 20% (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). In het (v)so ontvangt 80% van de besturen minder dan 5% tijdelijk geld. Besturen in het (v)so zijn het minst afhankelijk van tijdelijke gelden en worden voornamelijk structureel gefinancierd. In het vo is de verdeling van tijdelijke gelden het meest gespreid. Ruim 38% van de besturen heeft een aandeel tijdelijk geld tussen de 5 en 10%, gevolgd door 33% van de besturen met een aandeel tussen de 10 en 20%. Bij 5% van de besturen in het vo ligt het percentage tijdelijk geld boven de 20%. Op scholen in het vo en het (v)so waar het aandeel tijdelijke middelen hoger is, geeft de schoolleiding vaker aan dat tijdelijke gelden positief bijdragen aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit.

Volgens schoolleiders heeft tijdelijk geld meerwaarde maar is structureel verbeteren lastig

Ongeveer de helft (51%) van de schoolleiders is het (helemaal) oneens met de stelling dat tijdelijke middelen het realiseren van structurele verbeteringen mogelijk maakt (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Van de schoolleiders is 30% het wel eens met deze stelling en 19% antwoordt neutraal. Schoolleiders vinden dat tijdelijk geld wel meerwaarde kan hebben voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Zo is 67% van de schoolleiders het (helemaal) eens met de stelling dat tijdelijke middelen een positieve bijdrage leveren aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit. 20% van de schoolleiders is het (helemaal)

oneens met deze stelling. Inspecteurs horen regelmatig dat het beheren van tijdelijke gelden gepaard gaat met administratieve lasten en druk. Een aandachtspunt, want als besturen te veel tijd en energie kwijt zijn aan administratie, blijft er minder ruimte over om de gelden in te zetten voor wat echt telt: het verbeteren van het onderwijs.

2.2.6 Middelen passend onderwijs

Toename verantwoording over inzet middelen passend onderwijs

Verantwoording over de inzet van middelen passend onderwijs is wenselijk om zicht te krijgen op de doelmatige inzet hiervan. Ongeveer 70% van de bo- en 82% van de vo-schoolleiders was in 2024-2025 verplicht zich te verantwoorden aan het bestuur over de inzet van financiële middelen voor de basisondersteuning en de extra ondersteuning (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). In het (v)so heeft 81% deze verplichting waar het de middelen voor extra ondersteuning betreft. Een deel van de schoolleiders geeft aan geen verantwoording verplicht te zijn over deze middelen (bo: 22%; vo: 13% en (v)so: 19%). In 2023-2024 was dat nog bijna de helft.

Veel herstelopdrachten intern toezicht samenwerkingsverbanden

Inspecteurs gaven in 2024-2025 opnieuw veel herstelopdrachten (20) aan het intern toezicht van de samenwerkingsverbanden om zich in het jaarverslag te verantwoorden over het toezicht op de doelmatige inzet van de middelen passend onderwijs (tabel 2.1.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Ook gaven zij 27 keer een herstelopdracht aan de interne toezichthouders omdat de verantwoording in het jaarverslag over resultaten en ondersteuning/advisering aan het bestuur niet goed was verantwoord.

Lichte toename mogelijk bovenmatige publieke reserves

In vergelijking met 2023 heeft een lager percentage samenwerkingsverbanden een negatieve rentabiliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Na een scherpe daling in de periode 2020 tot en met 2022 is de gewogen gemiddelde ratio eigen vermogen in 2024 niet verder gedaald. Het totale eigen vermogen van alle samenwerkingsverbanden samen was eind 2024 € 151,4 miljoen. Bij 58,3% van de samenwerkingsverbanden ligt het totaalbedrag aan reserves boven de signaleringswaarde eigen vermogen. Opgeteld hebben 88 samenwerkingsverbanden € 59,2 miljoen aan mogelijk bovenmatig eigen vermogen. Dat is € 0,4 miljoen meer dan in 2023.

Onderbouwing reserves essentieel

Ook samenwerkingsverbanden hebben reserves nodig om financieel gezond te blijven. Het bedrag aan mogelijk bovenmatige reserves kan ook in deze sector niet zonder meer als bovenmatig worden bestempeld. Het gaat erom dat de besturen een mogelijk bovenmatig vermogen goed kunnen onderbouwen. Besturen zijn verplicht om een onderbouwing van mogelijk bovenmatig eigen vermogen in het jaarverslag op te nemen. Belanghebbenden kunnen zo zien wat er gebeurt met de middelen passend onderwijs die niet direct worden doorgestort. In 2024-2025 constateerden inspecteurs 1 keer dat deze onderbouwing ontbrak.

Wet- en regelgeving obstakel voor realiseren passend onderwijs

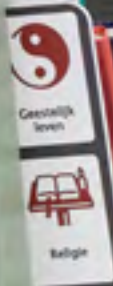
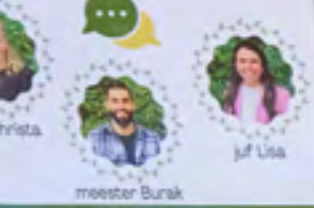
Een groot deel van de schoolleiders in het bo (51%) en het vo (62%) en de meeste bestuurders van samenwerkingsverbanden (66%) vinden dat de wet- en regelgeving rondom de besteding van middelen voor passend onderwijs het lastig maakt om voor elke leerling een passende oplossing te bieden. In het (v)so deelt 42% van de schoolleiders deze mening (Inspectie van het Onderwijs, 2026j). Daarnaast lopen veel schoolleiders in zowel regulier als gespecialiseerd onderwijs tegen het probleem aan dat de wet- en regelgeving vereist dat bestedingen voor onderwijs en voor zorg worden onderscheiden, terwijl die niet goed te onderscheiden zijn. Dit wordt onderschreven door 93% van de bestuurders van samenwerkingsverbanden. (V)so-schoolleiders en bestuurders van samenwerkingsverbanden benadrukken bovendien dat de bestedingen die eigenlijk nodig zijn, volgens de wet- en regelgeving niet zijn toegestaan. Tot slot speelt ook regeldruk nog een rol: de wet- en regelgeving vereist registraties waarvan de school zegt daar geen tijd voor te hebben.

Bestuur en school blijven verantwoordelijk, ook bij onderwijs op externe locatie

In 2025 voerden inspecteurs onderzoeken uit naar de rechtmatigheid van bestedingen aan het volgen van onderwijs op een externe locatie. Onderwijsbekostiging aan externe partijen is alleen onder specifieke voorwaarden toegestaan. Het moet gaan om leerlingen die staan ingeschreven bij de school en tijdelijk vanwege medische of psychische redenen niet in staat zijn de school te bezoeken. Daarbij heeft de school bij de inspectie afwijking van de onderwijstijd aangevraagd en gekregen voor de leerling (zie ook hoofdstuk 6). Het schoolbestuur en de school blijven altijd verantwoordelijk voor de inhoud, vorm en uitvoering van het maatwerktraject. Dit betekent dat uitbesteding van een leerling bij

een niet-bekostigde (onderwijs)aanbieder, inclusief particulier onderwijs (zogenoemd B2/B3-onderwijs), nooit is toegestaan. Inkoop van extern aanbod, inhuur van expertise, of samenwerking met derde partijen zoals jeugdhulpaanbieders, is dat wel. Niet alle samenwerkingsverbanden houden zich aan deze voorwaarden. In die gevallen is de onderwijsbekostiging onrechtmatig besteed.

OUWENSPERSOON



DAM KAY

UITSTEKENDE

ROEDHOND

STINKIE BOOM

SPEL-BOEK





HOOFDSTUK 3

Basisvaardigheden

Hoofdlijnen	48
3.1 Taal en rekenen-wiskunde in het onderwijs	50
3.2 Resultaten taal en rekenen-wiskunde	54
3.3 Burgerschap	62
3.4 Digitale geletterdheid	63



Hoofdpijnen

Goede basisvaardigheden zijn onmisbaar. Voor een goed vervolg in de onderwijsloopbaan en om mee te kunnen doen in de samenleving is het essentieel dat leerlingen en studenten de basisvaardigheden – taal, rekenen, burgerschap en digitale geletterdheid – voldoende beheersen.

Nog geen trendbreuk in ontwikkeling basisvaardigheden

Al een aantal jaren vraagt de inspectie in de Staat van het Onderwijs aandacht voor de basisvaardigheden. Wij spraken veelvuldig onze zorgen uit over dalende basisvaardigheden in het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Partners in het onderwijs delen deze zorgen, onderkennen het belang van basisvaardigheden en voelen de urgentie om het niveau van de basisvaardigheden te verhogen. Inspanningen van scholen, besturen en overheid om de trend te keren zijn nog niet duidelijk zichtbaar in de resultaten. Structurele verbetering van leerresultaten heeft waarschijnlijk meer tijd nodig.

In het primair onderwijs (po) zijn de resultaten van leerlingen in groep 3 tot en met 7 voor taal en rekenen-wiskunde tussen de schooljaren 2018-2019 en 2024-2025 redelijk stabiel. Ze liggen weer op het niveau van voor de coronapandemie. Ook de resultaten op de doorstroomtoets van 2024 en 2025 zijn vergelijkbaar. In de onderbouw van het voortgezet onderwijs (vo) is in alle schoolsoorten nog steeds sprake van een voortdurende en omvangrijke daling van de prestaties op leesvaardigheid en woordenschat ten opzichte van de periode voor corona. Ook rekenen-wiskunde laat een negatieve ontwikkeling zien sinds die tijd, vooral in het vmbo. Ten opzichte van 2023-2024 is er niet meer bij elk leerjaar en elke schoolsoort sprake van achteruitgang. Bij rekenen-wiskunde is vooral in het vwo enige verbetering te zien. Ook in het mbo dalen de resultaten op het centraal examen Nederlands, wat erin resulteert dat een derde van de mbo 2-gediplomeerden 2F Nederlands niet behaalt. Deze studenten verlaten het onderwijs of stromen door binnen het mbo met een te laag taalniveau. In mbo 4 dalen de resultaten ook: van de mbo 4-gediplomeerden in 2024-2025 was 38% onvoldoende lees- en/of kijk- en luistervaardig op 3F.

Breuken in de doorgaande lijn vo-mbo van referentieniveaus

De referentieniveaus voor taal en rekenen zijn ontwikkeld om een soepele overgang van po en speciaal onderwijs (so) naar vo, vso (voortgezet speciaal onderwijs) en mbo te bewerkstelligen. Duidelijkheid over wat leerlingen moeten kennen en kunnen bij de overgang naar het vervolgonderwijs – en het zorgvuldig volgen of zij dat niveau daadwerkelijk bereiken – draagt bij aan een ononderbroken ontwikkeling van iedere leerling en student. Vorig jaar al gaven we aan dat de v(s)o-examens in de praktijk onvoldoende inzicht geven in de beheersing van de referentieniveaus. We hebben daardoor minder zicht op de doorgaande lijn van v(s)o naar het vervolgonderwijs. Een nieuwe breuk merken we nu op bij het mbo. In het mbo zijn de referentieniveaus vervangen door rekeneisen en binnenkort waarschijnlijk ook door taaleisen. Hoewel de referentieniveaus het uitgangspunt zijn (geweest) voor de reken- en taaleisen sluiten ze hierbij maar beperkt aan. Een reden hiervoor is bijvoorbeeld dat de praktische reken- en taaleisen exclusief zijn ontwikkeld voor de context van het mbo. Het beperkte zicht op de referentieniveaus in v(s)o en mbo legt de urgentie bloot om op basis van de nieuwe kerndoelen ook de referentieniveaus van een nieuwe basis te voorzien en van een passend monitorinstrument. Zolang het mbo niet op basis van een (vmbo-)diploma kan vaststellen welk referentieniveau een student in de volle breedte heeft, zal de opleiding zelf het instroomniveau moeten bepalen. Alleen dan kan het onderwijs in taal en rekenen op het mbo echt aansluiten bij de onderwijsbehoefte van de studenten en daarmee doelgericht zijn.

Verbeteringen mogelijk in onderwijsleerproces

Uit de herstelopdrachten die inspecteurs gaven aan scholen tijdens steekproefonderzoeken in het funderend onderwijs blijkt dat er verbeteringen mogelijk zijn in het onderwijsleerproces. Vooral de afstemming van het taal-, reken- en burgerschapsaanbod op de leerlingenpopulatie en de doelgerichtheid van het aanbod burgerschap moet op veel scholen beter. Positief is de stap die het po, vo en (v)so zetten naar geïntegreerd taalonderwijs. Dit biedt mogelijkheden om de taalontwikkeling te stimuleren. Om tot een samenhangend curriculum te komen zijn samenwerking, samen ontwikkelen en borging van deze (nieuwe) aanpak essentieel.



De nieuwe kerndoelen voor po, (v)so en de onderbouw van het vo, de nieuwe taal- en rekenen, nieuwe wet- en regelgeving voor burgerschap voor het mbo én de bijstelling van de referentiekaders bieden scholen kansen om hun curriculum te actualiseren en kritisch onder de loep te nemen en daarmee het niveau van de basisvaardigheden verder te verhogen.

Versterking ontwikkelvermogen scholen nodig voor burgerschapsopdracht

Scholen vinden de realisering van de burgerschapsopdracht niet altijd gemakkelijk. Het opstellen van concrete leerdoelen blijft lastig evenals het verbinden van leerdoelen en leeractiviteiten. Meer dan de helft van de schoolleiders in het funderend onderwijs zegt dat verdere ontwikkeling van het eigen onderwijs nodig is. Dit sluit aan bij het grote aantal herstelopdrachten voor het burgerschapsaanbod. Scholen lijken niet altijd goed te weten wat de wet vraagt, of hoe aan wettelijke eisen kan worden voldaan. Wij benadrukken opnieuw dat op dit punt versterking van het ontwikkelvermogen van scholen nodig is.

Accent op implementatie

Voor duurzame schoolontwikkeling is gerichte en langdurige aandacht voor de implementatie van beleid in de klas nodig. Op een deel van scholen kan de kwaliteitszorg beter (zie hoofdstuk 1). Bij complexe veranderingen zoals de invoering van geïntegreerd taalonderwijs, de vormgeving van thematisch onderwijs of het werken vanuit hoge verwachtingen vraagt de verbinding tussen visie, beleid, uitvoering in de klas, evaluatie en borging aandacht. Dat zou ook de focus van schoolontwikkeltrajecten en van de cyclus van kwaliteitszorg moeten zijn. De pdca-cyclus, concrete doelen en plannen van aanpak zijn echter vooral hulpmiddelen (geen doel op zich), bedoeld om deze verbinding tot stand te brengen. Dit moet uiteindelijk leiden tot goede lespraktijken. Het is daarbij essentieel om te luisteren naar wat docenten nodig hebben. Tijd, goede voorbeelden, samen ontwikkelen en feedback helpen leraren om de uitvoering in de klas te ondersteunen.

Aanbevelingen

De aanbevelingen die wij in 2025 deden voor versterking van de basisvaardigheden, zijn ook in 2026 nog relevant. Zo blijft de oproep om aandacht te besteden aan de taalvaardigheid van studenten in de entree-opleiding en mbo 2 van kracht. Ook moet in het vmbo aandacht voor taalonderwijs, gezien de lage resultaten voor lezen, topprioriteit blijven. Wel lijkt de aandacht voor taalbewust lesgeven toe te nemen. We willen leraren en docenten, scholen en besturen aanvullend de volgende 2 aanbevelingen meegeven voor 2026-2027:



Leraren en docenten in het po, vo, (v)so en mbo: leesvaardigheid is een sleutel tot (onderwijs)succes. Werk hieraan door bijvoorbeeld de dag te openen met een half uur (voor)lezen. Met als doel dat kinderen en jongeren lezen (weer) leuk gaan vinden en er beter in worden.



Besturen, scholen en opleidingen: leg voor vmbo-b/k-leerlingen naast expliciete aandacht voor taalonderwijs ook het accent op rekenen-wiskunde. En voor mbo-examencommissies geldt, vanwege cijferdifferentiatie, alertheid op vrijstellingsaanvragen voor Nederlands 2F van mbo 2-studenten die doorstromen naar mbo 3. Ga niet automatisch akkoord.



3.1 Taal en rekenen-wiskunde in het onderwijs

3.1.1 Het onderwijsproces – het curriculum

Doelgericht, samenhangend, herkenbaar en/of evenwichtig

In ons toezichtkader leggen we in het po, vo, (v)so en mbo het accent op een doelgericht, samenhangend, herkenbaar en/of evenwichtig curriculum dat afgestemd is op de (leerlingen)populatie. Een curriculum werkt gericht naar de beheersing van doelen: kerndoelen, eindtermen, referentieniveaus, rekeneisen of beroepsgerichte kerntaken (zie kader paragraaf 3.1.2). Ook samenhang in een curriculum is belangrijk. Verticale samenhang: bijvoorbeeld een logische opbouw van een leergebied van groep 1 tot en met 8. En horizontale samenhang: tussen leergebieden of tussen vakken en bijvoorbeeld beroepspraktijkvorming.

Samenhang in curriculum is belangrijk, maar leraren hebben tijd en ondersteuning nodig

Basisschoollerares (bo-leraren) in de mens- en maatschappijvakken zeiden tijdens interviews dat ze een beredeneerde en samenhangende opbouw in de leerstof (wat geleerd moet worden) belangrijk vinden. Tegelijk vinden ze het moeilijk om concrete voorbeelden te geven van het werken aan doelen van aardrijkskunde en/of geschiedenis in combinatie met andere leergebieden, zoals taalonderwijs en burgerschapsonderwijs. Zij hebben behoefte aan tijd, voorbeelden, ondersteuning en scholing om een passend, dekkend en beredeneerd aanbod te organiseren. Geraadpleegde deskundigen op het leergebied van mens en maatschappij gaven aan dat het combineren van mens- en maatschappijvakken en basisvaardigheden in principe een goede insteek is, maar dan wel vanuit een doordachte visie (Inspectie van het Onderwijs, 2025f). Daarnaast lijkt concreetheid in voorgeschreven doelen van belang. Te weinig concrete leerhoudens kunnen leiden tot verwarring bij leraren, hogere werkdruk, grotere verschillen tussen scholen en moeilijkere overgangen tussen onderwijsniveaus (Crehan et al., 2025). Dit was ook een van de redenen om de kerndoelen te actualiseren.

Thema-onderzoek breed en samenhangend curriculum

In een kwalitatief onderzoek bij 8 basisscholen bekeken we hoe scholen samenhang tussen taal en kennis- en kunstvakken in hun curriculum aangebracht hebben en op welke manier zij hiervoor in de kwaliteitscyclus aandacht hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2026c). Dit onderzoek sluit aan bij de standaarden Basisvaardigheden (horizontale samenhang in het curriculum) en Kwaliteitszorg uit ons toezichtkader.

Een geïntegreerd aanbod vraagt om visie en samenwerking

De 8 geïnterviewde bo-scholen werken geïntegreerd vanuit een visie waarmee ze de taalontwikkeling van leerlingen willen verbinden aan het vergroten van kennis over de wereld. Ze maken daarvoor gebruik van thema's. De taaldomeinen begrijpend lezen, woordenschat, mondelinge en schriftelijke taalvaardigheid worden vaak geïntegreerd aangeboden. Uit de gesprekken kwam naar voren dat geïntegreerd taalonderwijs kennis vraagt van wat leerlingen al weten, wat ze willen weten en wat ze hiervoor nodig hebben. Dit levert meer betrokkenheid en motivatie op van leerlingen. Daarnaast vergaren ze meer en bredere kennis. Ook vertelden de leraren dat de resultaten van technisch en begrijpend lezen, woordenschat en taalbeschouwing lijken te verbeteren door het geïntegreerde taalonderwijs. Het inrichten van een samenhangend curriculum is een proces van experimenteren. Het vraagt om maatwerk dat past bij de school en de leerlingenpopulatie. Samenwerking en co-creatie (samen ontwerpen) zijn essentieel om een samenhangend curriculum te laten slagen. Dit vraagt om tijd en scholing van leraren en facilitering hiervan door de schoolleiding. De borging van gemaakte afspraken is volgens de scholen nog een uitdaging (Inspectie van het Onderwijs, 2026c).

Wel in de klas, nog niet geborgd

Geïntegreerd taalonderwijs komt geregeld voor in het po en so. De klassenpraktijk lijkt daarbij vooruit te lopen op het schoolbeleid. In het peilingsonderzoek Mondelinge taalvaardigheid (Inspectie van het Onderwijs, 2025g) zeiden de meeste bo-, sbo- en so-leraren dat zij bij het taalonderwijs in andere vakken met vooraf opgestelde doelen aandacht besteden aan mondelinge taalvaardigheid. Een groot deel van de po-schoullers gaf echter aan dat hun school de integratie niet heeft vastgelegd en geborgd en dat ze *niet* werkt aan een plan van aanpak. Niet voor integratie in de andere taaldomeinen (bo: 41%, sbo: 28%) en niet in andere leergebieden dan taal (bo: 47%, sbo 33%). Een kleiner deel van de scholen heeft de integratie vastgelegd en geborgd met



andere taaldomeinen (bo 25%; sbo 30%) en met andere leergebieden dan taal (bo 17%; sbo 23%). In het so gaven de meeste schoolleiders aan dat hun school werkt aan een plan van aanpak voor integratie van het onderwijs in mondelinge taalvaardigheid met andere taaldomeinen (11 van de 19 schoolleiders) en met andere leergebieden dan taal (9 van de 19 schoolleiders).

Gerichte aandacht voor integratie taal- en vakonderwijs vooral in vmbo

Op 62% van de vmbo-afdelingen was er volgens de schoolleiders in 2024-2025 aandacht in het curriculum voor de integratie van taal- en vakonderwijs. Op havo/vwo-afdelingen was dat 57%. 80% van de vmbo-schoolleiders zei doelen te formuleren voor de integratie van taal- en vakonderwijs. Op havo/vwo-afdelingen is dit ongeveer 60%. Bij meer dan 60% van zowel vmbo- als havo/vwo-afdelingen is dit thema onderdeel van het professionaliseringsplan. Op ongeveer 40% van de vmbo-afdelingen en bij (ruim) een kwart van de havo/vwo-afdelingen zeiden schoolleiders te merken dat leraren binnen andere vakken daadwerkelijk gericht werken aan talige leerdoelen, dat geïntegreerd taalonderwijs onderwerp van gesprek is en dat er overeenstemming bestaat tussen leraren op dit punt (Inspectie van het Onderwijs, 2026i).

Samenwerking over vaksecties heen lastig

Hoewel docenten Nederlands de samenwerking met andere vaksecties nuttig lijken te vinden voor het schrijfonderwijs, gaven zij in interviews aan dat dit niet of nauwelijks voorkomt. Docenten Nederlands in het vo besteden in tweede klassen ongeveer een kwart van de lestijd specifiek aan schrijven. Ze geven schrijfp opdrachten aan de leerlingen die aansluiten bij hun belevingswereld. Het koppelen van (de doelen van) schrijfonderwijs aan (die van) andere vakken kan elkaar versterken, maar gebeurt in de praktijk weinig, hoewel ruim de helft van de schoolleiders zegt dit in het curriculum te hebben opgenomen (Inspectie van het Onderwijs, 2025h). In het vo geven veel verschillende leraren les aan één klas. Het samenwerken over vaksecties heen maakt integratie van taal in andere vakken lastig. Dit vraagt om ondersteuning en sturing door de schoolleiding, over de secties heen.

Taalbewust onderwijs onderwerp van gesprek in het mbo en volwassenenonderwijs

In het mbo en de volwasseneneducatie is er steeds meer aandacht voor taal in alle vakken (Wolf et al., 2025). In de praktijklessen is er aandacht voor vaktaal en bij beroepsopdrachten is er bijvoorbeeld expliciet aandacht voor formuleren en presenteren.

Studenten in het mbo zijn echter niet altijd gemotiveerd voor taal en vakdocenten voelen zich niet altijd taalbekwaam. Goed taalonderwijs in het mbo vraagt veel: rekening houden met grote verschillen in taalniveau, stimuleren en ondersteunen van studenten zonder de lat te verlagen. De nieuwe taaleisen sluiten hierop aan (Expertgroep Nieuwe taaleisen in het Mbo, 2025). Naast de integratie van taal en beroep zetten instellingen nog andere interventies in om het taalniveau van studenten te verhogen. Zo zeggen instellingen in te zetten op ondersteuning aan taalzwakke of meertalige studenten of is er focus op leesbevordering en taalbeleid (Wolf et al., 2025).

Doelgericht lesgeven in opmars

Doelgerichtheid is belangrijk voor een ononderbroken leerlijn, gericht op het bereiken van een verwacht uitstroomniveau. Duidelijkheid over de doelen van het aanbod geeft leraren meer houvast en de mogelijkheid om het (methodische) aanbod af te stemmen op wat leerlingen nú nodig hebben. Onze inspecteurs bemerken op scholen een trend van methodevolgend onderwijs naar lesgeven vanuit doelen – zonder methode of met de methode als ‘onderlegger’ – aansluitend bij de ontwikkeling van de leerlingen. Meer dan de helft van de bo-schoolleiders meent dat leraren op hun school op deze manier lesgeven. Op een kwart van de bo-scholen werd dit in 2024-2025 overwogen. Schoolleiders van bo-scholen die al langer dan een jaar lesgeven vanuit doelen (35%) zien als grootste voordeel de (grotere mate van) autonomie die leraren hebben over de inhoud van hun lessen en de mogelijkheid om lessen beter af te stemmen op wat leerlingen nodig hebben. Lesgeven vanuit doelen vraagt wel expertise van leraren – kennis van de leerlijnen en vakdidactiek en goed kunnen inschatten waar leerlingen staan in hun ontwikkeling – en tijd om zelf de inhoud van de lessen in meer of mindere mate te ontwerpen. Dit vinden deze bo-schoolleiders ook meteen de kwetsbaarheid van lesgeven vanuit doelen (Inspectie van het Onderwijs, 2026i).

Ambitie: hoge schooldoelen en individuele keuzen

Hoge en realistische ambities en doelgericht lesgeven versterken elkaar. Leraren die hoge verwachtingen hebben van leerlingen, mikken ook hoog bij het bepalen van de doelen in hun lessen en te bereiken resultaten. Op 20% van de bo-scholen volgen leraren volgens de schoolleiders een scholing om bewust te stimuleren dat zoveel mogelijk leerlingen 15 halen; in het so op 5% van de scholen. Voor de so-leerlingen is 15 minder vaak een reële ambitie dan voor bo-leerlingen, maar ook zij hebben baat bij hoge verwachtingen.



Veel vaker maken scholen op schoolniveau afspraken over het bereiken van 1S. Volgens 85% van de schoolleiders bo stellen zij schoolbrede doelen op voor het minimale aandeel leerlingen dat 1S bereikt. In het so is vooral het ontwikkelingsperspectief hierbij leidend (ongeveer 75% van de schoolleiders so). Collegiaal overleg over het beoogde eindniveau kan leerkrachten helpen om schooldoelen in beeld te houden en bij het naar boven halen van argumenten voor een beoogd eindniveau. Dit zorgt voor de verbinding tussen de (streef)doelen op school- en leerkrachtniveau. Bijna een kwart (so) tot 30% (bo) van de schoolleiders geeft aan dat op hun school de commissie van begeleiding respectievelijk een specialist geraadpleegd wordt om de keuze voor een eindniveau 1F of 1S te maken. In het so neemt bijna 10% van de leraren dat besluit naar eigen inzicht, in het bo geldt dit voor ruim 20%. In die gevallen blijven schooldoelen en onbewuste vooroordelen of blinde vlekken mogelijk onbesproken. Een ruime helft van de schoolleiders in het bo vindt dat het onderscheid dat in leermiddelen gemaakt wordt tussen 1F en 1S helpt bij het bereiken van 1S door zoveel mogelijk leerlingen aan het eind van groep 8 (Inspectie van het Onderwijs, 2026i). Het vroegtijdig indelen van leerlingen in vaste niveaus 1F of 1S kan echter ook belemmerend werken en leerlingen kansen op een leerstofaanbod op minimaal 1S-niveau ontnemen en daardoor ook de doorgroei naar 1S of hoger. Regelmatig evalueren of het aanbod nog steeds passend is of bijstelling verdient, kan ervoor zorgen dat hoge verwachtingen in beeld blijven én individueel reële einddoelen gesteld worden.

Basisvaardigheden op maat wanneer referentieniveaus niet haalbaar zijn

Voor een deel van de leerlingen in het (v)so, het sbo en het praktijkonderwijs gelden de referentieniveaus niet als resultaatsverplichting. Onderdelen van 1F zullen vaak wel haalbaar zijn en vragen om doordachte keuzes in het curriculum en een passende, soms meer praktijkgerichte aanpak. Voor veel leerlingen met een ernstige (meervoudige) verstandelijke beperking zijn de referentieniveaus helemaal niet van toepassing en staat de ontwikkeling van de (communicatieve) zelfredzaamheid centraal. De inspectie verwacht dat scholen ook bij deze leerlingen kunnen uitleggen hoe de door de school gekozen doelen en onderwijsaanpak bijdragen aan zo groot mogelijke zelfstandigheid later.

Hernieuwde focus op kennis

In de zoektocht naar verbetering van de leerresultaten komen we in de onderwijspraktijk en de wetenschap steeds vaker het kennisrijke curriculum tegen. Een kennisrijk curriculum lijkt ook kansen te bieden voor betekenisvol onderwijs, kansengelijkheid en inclusiever

onderwijs. Een focus op rijke en brede inhoudelijke kennis in het curriculum kan ervoor zorgen dat alle leerlingen, ongeacht hun achtergrond, gelijke toegang kunnen krijgen tot fundamentele kennis. Kennis maakt het leggen van verbanden of het achterhalen van de bedoeling van een tekst gemakkelijker. Kinderen die meer weten over een onderwerp zijn in het voordeel. Er zijn voorzichtige aanwijzingen dat een kennisrijk curriculum bijdraagt aan verbetering van de leerresultaten (Crehan et al., 2025; Surma et al., 2025).

3.1.2 Kwaliteit van het curriculum

Actualisatie (functionele) kerndoelen po, (v)so en vo

De kerndoelen po zijn in definitieve vorm opgeleverd voor de leergebieden Nederlands, rekenen en wiskunde, burgerschap, digitale geletterdheid, mens en maatschappij, mens en natuur, moderne vreemde talen, kunst en cultuur en bewegen en sport. Voor het (v)so zijn er functionele kerndoelen voor Nederlands, rekenen en wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid. De functionele kerndoelen voor de overige leergebieden volgen in 2027.

Actualisatie examenprogramma's vo

Veel examenprogramma's zijn na meer dan 25 jaar toe aan vernieuwing. In 2022 zijn 3 vakvernieuwingscommissies gestart om de examenprogramma's aan te passen. De laatste commissies (informatica en maatschappijkunde en maatschappijwetenschappen) zijn nog bezig met de conceptexamenprogramma's voor vmbo, havo en vwo. Naar verwachting begint de implementatie van de nieuwe examenprogramma's in 2027 en wordt afgerond in 2031.

Nieuwe reken- en taaleisen en kwalificatie-eisen burgerschap in het mbo

Met ingang van 1 augustus 2022 gelden er per mbo-niveau nieuwe rekeneisen. Voor entree zijn er geen aparte eisen geformuleerd. Het uitgangspunt voor de nieuwe eisen zijn de referentieniveaus, die beschrijven wat een leerling of student minstens moet kennen en kunnen. De nieuwe rekeneisen zijn echter functioneler (toepassingsgericht). Het doel verschuift van leren rekenen naar opleiden van gecijferde professionals en burgers. Alle studenten die in 2022-2023 zijn gestart in het eerste leerjaar doen examen volgens de nieuwe rekeneisen en voor hen telt rekenen mee in de zak-/slaagregeling (uitgezonderd entree-studenten).



In 2025 bracht de expertgroep Nieuwe Taaleisen in het Mbo advies uit over nieuwe taaleisen binnen de bandbreedte van de referentieniveaus. De expertgroep maakte voor de formulering hiervan gebruik van taaleisen in het Europees Referentiekader voor de Talen, het raamwerk Nederlands voor het (v)mbo en de Standaarden en eindtermen volwasseneneducatie. De nieuwe taaleisen zijn op het moment van schrijven nog niet vastgesteld door de minister.

Een andere expertgroep heeft nieuwe kwalificatie-eisen geformuleerd voor burgerschap in het mbo. Deze expertgroep adviseert ook om burgerschap te examineren met een instellingsexamen. De nieuwe kwalificatie-eisen zijn op het moment van schrijven ook nog niet vastgesteld door de minister.

Wisselend aandacht voor geactualiseerde kerndoelen rekenen-wiskunde

Vanaf het schooljaar 2025-2026 kunnen scholen met de kerndoelen Nederlands, rekenen-wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid aan de slag. Per augustus 2027 zijn alle geactualiseerde (functionele) kerndoelen wettelijk van kracht. Een goede invoering van de kerndoelen vraagt tijdige voorbereiding door scholen. In de geactualiseerde kerndoelen ligt onder meer een grotere nadruk op wiskundige denk-werkwijzen zoals wiskundig denken en probleem oplossen. Bij wiskundige denk-werkwijzen, gaat het erom dat leerlingen kennis opdoen die dieper gaat dan kennis van procedures, definities en eigenschappen en die verder reikt dan het uitvoeren van standaardprocedures. Omdat dit aspect van rekenen-wiskunde eerder minder aandacht kreeg, vraagt dit meer alertheid van scholen. Ongeveer de helft van de schoolleiders in het po en ongeveer 45% in het (v)so geven aan dat wijziging in de kerndoelen rond wiskundige denk- en werkwijzen (nog) geen aandacht heeft gekregen. In het vmbo en havo/vwo zeggen schoolleiders dat op ongeveer de helft van de afdelingen de verandering al onderwerp van gesprek is. Op 26-29% van de vmbo- en havo/vwo-afdelingen zijn wiskundige denk-werkwijzen al opgenomen in het curriculum. Professionalisering op dit onderwerp krijgt in het po, vo en (v)so beperkt aandacht: 8-13%.

Curriculum taal voldoet veelal

In 2023-2024 en 2024-2025 onderzocht de inspectie tijdens steekproefonderzoeken het curriculum van de basisvaardigheden Nederlandse taal, rekenen-wiskunde en burgerschap (zie ook paragraaf 3.3). We gaven geen oordeel over de standaard Basisvaardigheden, maar wel herstelopdrachten bij wettelijke tekortkomingen in het

leerstofaanbod. Het aantal onderzoeken in het po is nu groot genoeg om een betrouwbaar beeld van het aanbod basisvaardigheden te kunnen schetsen. Voor het (v)so, vo en mbo kunnen we alleen een indicatie geven.

Bij de meerderheid van de onderzochte po- (v)so- en vo-scholen voldeed het aanbod Nederlandse taal aan de wettelijke eisen. 28% van de vo-scholen kreeg een herstelopdracht voor taal (tabel 3.1.2a). Vooral havo-afdelingen kregen herstelopdrachten: 27 van de 78. In het po en (v)so kregen minder scholen een herstelopdracht. Ongeveer 18% van de bo-scholen en 21% van de sbo-scholen. In het nieuwkomersonderwijs, waar een accent op Nederlandse taal ligt, kreeg 11% van de voorzieningen een herstelopdracht. De herstelopdrachten voor Nederlandse taal gingen bij bijna alle (po) tot meer dan de helft ((v)so en vo) van de scholen en afdelingen over tekortkomingen in de mate waarin het curriculum Nederlandse taal is afgestemd op de kenmerken van de leerlingenpopulatie (Inspectie van het Onderwijs, 2026p). Scholen hebben dan de onderwijsbehoeften van de leerlingenpopulatie onvoldoende in beeld en/of het aanbod is daar onvoldoende op afgestemd. In het mbo kreeg slechts 3% van de 171 onderzochte opleidingen een herstelopdracht (Inspectie van het Onderwijs, 2026q).

Tabel 3.1.2a Percentage scholen en opleidingen waarvoor 1 of meerdere herstelopdrachten zijn gegeven per basisvaardigheid (n po=506, n (v)so=185, n vo=372, n mbo=171)

	Po	(V)so	Vo	Mbo
Nederlandse taal	18	15	28	3
Rekenen-wiskunde	6	14	23	3
Burgerschap	53	49	65	3

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026p, 2026q)

Curriculum rekenen-wiskunde: meestal op orde

Binnen de basisvaardigheden ontvingen scholen en afdelingen de minste herstelopdrachten voor het aanbod rekenen-wiskunde. In het vo ging dit om ongeveer 23% van de afdelingen (tabel 3.1.2a). In het po en (v)so was het aandeel scholen met een herstelopdracht 6% en 14%. Net zoals bij Nederlandse taal, vertonen ook scholen en afdelingen met een herstelopdracht voor rekenen-wiskunde vaak een tekortkoming in de mate waarin het curriculum passend is bij de leerlingenpopulatie. De kenmerken van de leerlingenpopulatie zijn dan onvoldoende in beeld en/of het aanbod werd daar onvoldoende op afgestemd. Net als bij taal, kreeg 3% van de onderzochte mbo-opleidingen een herstelopdracht voor het aanbod.



3.2 Resultaten taal en rekenen-wiskunde

3.2.1 Taal en rekenen-wiskunde in het po en so

Kanttekeningen bij de doorstroomtoets

De doorstroomtoets is in 2025 voor de tweede keer afgenomen. De vergelijkbaarheid tussen de verschillende doorstroomtoetsen blijft net als vorig jaar zorgen baren (CvTE, 2025; Inspectie van het Onderwijs, 2025b). Als het onmogelijk blijft om toetsen met elkaar te vergelijken, moet de invoering van 1 doorstroomtoets overwogen worden.

Resultaten doorstroomtoets lezen en taalverzorging

Het percentage po- en so-leerlingen dat in 2025 de referentieniveaus 1F en 2F behaalt voor lezen en taalverzorging is redelijk vergelijkbaar met 2024 (figuur 3.2.1a). Sbo-leerlingen die de doorstroomtoets maken laten bij taalverzorging vooruitgang zien, maar blijven achter bij bo-leerlingen en de so-leerlingen die de doorstroomtoets maakten.

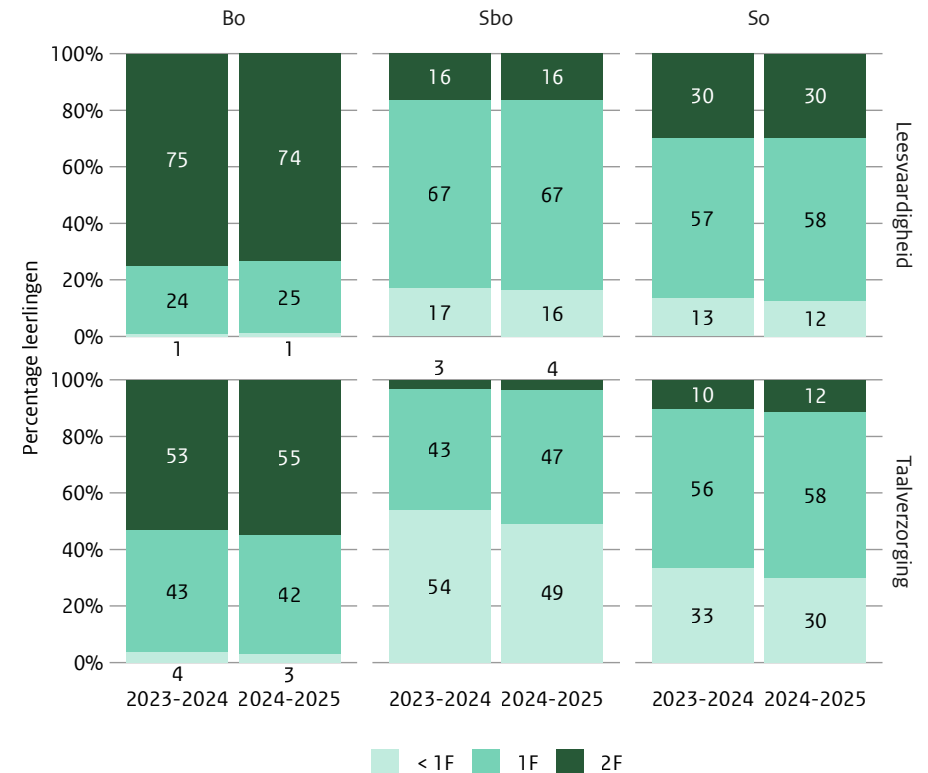
Begrijpend lezen en spelling: niveau sinds 2018-2019 redelijk stabiel

Tussen 2018-2019 en 2024-2025 waren de vaardigheidsscores op de Cito E-toetsen voor begrijpend lezen en spelling relatief stabiel. Groep 3 valt positief op: het niveau van groep 3 op de E-toets begrijpend lezen en de M-toets spelling was in 2024-2025 hoger dan aan het begin van de reeks. Eind groep 7 was het percentage leerlingen dat 1F beheerst (93%) in 2024-2025 gelijk aan 2018-2019 en het percentage leerlingen dat ook 2F beheerst (49%) iets lager (Van Vugt et al., 2025b).

Peilingsonderzoek Mondeling taalvaardigheid

Het peilingsonderzoek 2023-2024 Mondelinge taalvaardigheid (luisteren, spreken, gesprekken voeren) geeft zicht op de mondelinge taalvaardigheid van bo-leerlingen uit groep 8, schoolverlaters in het sbo en schoolverlaters in cluster 3 en 4 van het so (Inspectie van het Onderwijs, 2025g). Verschillen in ontwikkeling tussen de schooltypen kunnen een gevolg zijn van een verschillende vergelijkingsmethode voor de 3 schooltypen.

Figuur 3.2.1a Percentage bo-, sbo- en so-leerlingen naar behaald referentieniveau lezen en taalverzorging in 2024 en 2025 (n 2025 bo=162.627, n 2025 sbo=5.459, n 2025 so=3.050)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026i)

Dalende trend mondelinge taalvaardigheid

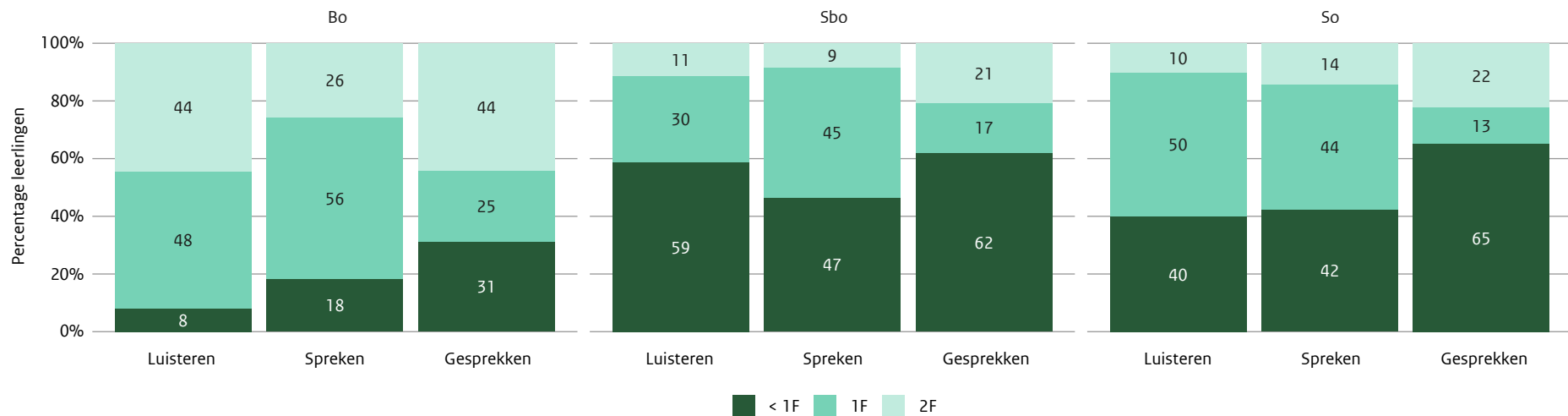
Mondelinge taalvaardigheid is nodig om te kunnen communiceren en te leren. Bij de meeste onderdelen van mondelinge taalvaardigheid is sprake van een dalende trend ten opzichte van 2017 (bo) en 2018 (sbo en so). De luistervaardigheid van bo-leerlingen is wel verbeterd ten opzichte van 2017, maar in het sbo is de luistervaardigheid gelijk gebleven en in het so iets verslechterd ten opzichte van 2018. Vergeleken met 2018 zijn in 2023-2024 in het so echter ook



(voormalig) cluster 3-leerlingen meegenomen. Spreekvaardigheid is in bo, sbo en so afgenomen en in bo en so ook de gespreksvaardigheid. In het sbo is dit gelijk gebleven. Bij gespreksvaardigheid is het aandeel leerlingen dat referentieniveau 1F nog niet beheerst het grootst (figuur 3.2.1b) (Inspectie van het Onderwijs, 2025g).

het Onderwijs, 2025g). Hierdoor ontbreekt in veel scholen in de hogere groepen het zicht op de ontwikkeling van de mondelinge taalvaardigheid van leerlingen.

Figuur 3.2.1b Percentage bo-, sbo- en so-leerlingen per behaald referentieniveau voor de onderdelen, luisteren (n=1.751), spreken (n=2.138) en gesprekken voeren (n=2.139)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025g)

Gerichte aandacht voor mondelinge taal minder vanaf groep 3

In het po besteden de leraren van groep 1 en 2 relatief veel aandacht aan mondelinge taal en het volgen van mondelinge taalvaardigheid. Zij besteden ongeveer de helft van de onderwijstijd op het rooster voor taal aan mondelinge taalvaardigheid. In groep 3 tot en met 8 is dit nog ongeveer een derde. Mogelijk komt in de hogere groepen mondeling taalonderwijs vaker aan bod bij andere taaldomeinen en/of bij andere leergebieden dan taal (zie ook paragraaf 3.1.1). Een meerderheid van de bo- en sbo schoolleiders (66-78%) geeft aan dat in de kleutergroepen de leraren de mondelinge taalvaardigheid op de 3 subdomeinen structureel volgen. In de overige groepen doet 24 tot 41% dit. In het so groep 1 en 2 geven 12 tot 13 van de 20 schoolleiders aan de leervorderingen structureel te volgen. In groep 3 tot en met 8 geldt dit voor 8 tot 9 van de 21 schoolleiders (Inspectie van

Mogelijkheden om aanbod mondelinge taalvaardigheid te versterken

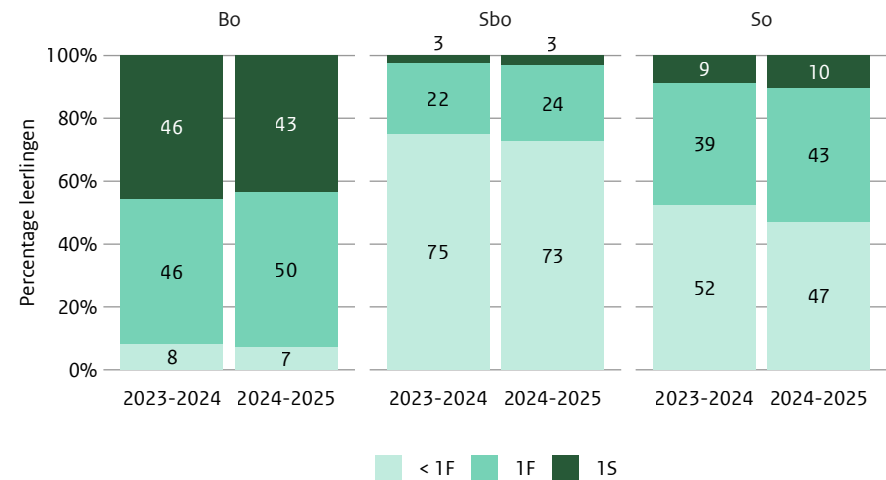
Meer dan de helft van de schoolleiders in het po en sbo vindt dat besturen geen goed zicht hebben op de prestaties van leerlingen en de kwaliteit van het onderwijs in mondelinge taalvaardigheid op de school (Inspectie van het Onderwijs, 2025g). Dit resulteert mogelijk in minder sturing op het bereiken van de referentiedoelen voor mondelinge taal. Om de mondelinge taalvaardigheid van leerlingen (bijvoorbeeld geïntegreerd in andere (taal) vakken) te verbeteren, zijn professionalisering van schoolteams en meer duidelijke doelen, specifieke instructie en structurele monitoring nodig. In de geactualiseerde kerndoelen is er meer aandacht voor mondelinge taalvaardigheid. Voor scholen is het daarom een goed moment om hun aanbod mondelinge taalvaardigheid onder de loep te nemen en indien nodig verder te versterken.



Rekenen-wiskunde: geen grote veranderingen

Als we uitgaan van de referentieniveaus, ligt het beheersingsniveau voor rekenen-wiskunde lager dan voor taal. Dit geldt voor de bo-, sbo-lerlingen en so-lerlingen die de doorstroomtoets maakten (figuur 3.2.1c). De bo-lerlingen presteerden in 2024 en 2025 redelijk vergelijkbaar op de doorstroomtoets. In het sbo en so steeg het aandeel leerlingen dat 1F en 1S beheerst enigszins (Inspectie van het Onderwijs, 2026i).

Figuur 3.2.1c Percentage bo-, sbo- en so-lerlingen naar behaald referentieniveau rekenen in 2024 en 2025 (n 2025 bo=162.627, n 2025 sbo=5.459, n 2025 so=3.050)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026i)

Rekenen-wiskunde: stabiel door de tijd

Net als bij lezen en taalverzorging zijn de vaardigheidsscores van leerlingen op rekenen-wiskunde tussen 2018-2019 en 2024-2025 redelijk stabiel. Opvallend is dat groep 3 het vanaf 2022-2023 steeds beter doet en dat eind groep 7 het percentage leerlingen dat het fundamenteel niveau 1F niet behaalt met 2% is gezakt in 2024-2025 ten opzichte van 2018-2019. Dit ligt nu op 25%. Het percentage leerlingen dat 1S haalt is gestegen, met 3 procentpunt naar 26% (Van Vugt et al., 2025a).

3.2.2 Taal en rekenen-wiskunde in het vo en vso

Aanhoudende daling Nederlands leesvaardigheid en woordenschat in de onderbouw vo

Voldoende taalvaardigheid is een voorwaarde om mee te doen in de maatschappij en voor leerlingen voorwaardelijk om te kunnen leren. Ten opzichte van de periode voor corona is echter nog steeds sprake van een omvangrijke daling bij leesvaardigheid en woordenschat onder leerlingen op alle toetsmomenten in de eerste 3 leerjaren van het vo. Als we de vaardigheidsscores in 2024-2025 vergelijken met die uit 2023-2024, zet de dalende trend zich nog voort, vooral in het vmbo. De resultaten van sommige toetsen zijn wel bijna gelijk aan die in 2023-2024. De daling is ook terug te zien in de beheersing van de referentieniveaus leesvaardigheid: vergeleken met pre-corona scores meer leerlingen onder 1F en minder leerlingen behalen 2F/3F, vooral in het vmbo (Seton et al., 2025).

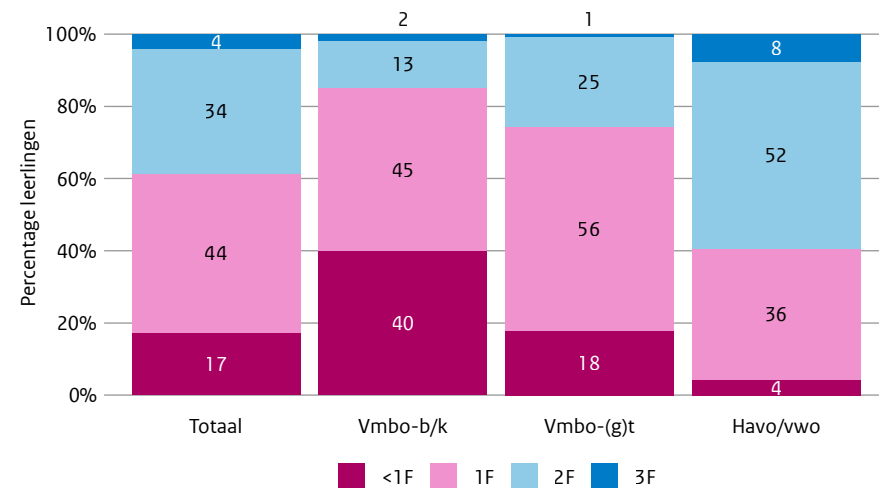
Schrijfvaardigheid: 83% van de vo-leerlingen in leerjaar 2 beheerst 1F of hoger

Alle leerlingen moeten taalonderwijs krijgen dat hen helpt het (vervolg)onderwijs succesvol te volgen en zich in de samenleving te redden. In leerjaar 2 van het vo beheerst 83% van de leerlingen het fundamentele niveau 1F schrijfvaardigheid of hoger en 39% van de leerlingen beheerst daarnaast ook niveau 2F of hoger (figuur 3.2.2a). 4% van de leerlingen beheerst ook nog niveau 3F. Een deel van de leerlingen, vaak uit het vmbo, (17%) presteert onder het fundamentele niveau 1F (Inspectie van het Onderwijs, 2025h). Er is geen apart referentieniveau beschreven voor leerjaar 2 vo. De prestaties in vmbo-(g) t en havo/vwo passen wel bij de verwachting dat de leerlingen rond deze tijd onderweg zijn van referentieniveau 1F naar referentieniveau 2F of van 2F naar 3F (Ekens et al., 2021). De prestaties van vmbo-b/k-leerlingen blijven achter bij deze verwachting: 40% van de leerlingen presteert onder referentieniveau 1F.

Examenresultaten Nederlands vo geven wisselend beeld

Het gemiddelde eindcijfer Nederlands loopt van minimaal een 6,4 voor vmbo-k-leerlingen tot maximaal een 6,5 voor vmbo-b- en vwo-leerlingen. Vwo-leerlingen halen de hoogste cijfers voor het schoolexamen (SE), vmbo-b-leerlingen voor het centraal examen (CE) (DUO, 2025b). Door aanpassingen in de normering vanwege corona zijn cijfers voor het centraal examen (Examenblad.nl, 2025) en de daadwerkelijke vaardigheid van leerlingen in Nederlandse taal door de jaren heen niet goed te vergelijken (Cito, 2025). Vso-leerlingen die staatsexamen Nederlands hebben gedaan, haalden gemiddeld een 6,3 voor het CE (DUO, 2025e).

Figuur 3.2.2a Verdeling van de behaalde referentieniveaus naar schoolsoort (n vo totaal*=2.989, n vmbo-b/k=744, n vmbo-(g)/t=767, n havo/vwo=1.408)



*inclusief leerlingen uit het praktijkonderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2025h)

Minder sterke daling vaardigheid rekenen-wiskunde in de onderbouw vo

Rekenen-wiskunde laat net als Nederlands leesvaardigheid en woordenschat een negatieve ontwikkeling zien sinds 2018-2019. Toch is deze daling minder groot dan bij Nederlands en niet in alle leerjaren en schoolsoorten even sterk. Ten opzichte van 2023-2024 daalde in 2024-2025 vooral nog de vaardigheid in het vmbo en was de vaardigheid van leerlingen aan het begin van de brugklas lager. Op vwo, en in iets mindere mate havo, vindt enig herstel plaats in leerjaar 2 en 3 (figuur 3.2.2b) (Seton et al., 2025).

Examenresultaten wiskunde vo: van 6,2 tot 6,7

Het gemiddelde eindcijfer wiskunde op het vwo was in 2025 6,7 en op het havo haalden leerlingen voor wiskunde gemiddeld een 6,3. Op het vmbo was het gemiddelde eindcijfer 6,3 (vmbo-(g)t), 6,2 (vmbo-k) en 6,5 (vmbo-b). Over het algemeen is het aandeel onvoldoendes hoger bij het CE dan bij het SE, maar de verschillen zijn bij wiskunde minder uitgesproken



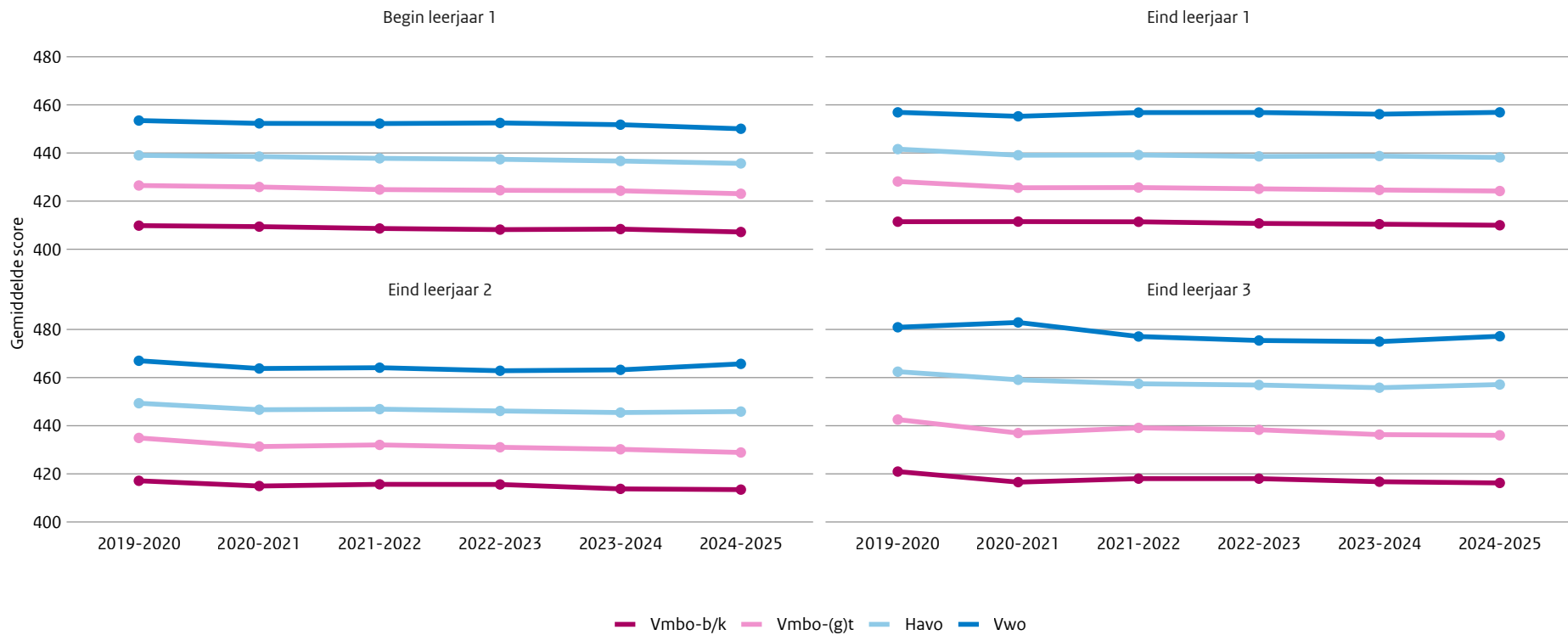
dan bij Nederlands. Vmbo-k-leerlingen haalden in 2025 het vaakst een onvoldoende SE-cijfer, vmbo-(g)t-leerlingen het vaakst een onvoldoende CE-cijfer (DUO, 2025b).

Onvoldoende CE wiskunde lijkt van invloed op succes 1e studiejaar mbo

Een onvoldoende op het CE wiskunde in het vmbo lijkt van invloed op succes in het eerste studiejaar van het mbo. Ongeveer 15% van de studenten met een onvoldoende voor CE wiskunde in 2021 bevond zich na een jaar niet meer op het mbo-niveau waarop ze gestart

waren. Dit percentage is ongeveer hetzelfde voor studenten die op het vmbo geen CE wiskunde deden. Ter vergelijking: 91% van de leerlingen met een voldoende voor het CE wiskunde en een voldoende voor CE Nederlands zaten een jaar na de start ten minste op het startniveau. Een voldoende voor wiskunde lijkt overigens een betere voorspeller dan een voldoende voor Nederlands. Studenten met een onvoldoende voor Nederlands en een voldoende voor wiskunde zaten na een jaar vaker op of boven niveau dan studenten met een voldoende voor Nederlands en een onvoldoende voor wiskunde (Inspectie van het Onderwijs, 2024d).

Figuur 3.2.2b Gemiddelde vaardigheidsscores rekenen-wiskunde in het vo, naar toetsmoment



Bron: Seton et al. (2025)



Aanzienlijk aantal onvoldoendes op schoolexamen rekenen

Met het afschaffen van de landelijke rekentoets in 2020 is rekenen geïntegreerd in het vak wiskunde en wordt het als onderdeel van wiskunde getoetst. Leerlingen zonder wiskunde maken daarom sinds het schooljaar 2020-2021 verplicht een apart SE rekenen (vmbo 2F en havo 3F). Het resultaat hiervan telt niet mee voor het bepalen van de uitslag voor het diploma. Het resultaat staat wel vermeld op een bijlage bij de cijferlijst.

Het percentage voldoende op het SE rekenen 2F was in 2025 op vmbo-(g)t 72%, op vmbo-k 58% en op vmbo-b 42%. Het percentage voldoende op het schoolexamen 3F voor de havo was 54% (Inspectie van het Onderwijs, 2026i). Dat het examen niet meetelt voor het diploma, is mogelijk van invloed op het resultaat. Het betekent wel dat een groot deel van de leerlingen het vo verlaat met een onvoldoende rekenniveau. Vmbo'ers en havisten die doorstromen naar een mbo-opleiding krijgen daar een nieuwe kans om voldoende rekenvaardig te worden: zij krijgen onderwijs in gecijferdheid en leggen verplicht een examen af dat meetelt voor het diploma. Het is van belang dat mbo-opleidingen bij de intake aandacht hebben voor het resultaat voor rekenen, zodat studenten er, indien nodig, extra ondersteuning kunnen krijgen.

3.2.3 Taal en rekenen in het mbo

Beheersing referentieniveau Nederlands van vmbo-leerlingen die naar het mbo gaan is niet bekend

Leerlingen die van het vmbo naar het mbo gaan, beheersen in principe 2F. Dat betekent dat een mbo-instelling het taalniveau van de mbo 2- en 3-studenten slechts hoeft te onderhouden en de mbo 4-studenten moet toeleiden naar 3F. Maar aan de hand van de resultaten op het CE Nederlands op het vo kunnen we niet goed vaststellen of leerlingen aan het einde van het vo de beoogde referentieniveaus Nederlandse taal beheersen (Inspectie van het Onderwijs, 2025b). In het najaar van 2026 doen we een peiling naar het niveau leesvaardigheid in het eerste jaar van het mbo. Daarmee krijgen we inzicht in het niveau leesvaardigheid waarmee studenten in het mbo instromen.

Meer onvoldoendes voor mbo 2- en mbo 3-gediplomeerden op CE Nederlands 2F

Studenten in het mbo maken een CE Nederlands lezen en kijk-luisteren. Afhankelijk van het mbo-niveau is dit examen op niveau 2F of 3F. De productieve vaardigheden schrijven,

spreken en gesprekken voeren worden geëxamineerd met een instellingsexamen (IE). Het eindcijfer voor Nederlands is een geheel getal en is het gemiddelde van het cijfer op het CE en het cijfer op het IE.

Het percentage gediplomeerde mbo 2-studenten met een voldoende (5,5 of hoger) op het CE Nederlands 2F daalde in 2024-2025 vergeleken met 2023-2024. Over een langere periode (vanaf 2018-2019) is ook sprake van een dalende trend. Dit laatste geldt eveneens voor gediplomeerde mbo 3-studenten. In 2024-2025 haalde van de gediplomeerde mbo 2-studenten 85,5% een voldoende en 92,2% van de mbo 3-studenten. In 2023-2024 was dat respectievelijk 86,2% en 92,4%. De ontwikkeling naar meer onvoldoendes is niet te zien bij het IE: daar bleef het percentage voldoende bijna gelijk op 98,3% (mbo 2) en 97,8% (mbo 3) (Inspectie van het Onderwijs, 2026i).

Cijferdifferentiatie

Vanaf 2015-2016 wordt cijferdifferentiatie toegepast in mbo 2 en de entree-opleiding. Dat betekent dat studenten in deze opleidingen 1 extra cijferpunt toegevoegd krijgen aan de resultaten Nederlands, bij zowel het resultaat van het CE als van het IE 2F. Entrestudenten krijgen dit alleen als zij het gehele examen Nederlands op referentieniveau 2F maken. 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 2F te halen. Daardoor zouden te veel leerlingen en studenten zakken voor hun diploma (OCW, 2015). Alleen studenten die een 6,5 of hoger behalen, beheersen dus 2F. Studenten met een cijfer tussen de 5,5 en 6,5 beheersen 2F niet. Als er taaleisen worden ingevoerd, zal de cijferdifferentiatie stoppen. Dan heeft elk mbo-niveau eigen taaleisen.

Een derde van de mbo 2-gediplomeerden haalt CE Nederlands 2F niet

Omdat mbo 2-studenten een extra punt krijgen bij hun CE- (en IE-)resultaat, hebben ze pas vanaf een 6,5 het referentieniveau 2F behaald. In 2024-2025 verliet hierdoor 32,4% van de gediplomeerde studenten een mbo 2-opleiding, terwijl ze het referentieniveau 2F Nederlands niet hadden behaald (Inspectie van het Onderwijs, 2026i). Deze studenten verlieten het onderwijs of stroomden door binnen het mbo met een te laag taalniveau.



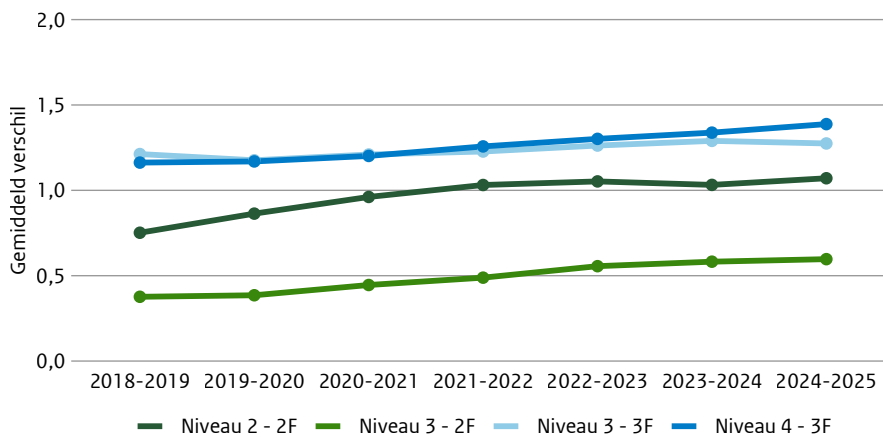
Diplomaresultaten CE Nederlands 3F op mbo 4 dalen

Het percentage voldoende onder mbo 4-gediplomeerden voor het CE Nederlands 3F lag in 2024-2025 op 61,9%. Ook dit percentage daalde de afgelopen jaren. In 2023-2024 was het percentage voldoende 63,8% en in 2018-2019 bedroeg dit nog 76,4%. Van de mbo 4-gediplomeerden in 2024-2025 was dus 38,1% onvoldoende lees- en/of kijk- en luistervaardig op 3F. Het percentage voldoende (5,5) op het IE Nederlands 3F voor mbo 4-gediplomeerden is wel stabiel over de tijd. In 2024-2025 behaalde 96,7% een voldoende; in 2018-2019 was dat bijna hetzelfde: 96,9% (Inspectie van het Onderwijs, 2026i).

Een groot verschil tussen gemiddelde CE en IE Nederlands

Het cijfer van gediplomeerden voor het IE Nederlands is gemiddeld aanzienlijk hoger dan dat voor het CE. Het gemiddelde verschil tussen het IE-cijfer en het CE-cijfer neemt bovendien al jaren toe (figuur 3.2.3a). Op mbo 4 was het verschil in 2024-2025 het grootst: gemiddeld 1,4 punt (Inspectie van het Onderwijs, 2026i). Ter vergelijking: in het vo merken we een heel punt verschil tussen SE en CE aan als een zeer groot verschil. Opnieuw roepen we besturen en opleidingen op om na te gaan hoe dit kan. Het vraagt daarnaast alertheid van de examencommissies. Zij kunnen ook onderzoek doen naar de oorzaken en vervolgens verbeterplannen opstellen, zodat het verschil tussen IE en CE kleiner wordt.

Figuur 3.2.3a Gemiddeld verschil tussen IE en CE Nederlands in het mbo

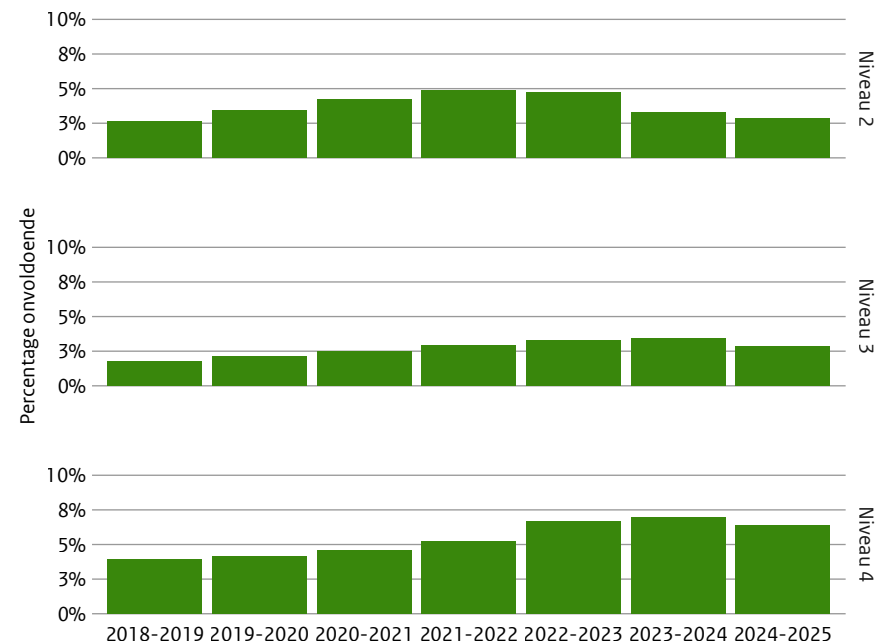


Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026i)

Minder studenten haalden een 5 voor Nederlands op het diploma

Studenten hoeven het referentieniveau van het CE niet te behalen om een diploma te krijgen, omdat het CE-resultaat gecompenseerd mag worden met het IE-resultaat. Daarnaast mag, afhankelijk van de geldende zak- en slaagregeling het afgeronde cijfer een 5 zijn, waardoor een onvoldoende op zowel het IE als het CE mogelijk is. Het percentage mbo 2-studenten met een 5 voor Nederlands op het diploma daalde de afgelopen jaren (figuur 3.2.3b). In 2024-2025 daalde dit percentage ook onder mbo 3- en mbo 4-gediplomeerden (Inspectie van het Onderwijs, 2026i). Dat is mogelijk het gevolg van de zak- en slaagregeling voor studenten die vanaf cohort 2022 aan het examenonderdeel rekenen moeten voldoen.

Figuur 3.2.3b Percentage gediplomeerden met een 5 voor het generiek examen Nederlands in de jaren 2018-2019 tot en met 2024-2025



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026i)



Beheersing referentieniveau Nederlands mbo: een vertroebeld beeld

Een student is geholpen met een diploma, maar niet als dat gepaard gaat met onvoldoende taalvaardigheid. Het systeem van examinering Nederlands in het mbo is eigenlijk niet geschikt om een oordeel te geven over de beheersing van het referentieniveau. Allereerst kunnen studenten de resultaten op het CE Nederlands compenseren met die van het IE en kan een onvoldoende eindresultaat (5) voor Nederlands gecompenseerd worden met een voldoende voor rekenen (en Engels op niveau 4). Bovendien maken studenten op verschillende momenten van hun opleiding het examen en is er geen wettelijke beperking voor het aantal examenpogingen. Wij houden daarnaast geen (structureel) toezicht op de kwaliteit van de instellingsexamens en op het verschil tussen de resultaten van het CE en IE. Wel kopen veel opleidingen instellingsexamens in bij een gevalideerde leverancier, maar wij hebben daar geen toezichtstaak. Verder geldt voor mbo 2-studenten cijferdifferentiatie. Zij krijgen 1 extra cijferpunt bij hun resultaten Nederlands op het CE en IE. Ook mogen studenten bij doorstroom van mbo 2 naar mbo 3 vrijstelling aanvragen. We vragen daarom aan examencommissies om kritisch naar deze aanvragen te kijken. Heeft de student wel echt een voldoende voor het referentieniveau Nederlands behaald? Een examencommissie is niet verplicht de vrijstelling toe te kennen.

Toename aantal studenten met rekenresultaat op diploma

Studenten die vanaf cohort 2022 starten in het eerste jaar van een mbo-opleiding maken een IE rekenen. Het aandeel gediplomeerden met – naast een examenresultaat Nederlands ook – een examenresultaat rekenen nam in 2024-2025 verder toe. Van de mbo 2-gediplomeerden heeft 96,0% nu een rekenresultaat, 78,7% van de mbo 3- en 62,4% van de mbo 4-gediplomeerden (Inspectie van het Onderwijs, 2026i).

Beheersing rekenen met nieuwe niveaus

De mbo-rekenniveaus 2, 3 en 4 vervangen de referentieniveaus 2F en 3F en volgen uit de zogenaamde nieuwe rekeneisen (OCW, 2022). De referentieniveaus zijn als uitgangspunt genomen, maar de mbo-rekenniveaus en de referentieniveaus zijn in de praktijk niet eenvoudig tot elkaar herleidbaar. Daarmee wordt de sectoroverstijgende lijn van referentieniveaus verlaten en is niet inzichtelijk of mbo-studenten aan het eind van de opleiding 2F of 3F beheersen.

De inhoudelijke eisen zijn voor mbo-opleidingen gelijk, maar de wijze van examinering kan verschillen. Er is geen CE meer en daarmee verdwijnt de rol van het College voor Toetsen en Examens en de bijbehorende kwaliteitsborging. Er is wel een coöperatie





waarbij instellingen rekenexamens kunnen inkopen. De meeste opleidingen gebruiken deze examens. Dit wil echter niet zeggen dat het IE-cijfer op het diploma hier (alleen) op gebaseerd is en, als dat wel zo is, dat de afnamecondities gelijk waren. Een examenreglement zou hier duidelijkheid over moeten geven.

3.3 Burgerschap

Belang van bevordering burgerschap

Scholen in het funderend onderwijs moeten actief burgerschap en sociale cohesie bevorderen. Een robuuste, weerbare samenleving die opgewassen is tegen de druk waaraan ze steeds meer bloot komt te staan, komt niet uit de lucht vallen en staat of valt met burgers met democratische waarden. Scholen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan bevordering daarvan. Om mee te kunnen doen in beroep en samenleving zijn sociale en maatschappelijke competenties ook individueel onmisbaar.

Plaats van burgerschap in het curriculum bo, vo en (v)so

Bijna alle schoolleiders in het bo, vo en (v)so zeggen burgerschapsonderwijs te integreren in andere leergebieden. In het bo gaat het dan vaak om zaakvakken (zoals wereldoriëntatie). Ook projectweken, excursies en gastlessen worden benut. Vo-scholen noemen eveneens deze laatste 3, en noemen ook vaak de maatschappelijke stage (Inspectie van het Onderwijs, 2026i).

Opbrengstgericht werken om burgerschapsopdracht te realiseren

Met een opbrengstgerichte benadering kunnen scholen de burgerschapsopdracht beter realiseren. Daartoe moeten zij concreet formuleren welke kennis, houdingen en vaardigheden leerlingen moeten leren, het onderwijs planmatig inrichten en in kaart brengen over welke burgerschapscompetenties leerlingen beschikken. Monitoring van burgerschapscompetenties is hier een belangrijk onderdeel van. De helft van de bo- en vo-schoolleiders geeft aan deze competenties voor alle leerlingen of een deel daarvan in kaart te brengen. Schoolleiders van (v)so-scholen zeggen dat dit op hun scholen wat vaker gebeurt (70-80%). Scholen gebruiken hiervoor gestandaardiseerde meetinstrumenten, gesprekken met leerlingen, zetten portfolio's in of laten leerlingen deelnemen aan projecten (Inspectie van het Onderwijs, 2026i).

Schoolleiders in het algemeen tevreden, maar vinden verdere ontwikkeling nodig

Gevraagd naar de kwaliteit van het onderwijs op de eigen school, geeft 1 op de 3 schoolleiders aan daarover voldoende of zeer tevreden te zijn. Ruim de helft van de schoolleiders geeft aan weliswaar tevreden te zijn, maar ook te werken aan de verdere ontwikkeling van het onderwijs. Afhankelijk van de onderwijssoort geeft 10-20% van de schoolleiders aan niet tevreden te zijn en dat nog (veel) verbetering nodig is. Gevraagd naar de mogelijkheden om burgerschapsonderwijs vorm te geven, noemen schoolleiders als aandachtspunten de mate waarin externe ondersteuning beschikbaar is en de beschikbare tijd (tabel 3.3a). De tevredenheid over andere factoren, zoals deskundigheid, de aansturing binnen de school, het draagvlak binnen de school of inzicht in de eisen van de wet, ligt duidelijk hoger.

Tabel 3.3a Beoordeling door schoolleiders in het po, (v)so en vo van de mogelijkheden om burgerschapsonderwijs volgens plan vorm te geven (in percentages, n bo=153, n (v)so=173 en n vo=231)

	(Enigszins) onvoldoende	Neutraal	(Enigszins) voldoende	Niet van toepassing
Deskundigheid binnen de school om dit onderwijs (verder) te ontwikkelen	4	9	87	0
Beschikbare tijd om dit onderwijs (verder) te ontwikkelen	23	13	64	0
Draagvlak binnen de school om dit onderwijs (verder) te ontwikkelen	6	11	83	0
Sturing binnen de school om dit onderwijs (verder) te ontwikkelen	3	6	91	0
Beschikbare faciliteiten binnen de school om dit onderwijs (verder) te ontwikkelen	9	11	80	0
Inzicht in hoe wij als school burgerschapsonderwijs willen vormgeven	5	7	88	0
Inzicht in wat de wet van ons als school verwacht	9	9	82	0
Externe ondersteuning bij de ontwikkeling/vormgeving van dit onderwijs	13	23	48	16

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026i)



Herstelopdrachten vanwege ontbreken doelgericht, samenhangend en herkenbaar burgerschapsonderwijs

De inspectie beoordeelt de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs op basis van de wettelijke eisen. Als scholen niet voldoen aan de wettelijke eisen geeft de inspectie een herstelopdracht. Tijdens de steekproefonderzoeken in 2023-2024 en 2024-2025 kreeg 53% van de bo-scholen, 49% van de (v)so-scholen en 65% van de vo-afdelingen een herstelopdracht voor burgerschap (Inspectie van het Onderwijs, 2026p). De herstelopdrachten laten zien op welke punten ontwikkeling nodig is. De afgelopen jaren richtte de inspectie zich in de eerste plaats op de voorwaarden om tot goed onderwijs te komen: onderwijs dat doelgericht en samenhangend is en herkenbaar in de praktijk wordt gebracht, dat past bij de leerlingenpopulatie, en waarin tenminste de minimale eisen die de wet aan de inhoud stelt (basiswaarden, sociale en maatschappelijke competenties) zichtbaar zijn. Vooral de eisen doelgericht en samenhangend, en aansluiting bij de leerlingenpopulatie, laten vaak te wensen. De beide eerst genoemde eisen schieten tekort op alle scholen waar een herstelopdracht werd gegeven. Aan de eisen die gelden voor de inhoud, zoals aandacht voor het bevorderen van basiswaarden, wordt meestal wel voldaan.

Scholen hebben moeite met afstemmen inhoud en aanpak op leerdoelen

Scholen stellen het landelijke Expertisepunt Burgerschap steeds complexere vragen om uitleg of ondersteuning. Bijvoorbeeld vragen die betrekking hebben op de aspecten doelgericht en samenhangend, en de formulering van beleidsplannen. Scholen hebben moeite met het opstellen van concrete leerdoelen en het verbinden van leerdoelen en leeractiviteiten. Wat nodig is, is een doordacht curriculum waarin inhoud en aanpak op elkaar zijn afgestemd en dat voortvloeit uit wat de school bereiken wil. Dat is een elementaire stap, en de basis van effectief onderwijs. In de evaluatie van de burgerschapswet (Day et al., 2026) geven scholen aan weliswaar voldoende inzicht te hebben in de wettelijke eisen, maar niet altijd de relatie met toezicht op de aanwezigheid van concrete leerdoelen en samenhang te doorzien. Onze zorg dat scholen blijven steken in activiteiten-gedreven onderwijs, waarin zeker aandacht bestaat voor burgerschap, maar een doelgerichte en doordachte werkwijze niet werkelijk tot stand komt, blijft zo onverminderd staan. Dat wringt nog meer, als wordt bedacht dat de als meer complex ervaren aspecten, zoals een goed zicht op de competenties van leerlingen, nog buiten de evaluatie zijn gebleven.

Investeer in schoolontwikkeling

Om kwaliteitsverbetering te realiseren is versterking van de ondersteuning van scholen nodig. Daarbij moet gedacht worden aan zowel de versterking van het ontwikkelvermogen

binnen scholen, als aan de beschikbaarheid van ondersteuning van hoge kwaliteit, waarop zo nodig gedurende langere tijd een beroep kan worden gedaan. Daarnaast lijkt het verstandig na te gaan of het ontwikkelwerk dat nodig is, steeds op het niveau van de school moet worden uitgevoerd. Dat doet namelijk een groot beroep op het vermogen van scholen tot onderwijsontwikkeling. Vanuit het oogpunt van efficiency zowel als het overvragen van het vermogen van veel scholen, is centrale ontwikkeling op onderdelen het overwegen waard.

3.4 Digitale geletterdheid

Belang digitale geletterdheid

Digitale kennis en vaardigheden zijn belangrijk om goed te functioneren in de (digitale) samenleving en dragen bij aan kansengelijkheid van leerlingen en studenten. Digitale geletterdheid wordt steeds belangrijker en is een basisvaardigheid. In 2023 presteerden Nederlandse vo-leerlingen in leerjaar 2 onder het internationaal gemiddelde wat betreft computer- en informatiegeletterdheid. Nederlandse leerlingen behaalden gemiddeld niveau 1. Niveau 2 wordt gezien als het basisniveau om effectief deel te kunnen nemen aan een digitale maatschappij. De Nederlandse leerlingen beheersten daarmee gemiddeld slechts de (elementaire) vaardigheden om met computers om te gaan en om digitale informatie te kunnen opzoeken, beoordelen en produceren (Krepel et al., 2024).

Toezicht vanaf 2027

Digitale geletterdheid gaat over kennis hebben van digitale technologie en digitale media en de vaardigheden om deze te gebruiken. Het gaat ook over de wisselwerking tussen digitale technologie, digitale media, de mens en de samenleving en het vermogen om je als individu aan te passen aan de gedigitaliseerde wereld en controle hierover te hebben (SLO, 2025). Het SLO heeft in 2025 definitieve conceptkerndoelen digitale geletterdheid en functionele kerndoelen digitale geletterdheid (concept) voor het funderend onderwijs opgeleverd. De kerndoelen digitale geletterdheid zijn onderverdeeld in 3 domeinen: de gedigitaliseerde wereld, ontwerpen en maken en praktische kennis en vaardigheden. Deze domeinen zijn verbonden met elkaar. Voor scholen ligt er nu de opdracht om te reflecteren op het curriculum, wat moet leiden tot een afgestemd onderwijsaanbod. Per augustus 2027 zijn de kerndoelen digitale geletterdheid wettelijk van kracht. Vanaf dat moment zal de inspectie er ook op toezien, eerst stimulerend en vanaf 2031 ook handhavend.



HOOFDSTUK 4

Onderwijsloopbanen

Hoofdlijnen	66
4.1 Instroom, doorstroom en uitstroom	68
4.2 Aansluiting op de arbeidsmarkt	78
4.3 Nieuwkomers	81



Hoofdpijnen

Een belangrijke opdracht voor het onderwijs is dat leerlingen en studenten een onderwijsloopbaan kunnen volgen die past bij hun mogelijkheden en talenten én de behoeften van de arbeidsmarkt. Dit betekent onder meer dat er geen belemmeringen moeten zijn voor doorstroom bij overgangen en aansluiting binnen het (passend) onderwijs.

Regionale verschillen zijn er al vroeg in de onderwijsloopbaan

In 2024 bereikte de voorschoolse educatie 76% van de peuters die volgens gemeenten risico lopen op onderwijsachterstanden. In ongeveer twee derde van de gemeenten lag het bereikpercentage boven dit landelijk gemiddelde. Daar gaan gemiddeld meer peuters naar de voorschoolse educatie. In zeer stedelijke en weinig stedelijke gemeenten is het bereik lager. Daardoor zijn er regionale verschillen in de deelname aan voorschoolse educatie.

Aan het einde van het basisonderwijs (bo) werden opnieuw doorstroomtoetsen afgenomen in 2024-2025. Scholen waar in 2023-2024 minder leerlingen de streefniveaus taal en rekenen behaalden, stapten soms over naar een andere toets en behaalden dan vaak betere resultaten. In 2024-2025 kregen wat minder leerlingen een bijgesteld advies voor het voortgezet onderwijs (vo) naar aanleiding van de resultaten op de doorstroomtoets. In zeer stedelijke gebieden, zoals de Randstad, stellen scholen het advies vaker bij op basis van het toetsadvies dan scholen in minder stedelijke gebieden. Daar komt het vaker voor dat leerlingen wel in aanmerking komen voor bijstelling van het advies, maar dat dit niet daadwerkelijk gebeurt.

Regionale verschillen werken door in de onderwijsloopbaan

Verschillen in de advisering van bo-scholen worden niet vanzelf rechtgetrokken in het vo, maar werken door in de positie van leerlingen in leerjaar 3. Daarbij komt dat leerlingen in het noorden en oosten van het land in leerjaar 3 relatief vaak op het onderste niveau zitten — en minder vaak op het bovenste niveau — van hun dubbele toetsadvies. Ook het stapelen (gediplomeerd doorstromen naar een andere schoolsoort in het vo) gebeurt vaker in de

Randstad dan elders, door leerlingen uit sociaaleconomisch sterkere wijken, en op bredere scholen. Door deze regionale verschillen volgen leerlingen met vergelijkbare capaciteiten in de Randstad vaak een andere onderwijsloopbaan dan leerlingen elders in het land.

Meer voortijdig schoolverlaters in vo

In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) daalt het aantal voortijdig schoolverlaters sinds 2 jaar. Het waren er in 2023-2024 bijna 22.500. In het vo daarentegen zijn er zowel absoluut als relatief meer voortijdig schoolverlaters. Dit betreft vooral leerlingen in de onderbouw en in de bovenbouw van het vmbo. In 2023-2024 vertrokken 2.360 leerlingen voortijdig uit de onderbouw van het vo en ruim 2.100 vanuit de bovenbouw van het vmbo. Steeds meer leerlingen vallen al op jonge leeftijd uit. Dit kan grote gevolgen hebben voor de verdere kansen in hun leven.

Stijging aantal nieuwkomers in het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs

De instroom van het aantal nieuwkomers in het bo en vo is gedaald, maar is juist gestegen in het speciaal basisonderwijs (sbo) en (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so). De vraag is of het gespecialiseerde onderwijs beter aansluit bij onderwijsbehoeften van nieuwkomers of dat het reguliere onderwijs zich onvoldoende toegerust voelt om het onderwijs op de nieuwkomers af te stemmen. Het verblijf van kinderen in de noodopvang is gezien de omstandigheden daar onwenselijk. Het leidt tot veel extra verhuisbewegingen met schadelijke gevolgen voor de toegang tot onderwijs, veiligheid, mentale gezondheid, continuïteit van zorg en het recht op een ononderbroken ontwikkeling.

Entreeopleiding biedt kansen aan kwetsbare groepen in het onderwijs

In 2024-2025 volgden meer studenten een entreeopleiding in het mbo dan in 2015-2016. Er stromen meer studenten in met een migratieachtergrond en ook meer nieuwkomers vergeleken met 10 jaar geleden. Ook de leerlingen die het vmbo zonder diploma verlaten en doorstromen naar het mbo komen voor een aanzienlijk deel in de entreeopleiding terecht. De entreeopleiding kent al met al een diverse en veranderde doelgroep, wat vraagt om maatwerk van opleidingen en docenten. Als leerlingen doorstromen vanuit



het vmbo naar het mbo vraagt het om goede begeleiding vanuit zowel het vmbo als het mbo om deze overstap succesvol te laten verlopen. De entreeopleiding is een opstap naar een vervolgopleiding op het mbo en biedt zo kansen aan de meer kwetsbare groepen. Echter, mbo 2-gediplomeerden met een eerdere entree-vooropleiding blijken slechtere arbeidsmarktuitkomsten te hebben dan mbo 2-gediplomeerden met een andere vooropleiding, ondanks hetzelfde diploma.

Verschillende routes in de schoolloopbaan werken door tot op de arbeidsmarkt

Afhankelijk van de eerdere schoolloopbaan, zijn er verschillen in de arbeidsmarktuitkomsten voor mensen met hetzelfde diploma. Degenen met een meer kwetsbare positie en degenen die meer hebben gestapeld hebben minder goede arbeidsmarktuitkomsten dan anderen. Niet alleen de mbo 2-gediplomeerden met een entree-vooropleiding hebben minder goede arbeidsmarktuitkomsten, ook mbo 3-gediplomeerden met een vmbo-b-vooropleiding. Zo hebben zij minder vaak een (voltijd) baan en vaker een lager uurloon. Onder gediplomeerden van de master in het wetenschappelijk onderwijs (wo) geldt dat een bachelor in het hoger beroepsonderwijs (hbo) als vooropleiding minder gunstige arbeidsmarktuitkomsten geeft dan een andere vooropleiding. Ook jongeren zonder startkwalificatie hebben een slechtere positie op de arbeidsmarkt vergeleken met degenen die wel een startkwalificatie hebben behaald op een mbo 2- of mbo 3-opleiding. Zij hebben minder vaak een (voltijd) baan en hebben vaker een uitkering. Ook is hun uurloon lager dan dat van mensen die een mbo 2- of mbo 3-opleiding hebben afgerond. In het licht van de arbeidsmarktuitkomsten doet het behalen van een diploma er dus toe. Naast het behalen van het diploma maakt ook de route naar een diploma verschil.

Aanbevelingen

In 2025 deden we als inspectie rond onderwijsloopbanen een aantal aanbevelingen waarvan we een deel nog eens herhalen. Zo moeten gemeenten zich blijven inspannen voor een voldoende aanbod van voorschoolse educatie en het bereiken van ouders, zodat alle kinderen al op jonge leeftijd een kansrijke start krijgen. Onverminderd geldt ook de aanbeveling dat de overheid het recht op kwalitatief goed onderwijs voor nieuwkomers moet waarborgen, inclusief een goede doorstroom naar regulier onderwijs en vervolgonderwijs. Het blijft belangrijk dat minder kansrijke groepen goed worden begeleid en die boodschap willen we nu nog eens herhalen:



Scholen en besturen: denk na over het wegnemen van drempels bij instroom en doorstroom. Wees bewust van vooringenomen overtuigingen en regionale verschillen en handel ernaar om voor alle leerlingen gelijke kansen te faciliteren. Er zijn nu nog duidelijke verschillen zichtbaar tussen regio's als het gaat om de dekking van het voorschoolse aanbod, schooladviezen en selectie en plaatsing in het vervolgonderwijs.



Scholen, opleidingen en besturen: blijf samen (sectoroverstijgend) optrekken om kwetsbare groepen zo veel mogelijk kansen te geven. Stem onderwijs en begeleiding af op de specifieke onderwijsbehoeften, met het oog op kansrijke onderwijsloopbanen. Dit speelt met name bij doelgroeppeuters, voortijdig schoolverlaters, instromers in het mbo, (v)so-leerlingen en leerlingen in het praktijkonderwijs.

4.1 Instroom, doorstroom en uitstroom

Taalgebruik

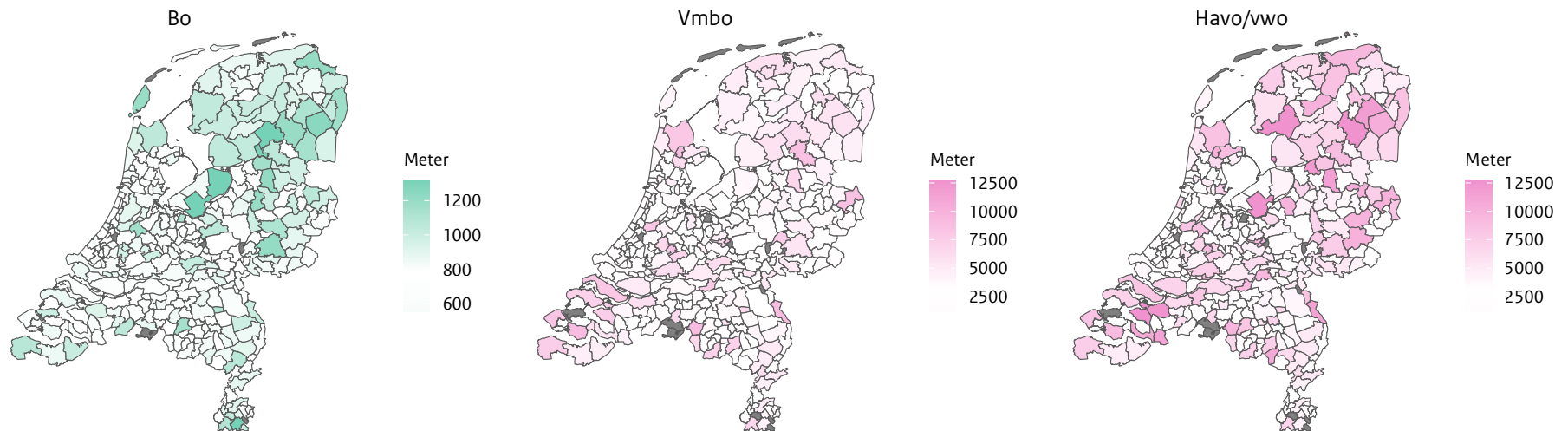
Het bieden van gelijke kansen aan leerlingen en studenten vraagt soms om een ongelijke benadering. Inherent daaraan is het taalgebruik dat met ongelijke kansen gepaard gaat, zoals het beschrijven van een ‘hogere’ of ‘lager’ niveau. Als inspectie zijn we uiteraard bekend met het discours over stigmatiserend taalgebruik. Tegelijk willen we passende terminologie gebruiken die niet tot verwarring leidt. Dat betekent dat we de benamingen uit de wet en het onderzoekskader (bijvoorbeeld hoog/laag), alsook vaktaal (bijvoorbeeld praktisch/theoretisch) of verwante termen (onderste/bovenste) soms moeten gebruiken om geen onduidelijkheid te veroorzaken.

4.1.1 Regionale verschillen in aanbod

Regionale verschillen in bereikbaarheid van het funderend onderwijs

De bereikbaarheid van onderwijsvoorzieningen verschilt per regio. In 2025 schreven we al dat sommige samenwerkingsverbanden passend onderwijs een volledig aanbod aan (v)so-scholen hebben. Bij andere samenwerkingsverbanden is dat aanbod minder compleet, waardoor leerlingen onderwijs moeten volgen in andere regio's en een grotere afstand moeten afleggen om op school te komen (Inspectie van het Onderwijs, 2025b). Ook in het bo en vo is de reisafstand tot school in sommige regio's groter dan in andere (figuur 4.1.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2026a). Door deze verschillen hebben leerlingen in sommige regio's structureel minder toegang tot (passend) onderwijs.

Figuur 4.1.1a Per regio de afstand in meters tot de dichtstbijzijnde bo-, vmbo- en havo/vwo-school



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026a)

4.1.2 Voorschoolse educatie

Verschillen tussen gemeenten in het bereik en aanbod van voorschoolse kindplaatsen

Voor de taalontwikkeling en individuele behoeften van kinderen is een goede en toegankelijke voorschoolse educatie nodig. Het bereik van de voorschoolse educatie (dat wil zeggen de mate waarin peuters worden bereikt die volgens gemeenten risico lopen op onderwijsachterstand) was in 2024 76%. De matig stedelijke gemeenten hebben gemiddeld het hoogste bereik (80%). Ongeveer twee derde van de gemeenten (64%) heeft een bereikpercentage boven het landelijk gemiddelde. De zeer stedelijke (74%) en weinig stedelijke gemeenten (75%) zitten onder het landelijk gemiddelde. Twee derde van de gemeenten heeft voldoende aanbod aan voorschoolse kindplaatsen. Gemeenten hebben over het algemeen legitieme redenen om minder kindplaatsen beschikbaar te stellen dan het aantal doelgroeppeuters, bijvoorbeeld omdat zij in hun aanbod rekening houden met het non-bereik in de gemeente. Gemeenten geven echter ook aan dat te weinig ouders in de gemeente voorschoolse educatie aanbieden of dat zij zelf te weinig financiële middelen hebben om voldoende voorschoolse kindplaatsen aan te bieden (Inspectie van het Onderwijs, 2025d).

4.1.3 Doorstroomtoets en advisering in het bo

Wisselen van doorstroomtoets leidde vaak tot betere resultaten

In 2025 zijn voor de tweede keer de doorstroomtoetsen afgenomen in het primair onderwijs (po) en so. Ruim 7% van de scholen nam een andere toets af dan in 2024. Scholen waar minder leerlingen in 2023-2024 de referentieniveaus 1S/2F behaalden dan op andere scholen, stapten vaker over naar een andere toets. Vaak behaalden zij vervolgens betere resultaten in 2024-2025. Dit geldt niet voor alle overstappende scholen (CvTE, 2025).

Adviesverdeling stabiel

Bo-leerlingen kregen in 2025 iets vaker een theoretisch en iets minder vaak een praktisch voorlopig schooladvies dan in 2024. Leerkrachten gaven ook vaker een dubbel schooladvies, dat wil zeggen: een advies voor 2 schoolsoorten. Er werden minder schooladviezen bijgesteld dan in 2024. Minder leerlingen kwamen in aanmerking voor bijstelling van het schooladvies na het maken van de doorstroomtoets. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het hogere aandeel dubbele schooladviezen. Uiteindelijk zijn de definitieve adviezen in 2025 nagenoeg gelijk aan die in 2024 (Inspectie van het Onderwijs, 2026l).

Sociaaleconomische achtergrond en geslacht werken door in adviezen

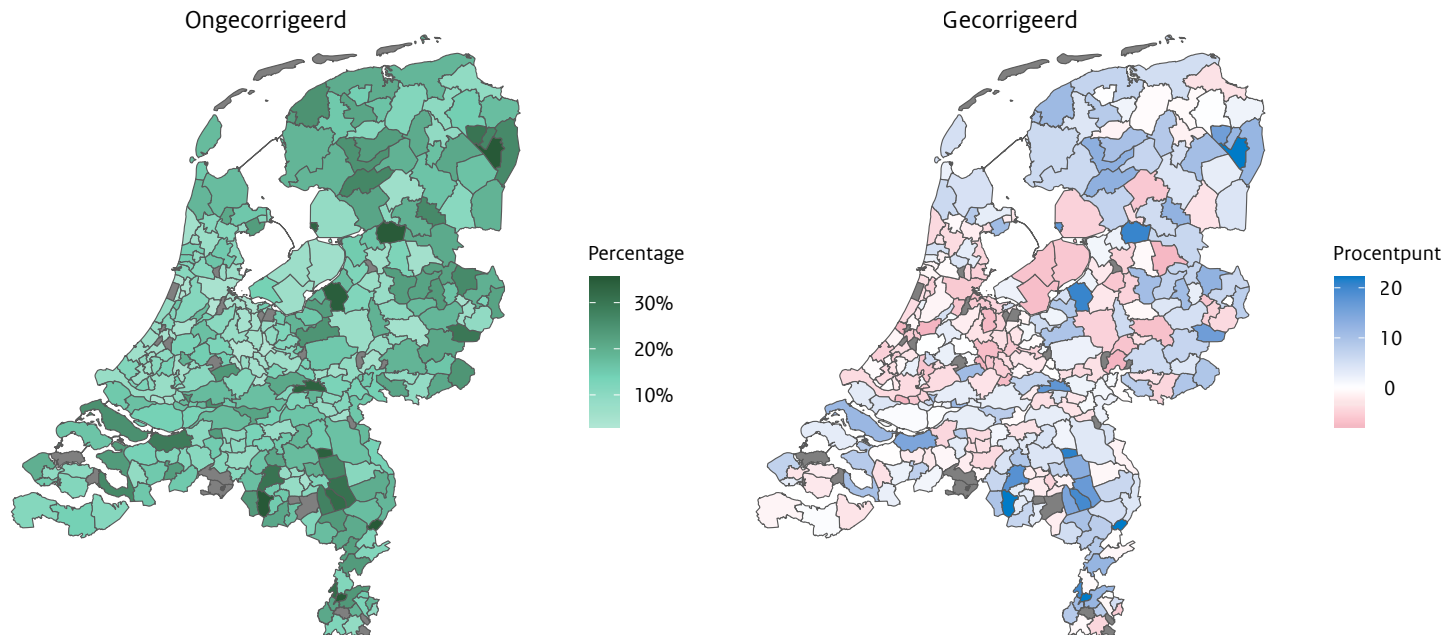
Bo-leerlingen van wie het advies niet is bijgesteld terwijl ze daar wel voor in aanmerking komen, wonen relatief vaak in wijken waar de gemiddelde sociaal-economische status — op basis van welvaart, opleidingsniveau en recent arbeidsverleden — minder kansrijk is. Ook wonen deze leerlingen relatief vaak in wijken met minder inwoners met een migratieachtergrond. Mogelijk is er op scholen met weinig leerlingen met een migratieachtergrond minder aandacht voor kansrijk adviseren (Inspectie van het Onderwijs, 2026o).

Sinds 2018 krijgen meisjes gemiddeld minder vaak dan jongens een voorlopig havo- of vwo-advies. Op de eind- en doorstroomtoetsen presteren zij juist iets beter (DUO, 2025f). Het verschil tussen jongens en meisjes in de kans op een (voorlopig) havo- of vwo-advies is kleiner wanneer ook gekeken wordt naar de leerlingen in het sbo en het so, waar het aandeel jongens hoger is (Inspectie van het onderwijs, 2026l).

Scholen in de Randstad geven de meeste kansrijke adviezen

Bo-leerlingen in de Randstad krijgen kansrijkere adviezen dan vergelijkbare leerlingen in het noorden en oosten van het land. In schooljaar 2023-2024 stelden scholen in zeer sterk stedelijke gebieden, zoals de Randstad, gemiddeld 88% van de adviezen die in aanmerking kwamen voor herziening daadwerkelijk bij. In de niet tot weinig stedelijke gebieden ging het om 68%. In 2022-2023 waren deze percentages respectievelijk 42% en 23% (DUO, 2025c). Ook in schooljaar 2024-2025 gaat dit op voor leerlingen die het bo verlieten met een definitief advies dat niet (volledig) is bijgesteld, terwijl ze hiervoor wel in aanmerking kwamen (figuur 4.1.3a). In regio's buiten de Randstad komt het — ook na de invoering van de Wet doorstroomtoetsen po — vaker voor dat leerlingen wel in aanmerking komen voor bijstelling van het schooladvies maar dit toch niet gebeurt. Dit verschil blijft ook staan als we rekening houden met achtergrondkenmerken van de leerlingen, zoals het opleidingsniveau van de ouders, het huishoudinkomen en de migratieachtergrond (Inspectie van het Onderwijs, 2026o). Aan de verschillen liggen mogelijk regionale (cultuur)verschillen ten grondslag.

Figuur 4.1.3a Per regio het percentage leerlingen dat in 2024-2025 in aanmerking kwam voor bijstelling van het schooladvies maar waarbij dat niet werd bijgesteld (links: ongecorrigeerd, rechts: gecorrigeerd*)**



*De rechter landkaart geeft weer hoeveel de percentages afwijken van wat we op basis van achtergrondkenmerken van leerlingen in een gemeente mogen verwachten.

**Gemeenten met minder dan 100 groep 8-leerlingen of minder dan 3 basisscholen zijn buiten beschouwing gelaten.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, eigen bewerkingen op basis van CBS-microdata (2026o)

4.1.4 Plaatsing in het vo en stapelen

Regionale verschillen in plaatsing in leerjaar 3

Regionale verschillen in adviezen werken door in de positie van leerlingen in leerjaar 3 van het vo. Leerlingen in het noorden en oosten van het land volgen in leerjaar 3 vaker de onderste schoolsoort (en minder vaak de bovenste schoolsoort) van hun dubbele toetsadvies. Dit betekent dat leerlingen in het noorden en oosten met bijvoorbeeld een vmbo-(g)t/havo toetsadvies vaker op het vmbo-(g)t zitten, terwijl de leerlingen met hetzelfde toetsadvies in de Randstad vaker naar de havo gaan. Ook zitten in de

Randstad relatief weinig leerlingen in leerjaar 3 minstens een hele schoolsoort onder hun toetsadvies (bijvoorbeeld in vmbo-k met een vmbo-(g)t/havo toetsadvies), en relatief veel leerlingen minstens een hele schoolsoort erboven (bijvoorbeeld op het vwo met een vmbo-(g)t/havo toetsadvies) (Inspectie van het Onderwijs, 2026o).

Regionale verschillen in advisering werken door in vo

Regionale verschillen in advisering verdwijnen met de tijd niet in het vo. Zo zijn er regio's waar een groter aandeel van de groep 8-leerlingen een schooladvies kreeg dat niet werd bijgesteld, terwijl ze daarvoor wel in aanmerking kwamen (bijvoorbeeld een enkelvoudig



vmbo-(g)t-schooladvies ondanks een vmbo-(g)t/havo-toetsadvies). In die regio's volgt 3 jaar later ook een groter aandeel van de leerlingen onderwijs op maximaal de onderste schoolsoort van hun toetsadvies (Inspectie van het Onderwijs, 2026a). Mogelijk speelt hier mee dat het voor leerlingen lastig is om van schoolsoort te veranderen wanneer ze eenmaal in een bepaalde klas geplaatst zijn, omdat ze bij hun vrienden in de klas willen blijven of vanwege strenge voorwaarden voor verandering van schoolsoort.

Brede brugklassen gunstig voor kansarme leerlingen en laatbloeiers

In 2025 schreven we dat sommige leerlingen gebaat zijn bij een vroege selectie, maar dat bijvoorbeeld vmbo-t- en havoleerlingen waarbij twijfel is over de gepaste schoolsoort juist baat hebben bij een uitgesteld selectiemoment in de vorm van de brede brugklas. Vroege selectie is vooral ongunstig voor kansarme leerlingen en laatbloeiers, die juist kunnen profiteren van uitstel van selectie naar 1 schoolsoort. Er zou daarom meer onderzoek moeten komen naar het naast elkaar bestaan van brede én homogene brugklassen in 1 school. Dit zou het makkelijker maken voor leerlingen om in een later stadium over te stappen naar een passende schoolsoort. Het is sowieso belangrijk dat scholen de toegankelijkheid en doorstroomkansen voor alle leerlingen blijven bewaken (Inspectie van het Onderwijs, 2024a).

Stapelen van diploma's neemt af

Scholen mogen leerlingen met een vmbo-(g)t- of havodiploma in principe niet weigeren om deel te nemen aan havo respectievelijk vwo, wanneer zij voldoen aan de wettelijke voorwaarden hiervoor. Na invoering van dit doorstroomrecht bereikte het percentage stapelaars een piek in 2022. Sindsdien daalde het percentage stapelaars (OCW, 2026).

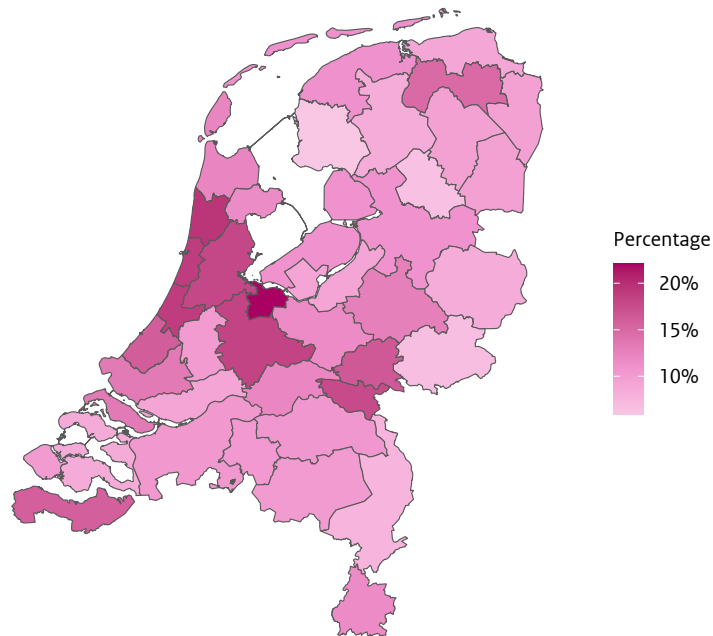
Stapelen gebeurt vaker in de Randstad, in meer kansrijke wijken en op bredere scholen

Leerlingen in de Randstad maken het vaakst gebruik van de mogelijkheid tot stapelen. Zo stroomt in de Gooi- en Vechtstreek ruim 20% van de vmbo-(g)t-gediplomeerden door naar de havo, terwijl dit in sommige regio's in het noorden en oosten van het land minder dan 10% is (figuur 4.1.4a). Doorstroom van havo-gediplomeerden naar het vwo komt ook het meest voor in de Gooi- en Vechtstreek. Stapelaars vanuit vmbo-(g)t wonen vaker in wijken met een hogere sociaal-economische status, ook als we rekening houden met kenmerken van de leerling zelf. Zij wonen, net als stapelaars vanuit de havo, ook vaker in wijken waar relatief veel inwoners een Europese migratieachtergrond hebben. Vmbo-(g)t-gediplomeerden stapelen vaker als hun school ook een havo-afdeling heeft (Inspectie



van het Onderwijs, 2026o). Dit duidt erop dat de drempel voor leerlingen lager is als ze kunnen stapelen zonder van school te veranderen.

Figuur 4.1.4a Per regio het percentage vmbo-(g)t-gediplomeerden in 2023-2024 dat naar de havo ging



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026o)

4.1.5 Doorstroom naar mbo en ho

Meer doorstroom van vo naar mbo en ho

In 2024 stroomden ruim 105.000 vo-leerlingen door naar het mbo, ruim 8.000 meer dan in 2023. Tot 2023 daalde jaarlijks het aantal vo-leerlingen dat doorstroomde naar het mbo. In 2023 steeg dit aantal licht en in 2024 is er sprake van een opvallende stijging, zowel van

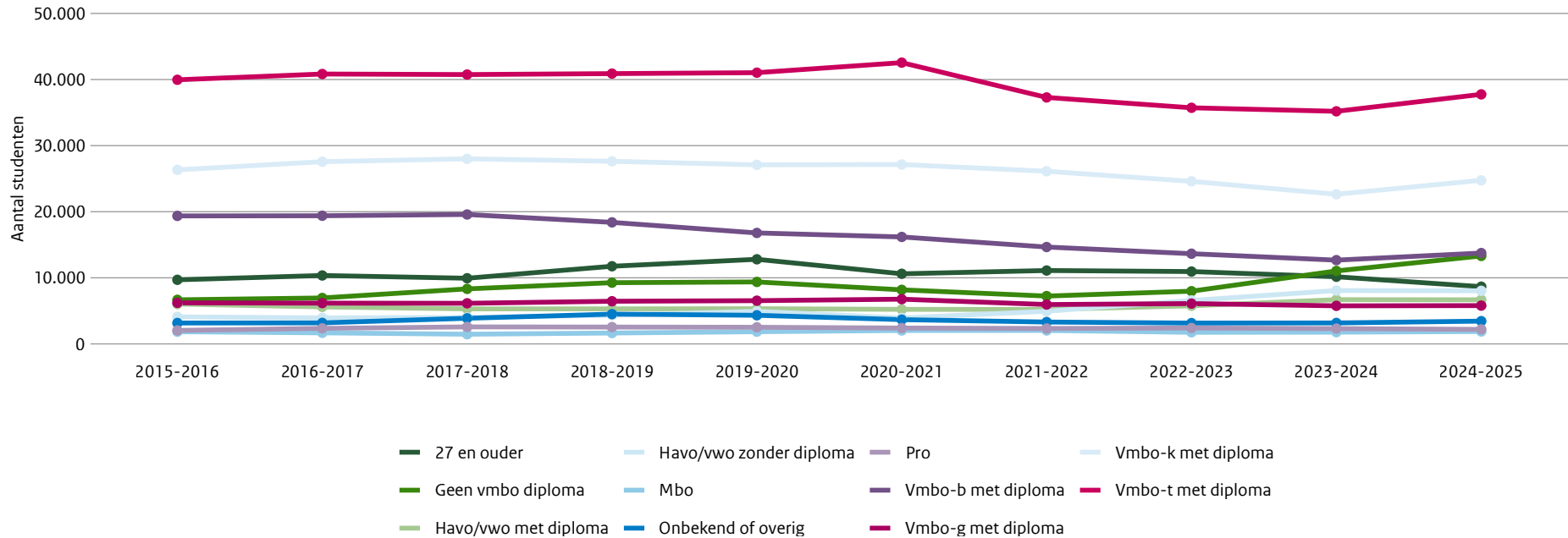
gediplomeerde als ongediplomeerde doorstroom. Ook naar het ho stroomden in 2024 meer vo-leerlingen door dan in 2023. De stijging bedroeg hier ongeveer 3.000 leerlingen. Het totale aantal studenten in het mbo en het ho is in 2024 wel gedaald ten opzichte van een jaar eerder. Dit heeft te maken met demografische ontwikkelingen (Inspectie van het Onderwijs, 2026l).

Toename instroom in het mbo zonder vo-diploma

Een deel van de nieuwe instroom in het mbo betreft ongediplomeerden uit het vmbo. In 2024-2025 steeg dit aandeel naar 10,5%. In 2015-2016 ging het nog om 5,3%. Ook het aandeel ongediplomeerde havisten en vwo'ers in de nieuwe instroom steeg: van 3,3% in 2015-2016 naar 6,4% nu (figuur 4.1.5a). Het grootste gedeelte van de studenten zonder vmbo-diploma volgt een entree- of mbo 2-opleiding. De studenten zonder havo- of vwo-diploma volgen meestal een mbo 4-opleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2026l). Dat bijna 17% van de nieuwe instroom in het mbo bestaat uit leerlingen die het vo zonder diploma hebben verlaten vraagt vanuit zowel het vo als vanuit het mbo passende begeleiding.

Entree groeit en trekt andere studenten

In 2024-2025 startte 11,4% van de nieuwe instroom in de entreeopleiding. In 2015-2016 was dit nog 7,2%. In de beroepsopleidende (bol) entreeopleiding heeft 1 op de 5 studenten geen migratieachtergrond. In 2015-2016 was dit nog 1 op de 3. Bijna de helft van de nieuwe instroom bestaat uit studenten met een migratieachtergrond van buiten Europa. In de beroepsbegeleidende (bbl) entreeopleiding heeft de helft van de studenten geen migratieachtergrond. In 2024-2025 steeg zowel in de bol- als de bbl-entreeopleiding het aandeel studenten van Europese herkomst. Dit komt waarschijnlijk door de instroom van studenten met een Oekraïense achtergrond. Het aandeel nieuwkomers in de bol-entreeopleiding steeg de laatste jaren en is nu 42,8% (Inspectie van het Onderwijs, 2026l). In de bbl-entreeopleiding schommelt het aandeel nieuwkomers over de jaren. De doelgroep van de entreeopleidingen is aan het veranderen. De verschillen binnen de doelgroep vragen dan ook om maatwerk. Voor nieuwkomers vraagt logischerwijs de Nederlandse taal meer nadruk. Een student zonder vmbo-diploma heeft wellicht pedagogiek en andersoortige begeleiding nodig.

**Figuur 4.1.5a** Nieuwe instroom in het mbo naar vooropleiding (in aantallen)

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026l)

Toename doorstroom mbo 2 naar mbo 4

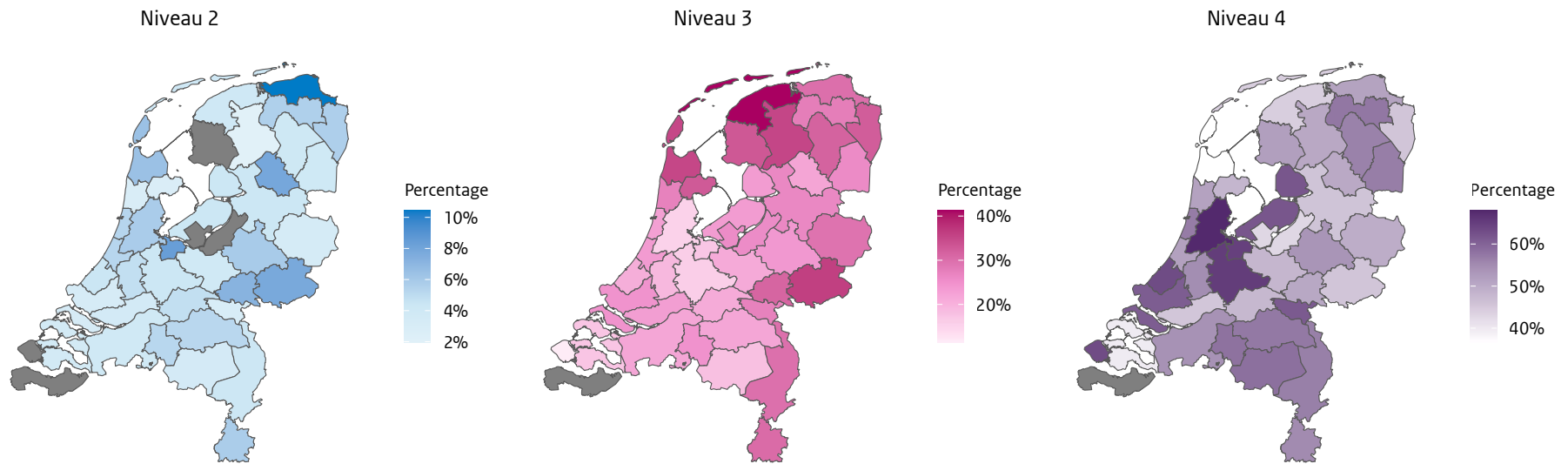
Bij de entreeopleiding stromen vooral studenten in die nieuw zijn in het mbo. Bij mbo 2-, mbo 3- en mbo 4-opleidingen is dat anders. Ongeveer een kwart (mbo 2) tot bijna de helft (mbo 4) van de studenten in de bbl-opleiding is niet nieuw in het mbo. Dit zijn mensen die zich laten om- of bijscholen nadat ze eerder al mbo-onderwijs volgden. Ook stromen studenten direct vanuit een ander niveau in het mbo door naar de bbl-opleidingen. Ten opzichte van 2015-2016 is bij de bol-opleidingen de aansluitende instroom gestegen in mbo 2 vanuit entree en in mbo 4 vanuit mbo 2 (Inspectie van het Onderwijs, 2026l). Hoewel studenten het recht hebben om vanuit mbo 2 door te stromen naar mbo 4, is het voor instellingen belangrijk om zich te realiseren dat deze studenten niet altijd taalniveau 2F beheersen (zie hoofdstuk 3).

Regionale verschillen in doorstroom naar mbo-bol

Ook bij de doorstroom van vo-gediplomeerden naar verschillende soorten vervolgonderwijs zijn er regionale verschillen. In de Randstad stromen vmbo-k-gediplomeerden vaker dan in andere regio's door naar een mbo 4-opleiding in de bol. In het noorden en oosten van het land gaan deze leerlingen juist vaker naar een mbo 3- of soms een mbo 2-opleiding (figuur 4.1.5b). Ook vmbo-(g)t-gediplomeerden stromen in bepaalde landelijke regio's — vooral in de Oosterschelderegio en de Achterhoek — relatief vaak door naar een mbo 2- of 3-opleiding. De doorstroom van ongediplomeerde havo 4-leerlingen naar het mbo varieert per regio van 6 tot 14% en komt het meest voor in de Oosterschelderegio en in Flevoland (Inspectie van het Onderwijs, 2026o).



Figuur 4.1.5b Per regio het percentage vmbo-k-gediplomeerden in 2023-2024 dat doorstroomde naar een mbo 2-, 3- of 4-opleiding in de bol



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026o)

Meer doorstroom naar bbl in bepaalde regio's

In sommige meer landelijke regio's kiezen vmbo-gediplomeerden relatief vaak voor een bbl-opleiding (figuur 4.1.5c) (Inspectie van het Onderwijs, 2026o). Dit heeft mogelijk te maken met de vele eigen familiebedrijven in deze regio's, waardoor studenten daar vaak makkelijk meteen aan het werk kunnen. Ook spelen reisafstanden voor studenten een rol en is er in bepaalde regio's in sommige sectoren veel vraag naar personeel. Zoals horeca en toerisme in Zeeland.

Regionale verschillen in doorstroom naar hbo en wo

Veruit de meeste havo-gediplomeerden starten (al dan niet na een tussenjaar) in het hbo en de meeste vwo-gediplomeerden in het wo. Een klein deel van de havo-gediplomeerden gaat naar het mbo. Dit gebeurt relatief vaak in Zeeuws-Vlaanderen en Oost-Groningen. In Zeeuws-Vlaanderen en in regio's in het noorden en noordoosten van het land komt doorstroom van vwo-gediplomeerden naar het hbo ook relatief vaak voor

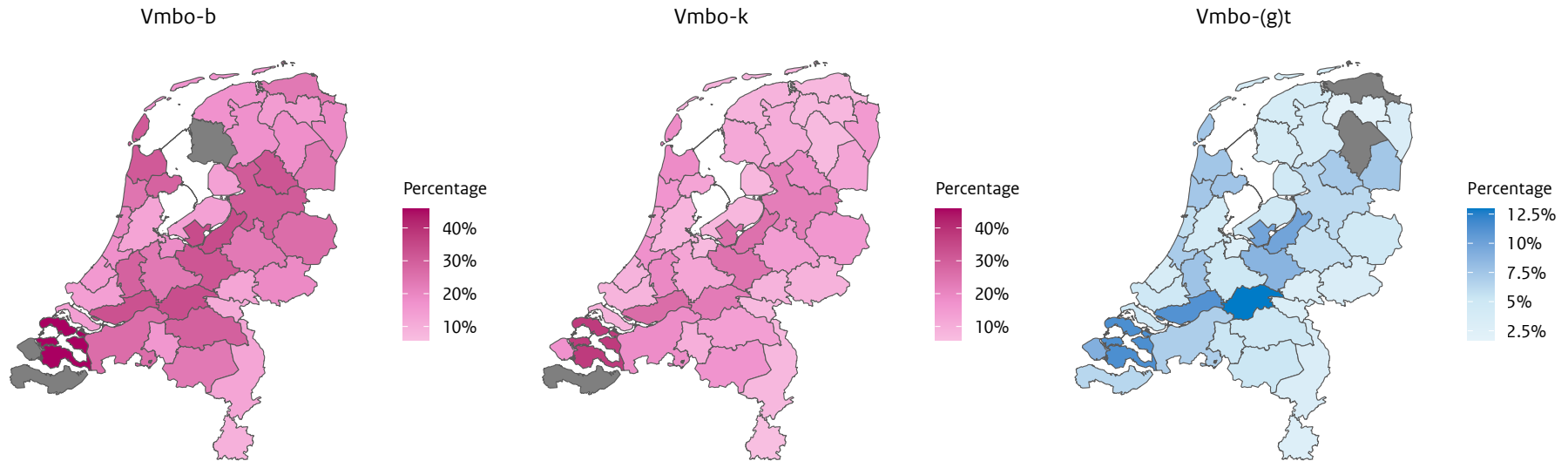
(tot ruim 20%) (figuur 4.1.5d) (Inspectie van het Onderwijs, 2026o). Al met al kiezen vo-gediplomeerden in regio's buiten de Randstad vaker voor een beroepsgerichte opleiding dan vo-gediplomeerden in de Randstad.

Ad-studenten komen uit mbo 4, havo en andere hbo-opleidingen

In 2024 waren er 277 Associate degree- (Ad-)opleidingen. Het aantal studenten aan de bekostigde opleidingen neemt jaarlijks toe, tot ongeveer 27.000 studenten in 2024. Het aantal inschrijvingen in het niet-bekostigd onderwijs is met ongeveer 1.500 studenten stabiel. De meeste Ad-opleidingen in het bekostigd onderwijs worden aangeboden in de sectoren Techniek (30%) en Economie (29%).



Figuur 4.1.5c Per regio het percentage vmbo-b- (links), vmbo-k- (midden) en vmbo-(g)t- (rechts) gediplomeerden in 2023-2024 dat doorstroomde naar een bbl-opleiding



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026o)

Van de studenten die in 2024 aan een Ad-opleiding begonnen stroomde 53% voor het eerst in het hbo in. Voor het grootste gedeelte (69%) bestond deze groep uit mbo 4-ge-diplomeerden en een kwart kwam vanaf de havo. Vergeleken met 2020 zijn er nu meer studenten die vanaf een andere hbo-opleiding instromen in een Ad-opleiding. De Ad-opleiding lijkt een interessant alternatief voor hbo-bachelorstudenten met een havo- of vwo-vooropleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2025a).

Selectie bij numerus fixusopleidingen

Het selectieproces voor numerus fixusopleidingen bestaat uit verschillende stappen:

1. Aanmelden voor de numerus fixusopleiding
2. Doorlopen en afronden van het volledige selectieproces
3. Selectie: toegelaten worden tot de opleiding
4. Starten van de opleiding

Verschillen in selectie bij numerus fixusopleidingen

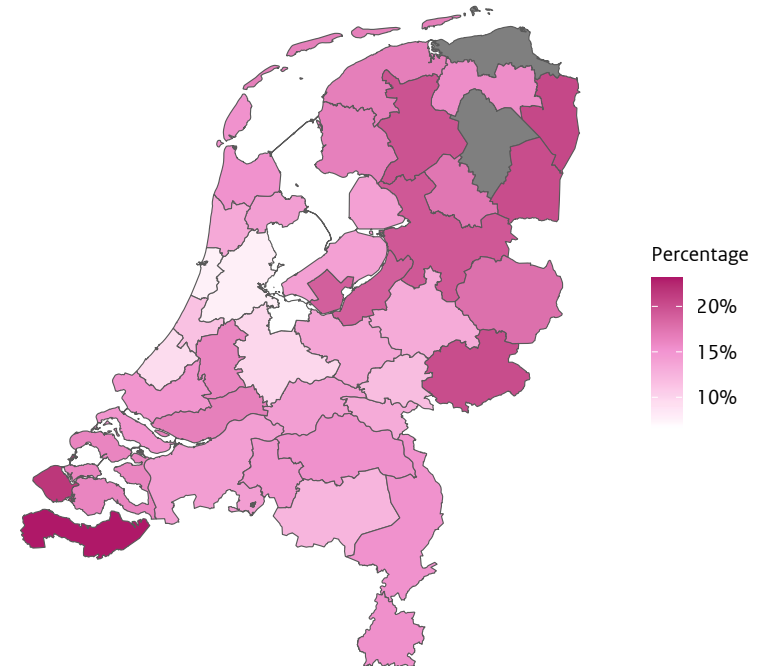
Ho-opleidingen die een maximaal aantal studenten per opleiding toelaten (een fixus), mogen zelf bepalen hoe ze deze kandidaten selecteren, mits ze daarvoor minimaal 2 kwalitatieve selectiecriteria gebruiken. Sinds het collegejaar 2023-2024 is loting weer toegestaan als selectie-instrument. Van de groep ho-kandidaten met een niet-Europese migratieachtergrond rondt na aanmelding 56% de selectieprocedure met succes af. Dat is minder dan de groep kandidaten met een Europese migratieachtergrond (70%) of zonder migratieachtergrond (73%). De groep hbo-kandidaten met een niet-Europese migratieachtergrond wordt vervolgens het minst vaak toegelaten tot de opleiding (26%) en start het minst vaak daadwerkelijk met de opleiding (15%). Het wo laat min of meer hetzelfde patroon zien, hoewel de verschillen tussen de groepen hier kleiner zijn.

Bij correctie voor andere factoren die samenhangen met de doorstroom in het selectieproces – zoals het verschil tussen fixusopleidingen onderling of het gemiddelde schoolexamencijfer van de kandidaat – namen verschillen tussen kandidaten met en zonder migratieachtergrond af maar verdwenen ze niet. Het is daarom belangrijk de verschillende stappen in het proces van aanmelden tot starten van de opleiding te onderscheiden: al deze stappen hebben invloed op de uiteindelijke populatie van de fixusopleiding. Decentrale selectie is slechts 1 stap hierin. Voor instellingen is het lastig sturen op de andere stappen. Toch zijn de verschillen tussen groepen kandidaten in de decentrale selectiestap groot. Opleidingen hebben dan ook de verantwoordelijkheid om hun selectieprocedure verder te optimaliseren (Inspectie van het Onderwijs, 2026f).

OESO: ongelijkheid in Nederland in internationaal perspectief

Vergeleken met andere landen beschikt Nederland gemiddeld over een meer theoretisch opleidingsniveau en toegankelijk onderwijs. Er zijn sociaal-economische verschillen in onderwijskansen en leerprestaties. Zo behaalt maar 32% van de jongeren uit laagopgeleide gezinnen in Nederland een diploma voor een tertiaire opleiding. Bij jongeren uit hoogopgeleide gezinnen is dat 73%, vergelijkbaar met de omringende landen Engeland, Vlaanderen en Denemarken en beter dan Duitsland dat aanmerkelijk lager scoort. Nederland doet het beter dan het OESO-gemiddelde, maar de kloof blijft groot. Nederland investeert in vergelijking met andere landen sterk in voorschoolse educatie en in een soepele doorstroom tussen hbo en universiteit, zodat leerlingen uit de sociaal-economisch minder kansrijke milieus een grotere kans hebben om met een diploma de arbeidsmarkt op te gaan (OECD, 2025b; 2025a).

Figuur 4.1.5d Per regio het percentage vwo-gediplomeerden in 2022-2023 dat (na maximaal 1 tussenjaar) doorstroomde naar hbo



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026o)

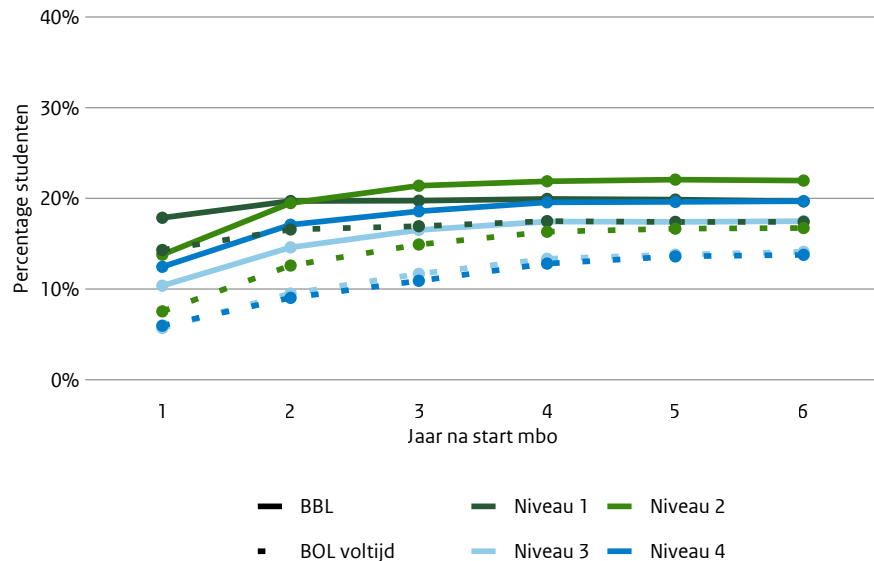
4.1.6 Uitval en uitstroom

Grootste deel van de uitval mbo in eerste en tweede jaar

Een deel van de studenten dat begint aan een mbo-opleiding valt uit. De meeste studenten vallen uit in het eerste en tweede jaar (figuur 4.1.6a). Afhankelijk van het type opleiding is 6 jaar na de start van de opleiding 13,8 tot 22,0% van de studenten die voor het eerst in het mbo startten, uitgevallen. In mbo 4 bol vallen studenten relatief het minst uit en in mbo 2 bbl het vaakst. De uitval vanuit bbl-opleidingen is hoger dan vanuit bol-opleidingen (Inspectie van het Onderwijs, 2026l).



Figuur 4.1.6a Percentage uitval na 1 tot 6 jaar onder mbo-studenten die nieuw waren in 2018-2019



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026l)

Verschillen in uitval naar achtergrondkenmerken

Het percentage mbo-studenten dat uitvalt in de eerste 2 jaren verschilt, afhankelijk van achtergrondkenmerken. In het algemeen is de uitval onder mannen groter dan onder vrouwen. In mbo 2, 3 en 4 vallen studenten met een niet-Europese herkomst vaker uit dan studenten zonder migratieachtergrond. In entreeopleidingen is dit juist andersom. Ook vallen nieuwkomers in entreeopleidingen, die meestal de bol-variant volgen, minder vaak uit dan niet-nieuwkomers. De kans om uit te vallen is voor studenten in entreeopleidingen met een achtergrond in het praktijkonderwijs (pro) kleiner dan voor studenten die met een entreeopleiding starten nadat ze het vmbo zonder diploma hebben verlaten. Het huishoudinkomen maakt ook uit: studenten met ouders in de laagste inkomensgroep hebben een grotere kans om uit te vallen dan studenten met ouders in de hoogste inkomensgroep (Inspectie van het Onderwijs, 2026l). Niet iedereen die aan een mbo-opleiding begint, heeft dus dezelfde kans om in het mbo te blijven.

Voortijdig schoolverlaten in mbo gedaald, in vo gestegen

Een specifieke groep uitvallers zijn de voortijdig schoolverlaters. Voortijdig schoolverlaters zijn leerlingen of studenten tot 23 jaar oud die het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie. Vanaf 1 januari 2026 geldt dit tot een leeftijd van 27 jaar. In 2023-2024 was het percentage voortijdig schoolverlaters vanuit het mbo 6,1%. Dit is iets lager dan in de 2 voorgaande jaren. In absolute aantallen gaat dat om bijna 22.500 jongeren.

Het percentage voortijdig schoolverlaters vanuit het vo was in 2023-2024 afgerond 0,7%. Dat zijn bijna 6.000 jongeren. Zowel absoluut als relatief is sprake van een stijging in de afgelopen jaren. In de onderbouw van het vo verdubbelde het aantal en percentage schoolverlaters bijna in een jaar, naar 2.360 (0,5%) in 2023-2024. In de bovenbouw van het vmbo ging het om 1,11% van de leerlingen. Dit komt neer op meer dan 2.100 jongeren, ongeveer 300 meer dan in 2022-2023. Het percentage voortijdig schoolverlaters vanuit de bovenbouw havo/vwo daalde iets (0,6%, bijna 1.500 leerlingen). Ook in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs daalde het aandeel voortijdig schoolverlaters (9,6%), hoewel dit aantal in absolute zin bijna gelijk bleef (ruim 700). Ongeveer de helft van de voortijdig schoolverlaters uit het vo is dat 2 jaar later nog steeds. Ongeveer 30% volgt opnieuw onderwijs en ruim 1 op de 5 is aan het werk. In het mbo is na 2 jaar bijna 40% nog steeds voortijdig schoolverlater. Ongeveer 20% volgt opnieuw onderwijs en rond de 40% is aan het werk (DUO, 2025a).

Beïnvloedbare factoren van uitval

Er zijn beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare factoren die samenhangen met uitval en voortijdig schoolverlaten. Beïnvloedbare voorspellers van schoolsucces zijn motivatie, binding met school, tijdsinvestering en vertrouwen in het eigen studiesucces (Van der Gaag et al., 2020). Een opleiding die past bij de interesses, capaciteiten en doelen van studenten zorgt voor een gevoel van binding. Minder interesse en beperkte aanwezigheid gaan samen met een grotere kans op uitval van studenten. Scholen kunnen investeren in deze factoren, onder meer door goede voorlichting te geven over de opleiding en het bijbehorende werkveld en te sturen op aanwezigheid van studenten in de lessen.

Aandeel diploma's op niveau 4 en entree gegroeid

In schooljaar 2023-2024 behaalden bijna 150.000 studenten een mbo-diploma. Bijna de helft hiervan behaalde een diploma op niveau 4, ruim 1 op de 5 op niveau 3 en ook ruim 1 op de 5 op niveau 2. Iets meer dan 8% behaalde een entreediploma. Het aandeel



studenten dat een entreediploma of een diploma op mbo 4 behaalde, steeg de afgelopen 10 jaar. Specifiek voor gediplomeerde nieuwkomers in het mbo geldt dat 64% een entreediploma haalt (Inspectie van het Onderwijs, 2026l). Mogelijk is dit voor hen een opstap om een opleiding op een van de andere mbo-niveaus te volgen en zo een startkwalificatie te behalen.

Uitval uit ho-zorgopleidingen lager dan gemiddeld

De inspectie krijgt soms signalen over hoge uitval of studievertraging onder studenten van zorgopleidingen in het ho. In een sector met grote arbeidstekorten zou dat onwenselijk zijn. Het blijkt echter dat studenten in voltijds zorgopleidingen in het bekostigd ho juist vaker hun opleiding blijven volgen dan studenten van andere opleidingen. Bij zorgopleidingen zijn er minder uitvallers of overstappers dan bij andere opleidingen. Daarnaast behalen studenten van zorgopleidingen vaker een diploma binnen de nominale studieduur plus 1 jaar (Inspectie van het Onderwijs, 2025m).

Studiesucces van studenten aan Ad-opleidingen

Studenten die starten met een Ad-opleiding switchen in het tweede jaar minder vaak (9%) naar een andere opleiding dan hbo-bachelorstudenten (20%). Wel vallen ze iets vaker uit in het eerste jaar van de opleiding. Het gaat om 19% van de Ad-studenten en om 15% van de hbo-bachelorstudenten. Ongeveer de helft van de Ad-studenten haalt zijn diploma binnen 3 jaar (de nominale studieduur plus 1 jaar). Studenten met een mbo 4-vooropleiding halen iets vaker hun diploma binnen 3 jaar dan studenten met een havo-vooropleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2025a).

4.2 Aansluiting op de arbeidsmarkt

Jongeren zonder startkwalificatie kwetsbaarder op de arbeidsmarkt

De arbeidsmarktpositie verschilt tussen degenen die wel een startkwalificatie behalen op mbo 2- of mbo 3-niveau en zij die geen startkwalificatie behalen. Van de populatie 25-jarigen die geen startkwalificatie behaalden, heeft 37% een baan voor ten minste 12 uur per week. Ongeveer 1 op de 5 heeft een voltijdbaan (35 uur per week of meer). Van de populatie 25-jarigen met een mbo 2- of mbo 3-diploma heeft meer dan de helft een baan voor minstens 12 uur per week en ongeveer een derde een voltijdbaan. De mensen zonder

startkwalificatie hebben vaker een uitkering (tabel 4.2a). Degenen met een diploma werken juist vaker als zelfstandige of in loondienst en volgen ook vaker onderwijs dan mensen zonder startkwalificatie. Het mediaan uurloon is lager voor mensen die geen startkwalificatie behaalden dan voor degenen die dit wel behaalden (Inspectie van het Onderwijs, 2026l).

Jongeren zonder startkwalificatie zijn kwetsbaar op de arbeidsmarkt. Vaak zijn zij uitgevallen door een opeenstapeling van factoren, waaraan wisselingen in opleiding of niveau en negatieve ervaringen in het onderwijs voorafgegaan zijn (Veenstra et al., 2025). De Wet van school naar duurzaam werk die sinds 1 januari 2026 van kracht is, is erop gericht om jongeren tot 27 jaar, waaronder voortijdig schoolverlaters, beter te begeleiden richting de arbeidsmarkt. Gemeenten en scholen hebben de wettelijke plicht om samen te werken in Doorstroompunten om deze jongeren te helpen bij het behalen van een startkwalificatie of het begeleiden naar werk.

Tabel 4.2a Sociaal-economische positie van 25-jarigen met of zonder startkwalificatie*

	Werknemer of zelfstandige	In onderwijs	Ontvanger uitkering	Overig
Geen startkwalificatie	59,7	2,2	27,5	10,7
Wel startkwalificatie, mbo 2 of equivalent	80,9	3,9	9,3	6,0
Wel startkwalificatie, mbo 3 of equivalent	80,9	10,8	4,0	4,4

*Personen geregistreerd in de GBA die in oktober 2022, 2023 of 2024 25 jaar oud waren en maximaal mbo 3 behaalden

Bron: Inspectie van het Onderwijs, eigen bewerkingen op basis van CBS-microdata (2026l)

Verschillen in arbeidsmarktitkomsten mbo naar vooropleiding

Afhankelijk van de gevolgde mbo-opleiding verschilt de positie op de arbeidsmarkt. De eerdere schoolloopbaan doet er ook toe. Mensen die een mbo 2-diploma behalen, hebben slechtere arbeidsmarktitkomsten als zij eerder de entreeopleiding hebben gevolgd dan mensen met een andere vooropleiding. Ze hebben het minst vaak een (voltijd) baan en vaker een uitkering. Ook bij andere mbo-diploma's zijn er verschillen naar vooropleiding. Het mediaan uurloon bij een mbo 3-diploma is het laagst voor mensen met een vmbo-b-vooropleiding. Mensen met een havo-vooropleiding, zowel met als zonder diploma, hebben 5 jaar na diplomering een hoger uurloon dan mensen met een andere vooropleiding. Dit is weer anders voor mensen die een mbo 3-diploma hebben behaald in de bbl-opleiding.



Hier zijn de urenlonen het laagst voor mensen met een vmbo-b- of vmbo-k-opleiding. Bij de bbl-opleidingen valt op dat het mediaan uurloon voor degenen met vmbo-k-vooropleiding met € 19,05 (mbo 4) en € 17,22 (mbo 3) 5 jaar na het diploma duidelijk lager ligt dan voor mensen met een andere vooropleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2026I).

Verschillen in arbeidsmarktuitskomsten hbo en wo naar vooropleiding

Rond de 40% van de mensen die een hbo-bachelor afronden, vindt in het jaar van diplomeren al een voltijd baan. Van de mensen die direct van het vo naar het hbo gingen heeft 5 jaar na het behalen van het diploma ongeveer de helft een voltijd baan. Voor mensen die voor de hbo-bachelor al een andere hbo-opleiding afronden is dat 38,6%. Degenen die via een andere route dan een vo-diploma een hbo-bachelor afronden hebben minder vaak een voltijd baan. Dit kan komen door de leeftijd en veranderde gezinssituatie. Ongeveer 4 op de 5 mensen heeft 5 jaar na het behalen van het diploma een baan van minstens 12 uur per week. Mensen met een vooropleiding vwo, vmbo-(g)t of een mbo-opleiding anders dan niveau 4 hebben dit het minst vaak.

Na het behalen van een wo-master vindt ongeveer de helft van de mensen al in het diplomajaar een voltijd baan. De verschillen naar vooropleiding zijn hier klein. Een jaar na diplomering heeft ongeveer 70% een voltijd baan van degenen die al voor de wo-master een wo-bachelor of een hbo-bachelor behaalden. Van degenen die eerder een wo-masterdiploma behaalden, is dit ruim 60%. 5 jaar na het behalen van een diploma zijn er minder mensen met een voltijd baan. Dit varieert van 55,5% voor degenen met een eerder wo-masterdiploma tot 65,6% voor degenen die eerder een hbo-bachelor behaalden. Wellicht speelt ook hier de leeftijd en veranderde gezinssituatie mee. Ook in het mediaan uurloon is er verschil. Mensen die voor de wo-masteropleiding een hbo-bachelordiploma behaalden verdienen in het jaar van diplomering en 5 jaar daarna minder dan mensen met een wo-bachelor als vooropleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2026I).

Verschillen in arbeidsmarktpositie naar sector

Zowel in het mbo, hbo als in het wo zijn er ook verschillen naar arbeidsmarktsector. In het mbo hebben bol-studenten die in 2024 een diploma behaalden binnen de sectorkamers Zorg, welzijn en sport (86%) en Mobiliteit, transport, logistiek en maritiem (85%) in oktober van dat jaar het vaakst een baan in loondienst. Studenten die een diploma haalden binnen de sectorkamers Entree, Specialistisch vakmanschap of bovensectoraal (cross-over opleidingen) hadden het minst vaak een baan in loondienst (OCW, 2025b).





Degenen die een hbo-diploma behaalden in 2024 hebben het vaakst direct werk met een diploma in de studierichting onderwijs (92%), gezondheidszorg (86%) of gedrag en maatschappij (86%). Het minst vaak (49%) vonden mensen met een diploma in de sector taal en cultuur werk (OCW, 2025c). Mensen die in 2024 een wo-diploma behaalden hadden het vaakst direct een baan als werknemer met een studie in de sector onderwijs (92%) en het minst vaak met een sectoroverstijgende studie (56%) (OCW, 2025d).

Verschillen in mediaan uurloon naar sector

Het mediaan uurloon een jaar na het behalen van een diploma lag voor mbo-studenten in 2023 op € 16,45. Het hoogste mediaan uurloon was voor mbo-studenten met een diploma binnen de sectorkamers Zorg, welzijn en sport (€ 18,43) of Techniek en gebouwde omgeving (€ 17,76). Het mediaan uurloon lag het laagst voor mbo-studenten met een diploma vallend onder de sectorkamers Voedsel, groen en gastvrijheid (€ 14,60), Entree (€ 14,77) of Handel (€ 15,13) (OCW, 2025k). Het mediaan uurloon van hbo-afgestudeerden was in 2023 € 20,97. Dit lag het hoogst in de sectoren onderwijs (€ 25,00) en gezondheidszorg (€ 24,00). Met € 16,64 lag het mediaan uurloon het laagst in de sector taal en cultuur (OCW, 2025j). Wo-afgestudeerden hadden in 2023 een mediaan uurloon van € 23,32. Het mediaan uurloon lag het hoogst in de sectoren gezondheidszorg (€ 26,92) en onderwijs (€ 25,98). Het mediaan uurloon lag ook hier het laagst in de sector taal en cultuur met (€ 20,73) (OCW, 2025j).

Verschillen in arbeidsmarktitkomsten pro- en vso-leerlingen

Op middellange en lange termijn verschillen de arbeidsmarktitkomsten van vso-leerlingen met het uitstroomprofiel arbeidsmarkt en die van pro-leerlingen. Direct na uitstroom blijkt al dat vso-leerlingen minder vaak een baan hebben dan pro-leerlingen: ongeveer een derde tegenover ongeveer 60%. Na 2 jaar heeft ongeveer 60% van de vso-leerlingen in ieder geval eenmaal een baan gevonden tegenover ongeveer drie kwart van de pro-leerlingen. Daarnaast verlaten vso-leerlingen hun baan sneller en vaker dan pro-leerlingen. De baan zekerheid van vso-leerlingen is hiermee lager dan die van pro-leerlingen. Hoewel het verschil klein is, hebben vso-leerlingen wel iets sneller een nieuwe baan dan pro-leerlingen (ROA, 2026). Dit kan komen doordat vso-leerlingen vaker beschermt werk hebben en pro-leerlingen vaker reguliere banen. De begeleiding bij het vinden van een baan is dan beter georganiseerd. Voor beide groepen jongeren geldt dat na het verlaten van school en het betreden van de arbeidsmarkt begeleiding essentieel blijft om hen een stabiele positie in de maatschappij te bieden.



4.3 Nieuwkomers

Minder instromende nieuwkomers in bo en vo; meer in sbo en (v)so

Het aantal bo-leerlingen dat korter dan 4 jaar in Nederland is (nieuwkomers) steeg van 38.253 (2,8%) op 1 oktober 2020 tot 60.046 (4,4%) 4 jaar later. Ook in het vo nam het aantal nieuwkomers toe van 20.403 in 2020 (2,2%) tot 36.010 in 2024 (3,9%) (Inspectie van het Onderwijs, 2026l). In het bo daalt vanaf 2023 zowel het aantal instromende leerlingen als het aantal instromende nieuwkomers. Ook in het sbo daalt het aantal instromende leerlingen, maar het aantal instromende nieuwkomers stijgt. Dit laatste geldt ook voor het so en vso. De vraag is of het gespecialiseerde onderwijs beter aansluit bij de onderwijsbehoeften van nieuwkomers of dat het reguliere onderwijs onvoldoende toegerust is om het onderwijs op deze groep af te stemmen. Het EU-migratiepact benadrukt expliciet het recht op toegang tot geïntegreerd onderwijs dat aansluit bij het niveau van de leerling. Dit sluit ook aan bij het algemene streven naar inclusief onderwijs in 2035. Dit vraagt om reflectie op het huidige, vaak apart georganiseerde, onderwijs aan nieuwkomers in Nederland.

Over de grens: onderwijs aan nieuwkomers in het buitenland

Internationale richtlijnen, zoals die van UNESCO, benadrukken het belang van toegang tot scholen, veilige en passende leeromgevingen van goede kwaliteit, soepele overgangen binnen het onderwijs en toegang tot certificering en hoger onderwijs. Deze elementen vormen de basis voor een duurzame onderwijsloopbaan voor nieuwkomers. Dit sluit aan bij de voorwaarden voor succesvol nieuwkomersonderwijs die Europese inspecties met ons deelden.

Combinatie inclusief onderwijs en intensieve taaltraining

Portugal en Tsjechië combineren inclusieve opvang en ondersteuning met intensieve taallessen. Nieuwkomers kunnen in theorie evenwichtig verdeeld worden over scholen zonder individuele scholen te overbelasten, omdat scholen geen nieuwkomers mogen weigeren. De taallessen in Portugal sluiten aan bij het nationale curriculum om instroom op vakniveau te bespoedigen. Naast taalverwerving is er in Beieren en Portugal expliciete aandacht voor de inclusiviteit en culturele sensitiviteit van het curriculum.

Alternatieve examens

Standaardexamens die toegang verlenen tot vervolgonderwijs vormen voor veel nieuwkomers een obstakel. In Tsjechië kunnen nieuwkomers soms examens mondeling doen of in het Oekraïens, en mogen ze gebruikmaken van woordenboeken en extra tijd. In Portugal bestaan er verschillende varianten van het eindexamen voor de Portugese taal: als eerste taal, als tweede taal en voor non-native speakers.

Instroom in beroepsonderwijs met taalondersteuning

In Beieren is gewerkt aan de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs, inclusief taalondersteuning, voor nieuwkomers tot en met 21 jaar. Duitsland ziet dit als integratiemiddel en als mogelijke oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt. In Finland kunnen nieuwkomers makkelijker toegelaten worden tot het beroepsonderwijs en 1 jaar voorbereidende lessen volgen.

Sociale ondersteuningsprogramma's

Veel landen investeren in brede, sociale ondersteuningsprogramma's. Portugal investeert in extra-curriculaire activiteiten waar alle leerlingen aan kunnen deelnemen om succesvolle integratie te bevorderen. Tsjechië en Portugal werken met buddy-programma's: leerlingen maken nieuwkomers wegwijs in de nieuwe schoolsetting en helpen hen contact te leggen met andere leerlingen.

Landelijke expertisecentra

Veel landen vinden kwalitatief goede taallessen door goed opgeleide leraren die ook in staat zijn om intercultureel en trauma-sensitief te werken essentieel voor succesvol nieuwkomersonderwijs. Ondersteuning van leraren en scholen door experts, zoals psychologen en netwerk- en kennisorganisaties, is hierbij van groot belang. In Luxemburg is een dienst voor schoolintegratie die families ondersteunt bij het vinden van hun weg in het onderwijs.

Onderwijspaspoort

In Servië verblijven veel leerlingen tijdelijk voor zij doorreizen naar andere landen in Europa. Het land heeft een onderwijspaspoort ontwikkeld voor nieuwkomers om de onderwijsloopbaan van deze doorreizende leerlingen beter te kunnen volgen. Daarin staat het niveau van de onderwijscompetenties die de nieuwkomer tijdens het verblijf in Servië heeft behaald.



Geen waarborg voor ononderbroken ontwikkeling leerlingen

Veel gemeenten, schoolbesturen en teams spannen zich in om wachtlijsten voor nieuwkomers te voorkómen, zodat ze snel naar school kunnen gaan. Onduidelijkheid over welke kinderen wanneer en voor hoe lang ergens verblijven, bemoeilijkt het tijdig inrichten van voldoende onderwijsplekken voor leerlingen. Al eerder wees de inspectie op een gebrek aan waarborg door de Nederlandse staat van een ononderbroken ontwikkeling van nieuwkomers (Inspectie van het Onderwijs, 2023b; 2024a; 2025b). Ook nu doen wij dat weer. Samen met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Nederlandse Arbeidsinspectie vragen we al langere tijd aandacht voor de zorgelijke omstandigheden van kinderen in de noodopvang. In 2023 deden we een gezamenlijke oproep om de opvangvoorzieningen weer te laten voldoen aan de geldende wettelijke normen, zoals de nationale wetgeving, de Opvangrichtlijn en het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2023). Ook in 2025 volgde een oproep tot verbetermaatregelen (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2025). De Tweede Kamer heeft inmiddels enkele moties aangenomen waarin de regering gevraagd wordt de omstandigheden voor kinderen in de noodopvang te verbeteren.

Noodopvang mogelijk schadelijk voor kinderen en jongeren

Tijdens herhalingsbezoeken aan de noodopvang in 2025 hoorden onze inspecteurs van alle ketenpartners dat verblijf in de noodopvang de ontwikkeling van kinderen schaadt. Kinderen en jongeren verblijven op plekken die voor hen niet wenselijk, geschikt of voldoende veilig lijken te zijn. Ook de voortdurende verhuizingen vormen volgens hen een groot risico: kinderen missen onderwijstijd en kunnen geen stabiele relaties opbouwen met leraren, medeleerlingen en ondersteuners. Dat is, samen met het gebrek aan perspectief voor sommige groepen zoals Syriërs en een deel van de alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's), van invloed op hun motivatie om te leren en zich te ontwikkelen. Ook zouden de schoolwisselingen (te) vaak plaatsvinden zonder de juiste voorbereiding en overdracht van gegevens. Geen enkele partij is verantwoordelijk voor het verzamelen van informatie over gemiste onderwijstijd door verhuizingen in de asielketen. Het is essentieel dat het veld en betrokken bewindspersonen in kaart (gaan) brengen hoe vaak nieuwkomers verhuizen en wat dit betekent voor hun ononderbroken ontwikkeling, zowel op individueel als stelselniveau.

Gebrek aan regie

Tijdens de herhalingsbezoeken en gesprekken met stakeholders werd duidelijk dat niemand de volledige verantwoordelijkheid claimt voor de toeleiding van kinderen naar onderwijs en voor de doorlopende ontwikkeling van kinderen in de noodopvang. Iedereen doet zijn best en doet een klein stukje. De toeleiding tot onderwijs is daarmee evenwel situatie- en persoonsafhankelijk. Duidelijke afspraken over wie waar verantwoordelijk voor is, en wie aanspreekbaar is op de toeleiding van leerlingen naar onderwijs zijn noodzakelijk.

Meeste gemeenten voeren jaarlijks overleg met schoolbesturen

De Wet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen verplicht gemeenten om ten minste jaarlijks te overleggen met schoolbesturen in het po en vo. Bijna alle gemeenten geven aan dat zij dit jaarlijkse overleg voeren. Bij 97% van de gemeenten komt tijdens dit overleg de realisatie van voldoende onderwijsplekken voor nieuwkomers aan de orde. Inschrijving op een school (92%) en een doorgaande leerlijn (86%) zijn ook vaak onderwerp van gesprek. De gesprekken die inspecteurs met gemeenten voerden, leverden een aantal aanbevelingen op voor gemeenten, schoolbesturen en andere partners, zoals het maken van duidelijke afspraken en het verbeteren van zicht op (de instroom van) nieuwkomers (Inspectie van het Onderwijs, 2025d).

Gestructureerde samenwerking tussen ketenpartners bevordert snelle toegang tot onderwijs

Toezicht Sociaal Domein (2026a) sprak 3 gemeenten over de samenwerking rondom zorg en ondersteuning aan amv's om tijdig en passend onderwijs te krijgen. Daaruit blijkt dat het cruciaal is dat gemeenten samenwerken met organisaties zoals COA en Nidos, en met scholen. Het helpt als de gemeente de regie neemt voor overleg met alle betrokken instanties en als er duidelijkheid is over taken, rollen en verantwoordelijkheden. Korte lijnen, borging en overdracht van informatie zijn nodig om verzuim of overlastgevend gedrag te voorkomen.

Een soortgelijk geluid hoorden onze inspecteurs ook tijdens de herhalingsbezoeken aan de noodopvang. Daar waar onderwijsinstellingen gestructureerd en planmatig samenwerken met gemeenten, regiocoördinatoren nieuwkomersonderwijs van het ministerie en ketenpartners als COA en Nidos, lijkt de toegang tot het onderwijs beter en sneller tot stand te komen, komen wachtlijsten minder vaak voor en zijn er minder obstakels voor toeleiding naar onderwijs.



Kwetsbaarheid amv's

Het welzijn van amv's is zeer kwetsbaar, onder andere door de onveilige situaties die amv's hebben meegemaakt. Het is daarom belangrijk ervoor te zorgen dat onderwijs, zorg en ondersteuning beter aansluiten bij wat amv's nodig hebben en om hen actiever te betrekken bij wat wel of niet werkt. Hierbij is het essentieel dat organisaties domeinoverstijgend samenwerken en oog hebben voor cultuursensitiviteit. Zo kunnen zij beter aansluiten bij de behoefte van amv's (Toezicht Sociaal Domein, 2026a).





HOOFDSTUK 5

Veiligheid

Hoofdlijnen	86
5.1 Veiligheid in verweven werelden	88
5.2 Veiligheid in de praktijk	96

Hoofdpijnen

Voor de meeste leerlingen en studenten is hun school of instelling een veilige plek waar zij leren, contact hebben met leeftijdsgenoten en zich verder ontwikkelen. Toch zijn er ook leerlingen en studenten met wie het niet goed gaat, die gepest worden of somber zijn. De verwevenheid van de offline en online wereld kan het welbevinden van leerlingen en studenten aantasten en de digitale weerbaarheid van instellingen ontregelen.

Veiligheid in het onderwijs: geen onbegrensde opdracht

De meeste leerlingen voelen zich veilig op school. Dat blijkt uit de jaarlijkse monitoring van veiligheid onder leerlingen in het funderend onderwijs. Ook de meeste studenten voelen zich veilig op hun instelling. De inspectie beoordeelt de wettelijke vereisten rond veiligheid; daaraan wordt meestal voldaan. De invulling van de opdracht van scholen en instellingen is echter niet statisch maar beweegt mee met maatschappelijke en technologische veranderingen. De huidige wettelijke kaders — van zorgplicht voor veiligheid tot informatiebeveiliging en privacybescherming — bieden richting, maar de dagelijkse praktijk van het onderwijs vraagt meer. Scholen en instellingen moeten veiligheid borgen in een hybride werkelijkheid waarin grenzen vervagen tussen binnen en buiten, tussen offline en online en tussen feit en fictie. Kinderen en jongeren groeien op terwijl ze blootstaan aan een voortdurende stroom van online uitingen en soms verontrustende beelden. Dat maakt de opdracht van het onderwijs meervoudig en moeilijk te begrenzen: deze stopt niet langer bij de schoolpoort en vaak is onduidelijk of onveiligheid haar oorsprong binnen of buiten het onderwijs heeft. Een verbod op sociale media voor jongeren onder de 15 kan een duidelijke grens stellen en daarmee het onderwijs helpen om de veiligheid van leerlingen te beschermen.

Zorg om toename fysiek geweld op scholen

Het aantal meldingen dat de inspectie in 2024-2025 ontving over een schorsing of verwijdering vanwege fysiek geweld in het funderend onderwijs nam toe ten opzichte van 2022-2023. Ook de vertrouwensinspecteurs ontvingen meer meldingen over fysiek

geweld. Hoewel een grotere meldingsbereidheid hierbij kan meespelen, is fysiek geweld altijd reden tot zorg vanwege de impact op de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel. Fysiek geweld kan een online aanleiding hebben of online gevolgen buiten de schoolmuren. Scholen en instellingen moeten hierop alert zijn en in beeld hebben welke jongeren extra risico's lopen. Dat vraagt om samenwerking en informatie-uitwisseling tussen school en veiligheidspartners, zoals ouders, politie, jongerenwerk en de gemeente. In het voortgezet onderwijs (vo) vergt daarnaast het consequent handhaven van gedragsregels voor leerlingen aandacht. Veiligheidsbeleid werkt alleen als iedereen het kent, ernaar handelt en er kritisch op reflecteert. De school of instelling moet haar veiligheidsafspraken dus steeds weer bespreken, actualiseren en aanvullen.

Psychische en sociale veiligheid vraagt om verbinding met alle leerlingen en studenten

De mentale gezondheid van de meeste leerlingen en studenten is in orde, maar wereldwijd heeft een deel van de jongeren last van angstige gevoelens en stress. Bepaalde groepen, zoals lhbtqia+-leerlingen en -studenten, lopen extra risico om zich psychisch onveilig te voelen en (online) gepest te worden. Dit doet een groot beroep op de beschermende ruimte die onderwijs kan bieden voor alle jongeren, met de basiswaarden van de democratische rechtstaat als fundament, zoals het gelijkheidsbeginsel en verdraagzaamheid. Om alert te zijn op pestgedrag moeten scholen en instellingen interesse in en kennis hebben van de online leefwereld van jongeren en de digitale platforms waarop zij actief zijn. Hoewel schoolleiders in het funderend onderwijs unaniem aangeven dat pesten niet getolereerd wordt, is voor scholen toch niet altijd volkomen duidelijk hoe er in situaties van pesten of negatieve uitingen over bepaalde groepen of personen gehandeld moet worden. Dat laat zien dat schoolteams hierover nog meer met elkaar het gesprek moeten voeren of scholing moeten volgen, zodat er meer gemeenschappelijkheid in visie en handelen ontstaat. Dit gesprek hangt samen met de noodzakelijke verdere ontwikkeling van burgerschapsonderwijs (zie hoofdstuk 3), dat een basis is voor onderwijs als veilige plek om samen te leren en te leven.

Het hoger onderwijs (ho) had in 2024-2025 te maken met tegenstellingen in verband met de oorlog in en rond Gaza. Op verschillende universiteiten en hogescholen is meermaals gedemonstreerd voor het beëindigen van de banden met Israël.

Digitale weerbaarheid steeds bepalender voor een veilige leeromgeving

De verwevenheid van digitale en fysieke werelden raakt niet alleen leerlingen en studenten. Digitale verstoringen, datalekken of cyberaanvallen kunnen onderwijsprocessen abrupt onregelen, persoonlijke gegevens blootstellen en het vertrouwen in de instelling schaden. Onderwijsinstellingen zijn steeds afhankelijker van digitale systemen. Het waarborgen van digitale veiligheid vraagt daarom steeds meer om zowel technische maatregelen als zorgvuldig handelen, gebaseerd op een heldere risicoafweging. Dat veronderstelt bewustwording, expertise en voldoende capaciteit in de organisatie — randvoorwaarden die vooral bij kleinere instellingen onder druk staan. Vrijwel alle besturen rapporteren inmiddels in hun jaarverslagen over dit thema, maar de diepgang hiervan varieert. Cyberincidenten komen geregeld voor; de meeste worden tijdig onderschept maar sommige verstoren het onderwijs. Met de invoering van de Cyberbeveiligingswet voor het ho wordt digitale weerbaarheid en veiligheid ook wettelijk geborgd. Digitale veiligheid vraagt ook om digitaal vaardige gebruikers, zeker nu AI de informatieomgeving verandert en nieuwe risico's met zich meebrengt. De nieuwe (concept) kerndoelen voor digitale geletterdheid in het funderend onderwijs helpen scholen om leerlingen bewust te maken van de mogelijkheden van digitale technologie en media en van de risico's en gevolgen van onverantwoord gebruik.

Aanbevelingen

In de afgelopen jaren benadrukten we het belang van het doorlopende gesprek over veiligheid met personeel, leerlingen, studenten en ouders. Dat begint met echte interesse in hoe het met de leerling of student gaat. Veiligheidsbeleid werkt alleen als iedereen het kent, als het leerlingen of studenten aanzet tot veilig gedrag en personeel ondersteunt bij het zorgen voor veiligheid. Scholen moeten grondig analyseren hoe het staat met de veiligheid en zo nodig het beleid aanpassen, ook als slechts een kleine groep zich onveilig voelt. Deze aanbevelingen blijven belangrijk. Dit jaar gaan we dieper in op de veiligheidsrisico's in de online leefwereld van leerlingen en studenten en op de vraag wat het onderwijs kan doen om veilig online gedrag te bevorderen. Daarnaast gaan we in op de digitale weerbaarheid van scholen en instellingen. Digitale weerbaarheid houdt in dat de school of instelling de gegevens die zij beheert goed beschermt en bestand is tegen cyberdreigingen of -aanvallen. Onze aanbevelingen zijn:



Besturen: neem digitale weerbaarheid op in het veiligheidsbeleid. Niet alle risico's zijn beheersbaar, richt het veiligheidsbeleid daarom niet uitsluitend op signalering, maar ook op respons en herstel en op samenwerking met andere besturen.



Overheid: verken een verbod op sociale media voor kinderen tot 15 jaar. Een wettelijk verbod kan ouders en scholen ondersteunen in het beschermen van kinderen.



5.1 Veiligheid in verweven werelden

Je veilig voelen op school helpt om goed tot leren te komen (Van de Pol et al., 2024). De leefwereld van leerlingen en studenten is echter ingrijpend veranderd. Digitalisering en sociale media zorgen ervoor dat de grenzen tussen thuis, school, straat en online voortdurend in elkaar overlopen. Wat zich buiten de school of instelling afspeelt, kan vrijwel onmiddellijk gevolgen hebben voor het onderwijs en omgekeerd.

Casus :van filmpje naar schoolsluitingen

Op vrijdag 12 september 2025 bleven 5 vo-scholen en een instelling voor middelbaar beroepsonderwijs (mbo) in Beverwijk en Heemskerk een dag gesloten vanwege oplopende spanningen tussen jeugdgroepen in de regio. Ook een vo-school in Haarlem stopte halverwege de dag haar lessen. Op sociale media gingen valse berichten en beelden rond van mishandeling en bedreiging. Dit had niet alleen impact op het veiligheidsgevoel in en rond scholen, maar ook bij sportverenigingen en op andere plekken in de gemeente. De burgemeester besloot uit voorzorg de scholen te sluiten en er werd een noodbevel van kracht om de veiligheid in de gemeente te waarborgen. “De rust keerde snel terug, maar de impact op de veiligheidsbeleving was groot. Mediawijsheid is een vast onderdeel in het lesprogramma en daarnaast investeren we veel in gesprekken met ouders en leerlingen over veilig online gedrag”, aldus een van de betrokken schoolbestuurders.

In de literatuur wordt deze verweven dynamiek aangeduid als context collapse (Koltai, 2025) en hyperconnectiviteit (Brubaker, 2023): sociale contexten die voorheen gescheiden waren, vallen samen in één gedeelde ruimte, waardoor incidenten zichtbaarder, sneller en moeilijker te begrenzen zijn. Scholen worden hierdoor geconfronteerd met risico's die deels buiten hun directe invloedssfeer ontstaan, maar binnen de school kunnen bijdragen aan onveiligheid.

5.1.1 Fysieke veiligheid

Scholen en instellingen moeten zorgen voor de sociale, psychische en fysieke veiligheid van hun leerlingen en studenten. Het funderend onderwijs heeft hiervoor inmiddels een wettelijke zorgplicht; voor het mbo en ho is wetgeving hiervoor in voorbereiding. Fysieke veiligheid betekent dat leerlingen en studenten beschermd zijn tegen ongevallen en lichamelijke geweld, zoals slaan en schoppen. Geweld kan ook ernstiger vormen aannemen, zoals incidenten met wapens en explosieven. Fysieke incidenten kunnen via digitale kanalen onmiddellijk een bredere reikwijdte krijgen. Beelden, berichten en geruchten verspreiden zich snel en kunnen spanningen versterken of nieuwe onrust veroorzaken. Wat vroeger beperkt bleef tot een groepje leerlingen of studenten wordt nu zichtbaar voor een groter publiek en kan binnen korte tijd escaleren.

Meer meldingen over fysiek geweld door leerlingen

Scholen voor funderend onderwijs moeten er bij de inspectie melding van maken als zij een leerling langer dan een dag schorsen. Schorsen mag voor maximaal 5 dagen. In het vo geldt daarnaast een meldingsplicht voor verwijderingen. Het totaal aantal gemelde schorsingen steeg de afgelopen 2 schooljaren met een kleine 5% van 6.585 naar 6.907. Deze toename, vooral in het vo, kan betekenen dat er vaker geschorst wordt, maar kan ook te maken hebben met een betere bekendheid van de meldplicht. Het aantal meldingen van een schorsing of verwijdering vanwege fysiek geweld door leerlingen steeg ten opzichte van 2022-2023 (tabel 5.1.1a). Het aantal meldingen vanwege bezit of afsteken van vuurwerk of poging tot brandstichting verdubbelde (Inspectie van het Onderwijs, 2026g).

Ook de vertrouwensinspecteurs ontvingen in 2024-2025 meer meldingen (2.916) dan in 2022-2023 (2.152). Ook bij deze meldingen kan een grotere meldingsbereidheid een rol spelen. Het aantal dossiers over fysiek geweld steeg ten opzichte van 2022-2023 met ruim een kwart. Van de 715 dossiers over fysiek geweld in 2024-2025 gaat het merendeel (417) over leerlingen in het primair onderwijs (po). In het vo bemerken de vertrouwensinspecteurs wel vaker ernstige vormen van fysiek geweld dan in het po (Inspectie van het Onderwijs, 2025c).

Tabel 5.1.1a Aantal schorsings- en verwijderingsmeldingen vanwege fysiek geweld door leerlingen

	2022-2023	2023-2024	2024-2025
(Betrokken bij) fysiek geweld tegen medeleerlingen	2.467	2.778	2.754
Intimidatie dreigen met fysiek geweld tegen medeleerlingen	653	1.018	1.099
(Betrokken bij) fysiek geweld tegen personeel	684	806	745
Intimidatie dreigen met fysiek geweld tegen personeel	947	729	736
Wapenbezit	248	223	252
Vernieling van bijv. gebouwen of meubilair	370	412	420
Bezit of afsteken van vuurwerk en of poging tot brandstichting	109	133	242

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026g)

Interesse, alertheid en samenwerking om escalatie te voorkomen

Geweld onder jongeren heeft vaker dan voorheen een online component (Mehlbaum et al., 2025). Ook zijn er aanwijzingen dat jongeren steeds vaker betrokken zijn bij online crimineel gedrag, zoals seksueel grensoverschrijdend gedrag, drugshandel, bedreiging, intimidatie en cybercrime (Toezicht Sociaal Domein, 2026b). Het online gedeelte vindt soms plaats in afgeschermdes omgevingen van sociale-media-platforms en is daardoor beperkt zichtbaar voor scholen en ouders. Toch is het belangrijk dat personeel en ouders hier met jongeren over praten en dan vooral over wat jongeren tegenkomen en hoe ze reageren. Volwassenen voelen nu niet altijd de urgentie om zich in de online wereld van jongeren te verdiepen, terwijl jongeren wel behoefte hebben aan begeleiding. Jongerenwerk kan hierbij, als niet beoordelende partij voor jongeren, een rol spelen (Pantazidis & Pechtelidis, 2025; Dijk et al., 2023). Ook een goede samenwerkingsstructuur met partners in de omgeving van de school of instelling, gemeente, politie, jongerenwerk en (jeugd)zorg vergroot de alertheid op veiligheidsrisico's. Dat vereist een domeinoverstijgende en duurzame samenwerking die er nu nog onvoldoende is (Toezicht Sociaal Domein, 2026b).

Samenwerken tegen online jeugdcriminaliteit

Toezicht Sociaal Domein onderzocht in de gemeenten Assen, Hilversum en Purmerend de samenwerking tussen betrokkenen die een rol hebben in het voorkomen van online jeugdcriminaliteit, zoals scholen, jongeren, ouders, politie, Halt, jeugdboa's, leerplicht, GGD, jeugdconsulenten, wijkteam en jongerenwerk. Uit het onderzoek (Toezicht Sociaal Domein, 2026b) blijkt dat (onderwijs)professionals ouders kunnen ondersteunen op de volgende manieren:

- interactieve, laagdrempelige ouderavonden, workshops en webinars;
- activiteiten gericht op basisschoolouders, omdat zij nog nauwer betrokken zijn;
- geruststellende boodschappen: begeleid je kind zoals je dat ook doet als het leert fietsen, met nieuwsgierigheid, zonder oordeel.

Omvang van jeugdcriminaliteit en uitbuiting lastig in te schatten

Hoewel het in het maatschappelijk debat vaak gaat over verharding en verjonging van ernstige criminaliteit blijkt die niet uit landelijke cijfers (CBS, 2025b; Weijers et al., 2021). Ook het beeld dat jongeren vaker wapens (vooral messen) dragen wordt niet bevestigd door de cijfers over geregistreerde criminele delicten. Het aantal delicten dat niet wordt ontdekt en geregistreerd ligt echter hoger. In 2023 rapporteerde 16,5% van de jongeren (12-18 jaar) minstens 1 delict te hebben gepleegd in het afgelopen jaar. Gewelds- en online-delicten werden het meest gerapporteerd (9%), waarbij het bij de laatste vooral cyberdelicten (7%) betrof (Tollenaar et al., 2024). Het risico op criminele uitbuiting van jongeren, waarbij zij bijvoorbeeld hun pinpas moeten afgeven of worden gedwongen om ergens explosieven neer te leggen, ligt waarschijnlijk ook veel hoger dan het aantal meldingen hierover (Adamse et al., 2023; Van den Broek, 2024). Leerlingen binnen het praktijkonderwijs (pro) en voortgezet speciaal onderwijs (vso) lijken een verhoogd risico te lopen op criminele uitbuiting (Üstüner-Tüfekci et al., 2023). Ook uit onderzoek van het ROA (2026) blijkt dat deze leerlingen een verhoogde kans hebben op justitiecontact.

5.1.2 Psychische veiligheid

Zorgen voor de psychische veiligheid betekent dat leerlingen en studenten geen ongeoorloofde psychische druk, bedreiging of manipulatie ervaren op hun school of instelling. Breder opgevat betekent het dat er oog is voor het welbevinden van leerlingen en studenten, dat zij zichzelf kunnen zijn, zich vrij voelen om vragen te stellen, fouten toe te geven, zorgen te uiten en zich kunnen ontwikkelen tot gezonde, sociale en zelfstandige mensen (Edmondson, 2018; Rombouts et al., 2023).

De nationale jeugdstrategie

Wat zien jongeren zelf als hun grootste problemen? Met deze vraag is de Nationale Jeugdraad het afgelopen jaar aan de slag gegaan, op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Tweede Kamer. De uitkomsten laten 3 overkoepelende uitdagingen zien (zie [nationalejeugdstrategie.nl](https://www.nationalejeugdstrategie.nl)):

1. Bestaanszekerheid: jongeren hebben moeite om rond te komen, hebben vaker flexibele banen, hoge woonlasten en schulden;
2. Verslechterde mentale gezondheid: de mentale veerkracht van jongeren gaat achteruit, het aantal suïcides neemt toe en het beroep op jeugdzorg is groot;
3. Gebrek aan toekomstperspectief: gebrek aan (woon)zekerheid, klimaatverandering en oorlogen maken de toekomst van jongeren onzeker.

Met de meeste jongeren gaat het goed, maar er is ook veel (school)stress

Ruim 80% van de jongeren van 12 tot 25 jaar voelde zich in 2025 meestal gelukkig (RIVM, 2025a). Ten opzichte van 2023 is dit niet echt veranderd. Het percentage jongvolwassenen dat zich gelukkig of tevreden voelt is echter nog niet terug op het niveau van voor de coronapandemie (CBS, 2025c). De mentale gezondheid van studenten in het hoger onderwijs is in 2025 wel licht verbeterd ten opzichte van 2021 (RIVM, 2025b). Jongeren ervaren veel stress, waarbij stress door school of opleiding en door alles wat de jongere moet doen het hoogste scoort. Jongeren hebben ook zorgen over de gevolgen van woningnood en oorlog en de hoge kosten van alles (RIVM, 2025a). De Onderwijsraad wijst erop dat veel maatregelen die gericht zijn op vergroting van welbevinden in het onderwijs vanuit een individueel-diagnostisch perspectief plaatsvinden. Onderwijs is

echter een collectief proces waarin leerlingen en studenten, gesteund door hun leraren, nieuwe dingen leren en soms lastige ervaringen opdoen. Leraren zijn geen hulpverleners, maar hebben pedagogische en didactische vaardigheden waarmee zij een groep leerlingen of studenten een stevige basis kunnen bieden (Onderwijsraad, 2026). Een goed burgerschapscurriculum kan daarbij een belangrijke rol spelen.

Bescherm kinderen tegen risico's van sociale media

Kinderen brengen steeds jonger veel tijd door op digitale media. Zo besteden kinderen van 9 maanden tot 6 jaar gemiddeld anderhalf uur per dag aan digitale media (Nikken & Tuijnman, 2024). Ouders en leraren zijn zich vaak niet bewust van de risico's en missen kennis over schadelijke content, verslavende algoritmes of signalen van mogelijke problemen. Het (overmatig) gebruik van digitale of sociale media kan het mentale welzijn beïnvloeden. Problematisch sociale-mediagebruik hangt samen met meer stress, angst en lagere levensvreugde (Buijzen & Rozendaal, 2025). De druk om altijd verbonden en bereikbaar te zijn kan onrust en concentratieproblemen veroorzaken (Siebers, 2024). Vooral jonge tieners (10 tot 15 jaar) die relatief veel tijd aan sociale media besteden lijken kwetsbaar voor de negatieve gevolgen van sociale-mediagebruik (Orben et al., 2022). Duidelijke grenzen en een positief opvoedklimaat werken beschermend (Geurts, 2025). De discussie over vergaande begrenzing van sociale-mediagebruik is in diverse landen actueel, maar heeft op dit moment alleen in Australië tot een totaal verbod op sociale media voor kinderen tot 15 jaar geleid. Andere landen, zoals Frankrijk, hebben beperkende maatregelen getroffen of bereiden deze voor. In Nederland is er alleen een richtlijn voor gezond en verantwoord scherm- en sociale-mediagebruik. Een wettelijk verbod op sociale media voor kinderen tot 15 jaar kan ouders en scholen ondersteunen om een duidelijke grens te stellen en kinderen te beschermen tegen risicovol of overmatig gebruik van sociale media. Naast een wettelijke begrenzing blijft het al jong ontwikkelen van digitale vaardigheden belangrijk, zoals online omgangsnormen, nepnieuws herkennen en privacy beschermen.

Met een deel van de leerlingen en studenten gaat het niet goed

Er zijn wereldwijd aanhoudend signalen dat jongeren kampen met mentale problemen en psychische klachten. Daarbij speelt waarschijnlijk mee dat de huidige generatie jongeren mentale worstelingen, die deels horen bij opgroeien, beter en gemakkelijker verwoordt. Dat kan ertoe leiden dat 'gewone' vormen van stress als mentale gezondheidsproblemen worden geduid en beleefd (Van Dam, 2025; Onderwijsraad, 2026). Jongeren kwamen in het tweede kwartaal van 2025 voor angstige gevoelens vaker (19 procentpunt) bij

de huisarts, dan in dezelfde periode in 2019 (RIVM, 2025a). Het aantal jongeren (12-25 jaar) dat in die periode contact had met de huisarts vanwege zelfdodingspogingen en –gedachten was 70 procentpunt hoger dan in 2019.

Bepaalde groepen leerlingen en studenten lopen extra risico om zich psychisch onveilig te voelen. Dat geldt onder meer voor lhtbqia+-leerlingen (GGD-GHOR, 2026; Lodewick et al., 2023). In het mbo geldt dit daarnaast voor vrouwen en studenten met een functiebeperking (Cuppen et al., 2023). Ook in het ho ervaren vrouwelijke studenten, lhtbqia+-studenten en studenten met een functiebeperking een minder goede mentale gezondheid (RIVM, 2025b).

Goed voorbeeld: Caring Universities

Caring Universities, een consortium van 9 universiteiten en hogescholen, zet zich in om het studentenwelzijn te verbeteren. Aan de hand van een jaarlijkse 'Health Check' onderzoekt het consortium hoe het gaat met studenten, zodat op tijd hulp geboden kan worden. Ook bieden de instellingen laagdrempelige, online zelfhulpmodules aan voor studenten die kampen met stress, angst, somberheid of studiegerelateerde problemen (moodlift.nl).

Ondersteuningsbehoeften van mbo-studenten nemen volgens instellingen toe

Uit ons onderzoek onder 10 bekostigde mbo-instellingen naar persoonlijke hulpvragen van mbo-studenten bleek dat volgens de instellingen het aantal hulpvragen toeneemt in aantal, complexiteit en ernst. De instellingen zien de naweeën van de coronacrisis, opvoedproblematiek en sociale media als belangrijke oorzaken, maar ook de toegenomen erkenning en bespreekbaarheid van mentale problematiek. Het beeld van de instellingen is dat een deel van de huidige studentenpopulatie verminderde executieve vaardigheden (zoals plannen, organiseren en emoties reguleren) heeft, sneller overvraagd is en veel verwachtingen en verantwoordelijkheden heeft. Veel studenten kampen met mentale problematiek, somberheid en angst. Ook verslavingsproblematiek en dakloosheid van studenten worden regelmatig genoemd. Mbo-instellingen bieden maatwerk en individuele trajecten, maar lopen daarbij tegen grenzen aan, door wachtlijsten in de zorg of haperende samenwerking met leerplichtambtenaren. De omslag naar een breder, preventief basisaanbod in de instellingen is nog in ontwikkeling (Inspectie van het Onderwijs, 2026a).

5.1.3 Sociale veiligheid

Bij sociale veiligheid gaat het om de veiligheid van leerlingen en studenten in de omgang met elkaar en met docenten en anderen. Scholen en instellingen bieden een oefenplaats om sociale en maatschappelijke competenties te ontwikkelen, door voorbeeldgedrag te laten zien en gesprekken over normen en waarden te voeren. Dit gebeurt in een context van schoolregels en gedragsafspraken zoals antipestbeleid.

Positieve ervaringen met smartphoneverbod in funderend onderwijs

De landelijke afspraak over het smartphoneverbod geldt sinds 1 januari 2024 voor vo-scholen en vanaf schooljaar 2024-2025 voor het po en (v)so. Op het merendeel van de Nederlandse scholen is de smartphone de gehele schooldag niet toegestaan (tabel 5.1.3a) (Inspectie van het Onderwijs, 2026s). Vo- en vso-scholen zijn positief over het smartphoneverbod, met name over de effecten op de concentratie en het sociaal klimaat (Braakman Carrión et al., 2025). De effecten in het po en so zijn minder groot. Dit hangt volgens de onderzoekers samen met het feit dat vaak alleen leerlingen in de bovenbouw een smartphone hebben en het gebruik daarvan hier niet als groot probleem werd gezien. Op vo-scholen waar de smartphone in de pauze niet gebruikt mag worden, ervaren veel medewerkers dat het aantal problemen met sociale media en daarmee het pestgedrag, fors is gedaald sinds de invoering van het smartphonebeleid (Braakman Carrión et al, 2025).

Tabel 5.1.3a Afspraken over smartphonegebruik op school in 2024-2025 volgens schoolleiders (in percentages, n bo=151, n so=93, n vso=80, n vo=231)

	Bo	So	Vso	Vo
Het is gedurende de hele schooldag niet toegestaan om een smartphone te gebruiken	97	87	65	66
Het is tijdens de lessen niet toegestaan om een smartphone te gebruiken, wel in de pauzes	1	7	22	32
Het is tijdens sommige lessen toegestaan om een smartphone te gebruiken	1	3	8	2
Geen van bovenstaande	2	2	5	1

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026s)

Smartphone-gebruik in mbo en ho wisselend

Ook mbo-instellingen hebben afspraken gemaakt over het gebruik van smartphones tijdens de lessen. Van daarnaar gevraagde mbo-studenten geeft twee derde aan dat er afspraken zijn over het gebruik tijdens lessen en dat het gebruik in een deel van de lessen wel is toegestaan. Volgens ruim 20% van de mbo-studenten is het gebruik van een smartphone in alle lessen verboden. In het ho zijn er volgens het merendeel van de bevroagde studenten geen afspraken gemaakt over smartphone-gebruik tijdens hoorcolleges of werkgroepen (Inspectie van het Onderwijs, 2026s).

Meer meldingen over (online) pesten

De sociale veiligheid van leerlingen en studenten kan ernstig worden aangetast door (online) pesten. De vertrouwensinspecteurs ontvingen in 2024-2025 meer meldingen over (online) pesten dan in de jaren daarvoor (Inspectie van het Onderwijs, 2025c). Het aantal meldingen over pesten is het hoogst in het po (421). Uit internationaal onderzoek onder leraren blijkt dat pesten in het po juist relatief weinig voorkomt (Buisman et al., 2025). Nederland wijkt daarin niet af van andere onderzochte landen. In het vo komt pesten wel vaker voor dan in andere landen. Pesten gebeurt vooral op basis van geslacht of seksuele oriëntatie, kleding, uiterlijk of etnische achtergrond. Op grotere scholen, op scholen met meer dan 10% leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoeften en op scholen in middelgrote gemeenten signaleren leraren vaker vormen van pesten. Van de jongeren zelf geeft 5% van de 15- tot 18-jarigen aan slachtoffer te zijn geweest van online pesten (CBS, 2025c).

Hoe te handelen bij pesten, negatieve uitingen, discriminatie en polarisatie?

Op de vraag naar lastige situaties rond sociale veiligheid geven de meeste schoolleiders in het bo, vo en (v)so aan dat in schooljaar 2024-2025 sprake was van pesten (tabel 5.1.3b). Fysiek geweld wordt in het vo en (v)so ook vaak genoemd. De helft van de vo-schoolleiders had in 2024-2025 te maken met negatieve uitingen over lhbtqia+-personen. Een derde van de vo-schoolleiders had ook te maken met andere vormen van polarisatie en discriminatie. Volgens ongeveer 80% van de schoolleiders in het bo, vo en (v)so is zeer duidelijk hoe in situaties van fysiek geweld gehandeld moet worden (Inspectie van het Onderwijs, 2026s). Inspecteurs merken dat scholen daarvoor vaak een protocol hebben dat aangeeft hoe te handelen. Bij andere typen veiligheidsincidenten wisselt het aandeel schoolleiders dat aangeeft dat zeer duidelijk is hoe gehandeld moet worden. Bij deze situaties, zoals islamofobe of homofobe uitingen, kunnen verschillen in normen en

waarden en politieke opvattingen een rol spelen. Deze hebben vaak hun oorsprong buiten de school en zijn soms gebaseerd op andere nieuwsbronnen dan die van leraren. Dat maakt het voor scholen niet altijd gemakkelijk om hier adequaat op te reageren. Naast gesprekken binnen de school vraagt dit ook om scholing.

Tabel 5.1.3b Percentage schoolleiders over prevalentie van veiligheidsincidenten in 2024-2025 (n bo=151, n so=93, n vso=80, n vo=231)

	Bo	So	Vso	Vo
Pesten (online en offline)	76	75	94	97
Fysiek geweld	31	68	76	77
Seksueel overschrijdend gedrag	4	13	34	28
Antisemitische uitingen	1	9	16	18
Islamofobe uitingen	3	4	18	18
Negatieve uitingen over lhbtqia+-personen	7	12	36	53
Polarisatie	9	5	14	36
Overige discriminatie	17	23	35	33
Overige extreme uitingen	11	20	26	16
Geen van bovenstaande	21	10	0	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026s)

Casus: spanningen in hoger onderwijs

Universiteiten en hogescholen hebben te maken met tegenstellingen in verband met de oorlog in en rond Gaza. Een deel van de studenten en medewerkers eist dat besturen de banden met Israëlische hoger onderwijsinstellingen, organisaties en bedrijven blootleggen en verbreken. Veel instellingen hebben commissies ingesteld om de samenwerking met Israëlische instellingen te toetsen. Een aantal instellingen heeft daadwerkelijk de samenwerkingsafspraken met Israël opgeschort en/of besloten geen nieuwe samenwerkingsvormen aan te gaan. Op verschillende universiteiten en hogescholen hebben betogers meermaals gedemonstreerd voor het beëindigen van de banden met Israël, en op sommige locaties, met name universiteiten, zijn gebouwen door actievoerders bezet.



Grenzen aan autonomie van het onderwijs

Soms botsen opvattingen of gedragingen van leerlingen of studenten met die van de onderwijsinstelling. Wanneer leerlingen met tegenstrijdige of verwarrende boodschappen worden geconfronteerd, kan dit pijnlijk zijn en hun psychische veiligheid beïnvloeden. De vrijheid van onderwijs biedt scholen en instellingen ruimte om hun eigen identiteit en de daarmee samenhangende ideeën naar voren te brengen. Deze vrijheid is echter wettelijk begrensd: het onderwijs mag niet strijdig zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en moet deze waarden actief bevorderen. De autonomie van de school of instelling wordt mede begrensd door de wettelijke burgerschapsopdracht, die uitgaat van het belang van vreedzaam samenleven en van burgers die democratische kernwaarden respecteren.

5.1.4 Digitale weerbaarheid

Digitale weerbaarheid verwijst naar het vermogen van onderwijsinstellingen om risico's in de digitale omgeving te beheersen — door cyberdreigingen te voorkomen, tijdig te detecteren, schade te beperken en herstel te realiseren — en daarmee de continuïteit van onderwijs en bescherming van gegevens en gebruikers te waarborgen. Daarnaast omvat digitale weerbaarheid het vermogen van gebruikers om binnen die digitale omgeving veilig en verantwoord te handelen. Digitale risico's ontstaan immers niet alleen door technische tekortkomingen, maar ook door menselijke fouten, onvoldoende bewustzijn of onjuist gebruik van digitale middelen en informatie zoals die gegenereerd wordt door AI. Dat vraagt om mediawijsheid, bewustwording en het vermogen om digitale signalen te interpreteren en risico's te vermijden (Rathenau Instituut, 2022).

Bestuurlijke verantwoording is verplicht

Onderwijsinstellingen zijn in hoge mate afhankelijk van digitale systemen voor onderwijs, examinering, communicatie en organisatie. Uitval, misbruik of aanvallen op deze systemen raken niet alleen de continuïteit, maar ook het veiligheidsgevoel van leerlingen, studenten en medewerkers. Onderwijsbesturen zijn verantwoordelijk voor de digitale weerbaarheid en veiligheid van hun organisatie. Goede digitale weerbaarheid is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat het onderwijs door kan gaan. Ook is veilige opslag van onderwijsdata noodzakelijk. Dat waarborgt de kwaliteit van het onderwijs en van de diploma's die onderwijsinstellingen afgeven. In het jaarverslag moeten besturen laten zien hoe het staat met hun digitale weerbaarheid en veiligheid, maar er zijn geen inhoudelijke eisen gesteld aan deze verantwoording.

De meeste besturen rapporteren over digitale weerbaarheid en veiligheid

Het aandeel besturen dat in het jaarverslag rapporteert over informatiebeveiliging en privacy nam in de jaren 2021 tot en met 2024 sterk toe. In 2021 rapporteerde 65,4% van de besturen hierover, en in 2024 was dit gestegen naar 94,0%. Deze toename hangt samen met de invoering van de verantwoordingsplicht in het funderend onderwijs, waar het totale aandeel rapporterende besturen toenam van 61,3% in 2021 naar 93,7% in 2024. Binnen het funderend onderwijs was de grootste stijging in het po: van 57,0% naar 93,1%. In het mbo en ho lag dit percentage al in eerdere jaren hoog en bleef dit in 2024 nagenoeg stabiel. Toch legde 6,0% van alle besturen in 2024 nog geen verantwoording af. Dit kan wijzen op kwetsbaarheden in de borging van digitale veiligheid.

De omvang en diepgang van de verantwoordingspassages verschillen overigens. In 79,0% van deze passages zijn onderdelen van de PDCA-cyclus zichtbaar, vaak in de vorm van concrete maatregelen of beleidsvoornemens om risico's te beperken. Slechts in 5% van de passages komt de volledige cyclus — aanleiding, maatregelen, evaluatie en bijsturing — expliciet terug (Inspectie van het Onderwijs, 2026e).

Melding digitale incidenten

In 2024 rapporteerde 19,5% van de besturen 1 of meerdere cyberincidenten in hun jaarverslag. Grotere instellingen meldden daarbij vaker incidenten dan kleinere besturen (Inspectie van het Onderwijs, 2026e). Grootschalige verstoringen van de continuïteit van het onderwijs zijn relatief zeldzaam, maar wel treden er jaarlijks incidenten op die leiden tot tijdelijke verstoring van het onderwijs of de examinering. Besturen melden impactvolle incidenten niet altijd aan de inspectie. Meldingen kunnen echter bijdragen aan stelselbrede kennisdeling en het versterken van maatregelen die de voortgang van onderwijs en examinering beter waarborgen (Inspectie van het Onderwijs, 2025e).

De meeste niet-bekostigde ho-instellingen (59%) geven in hun verslag van werkzaamheden aan dat er wel meldingen zijn geweest van bijvoorbeeld phishing, maar dat er geen incidenten hebben plaatsgevonden. Daarnaast geeft 11% van de niet-bekostigde ho-instellingen aan dat er daadwerkelijk een cybersecurity-incident plaatsvond in de afgelopen jaren.

Structurele weerbaarheid: samenhangende factoren

Digitale incidenten maken duidelijk hoe afhankelijk onderwijsinstellingen zijn van een samenhangend geheel van techniek, gedrag en organisatie. De structurele weerbaarheid van scholen en instellingen hangt samen met 3 onderling verbonden factoren (Dialogic, 2024; Dialogic et al., 2023; SURF, 2024). Het gaat om het inzicht van bestuur en medewerkers in digitale risico's (bewustwording), de aanwezige kennis en vaardigheden om deze risico's te beheersen (expertise) en de beschikbare tijd, middelen en mensen (capaciteit) om maatregelen uit te voeren. We brachten de ontwikkeling van besturen op deze factoren in kaart via een vragenlijst onder een representatieve groep van 176 besturen, waarvan 97 in het funderend onderwijs en 79 in het mbo en ho (Inspectie van het Onderwijs, 2026b). Ook bevroegen we niet-bekostigde instellingen over de manieren waarop zij cybersecurity organiseren.

Bewustwording vaak reactief

De meeste besturen in het funderend onderwijs vinden digitale weerbaarheid essentieel (88%) en maken zich zorgen over digitale dreigingen (60%). In het mbo en ho is dit beeld anders: daar vindt 59% van de besturen digitale weerbaarheid essentieel, terwijl 78% zich zorgen maakt over digitale dreigingen (Inspectie van het Onderwijs, 2026b). Desondanks worden digitale risico's in de praktijk regelmatig onderschat of als belemmerend ervaren (Dialogic, 2024; Dialogic et al., 2023). Bewustwording groeit vaak pas na incidenten (Autoriteit Persoonsgegevens, 2025).

Onvoldoende expertise

Veel instellingen – vooral kleinere – beschikken niet over voldoende expertise om digitale risico's te beoordelen of leveranciersafhankelijkheden te beheren. Taken rond informatieveiligheid komen soms terecht bij medewerkers zonder relevante achtergrond. Van de bestuurders in het funderend onderwijs vindt 49% dat van hen meer specialistische kennis wordt verwacht dan passend is bij hun rol. Van de mbo- en ho-bestuurders vindt 21% dit. Volgens 68% van de bestuurders in het funderend onderwijs en 59% van de mbo- en ho-bestuurders gaan de ontwikkelingen op het gebied van digitale dreiging sneller dan zij kunnen bijhouden (Inspectie van het Onderwijs, 2026b).

Capaciteit vaak beperkt

Besturen vinden dat zij vaak onvoldoende personeel, budget en ondersteuning hebben om digitale veiligheid structureel te organiseren. In het funderend onderwijs vindt 40%

van de besturen middelen ontoereikend, in het mbo en ho 36%. Daarnaast vindt 76% het normenkader met verwachtingen rond informatiebeveiliging en privacy niet realistisch binnen de lumpsumbekostiging; 72% zegt ict-middelen uit eigen vermogen te financieren, in het mbo en ho is dit 75%. In het funderend onderwijs heeft 80% van de besturen medewerkers in dienst die zijn toegerust om digitale weerbaarheid uit te voeren. Digitale weerbaarheid is vaak op meerdere niveaus georganiseerd: 88% (deels) op bestuursniveau en 77% (deels) op schoolniveau, terwijl 63% van de besturen onderdelen (deels) uitbesteedt aan commerciële partijen (Inspectie van het Onderwijs, 2026b).

Digitale veiligheid, gedrag en risico's van AI

Digitale veiligheid hangt nauw samen met het gedrag van gebruikers. Veel studenten weten niet welke maatregelen hun instelling neemt om veilig online studeren te waarborgen. Studenten die deze maatregelen wel kennen, noemen vooral veilige software, tweetrapsverificatie en voorzichtig omgaan met gevoelige gegevens (Inspectie van het Onderwijs, 2026s). Inspecteurs merken dat instellingen, waaronder ook de niet-bekostigde ho-instellingen, cyberdreiging door de komst van AI als grote uitdaging zien. Studenten en onderwijsprofessionals moeten al bewust handelen om digitale risico's te beperken. Zij krijgen nu ook te maken met AI-specifieke risico's, zoals het invoeren van gevoelige informatie, het vertrouwen op foutieve of misleidende output en de brede verspreiding van AI-gegenereerd materiaal. Dit bemoeilijkt het beoordelen van de betrouwbaarheid van informatie en benadrukt het belang van digitale geletterdheid in het onderwijs. Niet alleen om leerlingen en studenten bewust te maken van de mogelijkheden van digitale technologie en media, maar ook van de risico's en gevolgen van onverantwoord gebruik.

Toekomstige wettelijke borging

Met de inwerkingtreding van de Cyberbeveiligingswet worden ho-instellingen verplicht significante digitale incidenten te melden. Deze meldplicht treedt in de loop van 2026 in werking en is bedoeld om beter zicht te krijgen op digitale risico's en om tijdig ondersteuning te kunnen inzetten. Daarnaast introduceert de wet een zorgplicht, die instellingen verplicht passende maatregelen te nemen om digitale risico's structureel te beheersen. De verdere invulling van deze zorgplicht wordt naar verwachting de komende jaren nader uitgewerkt en gefaseerd ingevoerd. Anderzijds wordt digitale geletterdheid opgenomen in de nieuwe kerndoelen voor het funderend onderwijs (zie ook hoofdstuk 3).



5.2 Veiligheid in de praktijk

De school of instelling is de plek waar veiligheid dagelijks wordt vormgegeven. Hier komen de fysieke, psychische, sociale en digitale aspecten van veiligheid samen — in de klas, in de school of instelling en in het (online) leven daaromheen. Scholen en instellingen voldoen in het algemeen aan hun wettelijke verplichtingen rond veiligheid, maar de dagelijkse zorg voor veiligheid vraagt om veel meer.

5.2.1 Veiligheid in de klas

Leraren zorgen voor veiligheid in de klas, maar een veilig schoolklimaat is een zaak van het hele team. Een veilig schoolklimaat verwijst naar duidelijkheid en rechtvaardigheid van regels en (gedrags)verwachtingen en consistentie in de toepassing daarvan. Bij een inclusief schoolklimaat gaat het om een omgeving waarin alle leerlingen zich ondersteund voelen en een gevoel van verbondenheid wordt bevorderd (Van de Pol et al., 2024).

Onrust in de klas is in het vo en (v)so mede de oorzaak van onvoldoende leskwaliteit

De kwaliteit van het pedagogisch-didactisch handelen werd de afgelopen 2 jaar op de meeste scholen en instellingen als voldoende beoordeeld (zie ook hoofdstuk 1) (Inspectie, 2026p; 2026q). Op de po-scholen waar de leskwaliteit onvoldoende was, zit de oorzaak vooral in te weinig afstemming van het onderwijs op verschillen in ontwikkeling van leerlingen. Dat is ook het geval in het vo en (v)so, maar hier is ook (even) vaak het leerklimaat niet op orde. In de praktijk betekent dit dat leerlingen niet goed tot leren kunnen komen. Bijvoorbeeld omdat leraren veel tijd kwijt zijn aan het reageren op ordeverstoringen. Of omdat leerlingen lang moeten wachten op uitleg of hulp of de les leerlingen niet uitnodigt om actief mee te doen. In het mbo werd slechts 5 keer een onvoldoende oordeel voor kwaliteit van het pedagogisch-didactisch handelen gegeven.

Te weinig gedeelde schoolcultuur in het vo

In de klas heeft de leraar een sleutelrol in het creëren van een veilig leerklimaat. In een veilig leerklimaat durft een leerling of student vragen te stellen, fouten te maken en zich uit te spreken (Hardie et al., 2022). Veiligheid in de klas berust onder andere op goed klassenmanagement (waaronder gedragsregels en duidelijke verwachtingen),

ondersteunende relaties tussen leraar en leerling en tussen leerlingen onderling, gebaseerd op respect (Van de Pol et al., 2024). Leraren basisonderwijs rapporteren in vergelijking met hun vo-collega's weinig ordeverstoringen in de klas. Van de vo-leraren ervaart ongeveer 30% orde houden als stressvol. In vergelijking met landen om ons heen zijn onze po-leraren zeer positief over een gedeelde schoolcultuur. Van deze leraren ervaart 80% een cultuur van samenwerking en wederzijdse steun, consequent handhaven van gedragsregels en het hebben van gedeelde overtuigingen over lesgeven en leren. Vo-leraren zijn minder positief over de schoolcultuur, ook in vergelijking met de referentielanden. Slechts 41% herkent een consequente handhaving van gedragsregels voor leerlingen (Buisman et al, 2025). Dit is een belangrijk aangrijpingspunt voor verbetering.

5.2.2 Veiligheidsbeleid

Scholen voor po, vo en (v)so moeten veiligheidsbeleid hebben en uitvoeren, de veiligheid van hun leerlingen monitoren en een coördinator of aanspreekpunt rond pesten hebben. Zij moeten, net als mbo- en ho-instellingen, huiselijk geweld en kindermishandeling signaleren en melden en bij ernstige vermoedens van een seksueel misdrijf in overleg treden met de vertrouwensinspectie en zo nodig aangifte en een melding doen. Met de in 2027 geplande invoering van de Wet vrij en veilig onderwijs gelden er aanvullende eisen. In het mbo en ho bestaat (nog) geen wettelijke zorgplicht voor veiligheid, maar de wet om dit te regelen is in voorbereiding.

Wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs

Met de Wet vrij en veilig onderwijs worden de veiligheidseisen voor het funderend onderwijs uitgebreid. Scholen moeten bij invoering:

- a. Het veiligheidsbeleid jaarlijks evalueren en delen met de medezeggenschapsraad en daarbij informatie over de veiligheidsbeleving van personeel, de veiligheidsmonitor leerlingen, de incidentenregistratie en de adviezen en het jaarlijkse verslag van de vertrouwenspersoon betrekken;
- b. de rol van de coördinator van het pestbeleid uitbreiden naar het hele veiligheidsbeleid;
- c. incidenten verplicht registreren;
- d. ernstige incidenten melden bij de inspectie;

- e. de meld-, overleg- en aangifteplicht ook naleven bij vermoedens van seksueel misbruik en seksuele intimidatie bij meerderjarige leerlingen en studenten (ook in het mbo en hoger onderwijs);
- f. een interne en externe vertrouwenspersoon benoemen;
- g. zich aansluiten bij een landelijke klachtencommissie.

Ook is er een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) in voorbereiding waarin wordt geregeld dat de veiligheidsmonitor inhoudelijk wordt uitgebreid en moet worden afgenomen onder alle leerlingen die daar redelijkerwijs toe in staat worden geacht.

Ruim een kwart van de vo-scholen heeft een tekortkoming in het veiligheidsbeleid

De meeste scholen hebben een veiligheidsbeleid en voldoen aan de verplichtingen rond pesten. De inspectie beoordeelde de standaard Veiligheid tijdens de steekproefonderzoeken op de meeste scholen en afdelingen in het funderend onderwijs als voldoende (zie ook hoofdstuk 1). Wel krijgen scholen herstelopdrachten. In het vo geldt dat voor meer dan een kwart van de scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2026p). De tekortkomingen betreffen vooral het veiligheidsbeleid; dit is bijvoorbeeld niet passend bij de leerlingenpopulatie, niet samenhangend of niet gebaseerd op de monitoring van de veiligheid. In het mbo gelden minder wettelijke eisen en gaven we geen enkele herstelopdracht.

Veiligheidsbeleid moet meer leven, in en buiten de school

Nu veiligheidsincidenten van karakter veranderen en snel online kunnen escaleren, is het extra belangrijk dat veiligheidsafspraken frequent tegen het licht worden gehouden en op hun effectiviteit worden beoordeeld. De school of instelling kan te maken krijgen met nieuwe veiligheidssituaties en veranderende risico's of risicogroepen. Dat kan vragen om nieuwe of aangepaste afspraken over hoe er door personeel gehandeld moet worden en over gewenst gedrag van leerlingen of studenten. Essentieel is dus het regelmatig bespreken, actualiseren en oefenen van veiligheidsafspraken. Daarbij gaat het niet alleen om gesprekken onder personeel, maar juist om gesprekken met leerlingen en studenten, ouders en partners in de omgeving. Een veiligheidscoördinator kan hierin een belangrijke rol spelen. Besturen en directies moeten ervoor zorgen dat zowel nieuw als zittend personeel hiermee bekend is en regelmatig geschoold wordt. Van scholen mag worden verwacht dat zij hun personeel informeren over het veiligheidsbeleid. In het (v)so zegt 98% van de schoolleiders dit te doen, in het vo is dit slechts 90% (Inspectie van

het Onderwijs, 2026s). Aanpassingen in het veiligheidsbeleid worden vooral gedeeld via digitale berichtgeving (nieuwsbrieven en e-mails) en in teambijeenkomsten. Minder vaak is er sprake van een (verplichte) training rond veiligheid. Dit gebeurt volgens ruim 40% van de bo- en vo-schoolleiders. In het (v)so gebeurt dit volgens bijna drie kwart van de schoolleiders. Ongeveer 70% van de scholen heeft een digitaal veiligheidsbeleid rond zaken als schermgebruik en mediawijsheid, maar ook om de digitale weerbaarheid van de school tegen ict-veiligheidsincidenten te beschermen. Bij de overige 30% is dit beleid in ontwikkeling, minder dan 5% van de scholen heeft nog geen beleid op dit terrein.

Preventief werken aan veiligheid

Het monitoren, registreren en vastleggen van procedures rond veiligheid moeten het belang en de ruimte voor open gesprekken met leerlingen en in het team niet in de weg zitten. Incidenten kunnen wel de aanleiding vormen voor het gesprek en de school kan hieruit lering trekken (Stichting School & Veiligheid, 2025). Minstens zo belangrijk is wat scholen preventief doen, zoals zorgen voor een veilig, inclusief schoolklimaat met aandacht en tijd voor interpersoonlijke relaties, tussen leerlingen onderling en met de leraar. Naast leraren, hebben schoolleiders een sterke impact op het schoolklimaat. Ook mentoren, peer leaders, schoolpastors, of buddies kunnen bijdragen aan een veilig schoolklimaat. Scholen waar het veilig is, hebben doorgaans een integrale, goed geïmplementeerde pedagogische aanpak door de hele school (Inspectie van het Onderwijs, 2025b).

Sturen: afspreken en aanspreken

In 2025 benadrukten we het belang van het doorlopende gesprek over veiligheid, met collega's, leerlingen, studenten, ouders en partijen in de wijk of regio (Inspectie van het Onderwijs, 2025b). Besturen en directies zijn hiervoor de aanjagers, facilitators en bewakers. Zij moeten zorgen voor duidelijke afspraken die nageleefd worden en zo nodig personeel hierop aanspreken. Zij zijn er ook om voor samenhang en focus te zorgen, zodat het veiligheidsbeleid niet alleen aansluit op de pedagogische afspraken, maar ook op het burgerschapscurriculum en de sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen ontwikkelen. Besturen en directies hebben daarnaast een rol in het bijdragen aan de (preventieve) veiligheid in de omgeving van de school of instelling, zodat kinderen en ouders ondersteund worden en risico's op problemen verminderen. Sturen op veiligheid vraagt om ambitieuze doelen voor de veiligheid van alle leerlingen. Het vereist

dat incidenten, monitorgegevens en nieuwe uitdagingen grondig worden besproken en geanalyseerd op risico's en risicogroepen, met personeel en leerlingen, maar ook in duurzame samenwerking met partners in de omgeving.

5.2.3 Monitoren van veiligheid

Scholen voor funderend onderwijs moeten minimaal jaarlijks monitoren of leerlingen zich veilig voelen op school en deze monitoringsgegevens aanleveren bij de inspectie. De monitoring gaat over het welbevinden, de aantasting van de veiligheid en de ervaren veiligheid. In het mbo is monitoring van de veiligheid(sbeleving) van studenten en aanlevering van gegevens niet verplicht, maar verwacht de inspectie wel dat de instelling hier inzicht in heeft en beleid op voert. Ook in het ho is monitoring niet verplicht. Wanneer de inspectie signalen ontvangt over onveiligheid in het ho, gaat zij hierover in gesprek met de instelling.

Instrumenten voor sociale monitoring verschillen

Bijna alle po, vo- en (v)so-scholen voldoen aan de monitoringsverplichting en nemen minstens 1 keer per jaar een vragenlijst af onder hun leerlingen. Hoe leerlingen de veiligheid ervaren op hun school verschilt. Gemiddelde (positieve) uitkomsten van een veiligheidsmonitor kunnen de onderliggende spreiding verhullen. Het is dus zaak dat scholen verder kijken dan gemiddelde scores en juist de spreiding en uitersten van de monitor analyseren. In het po en (v)so is de variatie in gebruikte instrumenten groot en varieert de populariteit van instrumenten over de jaren heen (Inspectie van het Onderwijs, 2026s). De instrumenten verschillen onder andere in aantallen vragen. Zo heeft het ene instrument 10 vragen over ervaren veiligheid en het andere slechts 1 vraag. De keuze voor een bepaald instrument kan dus samenhangen met de rijkdom van de informatie die de school verkrijgt.

Aantal bevraagde leerlingen loopt uiteen

De veiligheidsmonitor moet een beeld geven van de ervaren veiligheid van alle leerlingen op school. Po-scholen nemen de monitor meestal af onder leerlingen in groep 7 en 8. Het gaat dan om gemiddeld 92% van de leerlingen in deze groepen. In het vo rapporteren scholen dat zij de monitor afnemen bij gemiddeld ruim 60% van de leerlingen. In totaal waren er 28 vo-afdelingen waar minder dan 20% van de leerlingen bevraagd werd (Inspectie van het Onderwijs, 2026s). Met het wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs worden

po- en vo-scholen verplicht om de monitor onder een groter aantal leerlingen af te nemen. Dit geeft scholen naar verwachting een breder beeld van de veiligheidsbeleving van hun leerlingen.

Meer welbevinden op basisscholen in het oosten van het land

We hebben ook gekeken naar kenmerken van scholen die 3 jaar achtereen hoge of lage scores hebben op de monitor. Basisscholen met consequent hoge scores op welbevinden en ervaren veiligheid hebben relatief minder leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden. Scholen die consequent lage scores behalen, hebben juist vaker een hoge schoolweging. Basisscholen met consequent hoge scores op welbevinden liggen vaker in het oosten van het land en zijn gemiddeld groter (Inspectie van het Onderwijs, 2026s).

Monitoring als eerste stap naar verbetering en preventie

Monitoringgegevens geven scholen niet altijd meteen handvatten om de veiligheid te verbeteren. Daarvoor is (veel) meer nodig, zoals gesprekken met leerlingen en ouders en binnen het team (Inspectie van het Onderwijs, 2025k). Alleen dan wordt duidelijk wat de oorzaken zijn voor gevoelens van of ervaringen met onveiligheid van leerlingen en kan de school effectieve maatregelen treffen. Dat is uiteraard vooral nodig wanneer de monitor gemiddeld lage scores laat zien. In dat geval zal de school in diverse gesprekken, ook met actoren rond de school, de veiligheidsproblematiek moeten analyseren. Maar ook een klein aandeel negatieve scores vergt aandacht. Uit de herstelopdrachten die scholen krijgen blijkt dat scholen het veiligheidsbeleid niet altijd aanpassen op grond van monitoringgegevens. Wel treffen scholen soms een extra maatregel, zoals meer surveillance tijdens pauzes (Inspectie van het Onderwijs, 2026p). Een reflectie op de oorzaken en eventuele tekortkomingen in (de uitvoering van) het veiligheidsbeleid ontbreekt dan waardoor een meer preventieve aanpak uitblijft.





HOOFDSTUK 6

Passend onderwijs

Hoofdlijnen	102
6.1 Ononderbroken ontwikkeling in de basis	104
6.2 Ononderbroken ontwikkeling in de overgangen	106



Hoofdpijnen

Met passend onderwijs moeten leerlingen en studenten met een extra ondersteuningsbehoefte een plek in het onderwijs krijgen die past bij hun mogelijkheden. Het uitgangspunt is dat, als het kan, kinderen en jongeren naar een reguliere school gaan. Scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs werken daarbij samen om een passende plek te realiseren.

Kwaliteit extra ondersteuning in funderend onderwijs blijft aandacht vragen

Leerlingen en studenten hebben recht op een ononderbroken ontwikkeling. Dit betekent dat scholen en opleidingen hun onderwijs moeten afstemmen op de ontwikkelingsmogelijkheden van hun leerlingen en studenten. Sommige leerlingen en studenten hebben, bijvoorbeeld door leer- of gedragsproblemen, extra ondersteuning nodig om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Scholen en opleidingen moeten daartoe weten wat de ondersteuningsbehoeften van leerlingen en studenten zijn om de juiste extra ondersteuning te kunnen bieden. Daarnaast moeten docenten hun onderwijs kunnen afstemmen op deze ondersteuningsbehoeften.

Tijdens steekproefonderzoeken geeft de inspectie een aanzienlijk deel van de scholen in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) een herstelopdracht voor de standaarden Zicht op ontwikkeling en begeleiding en Pedagogisch-didactisch handelen. Dit maakt duidelijk dat het niet alle scholen lukt om een ononderbroken ontwikkeling van leerlingen te waarborgen. Hieronder valt ook de groep leerlingen met specifieke extra ondersteuningsbehoeften. In het funderend onderwijs heeft de kwaliteit van de extra ondersteuning en de bijbehorende kwaliteitszorg aandacht nodig.

In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) zijn de onderdelen van het onderwijsproces die gerelateerd zijn aan passend onderwijs bij bijna alle onderzochte opleidingen op orde. Onduidelijk is of dit ook geldt voor de kwaliteit van de uitvoering van de ondersteuning.

Ervaren toename van aantal leerlingen en studenten met extra ondersteuningsbehoeften

Leraren in Nederland hebben de ervaring dat ze steeds meer leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte in de klas hebben. Ook instellingen in het mbo hebben het idee dat het aantal studenten met een hulpvraag is toegenomen. In Nederland gaan er in vergelijking met andere landen relatief veel leerlingen naar het speciaal basisonderwijs (sbo) en (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so). In de afgelopen paar jaar nam het aantal leerlingen in het sbo af, maar dit is niet het geval voor het aantal leerlingen in het (v)so. De deelnamepercentages aan het gespecialiseerd onderwijs (sbo en (v)so) waren in 2024-2025 weer hoger dan in 2023-2024. Ook het aantal kinderen en jongeren dat thuis zit is gestegen. De vraag is hoe het komt dat leraren en docenten de indruk hebben dat het aantal leerlingen en studenten dat extra ondersteuning nodig heeft, toeneemt. Mogelijk zegt dat iets over wat zij verwachten van leerlingen en studenten in een reguliere leeromgeving. Of over de toerusting van onderwijsprofessionals om in te spelen op ondersteuningsbehoeften. Een deel van de leerkrachten in het regulier funderend onderwijs (basisonderwijs (bo) en vo) zegt zich namelijk onvoldoende toegerust te voelen om het onderwijs aan te passen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. De kennis van onderwijsprofessionals in het gespecialiseerd onderwijs kan worden ingezet bij de professionalisering van leerkrachten in het regulier onderwijs.

Verbetering kwaliteit extra ondersteuning nodig om deelname aan regulier onderwijs te vergroten

Om meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een passende plek te geven op een reguliere school, moet de kwaliteit van de extra ondersteuning in het regulier onderwijs verbeteren. Samenwerkingsverbanden kunnen van elkaar leren hoe ze met hun beleid kunnen sturen op het verbeteren van de toerusting van het regulier onderwijs. Met als resultaat dat verwijzingen naar gespecialiseerde scholen afnemen. Ook de instellingen voor leerlingen die blind of slechtziend zijn, doof of slechthorend zijn of een taalontwikkelingsstoornis hebben, kunnen als voorbeeld dienen. Zij voeren al langer gezamenlijk gericht beleid om de expertise van reguliere scholen op het gebied van specifieke ondersteuningsbehoeften te vergroten. Om het onderwijs aan te passen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften bestaan



er al verschillende mogelijkheden (bijvoorbeeld symbiose). Het aantal scholen dat hiervan gebruikmaakt groeit langzaam, maar is nog beperkt. Door nog meer gebruik te maken van de verschillende mogelijkheden kunnen scholen in samenwerking een inclusieve leeromgeving creëren. Op die manier kunnen meer leerlingen de overstap maken naar (meer) regulier onderwijs. In het kader van het streven naar inclusief onderwijs in 2035 is het essentieel dat scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden verder werken aan het versterken van het regulier onderwijs en vaker gebruikmaken van bestaande mogelijkheden. Zo kan het onderwijs voor meer leerlingen beter passend worden gemaakt en neemt de deelname aan het regulier onderwijs toe.

Ononderbroken ontwikkeling

De ononderbroken ontwikkeling van leerlingen en studenten is in wetgeving verankerd. Hierin staat dat scholen en opleidingen hun onderwijs moeten afstemmen op de ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen en studenten. Dit begint op de reguliere scholen in het funderend onderwijs en opleidingen in het vervolgonderwijs. Scholen in het funderend onderwijs bieden basisondersteuning aan alle leerlingen en (tijdelijke) extra ondersteuning aan leerlingen die dit nodig hebben. Extra ondersteuning kan nodig zijn als leerlingen leer- of gedragsproblemen hebben. Samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor een dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de (extra) ondersteuning. Opleidingen in het vervolgonderwijs bieden ondersteuning aan studenten die een ondersteuningsbehoefte hebben bijvoorbeeld vanwege een beperking of bijzondere thuissituatie. De ononderbroken ontwikkeling van leerlingen en studenten is een aandachtspunt in de overgang van de ene onderwijssector naar de andere: van po naar vo en vervolgens naar mbo of hoger onderwijs (ho). Maar meer nog bij (tussentijdse) overgangen tussen onderwijssoorten. En in het funderend onderwijs binnen de 'keten' van extra ondersteuning: bijvoorbeeld de overgang van en naar orthopedagogisch-didactische centra (opdc) of residentiële voorzieningen. Voor sommige leerlingen is zo'n overgang nodig om te zorgen voor een ononderbroken ontwikkeling. Wanneer een andere school een passende plek biedt, is het belangrijk een leerling goed te ondersteunen bij deze overgang.

Aanbevelingen

Het deelnamepercentage aan het gespecialiseerd onderwijs is niet afgenomen, maar dit was ook niet de verwachting. Het vraagt namelijk veel om de extra ondersteuning in het regulier onderwijs te versterken en uit te breiden. Het Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden (ONS_{sv}) is, ondersteund door de inspectie, bezig met de aanbeveling om de kwaliteit van de ondersteuningsplannen te verbeteren. De overige aanbevelingen die wij vorig jaar deden, blijven, ook in het kader van het streven naar inclusief onderwijs in 2035, onverkort actueel. Met name geldt dit voor de aanbeveling aan de overheid om concreet te realiseren doelen op te leggen aan samenwerkingsverbanden, zodat stapsgewijs de deelname aan het regulier onderwijs kan groeien. Dit jaar geven we ook de volgende aanbevelingen mee:



Samenwerkingsverbanden en besturen: stel met elkaar concrete doelen en afspraken op die zijn gericht op het versterken van de kennis en kunde binnen het regulier onderwijs, zodat dit voor meer leerlingen een passende plek kan worden.



Scholen: maak vaker gebruik van bestaande mogelijkheden om in samenwerking te zorgen voor een ononderbroken ontwikkeling van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.



6.1 Ononderbroken ontwikkeling in de basis

6.1.1 Passend onderwijs in het funderend onderwijs

Volgens leraren veel leerlingen met speciale onderwijsbehoeften

In vergelijking met 2018 rapporteren meer leraren in het po en de onderbouw van het vo dat minstens 10% van hun leerlingen speciale onderwijsbehoeften heeft (2024: 86%; 2018: 50%). Dit percentage ligt hoger dan in andere landen in Europa. Nederlandse leraren zeggen ook vaker dan leraren in andere landen dat meer dan 1 op de 10 leerlingen in de klas gedragsproblemen heeft (po: 36%; vo: 41%). Ze voelen zich minder vaak goed toegerust om lessen te ontwerpen die tegemoetkomen aan speciale onderwijsbehoeften van leerlingen dan leraren in andere landen (54% versus 62%). Aan de andere kant geven ze vaker aan dat ze goed met andere onderwijsprofessionals kunnen samenwerken om het onderwijs voor deze leerlingen passend te maken (85% versus 72%) (OECD, 2025c). De vraag is wat de reden is dat leraren in Nederland de indruk hebben dat ze (steeds) meer leerlingen met een speciale onderwijsbehoefte in de klas hebben. Internationaal gezien gaan er in Nederland juist meer leerlingen naar het gespecialiseerd onderwijs (sbo en (v)so) dan in andere landen. Ook neemt het percentage leerlingen dat gespecialiseerd onderwijs volgt al enkele jaren toe (OCW, 2025e). Mogelijk zegt het iets over wat Nederlandse leraren verwachten van leerlingen in een reguliere leeromgeving. Of over de toerusting om te kunnen inspelen op de speciale onderwijsbehoeften van leerlingen.

Meer thuiszittende kinderen en jongeren

In 2023-2024 waren er meer dan 19.000 ongeoorloofd thuiszittende kinderen en jongeren. Zowel het aantal absoluut verzuimers (+1.272) als het aantal langdurig relatief verzuimers (+413) steeg vergeleken met het schooljaar daarvoor. Met verschillende soorten interventies wordt geprobeerd om dit verzuim te voorkomen of verminderen. Ruim 8.000 leerlingen zijn gedurende hetzelfde schooljaar ook weer onderwijs gaan volgen of hebben ergens anders een plek gevonden (DUO, 2025d). Dat een kind of jongere thuis komt te zitten, komt meestal door (een wisselwerking tussen) meerdere factoren. Deze liggen op het niveau van de leerling (zoals een specifieke ondersteuningsbehoefte), van de directe

omgeving (zoals de thuissituatie) en van het (school)systeem (zoals een ontoereikende ondersteuningsstructuur of wachtlijsten) (Roelofs et al., 2025). Ongeveer 20% van de scholen in het (v)so heeft een plaatsingslijst waarop gemiddeld 8 leerlingen staan die wachten op een plek. Een deel van deze leerlingen staat bij meerdere scholen op de plaatsingslijst (Middelbeek et al., 2024).

Interventies om schooluitval te voorkomen

Het inzetten van interventies kan in sommige gevallen helpen om schooluitval te voorkomen. Interventies waarbij scholen een schoolbrede, preventieve aanpak gebruiken of combineren met gerichte interventies voor specifieke oorzaken van verzuim, zijn vaak effectief (Inspectie van het Onderwijs, 2026t). Een duidelijk aanwezigheidsbeleid en -registratie kan een school helpen bij het vaststellen of een ingezette interventie daadwerkelijk effectief is. Inspecteurs merken echter dat het beleid en/of de registratie rondom verzuim niet bij alle scholen op orde is. Wanneer een leerling door omstandigheden niet in staat is om de volledige onderwijstijd te volgen, kan bij de inspectie een aanvraag voor afwijking van de onderwijstijd worden gedaan. Dit kan helpen voorkomen dat leerlingen thuis komen te zitten. Wanneer een leerling al is uitgevallen kan dit ook een stapsgewijze terugkeer naar onderwijs mogelijk maken. Afwijking van de onderwijstijd is zoveel mogelijk tijdelijk én gericht op terugkeer naar (voltijds onderwijs op een) school. Het is wettelijk verplicht om instemming te hebben van de inspectie om af te mogen wijken van de onderwijstijd vanwege lichamelijke of psychische problemen. Per 1 januari 2026 is de procedure hiervoor vereenvoudigd. Landelijk zicht op hoeveel leerlingen vanwege psychische of fysieke redenen niet in staat zijn tijdelijk of geheel geen onderwijs op een schoollocatie te volgen is belangrijk. Het zegt mogelijk iets over de mate waarin scholen andere partijen nodig hebben om het onderwijs voor een leerling passend te maken. Onder voorwaarden is het toegestaan dat een school hiervoor expertise inkoop of inhurt of samenwerkt met een derde partij. In alle gevallen blijft de school van inschrijving vanuit haar zorgplicht verantwoordelijk voor het onderwijs aan de leerling. Volgens inspecteurs zijn scholen en schoolbesturen zich hier niet altijd bewust van. Dit leidt soms tot onrechtmatige bestedingen (zie ook hoofdstuk 2).

Veel herstelopdrachten voor standaarden gerelateerd aan passend onderwijs

Om passend onderwijs te kunnen bieden moeten scholen weten wat de ondersteuningsbehoeften van hun leerlingen zijn en hun onderwijs daarop afstemmen. Dat moet vervolgens terug te zien zijn in de lessen. Tijdens steekproefonderzoeken



beoordeelden inspecteurs de standaarden Zicht op ontwikkeling en begeleiding en Pedagogisch-didactisch handelen bij een deel van de scholen als onvoldoende (zie ook Hoofdstuk 1) (Inspectie van het Onderwijs, 2026p). Ze gaven ook een groot aantal herstelopdrachten aan scholen. Cruciale onderdelen binnen het onderwijsproces moeten dan verbeterd worden. Een aanzienlijk deel van de scholen kreeg een herstelopdracht voor de standaard Zicht op ontwikkeling en begeleiding (po: 35%; vo: 48%) en/of Pedagogisch-didactisch handelen (po: 25%; vo: 49%). Deze standaarden zijn belangrijk voor het bieden van kwalitatief sterk passend onderwijs. De wettelijke basis van deze standaarden ligt onder andere in de eis dat scholen onderwijs bieden waarmee zij de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen waarborgen. Het aantal herstelopdrachten maakt duidelijk dat dit op veel scholen niet goed lukt. Zo hebben scholen vaak moeite met het afstemmen van hun onderwijs op de onderwijsbehoeften van leerlingen, waaronder de groep leerlingen met specifieke extra ondersteuningsbehoeften. Het is van belang dat scholen binnen het geboden onderwijs differentiëren en afstemmen, zodat zij passend onderwijs kunnen realiseren. Hoe beter reguliere scholen dit kunnen, hoe minder verwijzingen naar het sbo en (v)so mogelijk nodig zijn.

Ouders en leerlingen over het algemeen tevreden over extra ondersteuning

Volgens intern begeleiders, ondersteuningscoördinatoren, ouders en leerlingen in het po, (v)so en vo lukt het vaak om passende ondersteuning te bieden. Het ondersteuningsaanbod sluit dan aan bij de specifieke behoeften van een leerling. Ouders en leerlingen zijn over het algemeen tevreden over de door scholen geboden ondersteuning. Scholen moeten overleggen met ouders en leerlingen over de ondersteuning en doen dit volgens alle betrokkenen over het algemeen ook. Ook zeggen scholen te evalueren of de ondersteuning werkt (De Graaf et al., 2024). Uit onderzoek van de inspectie bleek echter dat de kwaliteit van de extra ondersteuning niet overal voldoende is (Inspectie van het onderwijs, 2024b). Sinds 1 januari 2025 zijn samenwerkingsverbanden verplicht een ouder- en jeugdsteunpunt te hebben om ouders en leerlingen te informeren en ondersteunen bij passend onderwijs en ontwikkelingen hierin te signaleren. Bijna geen enkel samenwerkingsverband kreeg in 2025 een herstelopdracht hiervoor. Samenwerkingsverbanden hebben deze ouder- en jeugdsteunpunten op verschillende manieren ingericht. Soms hebben ze met een ander samenwerkingsverband in de regio een gezamenlijk steunpunt. Inspecteurs hebben de indruk dat zowel ouders als scholen niet altijd bekend zijn met het steunpunt in hun regio. Dit is wel belangrijk, want meldingen die bij het steunpunt binnenkomen kunnen een bron van informatie zijn. Ze helpen om de uitvoering van taken op het gebied van passend onderwijs te verbeteren.

6.1.2 Passend onderwijs in het mbo

Instellingen ervaren toename in aantal studenten met hulpvraag

Studenten hebben soms te maken met bijzondere omstandigheden die direct (bijvoorbeeld ADHD of dyslexie) of indirect (bijvoorbeeld ouderschap of armoede) invloed hebben op het kunnen volgen van onderwijs. In interviews bij mbo-instellingen noemen onderwijsprofessionals dat het aantal studenten met een hulpvraag bij bijzondere omstandigheden de laatste jaren is toegenomen. Ze ervaren een steeds grotere complexiteit en heftigheid van de hulpvragen. Meer studenten die een beroep doen op ondersteuning bij bijzondere omstandigheden heeft gevolgen voor het budget. De middelen voor extra ondersteuning stijgen immers niet automatisch mee. Daarnaast hebben docenten meer pedagogische vaardigheden nodig om met de hulpvragen te kunnen omgaan. Lerarenopleidingen moeten hiervoor de basis leggen, zodat aankomende docenten weten hoe zij signalen kunnen herkennen, wanneer en hoe zij hulp moeten inschakelen en kunnen samenwerken met deskundigen om passende ondersteuning te organiseren. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de verdere professionalisering van hun docenten(teams) (Inspectie van het Onderwijs, 2026a).

In mbo bijna geen herstelopdrachten voor standaarden gerelateerd aan passend onderwijs

Om ondersteuning te kunnen bieden bij bijzondere omstandigheden moeten ook mbo-opleidingen weten wat de ondersteuningsbehoeften van studenten zijn en het onderwijs daarop afstemmen. Dat moet vervolgens terug te zien zijn in de lessen. Bij steekproefonderzoeken in 2024 en 2025 beoordeelden inspecteurs de standaarden Zicht op ontwikkeling en Pedagogisch-didactisch handelen bij bijna alle onderzochte opleidingen als voldoende of goed. Bijna geen enkele opleiding kreeg een herstelopdracht voor een van deze standaarden (zie ook hoofdstuk 1) (Inspectie van het Onderwijs, 2026q). Dit betekent dat de onderdelen binnen het onderwijsproces waarvan passend onderwijs deel uitmaakt op bijna alle opleidingen op orde zijn.

Meeste studenten tevreden met geboden hulp bij bijzondere omstandigheden

In 2023-2024 zei ruim een kwart van de studenten die de JOB-monitor invulden een ondersteuningsbehoefte te hebben door bijzondere omstandigheden (JOBmbo, 2024). De ondersteuningsbehoefte kan het gevolg zijn van een lichamelijke ziekte of aandoening, maar kan ook komen door een moeilijke thuissituatie of financiële problemen.



Ongeveer twee derde van de mbo-studenten met een ondersteuningsbehoefte heeft afspraken gemaakt met de opleiding. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over hulpmiddelen, aanpassingen van het onderwijsprogramma of extra begeleiding. Ook kunnen deze studenten gebruikmaken van aangepaste toetsing, persoonlijke begeleiding of werkplekaanpassingen. Volgens bijna alle mbo-instellingen lukt het om de extra ondersteuning die studenten nodig hebben te realiseren. Van de studenten zegt drie kwart dat de afspraken over ondersteuning (grotendeels) worden nagekomen. Studenten zijn overwegend tevreden over de geboden ondersteuning, maar bijna 1 op de 5 studenten is dat niet. Bijvoorbeeld omdat ze nog hulpmiddelen, aanpassingen of extra begeleiding missen. Ook van de studenten met een ondersteuningsbehoefte die tevreden zijn, ervaart ruim een kwart nog knelpunten. Het gaat dan bijvoorbeeld om problemen met de begeleiding, onvoldoende begrip en problemen in communicatie en informatievoorziening (Kennis et al., 2024).

6.1.3 Passend onderwijs in het ho

Meeste ho-studenten met een ondersteuningsbehoefte tevreden met voorzieningen

Ongeveer 1 op de 5 studenten in het ho ervaart belemmeringen tijdens de studie als gevolg van een bijzondere omstandigheid. Het gaat bijvoorbeeld om ADHD en concentratieproblemen, dyslexie of dyscalculie, psychische aandoeningen of familieomstandigheden. Bijna twee derde van de studenten die hierdoor belemmeringen ervaart, heeft dit gemeld bij de onderwijsinstelling. De studenten die dit niet hebben gedaan, hebben vaak het gevoel dat ze geen ondersteuning nodig hebben. Voor 2 op de 3 studenten zijn voorzieningen geregeld naar aanleiding van hun melding. Bijna drie kwart van de studenten die gebruikmaakt van de speciale aangeboden voorzieningen is hier (zeer) tevreden mee (Schreurs & Bremer, 2025). Ongeveer een kwart van de studenten met bijzondere omstandigheden kan naar eigen zeggen minder goed online onderwijs volgen. Een klein deel van deze groep zegt behoefte te hebben aan extra hulpmiddelen (bijvoorbeeld software met meeleescursor, vergrotingssoftware of spraak- en voorleessoftware) om het online onderwijs te volgen (Inspectie van het Onderwijs, 2026n).

6.2 Ononderbroken ontwikkeling in de overgangen

6.2.1 Leerlingen in het regulier onderwijs

Samenwerkingsverbanden werken vaak samen bij overgang van po naar vo

Bij leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften is bij de overgang van het po naar het vo vaak extra begeleiding nodig. Samenwerkingsverbanden in het po zijn verplicht om hun ondersteuningsplan voor te leggen aan het samenwerkingsverband vo van hun regio, en andersom, om zo te zorgen voor een doorgaande lijn. Bij het maken van concrete afspraken is het belangrijk dat aangeboden voorzieningen op elkaar aansluiten. De meeste samenwerkingsverbanden po en vo werken samen om de overgang van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften goed te laten verlopen. De samenwerking richt zich bijvoorbeeld op het verbeteren van de overdracht tussen scholen, op het vinden van een passende plek voor de leerling en op de begeleiding van leerlingen en ouders. De meerderheid van de samenwerkingsverbanden is (zeer) tevreden over de opbrengsten van de samenwerking. Ongeveer een vijfde van de samenwerkingen heeft een gezamenlijk ouder- en jeugdsteunpunt ingericht dat betrokken is bij de overstap naar het v(so) van individuele leerlingen (Vleeskens et al., 2025). Volgens ouders en leerlingen zijn wel verbeteringen mogelijk in de communicatie tussen de po-school en de ontvangende vo-school. Het gaat dan vooral om informatie over de ondersteuning die al is geboden. Ook kan er volgens hen beter advies worden gegeven over hoe het beste met een leerling kan worden omgegaan (De Graaf et al., 2024).

6.2.2 Leerlingen in het regulier en/of gespecialiseerde onderwijs

Toename van het aantal leerlingen in het (v)so

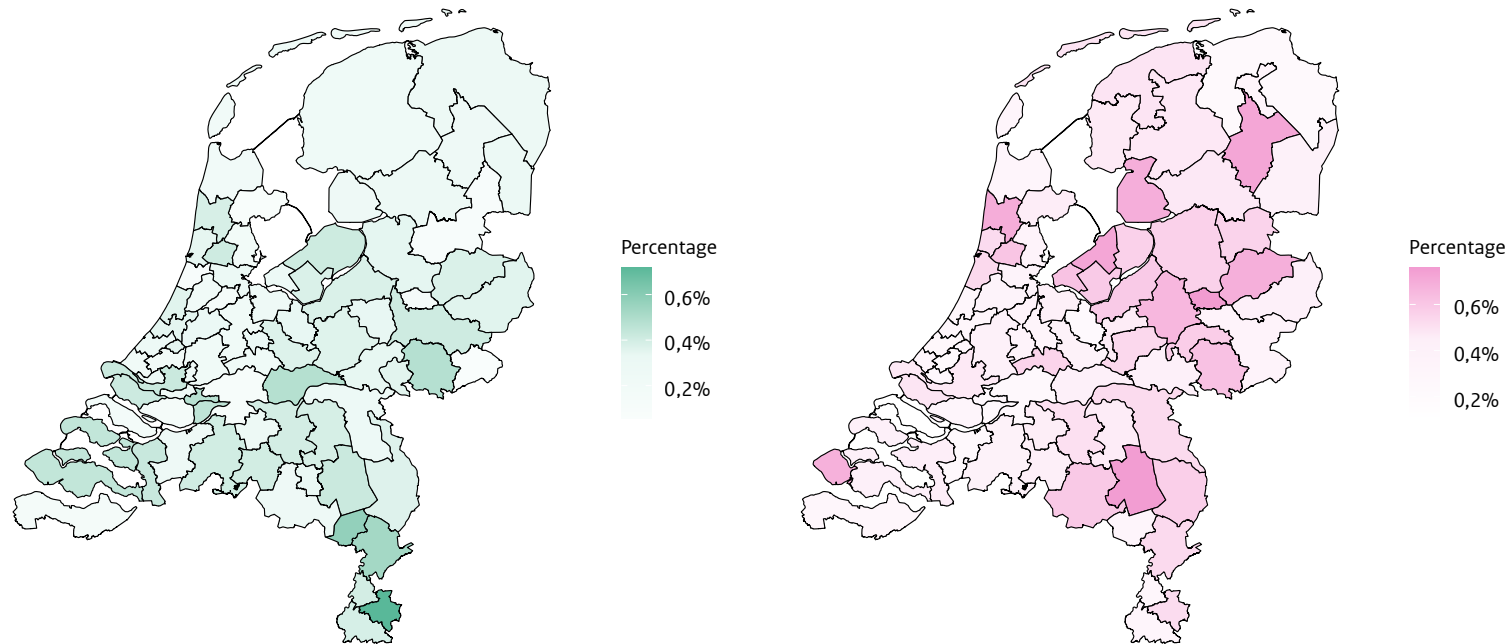
Het aantal leerlingen dat onderwijs volgt in het (v)so is in 2024-2025 gestegen naar ruim 35.000 (so) en 39.500 (vso). Dit is een toename van ongeveer 1.200 leerlingen ten opzichte van een schooljaar daarvoor. Alleen het aantal leerlingen dat naar voormalig cluster 3- en 4-scholen gaat nam toe. In schooljaar 2024-2025 zijn ongeveer 3.800 leerlingen vanuit het bo uitgestroomd naar het so en zijn er ongeveer 3.300 leerlingen vanuit het vo uitgestroomd naar het vso. Het aantal leerlingen dat vanuit het regulier onderwijs uitstroomt naar het (v)so is de



laatste jaren nauwelijks veranderd (OCW, 2025e). Door het hoge deelnamepercentage aan het (v)so dragen samenwerkingsverbanden een groot deel van hun rijksbekostiging verplicht af aan de scholen voor speciaal onderwijs. Hierdoor blijft er minder geld over voor de bekostiging van het passend onderwijs op reguliere scholen. Door de toename van het aantal leerlingen

in het (v)so moet de extra ondersteuning op deze scholen bekostigd worden uit minder middelen. Een groot deel van de reguliere scholen vindt de middelen die ze ontvangen van het samenwerkingsverband niet afdoende voor het realiseren van de extra ondersteuning voor leerlingen die dit nodig hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2026n).

Figuur 6.2.2a Percentage leerlingen per samenwerkingsverband dat wordt verwezen naar het (v)so vanuit het bo (links) en het vo (rechts), gemiddeld over 2021-2022 tot en met 2023-2024



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026n)

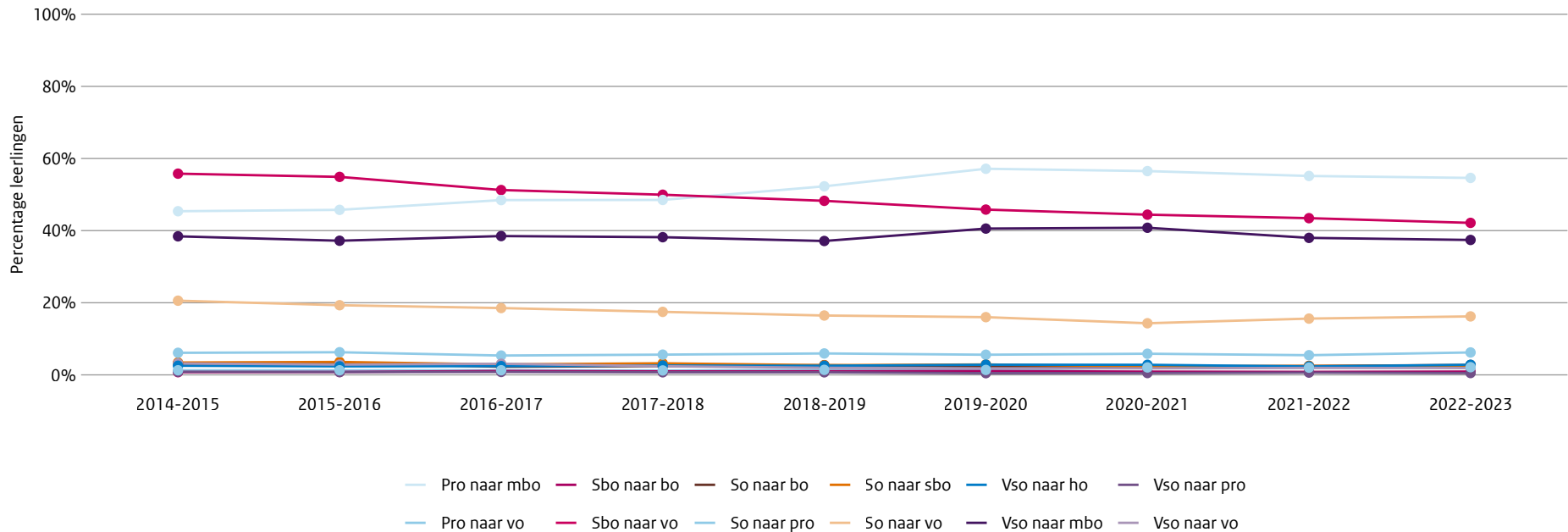


Verschillen tussen samenwerkingsverbanden in verwijzingen naar het (v)so

Gemiddeld werd in 2023-2024 per samenwerkingsverband een heel klein deel van de leerlingen in het regulier onderwijs (bo: 0,3%; vo: 0,4%) verwezen naar het (v)so. Leerlingen zijn gemiddeld 6,8 (bo) en 13,7 (vo) jaar als ze vanuit het regulier onderwijs naar een (v)so-school uitstromen. De meerderheid van de naar het vso uitstromende leerlingen wordt aan het begin van de middelbare school (leerjaar 1 of 2) verwezen. Er

is geen verschil in het percentage verwijzingen tussen bo-scholen die inspecteurs als voldoende of als onvoldoende beoordeelden (Inspectie van het Onderwijs, 2026n). Het percentage leerlingen dat vanuit het bo of vo uitstroomt naar het (v)so varieert tussen samenwerkingsverbanden (figuur 6.2.2a). Samenwerkingsverbanden met een orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc) verwijzen gemiddeld net zoveel als de samenwerkingsverbanden zonder een opdc (Inspectie van het Onderwijs, 2026n).

Figuur 6.2.2b Percentage leerlingen dat (tussentijds) uitstroomt vanuit so, sbo, vso en pro naar een (meer) reguliere onderwijssoort



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026u)



Geen verandering in aantal leerlingen dat uitstroomt naar (meer) regulier onderwijs

Leerlingen kunnen op verschillende momenten in hun schoolloopbaan uitstromen van het sbo, (v)so en het praktijkonderwijs (pro) naar (meer) regulier onderwijs. In schooljaar 2022-2023 stroomden ruim 3.000 sbo- en 800 so-leerlingen uit naar het vo. Ruim 300 leerlingen stroomden aan het einde van datzelfde schooljaar uit van het so naar het pro. Tussentijdse uitstroom naar (meer) regulier onderwijs (bijvoorbeeld vanuit so naar sbo of bo) komt weinig voor (sbo: 0,9%; so: 5,2%; vso: 2,5%; pro: 2,1%). Het percentage leerlingen dat uitstroomt bleef de afgelopen jaren nagenoeg stabiel (figuur 6.2.2b). De meeste leerlingen die uitstromen vanuit het sbo, (v)so of pro naar het bo of een andere schoolsoort in het vo zijn daar succesvol (77-92%). Deze leerlingen volgen 3 jaar later nog steeds onderwijs op de onderwijssoort waarnaar ze zijn toegegaan of hebben daar inmiddels een diploma behaald. Voor het vervolgonderwijs liggen deze percentages lager (68-82%). Leerlingen halen in veel gevallen een vo-diploma na uitstroom vanuit het so (70%), sbo (77%), vso (71%) en pro (64%). Leerlingen die geen vo-diploma hebben gehaald, zijn bijvoorbeeld uitgestroomd naar het vso, doorgedaan naar een entreeopleiding in het mbo of hebben het onderwijs voortijdig verlaten. Ongeveer 4 op de 5 van de pro-leerlingen die ervoor kozen door te gaan naar een entree- of mbo 2-opleiding behaalden daar een diploma. Van de vso-studenten die naar een mbo-opleiding gingen, is dit 60% (Inspectie van het Onderwijs, 2026u).

Verschillen tussen groepen leerlingen in uitstroom

De uitstroom naar een (meer) reguliere onderwijssoort hangt deels samen met de complexiteit van de ondersteuningsbehoefte van leerlingen. Voor leerlingen die vanaf hun eerste inschrijving in het gespecialiseerd onderwijs zitten of juist op veel verschillende scholen hebben gezeten, geldt hetzelfde. Leerlingen met ouders die maximaal een mbo 2-diploma hebben, stromen ook minder vaak uit naar (meer) regulier onderwijs dan leerlingen van ouders met een andere vooropleiding. Bij leerlingen met een migratieachtergrond is het beeld wisselend. Aan het einde van het bo stromen ze minder vaak uit naar regulier vo dan leerlingen zonder migratieachtergrond. Naar het vervolgonderwijs gaan juist relatief meer leerlingen met een migratieachtergrond van buiten Europa. Leerlingen van een cluster 2-instelling (leerlingen die doof of slechthorend zijn of die een taalontwikkelingsstoornis hebben) stromen aanzienlijk vaker uit naar (meer) regulier onderwijs tijdens en na de basisschoolleeftijd dan leerlingen van een voormalig cluster 3- of 4-school (Inspectie van het Onderwijs, 2026u). Sinds de invoering van passend onderwijs is het aantal leerlingen dat vanuit cluster 2 ambulant in het bo





wordt begeleid meer dan verdubbeld naar bijna 8.000. In het vo werden in 2024-2025 ongeveer 1.300 leerlingen ambulante begeleid vanuit cluster 2. Dit is juist minder dan 10 jaar geleden (OCW, 2025e).

Verschillen tussen samenwerkingsverbanden in uitstroom

Samenwerkingsverbanden verschillen in de mate waarin leerlingen tussentijds uitstromen naar (meer) regulier onderwijs. Dit varieert van bijna geen enkele leerling die tussentijds overstapt tot 1 op de 20 leerlingen. De verschillen hangen mogelijk samen met verschillen in leerlingpopulatie in het gespecialiseerd onderwijs tussen de samenwerkingsverbanden en hoe ze hun beleid hierop afstemmen. In sommige samenwerkingsverbanden gaan er minder leerlingen naar het gespecialiseerd onderwijs en het pro dan in andere samenwerkingsverbanden. Bij po-samenwerkingsverbanden met een hoger deelnamepercentage aan het s(b)o stromen in verhouding minder leerlingen tussentijds uit. Bij deze samenwerkingsverbanden is de uitstroom naar een (meer) reguliere vorm van het vo juist hoger. Andere kenmerken van samenwerkingsverbanden zoals de verhouding tussen het aantal reguliere scholen en het aantal scholen voor gespecialiseerd onderwijs en praktijkonderwijs, het aantal gemeenten, het aantal besturen of het aantal leerlingen houden geen verband met de uitstroom (Inspectie van het Onderwijs, 2026u). De samenwerkingsverbanden bepalen of een leerling teruggeplaatst wordt. Ze kunnen van elkaar leren wat betreft het formuleren van concreet beleid rondom terugplaatsing, maar ook van cluster 2-instellingen omdat zij hier al langer gezamenlijk beleid op maken.

Symbiose biedt kansen

Symbiose maakt het mogelijk dat leerlingen in het funderend onderwijs die ingeschreven staan op de ene school (een deel van het) onderwijs volgen op een andere school. Een (v)so-leerling kan zo sommige lessen volgen op een reguliere school. Of andersom, een leerling op een bo- of vo-school kan deels naar een school voor (v)so. Een minderheid van de reguliere scholen maakt gebruik van symbiose om een passende plek te bieden aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (tabel 6.2.2a). In het bo gaat het slechts om enkele scholen. In het vo maakte in het schooljaar 2024-2025 1 op de 10 scholen gebruik van symbiose met het vso. Het aantal leerlingen dat bij die scholen een deel van de lessen in het regulier onderwijs volgt is klein (Inspectie van het Onderwijs, 2026n). Symbiose kan juist de mogelijkheid bieden om leerlingen geleidelijk te laten wennen aan (meer) regulier onderwijs. Als de regels voor symbiose niet genoeg mogelijkheden

bieden, kunnen reguliere scholen die samenwerken met het gespecialiseerd onderwijs deelnemen aan de Beleidsregel experiment inclusieve leeromgeving. Scholen mogen dan zonder symbioseovereenkomst alle leerlingen van de verschillende scholen in een groep mengen. Ook geldt de beperking niet dat slechts een deel van het onderwijsprogramma kan worden gevolgd op een andere school. In 2025 zijn er ongeveer 100 scholen die aan dit experiment deelnemen.

Tabel 6.2.2a Percentage po- en (v)so-scholen en vo-afdelingen waar een aantal leerlingen deels onderwijs volgt op een andere school

	Scholen/afdelingen		Leerlingen	
	n	%	Gemiddeld aantal	Maximaal
Bo	So	4	3	1
	Sbo	7	5	2
	Bo	10	7	3
Vo	Vso	22	10	3
	Pro	13	6	4
	Vo	67	29	2
So	So	1	1	1
	Sbo	5	5	7
	Bo	25	27	4
Vso	Vso	7	9	3
	Pro	16	20	2
	Vo	23	29	14

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026n)



Voorbeeld van symbiose tussen een vo- en een vso-school

Een vso-school heeft een nevenvestiging opgericht in het gebouw van een reguliere vmbo-school. In zogenoemde symbioseklassen zitten maximaal 15 leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben vanwege onder meer gedrags- of leerproblemen. De leerlingen volgen de algemeen vormende vakken in een eigen lokaal in een vleugel met een aparte ingang. Leerlingen mogen in dit lokaal ook hun pauzes doorbrengen. Hierdoor kunnen de leerlingen dit onderwijs volgen in een rustige, gestructureerde omgeving. De praktijkvakken volgen de leerlingen binnen de reguliere vmbo-setting, zodat ze een volwaardig vmbo-diploma kunnen halen. De vso-leerlingen leren de praktijk samen met de reguliere leerlingen in 1 klas. Tijdens deze lessen krijgen ze begeleiding van de reguliere vmbo-docenten én van de vso-docenten. Het onderwijsaanbod wordt aangepast aan de specifieke ondersteuningsbehoeften van leerlingen. De leerlingen ontvangen coaching van hun mentor en kunnen extra (jeugd)hulp krijgen wanneer dat nodig is.

Geen effecten van een inclusieve onderwijssetting op cognitieve ontwikkeling klasgenoten

De meeste ondersteuningsvormen in een inclusieve setting hebben positieve effecten op de cognitieve uitkomsten en op sociale participatie van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (Inspectie van het Onderwijs, 2025b). Soms zijn er zorgen over wat een inclusieve leeromgeving met meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften betekent voor de (niet-)cognitieve ontwikkeling van klasgenoten. Uit een internationaal literatuuronderzoek met 17 studies bleek dat er bij aanwezigheid van leerlingen met een verstandelijke beperking of leerlingen met sociaal-emotionele en/of gedragsproblematiek in een inclusieve onderwijssetting, geen tot kleine positieve verschillen zijn in de schoolprestaties van klasgenoten. Er werden daarnaast positieve uitkomsten gevonden op attitudes ten opzichte van en kennis over speciale onderwijsbehoeften. Wat betreft sociale participatie, welbevinden, zelfvertrouwen en gedrag van klasgenoten zijn de resultaten overwegend neutraal tot negatief. Enkele studies vonden dat klasgenoten van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften meer gedragsproblemen laten zien en vaker afwezig zijn (Kuijper & De Boer, 2025). Een inclusieve onderwijssetting vraagt dan ook om goede begeleiding en ondersteuning van onderwijsprofessionals om te zorgen voor de ontwikkeling van alle leerlingen. Uit onze steekproefonderzoeken blijkt dat dit niet bij alle scholen voldoende het geval is (Inspectie van het Onderwijs, 2026p).

6.2.3 Leerlingen op orthopedagogisch-didactische centra

Tevredenheid over opdc's

Voor leerlingen die het onderwijs kortdurend niet (volledig) op een reguliere school kunnen volgen heeft een deel van de samenwerkingsverbanden minstens 1 opdc geregistreerd (po: 5; vo: 35) in het Register Instellingen Onderwijs (RIO). Samenwerkingsverbanden hebben verschillende doelen voor ogen hebben met de opdc's. Zij noemen het voorkomen van thuiszitten en voortijdig schoolverlaten, het observeren van leerlingen ten behoeve van ondersteuningsadvies bij doorstroom naar een andere school en het doorbreken van gedragspatronen. Bijna allemaal zijn ze (enigszins) tevreden over de mate waarin de opdc's in 2024-2025 hun doelen bereikten. Scholen zijn ook bijna allemaal (enigszins) tevreden over het succes van bovenschoolse voorzieningen (waaronder de opdc's) (Inspectie van het Onderwijs, 2026n). Volgens schoolleiders hebben bovenschoolse voorzieningen wel vaak wachtlijsten (De Graaf et al., 2024).

Vooral vo-leerlingen op een opdc

Het totale aantal leerlingen dat onderwijs volgt op een opdc is onbekend, omdat scholen dit niet goed registreren. Volgens de samenwerkingsverbanden volgden in het schooljaar 2024-2025 gemiddeld 24 bo- en 67 vo-leerlingen onderwijs op een opdc. Het aantal leerlingen dat binnen een samenwerkingsverband naar een opdc gaat, loopt sterk uiteen (bo: 12-45 leerlingen; vo: 5-259 leerlingen). Ongeveer 11% van de bo-scholen en 45% van de vo-scholen had in 2024-2025 minstens 1 leerling die tijdelijk onderwijs volgde op een bovenschoolse voorziening (waaronder de opdc's). De meeste leerlingen gaan daar langer dan 3 maanden naar toe. Ongeveer driekwart van de scholen zegt in die tijd rechtstreeks contact te houden met de leerling. Daarnaast blijft een groot deel van de scholen betrokken door het aanleveren van het ontwikkelingsperspectief, schoolwerk en/of toetsen. Ook hebben ze vaak een rol bij (tussen)evaluaties, het voorbereiden op de terugkeer van de leerling en, als dat nodig is, het zoeken naar een andere passende school (Inspectie van het Onderwijs, 2026n). Scholen van inschrijving zijn en blijven volledig verantwoordelijk voor de leerling.

Kwaliteitszorg vaak niet op orde bij opdc's

Besturen van samenwerkingsverbanden zijn wettelijk gezien verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op het opdc. Sinds september 2022 voerden onze inspecteurs 21 onderzoeken uit bij opdc's. Bij 10 opdc's beoordeelden zij minstens 1



van de 3 kwaliteitszorgstandaarden als onvoldoende. Het ontbrak nog regelmatig aan duidelijk onderwijskundig beleid, aan doelen en beoogde resultaten en de uitvoering van een stelsel van kwaliteitszorg. De begeleiding van leerlingen en het pedagogisch-didactisch handelen werden bijna steeds als voldoende beoordeeld. Bij een kwart van de opdc's werd de begeleiding van leerlingen zelfs als goed gewaardeerd. Samenwerkingsverbanden zijn niet wettelijk verplicht om voor hun personeel een Verklaring omtrent gedrag te hebben. Dit vindt de inspectie een risico voor de veiligheid van leerlingen. We pleiten daarom voor aanpassing van de wetgeving.

6.2.4 Leerlingen op residentiële scholen

Verschillende soorten residentiële scholen

Leerlingen wonen soms tijdelijk niet thuis, omdat ze bijvoorbeeld uit huis geplaatst zijn of intensieve behandeling nodig hebben. Soms gaan leerlingen dan naar een school die verbonden is aan de instelling waar zij wonen: een zogenoemde residentiële school. Er zijn 5 soorten residentiële plaatsing: in een justitiële jeugdinrichting (jji) (vso: 6), in een gesloten jeugdzorginstelling (gji) (so: 1; vso: 15), in integrale (open) jeugdhulpverlening (ijh) (so: 37; vso: 55), in het kader van gehandicaptenzorg (so: 6; vso: 6) en in het kader van jeugdgezondheidszorg (so: 16; vso: 13). Er zit enige overlap in de soorten residentiële plaatsing die de scholen bieden. Gesloten en open jeugdzorg gaan bijvoorbeeld vaak samen, net als gehandicaptenzorg en jeugdgezondheidszorg. De meeste scholen voor residentieel onderwijs (uitgezonderd de jji's) hebben ook leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring van het samenwerkingsverband. In 2024 beoordeelden we de kwaliteit van het onderwijs op 3 scholen verbonden aan een jji als voldoende. Bij 2 was de kwaliteit onvoldoende vanwege onder meer een gebrek aan borging van een ononderbroken ontwikkeling. In het huidige schooljaar, 2025-2026, beoordeelden inspecteurs 8 scholen verbonden aan een gji als voldoende en 4 als onvoldoende.

Leerlingen op residentiële scholen hebben verschillende beoogde uitstroomniveaus

In schooljaar 2024-2025 waren er ongeveer 1.200 so- en 1.200 vso-leerlingen die onderwijs volgden op een residentiële school. Het aantal leerlingen op een residentiële school nam sinds 2015 met meer dan de helft af (OCW, 2025e). Leerlingen verblijven altijd tijdelijk op een residentiële school. Op de meeste scholen (so: 90%; vso: 77%) zitten leerlingen daar gemiddeld wel langer dan 6 maanden. Bij ongeveer de helft van de scholen volgen leerlingen gemiddeld langer dan 1 jaar onderwijs (Inspectie van het Onderwijs,



2026n). Voor de meerderheid van de vso-scholen geldt dat ze leerlingen hebben waarvan het beoogde uitstroomniveau mbo is. Bij ruim 1 op de 3 zijn er leerlingen die kunnen doorstromen naar het ho. Ook bij een uitstroomniveau dat minder vaak voorkomt, is het belangrijk dat de school zich maximaal inspant om onderwijs op dit beoogde niveau aan te bieden. In de jji's zitten soms jongeren die ouder zijn dan 18 jaar en die een mbo- of hbo-opleiding volgden of hier naartoe zouden kunnen doorstromen. Door de huidige wetgeving kunnen scholen verbonden aan een jji dit onderwijs niet onder eigen verantwoordelijkheid verzorgen.

Niet alle samenwerkingsverbanden betrokken bij terugkeer residentiële leerlingen

Leerlingen in open en gesloten residentiële instellingen die (tijdelijk) onderwijs volgen in het (v)so moeten na 3 maanden worden uitgeschreven bij de school van herkomst. Hierdoor bestaat de kans dat een eventuele terugkeer van een leerling na afloop van de residentiële plaatsing wordt bemoeilijkt. De school van herkomst is dan namelijk niet meer verantwoordelijk voor het vinden van een passende plek voor de leerling. Ruim de helft van de samenwerkingsverbanden gaf aan dat zij in 2024-2025 leerlingen plaatsten bij een residentiële school verbonden aan jeugdzorg. Om zicht te houden op leerlingen die terugkeren vanuit een residentiële instelling zijn de samenwerkingsverbanden en scholen afhankelijk van informatie van de residentiële instellingen. Een derde van de samenwerkingsverbanden zegt zelden tot nooit betrokken te worden als er leerlingen vanuit een residentiële school terugkeren. En 1 op de 5 zegt soms pas betrokken te worden op het moment dat een leerling thuis is komen te zitten (Inspectie van het Onderwijs, 2026n). Om dit te voorkomen is het belangrijk dat er op voorhand afspraken worden gemaakt tussen de school van de residentiële plaatsing en het samenwerkingsverband van herkomst.

Door om- en afbouw gesloten jeugdzorg gaan meer leerlingen naar regulier onderwijs

In 2022 heeft de rijksoverheid besloten om de gesloten jeugdzorg geleidelijk te beëindigen. Het doel is dat er in 2030 geen jongeren meer gesloten geplaatst worden. Om dit te bereiken worden instellingen omgebouwd naar kleinschalige voorzieningen of ze worden opgeheven. Er zijn nieuwe, kleinschalige voorzieningen ontstaan om jongeren op te vangen die tot nu toe geplaatst werden in een instelling voor gesloten jeugdzorg. Er is geen zicht op hoeveel en welke zorgaanbieders een dergelijke kleinschalige voorziening hebben. Aan deze nieuwe kleinschalige voorzieningen is geen school verbonden. Deze leerlingen volgen daardoor, als het goed is, verspreid over verschillende scholen

onderwijs. Het is hierdoor voor de inspectie moeilijk om zicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs aan deze specifieke groep leerlingen. Het is onbekend of de scholen wel voldoende expertise hebben om deze leerlingen goed te kunnen ondersteunen.





HOOFDSTUK 7

Onderwijsprofessionals

Hoofdlijnen	116	
7.1	Werkklimaat	119
7.2	Schoolleiders	120
7.3	Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt	122
7.4	Inzet onderwijsondersteunend personeel	123
7.5	Lerarenopleidingen	124
7.6	De onderwijspraktijk	128

Hoofdpijnen

Onderwijsprofessionals zijn bevlogen. Om optimaal aan het verder verbeteren van het onderwijs te kunnen werken hebben zij een stimulerende en professionele werkomgeving nodig. De schoolleider speelt hierin een sleutelrol. Het is daarom noodzakelijk dat schoolleiders meer ruimte krijgen om deze rol te vervullen.

Meer instroom en betere toerusting leraren

De afgelopen jaren is er veel gedaan om leraren te behouden voor het onderwijs en nieuwe leraren aan te trekken, onder andere door aantrekkelijkere arbeidsvoorwaarden en een betere begeleiding in de eerste jaren voor de klas. Dit heeft zichtbaar resultaat opgeleverd: de arbeidsmarktpositie van leraren is goed vergeleken met die van andere hbo-afgestudeerden. De instroom vanuit de pabo-opleidingen nam in 2024-2025 wederom toe. Startende leraren in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) voelen zich inhoudelijk en vakdidactisch beter voorbereid door de lerarenopleiding, nemen vaker deel aan een inductietrajecten en zijn tevreden met de begeleiding die zij krijgen. Desondanks is er tekort aan leraren en dat brengt extra werkdruk met zich mee. Ook de werkbelasting van schoolleiders vraagt aandacht.

De ervaren werkdruk en administratielast onder leraren blijft hoog

Onderwijsprofessionals zijn het erover eens: zij hebben een prachtig beroep. Maar de ervaren werkdruk in het onderwijs is nog altijd hoog vergeleken met beroepen in andere sectoren. Vooral de hoeveelheid werk en administratie veroorzaakt werkstress. In vergelijking met andere landen besteden Nederlandse leraren relatief veel tijd aan administratie en (team)overleg en hebben zij minder tijd voor lesvoorbereiding en nakijkwerk. Volgens leraren komt stress ook door problemen op het gebied van gedrag en het omgaan met zorgen van ouders. Daarnaast hebben met name vo-docenten last van ordeverstoringen en incidenten waarbij sprake is van verbaal geweld of intimidatie.

Effectievere inzet onderwijsondersteunend personeel mogelijk

De afgelopen jaren kwam er steeds meer onderwijsondersteunend personeel in scholen. Om de onderwijsondersteuners te behouden voor het onderwijs, is het van belang dat zij effectief worden ingezet en dat er aandacht is voor hun professionele ontwikkeling. Onderwijsassistenten kunnen de leraren ontlasten, aanvullende expertise meebrengen of ontwikkelen én differentiatie tijdens de lessen beter mogelijk maken. Op veel scholen is er nog geen beleid over de manier waarop onderwijsassistenten het best kunnen worden ingezet. Daarnaast zijn er vaak geen duidelijke afspraken over hun takenpakket. Hierdoor worden onderwijsondersteuners soms ineffectief of misplaatst ingezet.

Investering in sterke lerarenteams en vakdidactiek

Om de basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren, kunnen scholen meer investeren in vakdidactiek en in de samenwerking tussen leraren en tussen vaksecties. Gezamenlijk kan het team dan doelgericht werken aan kwalitatief hoogwaardig onderwijs. De basis hiervoor ligt in een cultuur van samenwerking en gedeelde overtuigingen. In het vo wordt deze gezamenlijke leercultuur door veel leraren al zo ervaren, maar docenten in het vo ervaren dit mindere mate. Het ontbreken van een dergelijke cultuur belemmert de ontwikkeling van lerarenteams die zowel algemeen didactisch als vakdidactisch sterk zijn. Hoewel de algemene didactische vaardigheden van leraren meestal op orde zijn, blijft het afstemmen van de les op verschillen tussen leerlingen moeilijk. Daarnaast kunnen de meer complexere vakdidactische vaardigheden van leraren verder worden versterkt.

Omgaan met AI in het onderwijs

Leerlingen en studenten maken massaal gebruik van generatieve AI voor hun school of studie. Meestal gebruiken ze AI om informatie op te zoeken, inspiratie op te doen of om teksten te herschrijven. In het hoger onderwijs (ho) zijn examencommissies begonnen studenten te vragen om zich te verantwoorden over het gebruik van AI. Opleidingen hebben nog maar weinig zicht op de mate waarin studenten zich bewust zijn van de risico's en of zij er ethisch mee omgaan. Veel studenten zeggen dat er wel afspraken zijn over het mogen gebruiken van AI, maar dat zij vanuit de opleiding geen instructie krijgen over de manier waarop AI mag worden gebruikt. Ook leraren maken gebruik van

AI, bijvoorbeeld voor het genereren van lesplannen. Toch vinden de meeste leraren dat zij nog niet over de benodigde kennis en vaardigheden beschikken om AI effectief in te zetten in hun lessen. Het ontbreekt op veel scholen nog aan voldoende digitale tools en infrastructuur om AI te gebruiken. Om te voorkomen dat leraren achter de feiten aanlopen is het nodig dat scholen snel (professionaliserings)beleid ontwikkelen.

Schoolleiders komen niet aan onderwijskundig leiderschap toe

Schoolleiders hebben een sleutelrol als het gaat om de verbetering van bovenstaande knelpunten: zowel in het behoud van leraren voor de school, het effectief inzetten van ondersteunend personeel als in het structureel werken aan de kwaliteit van het onderwijs. Maar schoolleiders hebben momenteel te veel taken om hun werk goed te kunnen doen. Zij willen meer tijd besteden aan het verder verbeteren van het onderwijs en het bieden van een goede werk- en leeromgeving aan leraren. Maar in de praktijk zijn schoolleiders veel tijd kwijt aan randvoorwaarden, zoals het rondkrijgen van de personele bezetting, huisvesting, financiering en administratie. Ook de steeds veranderende eisen vanuit de overheid en de administratie rondom tijdelijke middelen zorgen voor toenemende regeldruk. Dit geeft stress en heeft een negatieve invloed op de continuïteit van het schoolleiderschap. Schoolleiders moeten daarom actief het gesprek aangaan met het bestuur en het team over de ondersteuning die zij nodig hebben en hoe zij hun taken en verantwoordelijkheden beter kunnen afbakenen. Bijvoorbeeld door het inzetten van ondersteunend personeel of door bepaalde taken en verantwoordelijkheden bij anderen in het team te beleggen (gespreid leiderschap).

Curricula voltijd pabo's dekken niet alle bekwaamheidscategorieën in hun leerdoelen

Uit een inventarisatie van de curricula van voltijd pabo-opleidingen blijkt dat er in Nederland grote verschillen zijn in hoe de routes naar het leraarschap primair onderwijs zijn ingericht. De mate waarin de wettelijke bekwaamheidseisen zijn vertaald naar curricula verschillen. Sommige routes besteden relatief veel aandacht aan specifieke vak- of bekwaamheidseisen, andere kiezen juist voor brede integratie. Ook blijkt dat niet alle routes alle wettelijke bekwaamheidscategorieën dekken in hun leerdoelen. De inspectie sluit zich aan bij de oproep van de Onderwijsraad om de bekwaamheid van aanstaande leraren beter te borgen en bekwaamheidseisen concreter te maken. Dit geeft instellingen ruimte voor een eigen invulling aan het curriculum en zorgt tegelijk voor zekerheid dat iedere leraar, ongeacht de gevolgde route, voldoende is voorbereid voor het geven van goed onderwijs.

Aanbevelingen

In 2025 was onze aanbeveling aan besturen en schoolleiders om meer te investeren in de versterking van schoolteams, zodat onderwijsprofessionals meer samenwerken en gebruik kunnen maken van elkaars expertise. In het po is deze gezamenlijke teamcultuur op steeds meer scholen aanwezig. Het vo en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) hebben op dit punt nog stappen te zetten. De schoolleider stuurt de ontwikkeling en professionalisering van het schoolteam aan. Maar momenteel worden schoolleiders overvraagd. Het verbeteren van de onderwijskwaliteit komt daarmee in het gedrang. Daarom doen we dit jaar de volgende aanbevelingen:



Schoolleiders: ga met het bestuur en het team in gesprek over hoe zij jullie meer kunnen ondersteunen bij jullie taken en verantwoordelijkheden. Bijvoorbeeld door het inzetten van ondersteunend personeel (bijvoorbeeld een administratief medewerker) of het meer verdelen van verantwoordelijkheden over het team (gespreid leiderschap).



Besturen en schoolleiders: de inzet van onderwijsondersteuners kan effectiever. Formuleer beleid en maak duidelijke afspraken over het takenpakket en de loopbaanmogelijkheden van onderwijsondersteuners.

Schoolleider komt niet toe aan onderwijsontwikkeling



7.1 Werkklimaat

Over het algemeen een goede arbeidsmarktpositie

De Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden geeft een duidelijk beeld: de bevoegenheid van leraren is hoog. Ruim twee derde van de leraren in het funderend onderwijs en mbo is minimaal enkele keren per week enthousiast over hun baan. Dit is vaker dan werknemers uit sectoren buiten het onderwijs. Ook zijn leraren over het algemeen tevreden met de arbeidsvoorwaarden, zoals de pensioenregeling, de contractvorm en het salaris. Het aandeel leraren dat tevreden is met het salaris steeg sinds 2019 naar 86% in het po en 83% in het vo (Van den Heuvel & De Vroome, 2025).

Net afgestudeerden van de pabo hebben een betere arbeidsmarktpositie dan andere afgestudeerden uit het hoger beroepsonderwijs (hbo) als het gaat om kans op een baan, een vast contract en uurloon. Zelfs 10 jaar na het afstuderen verdienen pabo-afgestudeerden per uur meer dan andere hbo-afgestudeerden (Pritsch & Rutten, 2025). Ook het aandeel afgestudeerden van de lerarenopleiding vo of mbo met een baan en een vast contract neemt de laatste jaren toe (Wartenbergh et al., 2025). Hoewel een goede arbeidsmarktpositie belangrijk is om leraren aan te trekken en te behouden, is dit natuurlijk niet de enige reden om voor het beroep van leraar te kiezen. Werksfeer, veiligheid en werkdruk spelen hierin ook een rol.

Tevredenheid over schoolcultuur in het po, vo-leraren minder positief

De cultuur op school bepaalt in belangrijke mate het werkplezier. In het po zijn leraren en directie hier zeer positief over, ook in vergelijking met de landen om ons heen (OECD, 2025c). De meeste leraren ervaren een cultuur van samenwerking en onderlinge steun. Ze ervaren gedeelde overtuigingen over lesgeven en leren en het consequent handhaven van gedragsregels. Vo-leraren zijn minder positief over de schoolcultuur (Buisman et al., 2025). Zij zijn met name ontevreden over het handhaven van gedragsregels voor leerlingen op school. Slechts 41% vindt dat dit op een consequente wijze in de hele school gebeurt.

Tevredenheid over schoolleider

Verreweg de meeste po- en vo-leraren zijn zeer positief over de relatie met hun schoolleider. Zij vinden dat de schoolleider een duidelijke visie heeft, dat ze kunnen rekenen op professionele steun en dat de schoolleider vertrouwen heeft in hun

deskundigheid. Meer dan 8 op de 10 leraren waarderen de schoolleider op al deze aspecten (Buisman et al., 2025). Er is alleen enige kritiek in het vo op de mate waarop de schoolleider inspraak stimuleert. Een derde van de vo-docenten vindt dat hun schoolleider dit onvoldoende doet.

Werkdruk structureel hoog

De ervaren werkdruk is al jaren hoog. Een derde van de vo-docenten ervaart burn-outklachten (Van den Heuvel et al., 2025). Leraren basisonderwijs staan in de top 3 van beroepen waar werknemers de meeste werkstress ervaren (CBS, 2025a). Werken in het onderwijs is in vergelijking met werk in andere sectoren emotioneel veeleisend en vraagt om continue aandacht. Dit vertaalt zich in een relatief hoge herstelbehoefte na het werk. Een hoge werkdruk in het onderwijs is geen puur Nederlands fenomeen, maar we zien dit overal ter wereld. Wel zijn de factoren die bijdragen aan de werkdruk verschillend tussen landen. In Nederland zijn belangrijke oorzaken voor werkstress volgens leraren te veel administratie en het verantwoordelijk worden gehouden voor de prestaties van leerlingen. Ook nemen problemen rond gedrag en communicatie toe. Vergeleken met 2018 noemen leraren vaker als stressfactoren: het handhaven van gedragsregels, omgaan met zorgen van ouders over hun kinderen en incidenten van verbaal geweld of intimidatie (Buisman et al., 2025).

Veel tijd besteed aan administratie

Een aanzienlijk deel van de onderwijsprofessionals in het po, vo en mbo ervaart de hoeveelheid administratie als (zeer) belastend (Inspectie van het Onderwijs, 2025b). De continue veranderingen in wetgeving en beleid dragen hieraan bij. Deze brengen steeds nieuwe regels voor scholen met zich mee. Tegelijkertijd zijn de weer afgeschafte regels op scholen al zover ingebed, dat zij niet zomaar verdwijnen. Hierdoor ontstaat er een opeenstapeling van regels en procedures. Po-leraren besteden gemiddeld 6 tot 8 uur per week aan administratie (Algemene Rekenkamer, 2025). In het vo en (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) is het gemiddelde 8-9 uur per week, wat neerkomt op een kwart van de werktijd (Van Mensvoort et al., 2025). Een groot deel van deze administratie gebeurt buiten de lesuren. Leraren met een voltijdscontract hebben ongeveer 15 uur per week voor taken buiten de reguliere lesuren. In deze tijd moeten zij ook lessen voorbereiden, nakijken, overleggen met collega's, uitjes organiseren en contact onderhouden met ouders. Waarschijnlijk slaagt een groot deel van de leraren er dan ook niet in om al het werk binnen hun contracturen te doen. Daarnaast weet een flink deel van de leraren niet goed waarom bepaalde informatie wordt verzameld of wat ermee gebeurt.

Internationale vergelijking tijdsbesteding

Funderend onderwijs

Nederlandse leraren in het vo met een voltijds aanstelling werken gemiddeld meer uren per week dan leraren uit andere landen (44,5 versus 40,4 uur), maar zijn een relatief groot deel van deze werktijd kwijt aan administratie. In het vo werken voltijds leraren ongeveer evenveel uren als in andere landen, maar besteden ze relatief veel tijd aan teamwerk en overleggen. Hierdoor blijft er voor leraren minder tijd over voor lesvoorbereiding en nakijkwerk. Ook binnen een lesuur zijn Nederlandse leraren minder effectief dan collega's in andere landen, omdat ze relatief meer tijd kwijt zijn aan orde houden en administratieve taken (30% van de lestijd). Vooral docenten in het vo hebben relatief vaak last van ordeverstoringen (Buisman et al., 2025).

Wetenschappelijk Onderwijs

Het Nederlandse collegejaar heeft bij vergelijkbare opleidingen meer onderwijsweken en (her)tentamenmomenten dan andere landen (Dialogic et al., 2025). Dit heeft didactische voordelen, maar kan bijdragen aan een hogere werkdruk, al wordt ook in landen met minder onderwijsweken een hoge werkdruk ervaren. In het buitenland is het gebruikelijker dat toetsmomenten tweemaal per jaar zijn: aan het eind van het semester. In Nederland is er meer keuzeruimte en meer variatie in studiepunten per cursus (dat wil zeggen: relatief meer kleine cursussen per jaar). In een Nederlands collegejaar zouden meer vakantieweken voor studenten en docenten ingebouwd kunnen worden. Rust rondom tentamenperiodes kan vooral de werkdruk en stress onder studenten verminderen.

Prioriteiten stellen om administratieve last te verminderen

De tijd die leraren aan administratie besteden hangt onder andere af van hoeveel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas zitten. Op sommige scholen leggen leraren alles over deze leerlingen vast. Niet omdat de wet dat voorschrijft, maar omdat het voor scholen onduidelijk is wat er precies van hen wordt verwacht (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2024b). Ook op andere gebieden zijn er tussen scholen verschillen in wat zij wel en niet administreren. In het algemeen geldt dat een groot deel van de informatie wordt vastgelegd 'voor het geval dat'. De Algemene Rekenkamer adviseert de overheid en schoolbesturen om een bewustere afweging te maken tussen de opbrengsten van een maatregel en de daarbij komende lasten (Algemene Rekenkamer, 2025). Veel administratieve taken hebben een reden,

maar kosten veel tijd. Ook schoolleiders kunnen regelmatig nagaan of leraren niet onnodig veel informatie verzamelen. De inspectie kan op haar beurt beter communiceren over wat zij van scholen verwacht en dat de functionaliteit van de administratie centraal moet staan. De handreikingen 'Ruimte voor Regels' zijn om deze reden recentelijk vernieuwd (Inspectie van het Onderwijs, 2025i; 2025j). Ook voor het (v)so, mbo en ho zijn er handreikingen beschikbaar (Steunpunt Passend Onderwijs, 2024; OCW, 2021; OCW, 2024).

7.2 Schoolleiders

Schoolleiders ervaren steeds meer stress

De kwaliteit en continuïteit van onderwijs valt of staat met voldoende en goed gekwalificeerde schoolleiders (Inspectie van het Onderwijs, 2025b). Maar de uitstroom onder schoolleiders is hoog. Van de schoolleiders die in 2016 actief waren in het vo, was na 5 jaar nog 51% en na 7 jaar nog slechts 36% werkzaam als schoolleider (Van Hassel et al., 2026). Werkstress is een belangrijke reden om van baan te veranderen. Ruim de helft van de schoolleiders in het po en de helft in het vo ervaart in sterke mate stress. In het vo verdubbelde dit aandeel ten opzichte van 2018. Een kwart van de schoolleiders in het po overweegt om in de komende 5 jaar het onderwijs te verlaten en in het vo gaat dit om 18% (Buisman et al., 2025), terwijl er al een schoolleiderstekort is.

Zwaarte takenpakket schoolleiders neemt toe

Hoewel schoolleiders enthousiast zijn over de inhoud van hun vak (Buisman et al., 2025), vindt de meerderheid van de schoolleiders dat hun werk de afgelopen 5 jaar minder aantrekkelijk is geworden (Van der Aa et al., 2025). In de eerste plaats noemen zij dat het rondkrijgen van de bemensing steeds meer tijd en aandacht vraagt. Maar ook de verantwoordingslast en de administratie rondom tijdelijke subsidies maken voor schoolleiders de functie minder aantrekkelijk. Net als de verantwoordelijkheid voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte op het gebied van gedrag en het toenemend aantal maatschappelijke taken die op het bordje van de scholen komen. Hierdoor is er minder tijd en aandacht voor andere taken die volgens schoolleiders de afgelopen jaren óók steeds belangrijker zijn geworden. Zoals het investeren in relaties met de gemeente, samenwerkingsverbanden en zorginstellingen, het stimuleren van vernieuwing en innovatie, de ontwikkeling van het onderwijspersoneel en het versterken van de professionele (team)cultuur.

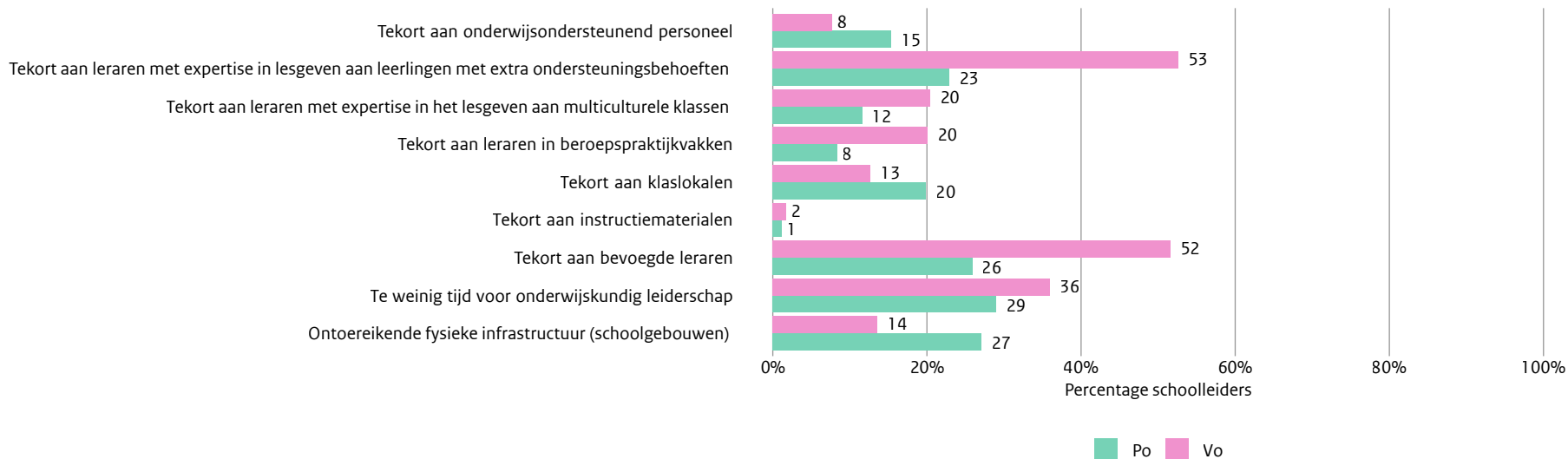
Te weinig tijd voor onderwijskundig leiderschap

Schoolleiders zijn zeer belangrijk voor onderwijsverbetering en de ontwikkeling van leraren (teams). Daarom is het van belang dat schoolleiders hiervoor tijd hebben. Zo'n 1 op de 3 po- en vo-schoolleiders komt te weinig toe aan dit onderwijskundig leiderschap (figuur 7.2a) (Buisman et al., 2025). Schoolleiders zouden hier wel graag meer tijd aan besteden (Van der Aa et al., 2025; Wartenbergh et al., 2025). Om meer tijd te kunnen besteden aan de inhoudelijke kant van het vak hebben schoolleiders ondersteuning nodig. Vooral op het gebied van huisvesting en onderhoud, financiën, ict en administratieve verantwoording (van der Aa et al., 2025). Verder kan ook een organisatiestructuur van gespreid leiderschap de taaklast van schoolleiders wat verlichten. Dat maakt het mogelijk om taken als personeelsbeleid of het aanvragen van subsidies bij anderen (leraren, duo-directielid, bestuur) te beleggen (Wartenbergh et al., 2025). Besturen moeten het gesprek aangaan met de schoolleiders en het team over hoe zij de taken en verantwoordelijkheden van de schoolleider wat meer kunnen afbakenen.

Onvrede over het salaris

Bij schoolleiders heerst er soms ook onvrede over het salaris (Buisman et al., 2025; Van Nuland et al., 2021). De zwaarte en complexiteit van het takenpakket staan volgens sommige schoolleiders niet in verhouding tot de hoogte van het salaris. De salarisverhoging voor leraren in het po is niet gepaard gegaan met een evenredige verhoging voor schoolleiders, waardoor het verschil tussen wat een leerkracht en een schoolleider verdient soms minimaal is. Dit kan anderen ervan weerhouden om de overstap naar de functie van schoolleider te maken (Buisman et al., 2025; Van der Aa et al., 2025). Onder potentieel geïnteresseerden voor de functie van vo-schoolleider blijkt de hoogte van het salaris hiervoor inderdaad een belangrijke reden, naast de hoge werkdruk en de opgelegde regels en procedures die het werk bemoeilijken (Van Nuland et al., 2021).

Figuur 7.2a Percentage schoolleiders dat redelijke tot sterke belemmeringen ervaart voor het bieden van hoogwaardig onderwijs op school



Bron: Buisman et al. (2025)



Continuïteit in leiderschap

Continuïteit in leiderschap is belangrijk voor elk team. Daarom is het belangrijk dat er niet alleen voldoende schoolleiders zijn, maar dat zij ook langere tijd voor hetzelfde team werken. Schoolleiders wisselen gemiddeld 1 keer in de 5 jaar van school of team. De meest genoemde reden om van school te veranderen is de behoefte aan een nieuwe uitdaging. Andere redenen zijn de reisafstand en onvrede over de visie van de school. We weten niet of schoolleiders vaker of minder vaak van school veranderden in de afgelopen jaren. Wel weten we dat het aandeel schoolleiders met de intentie om van school te veranderen de afgelopen jaren daalde. In het po halveerde dit aandeel van 18% in 2018 naar 9% in 2024 en in het vo van 24% naar 16%. Het aandeel schoolleiders dat overweegt om binnen 5 jaar het onderwijs te verlaten ligt een stuk hoger (po: 25%; vo: 18%) (Buisman et al., 2025). Het verloop onder schoolleiders lijkt dus vooral samen te hangen met de zwaarte van de baan in het algemeen.

7.3 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Ondanks daling in po, op termijn nog steeds lerarentekorten

Het totale lerarentekort in het po en (v)so bedroeg per 1 oktober 2025 5.800 fte. Dat komt neer op 6,3% van de totale werkgelegenheid (Adriaens et al., 2025a). In het vo bedroeg het lerarentekort naar schatting 2.220 fte, 3,5% van de totale werkgelegenheid (Adriaens et al., 2025b). De tekorten zijn een stuk lager dan in 2024, toen het in het po nog 8,1% was en in het vo 5,1%. Deze afname komt deels door het aflopen van de Nationaal Programma (NP)-Onderwijsmiddelen, waardoor een deel van de werkgelegenheid op scholen is weggefallen en de vrijgekomen leraren weer op de arbeidsmarkt komen. Op de korte termijn zal het tekort in het po en (v)so waarschijnlijk nog iets afnemen omdat het aantal leerlingen zal dalen. Maar op de lange termijn wordt weer een toename in het aantal leerlingen verwacht en daarmee een stijging van de tekorten (OCW, 2025h). Ook de vergrijzing van de beroepsbevolking zal de komende decennia een negatieve invloed hebben op het aantal beschikbare leraren en ander onderwijspersoneel. In het vo zal het tekort de komende 10 jaar voortdurend stijgen, met name voor de vakken waar nu al de grootste tekorten zijn. De grootste tekorten worden verwacht voor Nederlands en wiskunde. Daarna volgen Frans, Duits, natuurkunde, scheikunde, informatica en klassieke talen.

Ongelijke verdeling lerarentekort: neerwaartse spiraal

Het lerarentekort is hoger in de 5 grootste steden (11%) dan in de rest van Nederland (4,8%), maar ook binnen de regio's nemen de verschillen toe (OCW, 2025h). In het po en vo zijn de tekorten groter op scholen met meer leerlingen die risico lopen op onderwijsachterstanden, ongeacht waar deze scholen staan. Het risico is dat scholen met veel van deze kinderen in een neerwaartse spiraal belanden, omdat de personeelsproblemen zorgen voor een hogere werkdruk en een mindere aantrekkelijke werkomgeving. Dat zorgt er weer voor dat deze scholen nóg meer moeite hebben om aan personeel te komen. In Amsterdamse bijvoorbeeld, kennen basisscholen met veel onderwijsachterstand een relatief hoger verloop onder leraren dan scholen met weinig onderwijsachterstand (Reches & van Spijker, 2023).

Leraren van po- en vo-scholen met meer leerlingen uit sociaal-economisch achtergestelde gezinnen hebben gemiddeld 3 jaar minder werkervaring dan leraren van overige scholen. Maar, de leraren van scholen met meer kwetsbare leerlingen hebben evenveel zelfvertrouwen in het geven van instructie of klassenmanagement als leraren van andere scholen. Ze voelen zich zelfs zekerder in het lesgeven aan multiculturele klassen of het ondersteunen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Ook zijn juist deze leraren het meest positief over hun relatie met leerlingen (Buisman et al., 2025). Het lijkt erop dat scholen met een diverse leerlingpopulatie leraren voor de klas hebben die graag met deze doelgroep werken. Besturen zullen er alles aan moeten doen om het werken op deze scholen aantrekkelijk te maken, door bijvoorbeeld betere arbeidsvoorwaarden, het inzetten van ondersteunend personeel en intensievere begeleiding van starters (Inspectie van het Onderwijs, 2025b).

Schoolleiderstekort afgenomen

Het relatieve tekort aan schoolleiding in het po is gedaald ten opzichte van 2024. Op 1 oktober 2025 ontbrak 461 fte aan schoolleiding (directeuren en adjunct-directeuren). Dat is 6,2% van de totale werkgelegenheid voor schoolleiding. Vorig jaar was het tekort in het po nog 9,8%. In het speciaal basisonderwijs (sbo) is het tekort aan schoolleiders wel groter (9,9%) dan in het regulier basisonderwijs en het (v)so (Adriaens et al., 2025a). In het vo is het tekort aan schoolleiding in 2025 ongeveer 2,5% van de werkgelegenheid tegen 3,1% in 2024 (Adriaens et al., 2025b). Een duidelijke verklaring voor de afname ontbreekt. Een andere organisatie van het onderwijs, waardoor schoolleiders vaker leiding geven aan meerdere scholen of vestigingen binnen een bestuur zou een rol kunnen spelen. Ruim een kwart

(28%) van de schoolleiders in het bo gaf ons aan verantwoordelijk te zijn voor meerdere scholen of vestigingen (Inspectie van het Onderwijs, 2026m). In een ander onderzoek uit 2024 was dit 16% (Van der Aa et al., 2025).

Tekort docenten in het mbo, onder andere voor Nederlands en rekenen

In het mbo ligt het tekort aan docenten bij benadering tussen de 900 en 1.300 fte. Dat komt neer op 3,2% tot 4,5% van de werkgelegenheid voor docenten (Den Uijl et al., 2025). Dit is vergelijkbaar met de schatting van vorig jaar. De tekorten zijn relatief groot binnen de generieke vakken Nederlands en rekenen, wat druk kan leggen op de ontwikkeling van de basisvaardigheden (zie ook hoofdstuk 3). Verder zijn er grote tekorten in de sectorkamers Techniek en gebouwde omgeving en Mobiliteit, transport, logistiek en maritiem. In het mbo gaan de komende jaren veel medewerkers met pensioen, waardoor nieuw personeel nodig is. Daarnaast zullen de tekorten die in het bedrijfsleven spelen ook effect hebben op de tekorten in de beroepsgerichte vakken (OCW, 2025h).

7.4 Inzet onderwijsondersteunend personeel

Onderwijsondersteuners

Met onderwijsondersteuners verwijzen we naar: onderwijsassistenten, klassen-assistenten, lerarenondersteuners en instructeurs. De opleiding tot klassen- of onderwijsassistent kan op niveau 3 of 4 van het mbo gevolgd worden. Op niveau 3 vervullen zij vooral verzorgende taken en op niveau 4 kunnen ze ook groepjes begeleiden op onderwijsinhoudelijk gebied. Klassenassistenten werken meestal in het (v)so en onderwijsassistenten kunnen werken in het po, vo of mbo. Lerarenondersteuners zitten tussen onderwijsassistent en leraar in en hebben vaak een grotere verantwoordelijkheid dan de onderwijsassistent. Zij hebben een Associate degree behaald aan een lerarenopleiding. Instructeurs worden ingezet om leraren te ondersteunen; zij begeleiden studenten bij het praktijkgedeelte van het onderwijs in het vmbo en het praktijkonderwijs, en in het mbo. Instructeurs zijn expert binnen een bepaald vakgebied in de praktijk. De instructeur moet kunnen aantonen dat hij of zij vakinhoudelijk, vakdidactisch en pedagogisch bekwaam is (Van der Aa & Van Zijtveld, 2022).

Onderwijskundige visie op inzet en takenpakket nodig

De NP-Onderwijsmiddelen hebben ertoe geleid dat er meer onderwijsondersteuners zijn, met name in het po (Van Miltenburg et al., 2023). Tegelijkertijd nam ook de instroom toe in de opleiding tot onderwijsassistent op mbo 4, tot een piek in 2024 met 3.813 ingeschreven studenten. Ook de instroom in de Ad-PEP is gegroeid, hoewel dit een kleine opleiding is met 179 ingeschreven studenten in 2024. Veel onderwijsondersteuners hebben een vast contract en de verwachting is dat zij structureel nodig zullen blijven om het onderwijs mede vorm te geven. Daarom is een effectieve inzet van onderwijsondersteuners belangrijk. Een randvoorwaarde hierbij is een duidelijke onderwijskundige visie op de inzet en het takenpakket van onderwijsondersteuners. Dat is niet altijd het geval (Van Miltenburg et al., 2023; Van Miltenburg et al., 2025; Wartenbergh et al., 2022). Wanneer een onderwijskundige visie voor de inzet van de onderwijsondersteuner ontbreekt, kan dit leiden tot een ‘ad hoc’ takenpakket en tot de oneigenlijke inzet van de onderwijsondersteuner als leraar (Van Miltenburg et al., 2023; Van Miltenburg et al., 2025; Wartenbergh et al., 2022). Dit kan tot frustraties leiden. Veel ondersteuners geven aan dat zij meer of andere taken op kunnen pakken dan waarvoor ze nu worden ingezet. Veel schoolleiders zijn niet op de hoogte van onderzoek naar effectieve inzet van onderwijsondersteunend personeel; in het po is 74% hiervan niet op de hoogte en in het vo 87% (Van Miltenburg et al., 2025). Besturen en scholen zouden een visie op een effectieve inzet en een afgebakend takenpakket voor onderwijsondersteuners moeten formuleren. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan hieraan bijdragen door in het besluit Bekwaamheidseisen Onderwijspersoneel ook de bekwaamheden van onderwijsassistenten en lerarenondersteuners op te nemen.

Meerwaarde van onderwijsondersteuners

De grootste meerwaarde van onderwijsondersteuners is dat zij het mogelijk maken om leerlingen meer gerichte aandacht en begeleiding te geven. In het po worden onderwijsassistenten hoofdzakelijk ingezet voor intensieve, gerichte begeleiding van kleine groepjes leerlingen en voor het begeleiden van leerlingen met leer- en gedragsproblemen (Van Miltenburg et al., 2025). In het vo wordt de helft van de ondersteuners ingezet voor het gericht begeleiden van leerlingen, zoals voor huiswerkbegeleiding. Ook begeleiden zij praktijkopdrachten om deze veilig te laten verlopen. Met een dergelijke inzet dragen onderwijsondersteuners bij aan de kwaliteit van het onderwijs, verlagen ze de werkdruk voor de leraar en bouwen ze een band op met de leerlingen. De samenwerking met leraren verloopt vaak goed. Leraren geven aan dat onderwijsassistenten bijdragen aan hun werkplezier en de werkdruk verlagen.

Professionaliseringsmogelijkheden voor ondersteuners nog vaak onduidelijk

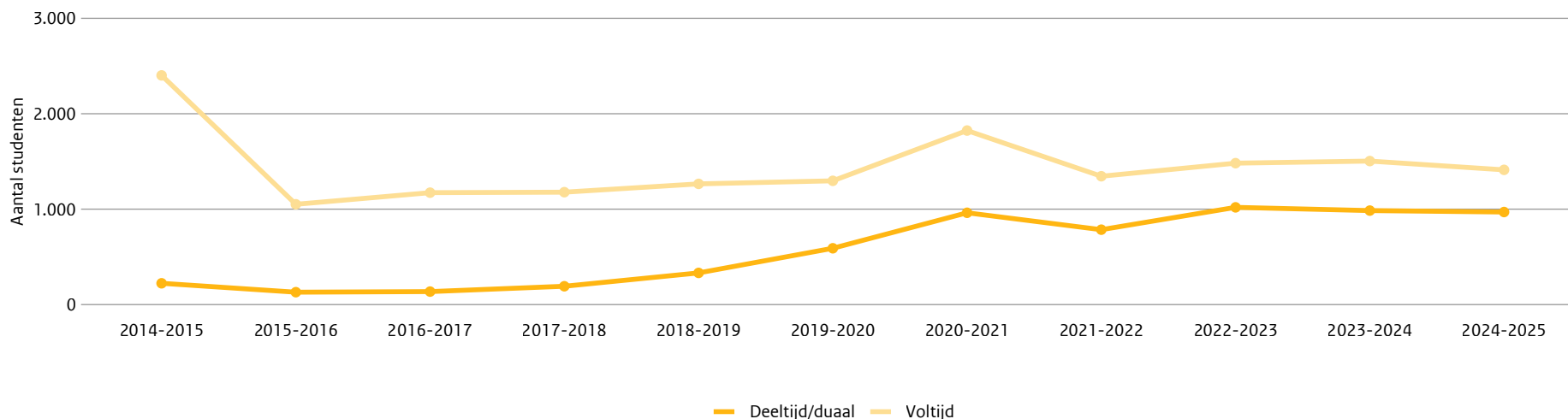
Onderwijsassistenten zijn over het algemeen tevreden met hun baan en hebben er plezier in (Van Miltenburg et al., 2025). De diversiteit aan taken en de één-op-één-band die zij met leerlingen opbouwen, worden als zeer positief ervaren door zowel de ondersteuners zelf als door de docenten met wie zij werken en de schoolleiders. Veel ondersteuners zouden zich graag verder willen professionaliseren binnen hun eigen functie, bijvoorbeeld door zich te specialiseren in een bepaald type leerlingen, of door een breder takenpakket op te pakken (Van Miltenburg et al., 2025). Het is voor zowel de ondersteuners als voor de schoolleiders niet altijd duidelijk welke mogelijkheden tot professionalisering er zijn. Het professionaliseringsaanbod voor ondersteuners zou in kaart moeten worden gebracht, inclusief ontwikkelpaden. Aanvullende expertise van onderwijsondersteuners wordt door leraren gewaardeerd en kan helpen met de taakverdeling en het differentiëren binnen de groep (Van Miltenburg et al., 2025). Strategisch personeelsbeleid over hoe de expertises en specialismen van de onderwijsassistenten en lerarenondersteuners optimaal kunnen worden ontwikkeld en benut, ontbreekt regelmatig. Het zou helpen als er materialen beschikbaar komen, zoals handreikingen met ontwikkelmogelijkheden binnen deze functies en praktijkvoorbeelden.

7.5 Lerarenopleidingen

Instroom mbo-studenten aan de pabo weer gelijk aan 10 jaar geleden

Van 2014-2015 op 2015-2016 daalde de instroom aan de pabo sterk als gevolg van de toelatingstoetsen voor aardrijkskunde, geschiedenis en natuurkunde (Inspectie van het Onderwijs, 2017). Vooral de instroom van mbo-studenten en havisten nam sterk af. In de jaren daarna nam deze instroom weer langzaam toe. In dezelfde periode zijn er ook meer studenten in deeltijd aan de pabo gaan studeren: in 2014-2015 studeerde nog 15% van het totaal aantal pabo-studenten in deeltijd of duaal, in 2024-2025 steeg dat naar 25%. Studenten met een mbo-vooropleiding studeren nu vaker in deeltijd dan 10 jaar geleden (figuur 7.5a). Rond de 60% van de voormalig mbo-studenten die de pabo volgen, heeft eerder een opleiding tot onderwijsassistent gevolgd (Inspectie van het Onderwijs, 2026m).

Figuur 7.5a Aantal pabostudenten met een mbo-vooropleiding dat in voltijd of deeltijd/duaal studeert



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2026m)

Diplomarendement pabostudenten met mbo-vooropleiding vergelijkbaar met havisten

In studiejaar 2023-2024 viel 16% van alle voltijd-pabostudenten in het eerste jaar uit en 21% van de studenten stapte over naar een andere studie of instelling. De uitval uit de voltijd-opleiding is hoger onder mbo-studenten (22%) en studenten die al een hbo-diploma hebben (23%) dan onder havisten (14%). In de deeltijdvariant van de pabo is de uitval in totaal groter (28%), vooral bij studenten met een mbo-vooropleiding (31%), in vergelijking met studenten met een hbo-vooropleiding (24%). Voor het cohort 2019-2020 lag het diplomarendement lager dan dat van de cohorten daarvoor: van de studenten die doorstudeerden na het eerste jaar haalde 57% een diploma. In eerdere cohorten lag dat nog boven de 66%. Het diplomarendement voor mbo-studenten die doorstudeeren is ongeveer gelijk aan dat van havisten (55%). Studenten met een hbo-achtergrond halen wel vaker een diploma binnen 5 jaar (65%) (Inspectie van het Onderwijs, 2026m).

Studiesucces tweedegraads lerarenopleidingen lager dan dat van de pabo

In vorige jaren daalde de instroom aan tweedegraads en universitaire lerarenopleidingen. Ten opzichte van 2023-2024 is de instroom in 2024-2025 min of meer gelijk gebleven.

Vergeleken met de cijfers van de pabo is het aandeel studenten dat uitvalt hoger bij de tweedegraads lerarenopleidingen (18%) evenals het percentage dat van opleiding verandert (26%). Van het cohort 2019-2020 heeft 38% van de voltijdstudenten die doorstudeerden na het eerste jaar een diploma gehaald binnen 5 jaar. Voor deeltijdstudenten ligt dit hoger, namelijk op 51% (Inspectie van het Onderwijs, 2026m).

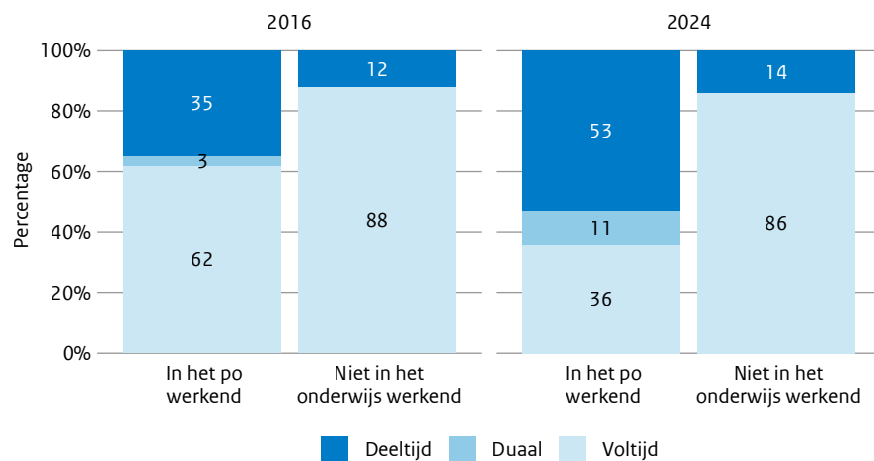
Zorgen om werkende studenten vroeg in de studie

Een aanzienlijk deel van de studenten van de lerarenopleidingen werkt tijdens de studie al in het onderwijs (OCW, 2025h). Pabostudenten zijn meestal werkzaam als onderwijsassistent, terwijl studenten van de tweedegraads lerarenopleidingen vaak een aanstelling als docent hebben. Over de periode 2016-2024 steeg het aandeel studenten dat in het onderwijs werkt. Bij de pabo's steeg het percentage studenten dat al in het onderwijs werkt van 6% in 2016 naar 27% in 2024. Voor een deel komt deze toename voor rekening van het grotere aandeel studenten dat in deeltijd of duaal studeert. Zo is in dezelfde periode het aandeel werkende deeltijdstudenten gestegen van 35% naar 53% en het aandeel duaal van 3% naar 11% (figuur 7.5b). Daarnaast is het aandeel studenten

dat eerst werkzaam was in het onderwijs en vervolgens aan de pabo begon, gestegen van 10% naar 18%. Dit zijn waarschijnlijk onderwijsassistenten. Pabostudenten die al in het onderwijs werken zaten in 2016 in meerderheid (74%) in jaar 4 of 5 van hun studie, waar dat in 2024 nog 56% van de studenten was.

Bij de tweedegraads lerarenopleiding is het aandeel studenten dat al in het vo werkt gestegen van 20% in 2016 naar 29% in 2024. Anders dan in het po, komt dit niet doordat meer studenten in deeltijd of duaal studeren: in 2016 deed 55% van de werkende studenten dit en in 2024 57%. Het aandeel studenten dat lesgeeft is hoger bij tekortvakken. Als we bedenken dat het studierendement laag is en de uitval hoog, met name onder voltijdstudenten, vragen we ons af of studenten soms te vroeg zelfstandig voor de klas worden gezet, zonder adequate begeleiding, waardoor zij uiteindelijk verloren gaan voor het beroep.

Figuur 7.5b Percentage pabostudenten dat tijdens studie werkt in het onderwijs naar opleidingsvariant



Bron: OCW (2025h)

Onderzoek naar curricula lerarenopleidingen

Bij het zoeken naar de oorzaak van dalende leerprestaties is een invalshoek de lerarenopleiding. Leraren in opleiding doen kennis en vaardigheden op die nodig zijn om aan de bekwaamheidseisen te voldoen. Daarmee kunnen ze als bevoegde leraren voor de klas staan. Met deze basis kunnen zij lesgeven in onder andere rekenen, lezen, spelling en wereldoriëntatie. Er is echter geen systematische informatie over de curricula van lerarenopleidingen beschikbaar. Daarom is geïnventariseerd hoe de curricula van de voltijd hbo- en universitaire routes naar het leraarschap primair onderwijs eruit zien op landelijk niveau. In totaal zijn 47 voltijdroutes van 27 onderwijsinstellingen geanalyseerd op 4 centrale elementen: inhoud, omvang, onderwijsvorm en toetsing. De inhoudelijke analyse vond plaats op basis van de wettelijke bekwaamheidseisen zoals vastgelegd in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel en de inhoud van het primair onderwijs (Bijlsma & Bosman, 2025).

Verschillen in curricula van lerarenopleidingen

Uit het onderzoek naar de curricula van lerarenopleidingen blijkt dat leraren tijdens hun opleiding uiteenlopende kennis en vaardigheden meekrijgen en dat de meeste routes de bekwaamheidseisen niet volledig hebben verwerkt in de leerdoelen van hun onderwijsenheden. Wanneer gekeken wordt naar de vakinhouden van het po gaat de meeste aandacht uit naar Nederlandse taal, rekenen-wiskunde en expressievakken. Vakgebieden zoals sociale redzaamheid en gezond gedrag komen nauwelijks terug in de leerdoelen. De manier waarop de wettelijke bekwaamheidseisen zijn vertaald naar curricula verschilt. Sommige routes besteden relatief veel aandacht aan specifieke vak- of bekwaamheidseisen, andere kiezen juist voor brede integratie. Ook blijkt dat niet alle routes alle wettelijke bekwaamheids categorieën dekken in hun leerdoelen (Bijlsma & Bosman, 2025).

Belang van borging bekwaamheidseisen

Het onderzoek naar de curricula van lerarenopleidingen doet geen uitspraken over de effectiviteit of kwaliteit van de curricula, maar biedt wel waardevolle inzichten voor beleidsmakers, opleidingen, scholen, besturen en accreditatiepanels. Omdat curricula op veel onderdelen van elkaar verschillen en niet overal de bekwaamheidseisen zijn verwerkt in de leerdoelen, is onduidelijk met welke kennis en vaardigheden startende leraren het onderwijs instromen. De ene leraar beschikt mogelijk over andere kennis en vaardigheden

dan de andere. Hierdoor weten scholen en besturen niet goed wat zij van hun starters kunnen verwachten, en is professionalisering in de inductiefase niet altijd doelgericht inzetbaar. De inspectie sluit aan bij de oproep van de Onderwijsraad om de bekwaamheid van aanstaande leraren beter te borgen en bekwaamheidseisen concreter te maken (Onderwijsraad, 2025). Dit geeft instellingen ruimte voor een eigen invulling van het curriculum en zorgt tegelijk voor zekerheid dat iedere leraar, ongeacht de gevolgde route, voldoende is voorbereid om goed onderwijs te geven.

Over de grens: begeleiding van beginnende leraren in Engeland en Wales

De Britse overheid ondersteunt beginnende leraren in Engeland via het *Early Career Framework* (ECF), dat in 2019 werd ingevoerd om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en nieuwe leraren te behouden. Beginnende leraren krijgen gedurende 2 jaar begeleiding. Dat bestaat onder andere uit een mentor, extra tijd voor professionele ontwikkeling en een gestructureerd leertraject gebaseerd op nationale standaarden. Een evaluatie laat zien dat deze aanpak leidt tot betere lespraktijken, meer zelfvertrouwen en een sterkere binding aan de school, al blijft werkdruk een aandachtspunt. Het ECF is inmiddels verder ontwikkeld en geïntegreerd met het kader voor initiële lerarenopleidingen, en de uitvoering wordt geïnspecteerd via een eigen inspectiekader.

In Wales doorlopen nieuw gekwalificeerde leraren een verplichte inductieperiode van meestal 3 schooltermijnen, onder toezicht van de *Appropriate Body* (meestal de lokale onderwijsautoriteit). Deze bepaalt of de inductieperiode succesvol is afgerond. Verschillende partijen zijn betrokken bij dit proces, waaronder de *Education Workforce Council* voor administratie, de *Induction Coordinator* voor programmacoördinatie, en mentoren voor begeleiding. Beginnende leraren krijgen ondersteuning, hebben recht op vermindering van lestijd en leggen hun professionele ontwikkeling vast in een online *Professional Learning Passport*. De inductieperiode moet binnen 5 jaar worden afgerond; bij onvoldoende voortgang volgt extra ondersteuning of kan een bekwaamheidstraject worden gestart.





7.6 De onderwijspraktijk

7.6.1 Startende leraren

Betere voorbereiding door de lerarenopleiding

Recent afgestudeerde leraren in het po en vo voelen zich over het algemeen beter inhoudelijk en vakdidactisch voorbereid door de lerarenopleiding dan 6 jaar geleden. Een derde tot de helft van deze leraren voelt zich zelfs zeer goed voorbereid. In vergelijking met andere landen valt deze trend op, omdat leraren in andere landen juist minder tevreden zijn dan voorheen over hun voorbereiding door de lerarenopleiding. Aan startende po- en vo-leraren werd ook gevraagd hoe tevreden zij zijn met de kwaliteit van de lerarenopleiding die zij afronden. De meerderheid van de starters (70-80%) is tevreden over de kennis die zij hebben opgedaan, de balans tussen theorie en praktijk en de tijd voor observatie in de klas. Over het algemeen waarderen leraren uit verkorte opleidingen de kwaliteit van hun opleiding niet anders dan leraren die een reguliere opleiding volgden, behalve dat leraren uit verkorte opleidingen minder vaak tevreden zijn over de tijd die ze kregen voor het uitvoeren van lesobservaties (Buisman et al., 2025).

Scholingsbehoefte: meertalige leerlingen en leerlingen met extra ondersteuning

Hoewel leraren over het algemeen tevreden zijn over hun opleiding, verdienen sommige onderwerpen wel meer aandacht. Bijvoorbeeld het lesgeven aan meertalige en multiculturele klassen. Slechts een derde van de po-leraren en een kwart van de vo-leraren voelt zich hierop door de lerarenopleiding voorbereid. Professionalisering in het lesgeven aan meertalige leerlingen is van belang, omdat het onderwijs aan meertalige leerlingen om een gerichte aanpak vraagt. Een andere ontwikkeling die om betere toerusting van starters vraagt is de groei van het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (zie ook hoofdstuk 6). Een kwart van de startende po- en vo-leraren heeft behoefte aan meer professionalisering op dit vlak (Buisman et al., 2025). Al eerder schreven we dat (recent) afgestudeerde leraren in het po, vo en mbo meer scholing willen in het lesgeven aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (Inspectie van het Onderwijs, 2023b; 2024a; 2025b).

Grotere deelname aan inductietraject

De deelname van startende leerkrachten aan een inductietraject nam toe tussen 2018 en 2024, vooral in het po (po: 39%-68%; vo: 77%-87%). Ook de inzet van mentoren nam toe. De leeractiviteiten tijdens zo'n traject zijn met name gericht op klassenmanagement, lesgeven aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en ondersteuning van de sociale en emotionele ontwikkeling van leerlingen. Deze activiteiten hebben volgens startende leraren een positieve impact op hun manier van lesgeven en hangen samen met minder werkstress (Buisman et al., 2025). Veel inductiemaatregelen in het po sluiten goed aan bij de behoefte van startende docenten (De Bruin et al., 2025).

Geen hoge uitval onder starters

Precieze schattingen van de uitval van startende leraren uit het onderwijs zijn moeilijk te geven, omdat leraren soms tijdelijk hun werk voor de klas onderbreken om bijvoorbeeld een studie af te maken of in een andere functie of sector in het onderwijs terugkeren. Als pas afgestudeerden de vraag krijgen of ze (al dan niet actief) op zoek zijn naar een baan buiten het onderwijs, dan overweegt maar een klein deel om het onderwijs te verlaten (po: 4%; vo 5%; mbo 3%). De groep leraren die na een jaar niet meer in het onderwijs werkzaam is, heeft vaker geen diploma, een tijdelijk contract of een kleinere aanstellingsomvang (OCW, 2025h). Een deel van deze groep volgt ook een studie en is mogelijk gestopt om de studie af te maken. Er is dus wel enige uitval onder startende leraren, maar deze is niet hoog. Mogelijk draagt de toegenomen aandacht voor inductieprogramma's hieraan bij.

7.6.2 Professionalisering en leskwaliteit

Professionalisering vo-docenten gericht op eigen leerbehoeften

Ook na de inductieperiode professionaliseren leraren volop. Bijna alle po- en vo-leraren nemen jaarlijks deel aan professionaliseringsactiviteiten, zoals cursussen of workshops. Leraren in het po vinden het belangrijk dat de activiteiten aansluiten op de eigen leerbehoefte (92%), op de ontwikkelbehoefte van de school (88%) en dat andere collega's betrokken zijn bij het leerproces (69%). Leraren in het vo stellen daarentegen vooral de eigen leerbehoefte centraal (91%), de ontwikkelbehoefte van de school wordt minder belangrijk gevonden (63%) en slechts 41% vindt het belangrijk dat andere collega's betrokken zijn bij het leerproces (Buisman et al., 2025). Vo-docenten lijken er dus minder voor open te staan om collectief te professionaliseren. Deze individuele houding kan een

belemmering vormen voor het ontwikkelen van schoolbreed beleid waarbij vaksecties intensief samenwerken op het gebied van bijvoorbeeld taal- of burgerschapsonderwijs (zie ook hoofdstuk 3).

Leskwaliteit: pedagogisch en didactisch handelen

Tijdens onze steekproefonderzoeken op scholen beoordelen inspecteurs meestal het pedagogisch-didactisch handelen van leraren als voldoende. Maar op een deel van de scholen is dit onvoldoende, vooral in het vo (zie ook hoofdstuk 1). Een veelvoorkomende reden voor een onvoldoende voor pedagogisch-didactisch handelen is dat de lessen onvoldoende zijn afgestemd op verschillen tussen leerlingen. Ook wordt het leerklimaat op vo-scholen regelmatig als onvoldoende stimulerend beoordeeld. Al eerder constateerden we dat er op het gebied van didactisch handelen nog ruimte is voor verbetering bij leraren (Inspectie van het Onderwijs, 2023b).

Thema-onderzoek vakdidactiek lezen en rekenen

De kwaliteit van de lessen hangt niet alleen af van de algemeen pedagogisch-didactische vaardigheden van leraren, maar ook van vakkennis en vakdidactiek. Daarom voerde de inspectie een stelselonderzoek uit naar de vakinhoudelijke en vakdidactische kennis en vaardigheden van leraren op het gebied van leesvaardigheid en rekenen-wiskunde in het bo, sbo en (v)so. Inspecteurs observeerden op 256 scholen in totaal 456 rekenen-wiskundelessen en 457 begrijpend lezen-lessen. De lessen werden beoordeeld aan de hand van een instrument dat specifiek voor dit onderzoek was ontwikkeld. Daarnaast vulden leraren een vragenlijst in over de mate waarin zij zich vakinhoudelijk en vakdidactisch toegerust voelen (Inspectie van het Onderwijs, 2026f).

Vakdidactische elementen in meerderheid begrijpend lezen- en rekenlessen

Voor rekenen-wiskunde en lezen is aangetoond dat de algemene, vakinhoudelijke en vakdidactische kennis en vaardigheden van leraren positief samenhangen met de prestaties van leerlingen (Hickendorff et al., 2017; Reutzell, 2018). Onze inspecteurs observeerden dat leraren zowel algemeen didactische als vakspecifieke didactische vaardigheden gebruiken. In de begrijpend lezen-lessen zagen zij bijvoorbeeld dat leraren gesloten vragen stellen over de inhoud van de tekst. De meer complexe vakdidactische vaardigheden, zoals het stimuleren van de hogere denkvaardigheden over de inhoud van

de tekst, kwamen minder vaak voor, maar nog wel regelmatig (in een kwart of meer van de geobserveerde lessen). De teksten waren in drie kwart van de lessen afkomstig uit de methode en voor een kwart door de leraar zelf gekozen. In 38% van de lessen gebruikten leraren 'rijke' teksten. Tijdens de reken-wiskundelessen gebruikten leraren in bijna alle lessen relatief eenvoudige vakdidactische vaardigheden, zoals het gebruik van vaktaal en het automatiseren van rekenprocedures. Ook hielden bijna alle leraren zicht op begrip en oplossingswijzen. Andere complexere vakdidactische vaardigheden kwamen in de reken-wiskunde lessen relatief weinig voor (minder dan een kwart van de lessen) (Inspectie van het Onderwijs, 2026r). Denk aan het gebruik van taken die wiskundige denk- en werkwijzen vereisen en het uitnodigen van leerlingen om verschillende wiskundige ideeën te delen.

Meer aandacht voor complexere denkvaardigheden nodig

Leraren schatten hun eigen vakinhoudelijke kennis en vaardigheden gemiddeld hoog in, zowel als het gaat om reken-wiskunde onderwijs als om begrijpend leesonderwijs. Ook hebben leraren maar beperkt behoefte aan professionalisering. Toch passen leraren de complexere vakdidactische vaardigheden maar beperkt toe. In vergelijking met de vorige kerndoelen krijgen in de geactualiseerde kerndoelen de complexere denkvaardigheden binnen de verschillende domeinen meer aandacht (SLO, 2025). Het is daarom aan te raden om de geactualiseerde kerndoelen zo snel mogelijk op te pakken. Dit kunnen scholen bijvoorbeeld doen door hun curriculum door te ontwikkelen. De kerndoelen zijn daarbij een richtinggevend kader, waarbinnen scholen de ruimte hebben voor eigen accenten (zie ook hoofdstuk 3).

7.6.3 Gebruik van AI

Beperkt gebruik AI door docenten

Het gebruik van generatieve AI door leraren in het funderend onderwijs is nog beperkt. Ongeveer een kwart van de leraren in het po en een derde van de docenten in het vo gebruiken AI, met name voor het genereren van lesplannen, het snel bekend worden met een onderwerp en het beoordelen van het werk van leerlingen. Vergeleken met andere landen zijn Nederlandse leraren niet uitgesproken positief of negatief over het gebruik van AI. Wel vindt een groot deel van de leraren (po: 88%; vo: 80%) dat zij nog niet over de benodigde kennis en vaardigheden beschikken om AI effectief in te zetten in het lesgeven. Dit percentage is hoger dan in andere landen. Een aanzienlijk deel van de leraren (31-41%) vindt daarnaast dat het op hun school ontbreekt aan voldoende digitale tools en infrastructuur om AI te gebruiken (Buisman et al., 2025).

AI veel gebruikt door leerlingen en studenten

Volgens 70% van de examencommissies in het ho zijn instructies aan studenten om zich te verantwoorden over het gebruik van generatieve AI grotendeels geïmplementeerd of zijn hun opleidingen gestart met de implementatie daarvan. Deze instructies kunnen inhouden dat studenten moeten uitweiden over de opdracht die ze AI gaven of hoe ze de door AI gegenereerde output verifieerden en controleerden (Inspectie van het Onderwijs, 2025l). Uit een enquête van de inspectie onder ho-studenten in 2025 bleek dat een meerderheid van de bevroagde studenten op zijn minst wekelijks AI gebruikt voor de opleiding (hbo: 75%; wetenschappelijk onderwijs (wo): 69%). Ongeveer 60% van de wo-studenten zei geen instructie of training vanuit hun opleiding te krijgen over de manier waarop AI bij opdrachten te gebruiken. De meeste studenten zeiden hieraan ook geen behoefte te hebben. Wel zijn er afspraken over het wel of niet mogen gebruiken van AI bij opdrachten op de opleiding, volgens 74% van de hbo-studenten en meer dan 80% van de wo-studenten. Studenten gebruiken AI om inspiratie op te doen. Hbo-studenten zoeken vaak informatie op (67%) en gebruiken AI voor spelling- en grammaticacontrole (62%). Wo-bachelorstudenten gebruiken AI vooral voor de uitleg van de lesstof (75%) en wo-masterstudenten gebruiken het ook voor het herschrijven van teksten (Inspectie van het Onderwijs, 2026m). Uit internationaal onderzoek komt naar voren dat ook jongere leerlingen veel gebruikmaken van generatieve AI (OECD, 2026). Naarmate de leerlingen ouder worden stijgt het gebruik, tot wel 90%. Net als ho-studenten, gebruiken leerlingen AI vaak voor het opzoeken van informatie, verklaringen en samenvattingen en om ideeën te genereren.



Over de grens: AI in het buitenland

Finland en Estland worden vaak genoemd als voorlopers op het gebied van AI. Beide landen investeren al jarenlang in de digitalisering van het onderwijs en zien AI als logische volgende stap.

Finland: hier is gekozen voor een centrale aanpak. De overheid heeft richtlijnen opgesteld voor scholen en docenten. Er zijn trainingen beschikbaar en AI wordt gezien als middel om onderwijs te personaliseren. Er is toezicht op landelijke afspraken en de overheid stimuleert scholen om AI verantwoord in te zetten.

Estland: dit land staat bekend om zijn digitale overheid en slimme toepassingen in de publieke sector. Ook in het onderwijs wordt AI breed gebruikt, bijvoorbeeld voor aanpasbare leerprogramma's die leerlingen in hun eigen tempo helpen. Estland onderzoekt hoe scholen AI inzetten en stimuleert het delen van goede voorbeelden.

In *Zweden* zit AI in het nationaal curriculum. Scholen moeten afwegen hoe ze AI inzetten om leerdoelen te bereiken. *Frankrijk* heeft een document met reflecties en aanbevelingen voor het gebruik van AI in verschillende vakken in het basis- en voortgezet onderwijs.





HOOFDSTUK 8

Het onderwijs in een veranderende context

8.1	Belangrijke ontwikkelingen voor het onderwijs	134
8.2	Ontwikkelingen in het toezicht	136



De Inspectie van het Onderwijs bestaat 225 jaar. Het onderwijs van nu ziet er anders uit dan het onderwijs van toen. De leerplicht kwam, de schoolstrijd werd gevoerd, de computer deed zijn intrede en toetsing nam een grote vlucht. Dit is slechts een greep uit de vele ontwikkelingen die vaak grote gevolgen hadden voor het onderwijs en het toezicht daarop.

In dit hoofdstuk beschrijven we enkele recentere trends en ontwikkelingen. Ook deze eeuw zijn er namelijk weer ontwikkelingen – in economisch, sociaal, maatschappelijk, (geo) politiek of technologisch opzicht – die inhoudelijk en organisatorisch een groot beroep op het onderwijs doen.

8.1 Belangrijke ontwikkelingen voor het onderwijs

De rol van de overheid in het onderwijs verandert

De afgelopen decennia is de rol van de overheid in het onderwijs geleidelijk verschoven van directe sturing naar het stellen van kaders op afstand. Als gevolg hiervan kreeg het onderwijsveld meer autonomie om zelf keuzes te maken. Dit gebeurde vanuit de overtuiging dat de onderwijsprofessionals, die dichterbij de praktijk zitten dan de overheid, het best in staat zouden zijn om kwaliteit te realiseren. Deze beweging kreeg onder meer vorm via deregulering en de invoering van de lumpsumbekostiging. Dit gaf besturen een hoge mate van bestedingsvrijheid over de inzet van overheidsmiddelen. Met die autonomie groeide ook de verantwoordelijkheid van besturen en raden van toezicht.

In dezelfde periode is de traditionele collectieve verzorgingsstructuur deels afgebouwd. Landelijke pedagogische centra en schoolbegeleidingsdiensten veranderden van rol en positie, vanuit de overtuiging dat een meer marktgericht en vraaggestuurd ondersteuningsaanbod beter zou aansluiten bij de behoeften van scholen en instellingen. Deze ontwikkeling vergrootte de keuzeruimte en maakte maatwerk mogelijk, maar leidde tegelijkertijd tot minder transparantie, ongelijkheid in toegang tot ondersteuning en een gebrek aan samenhang op stelselniveau.

Inmiddels staat de samenhang in de governance in het onderwijs onder druk. Financiering ging de laatste jaren vaker rechtstreeks naar scholen. Dit druipt rechtstreeks in tegen de verantwoordelijkheid die besturen hebben voor een rechtmatige en doelmatige besteding van middelen. Er is sprake van regionalisering in beleid, waarbij geld, taken en verantwoordelijkheden in de regio worden neergelegd. Dit perkt de ruimte van besturen in, waardoor zij ook hier minder invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid en daar minder op aangesproken kunnen worden. Van instellingen in met name mbo en hoger onderwijs wordt steeds meer verwacht dat zij belangen dienen die verder gaan dan de belangen van de instelling, bijvoorbeeld in het kader van macrodoelmatigheid.

Met de invoering van de internationale bachelor-masterstructuur veranderde het hoger onderwijs ingrijpend. Het accreditatiestelsel bracht nieuwe kaders voor kwaliteit. Via prestatiebekostiging probeerde de overheid te sturen op uitkomsten. Deze instrumenten boden instellingen strategische ruimte, maar droegen ook bij aan een toenemende nadruk op profilering, selectie en internationale werving. Het hoger onderwijs ontwikkelde zich daarmee tot een complex speelveld van keuzes, prikkels en belangen.

Vanwege aanhoudende zorgen over dalende onderwijskwaliteit, basisvaardigheden en kansongelijkheid is er ook een tegenbeweging ontstaan. Ondanks de formele autonomievergroting is de overheid de afgelopen periode in het funderend onderwijs en in het mbo directer gaan sturen, ook op het primaire proces, via aangescherpte wettelijke eisen, landelijke programma's, centrale toetsing en intensiever toezicht. Daarbij is enerzijds sprake van een enorme regelgroei waar ook de Inspectie van het Onderwijs mee te maken heeft, een groei van 236% in 20 jaar (PWC, 2025). Anderzijds is sprake van een zekere vrijblijvendheid als het gaat om zaken die de kern van de onderwijskwaliteit raken, zoals het borgen van de kwaliteit van de onderwijsprofessionals.

Zo is een hybride sturingspraktijk ontstaan waarin autonomie en centrale regie naast elkaar bestaan. Deze stapeling van sturingsinstrumenten vergroot het risico dat scholen en besturen worden overvraagd, ten koste van ruimte voor leren en duurzame verbetering van het onderwijs. Het recente coalitieakkoord geeft een aanzet om hierin verandering te brengen, met onder meer een vereenvoudigingswet waarmee de coalitiepartners beogen wetten en regels te schrappen, te vereenvoudigen en continu te verbeteren.

In het hoger onderwijs zoekt de overheid naarstig naar een passende rol bij de sturing op grote maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld op het terrein van kennisveiligheid en cyberveiligheid. Verder is in het hoger onderwijs de actualisering van het wettelijk kader onverminderd nodig. Nog steeds is er onduidelijkheid over bijvoorbeeld complexe samenwerkingsvormen, situaties waarvan studenten de dupe kunnen worden. Hier hebben wij herhaaldelijk aandacht voor gevraagd.

De bevolkingssamenstelling verandert

De leerlingen- en studentenpopulatie is een stuk gevarieerder dan voorheen. Door migratie zitten er meer leerlingen en studenten in het onderwijs die het Nederlands niet als moedertaal hebben of het Nederlands niet machtig zijn. Bij sommige nieuwkomers spelen grote trauma's. Leraren menen dat ze steeds meer leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in de klas hebben. Scholen en opleidingen hebben te maken met leerlingen en studenten die niet meer vanzelfsprekend dezelfde achtergrond, kennis en ervaringen hebben. Daarmee is nascholing voor onderwijsprofessionals essentieel geworden.

De culturele diversiteit zal doorzetten (Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, 2024), de vraag op de arbeidsmarkt blijft door de vergrijzing groot en het onderwijs krijgt te maken met minder leerlingen en studenten. Dit brengt keuzes met zich mee voor onderwijsinstellingen, waaronder de keuze voor schaalvergroting. Scholen en instellingen neigen hiertoe om een breed aanbod aan onderwijs te kunnen blijven bieden en om efficiëncyslagen te kunnen maken. Schaalvergroting kan echter ook leiden tot minder keuzemogelijkheden, vooral in krimpregio's. De toegankelijkheid en bereikbaarheid van het onderwijs kunnen dan in het geding komen.

Digitalisering neemt een vlucht

Sociale media zijn niet meer uit het leven weg te denken. Vooral op jongeren hebben sociale media een grote aantrekkingskracht. Jongeren zijn voortdurend online en besteden veel tijd aan het virtuele leven. Door de jaren heen werd duidelijk dat schermgebruik negatieve gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling en leerprestaties van leerlingen. Vanaf 2024 zijn telefoons daarom grotendeels uit de klas verdwenen. Door digitale leerling-administratiesystemen is voor leerlingen de afstand tot school buiten de klas echter kleiner geworden. Dit kan zorgen voor een grotere sociale en mentale druk bij leerlingen.

Met de vergaande digitalisering van de samenleving zijn digitale leermiddelen standaard geworden in het curriculum. Ook online onderwijs is sinds de coronaperiode – vooral in het hoger onderwijs – niet meer weg te denken. De afhankelijkheid van digitale middelen brengt wel nieuwe kwetsbaarheden met zich mee. Criminelen en kwaadwillende statelijke actoren proberen via digitale inbraken geld te verdienen of structuren te ontwrichten. Digitale weerbaarheid is daarom van groot belang voor het onderwijs. Het vervolgonderwijs werkt met de ict-coöperatie van het Nederlandse onderwijs en onderzoek (SURF) al langere tijd aan een hogere weerbaarheid van instellingen. Het funderend onderwijs zet met Kennisnet ook belangrijke stappen. In het hoger onderwijs is daarnaast de beveiliging van kritieke technologie en kennis steeds meer een zaak van nationaal belang.

Door de opkomst van generatieve AI staat het onderwijs voor de uitdaging leerlingen en studenten nog beter te leren reflecteren op betrouwbaarheid van informatie. Ook is het gemak van deze toegankelijke ‘ghostwriter’ aanlokkelijk voor leerlingen en studenten. Schrijfvaardigheid en het kritisch, analytisch en creatief leren denken, krijgen hierdoor in de curricula van vrijwel alle sectoren een nieuwe dimensie.

Individualisering en prestatiedruk

Een maatschappelijke trend die we ook in het onderwijs terugzien is individualisering, waarbij ieder zelf verantwoordelijk is voor het eigen succes of falen. Aan de prestatiedruk waar dit toe leidt, zitten verschillende risico's.

Meer leerlingen gingen de afgelopen decennia naar havo en vwo en veel meer studenten naar hbo en universiteit. De gestegen deelname aan havo en vwo lijkt inmiddels over het hoogtepunt heen, maar het is nog steeds een uitdaging voor de overheid, het bedrijfsleven en het onderwijs om beroepen waarin grote tekorten zijn, zoals de techniek, en opleidingen die daartoe opleiden, voldoende aantrekkelijk te maken voor leerlingen en studenten.

Veel sterker dan voorheen wordt dat wat je bereikt ook door anderen als jouw verdienste gezien. Steeds mondiger en beter geïnformeerde ouders streven daarom naar een zo succesvol mogelijke onderwijsloopbaan voor hun kinderen. Ze doen een beroep op maatwerk en steeds vaker (ook) op hulp van bijlesbureaus of andere betaalde hulp. De prestatiedruk die zo kan ontstaan, zorgt ervoor dat ‘falen’ in feite geen optie is voor leerlingen en studenten. Terwijl falen vaak een belangrijk onderdeel is van het leerproces, omdat het feedback biedt voor verdere groei. Daarbij doet de vraag om maatwerk een

groot beroep op de vaardigheden van docenten, het vraagt tijd en expertise. Die tijd en expertise zijn bij scholen en opleidingen niet altijd voorhanden, zeker niet als sprake is van een tekort aan leraren of schoolleiders. Dan is het balanceren tussen maatwerk en haalbaarheid. Bezinning op de wellicht doorgeschoten individualisering in het onderwijs inclusief de vele regels die dit aanjagen, lijkt op zijn plaats.

Door de druk op succes kan ‘falen’ leiden tot een gevoel van tekortschieten, van onmacht, en uiteindelijk ook tot uitval, met alle risico's van dien. Verminderd welzijn wordt volgens een recent advies van de Onderwijsraad (2026) in onderzoek en beleid vooral benaderd als een individueel mentaal gezondheidsprobleem. Dat zet scholen aan tot een zorggerichte, veelal individuele aanpak, die het onderwijs overvraagt. De Onderwijsraad pleit voor een breder perspectief op verminderd welzijn, zodat de onderwijseigen mogelijkheden om bij te dragen aan welzijn beter worden benut.

8.2 Ontwikkelingen in het toezicht

Er is dus een aantal grote ontwikkelingen waarmee het onderwijs te maken heeft: een overheid op afstand die de laatste jaren weer meer geneigd is de regie te nemen in het onderwijs, de steeds grotere diversiteit in de leerlingenpopulatie, de verwachte daling van het aantal leerlingen en studenten, het personeelstekort, de digitalisering die nieuwe uitdagingen met zich mee brengt en de individualisering die kan leiden tot toenemende prestatiedruk. Nu zijn uitdagingen van alle tijden, maar het lijkt erop dat er in de laatste jaren veel ontwikkelingen samenkomen.

Om de opgaves aan te gaan is het belangrijk is dat schoolleiders, met hun team, en besturen keuzes maken. De tijd, ruimte en aandacht op scholen zijn immers beperkt, het stapelen van opgaven en taken is contraproductief. Van belang is dat er een collectief proces op gang komt, in de wetenschap dat dit tijd zal vergen. De inspectie wil hier vanuit haar eigen positie en verantwoordelijkheid aan bijdragen.

Nieuw onderzoekskader 2027

Ook voor het toezicht van de inspectie geldt dus dat het zich voortdurend moet blijven ontwikkelen; het is immers belangrijk dat het toezicht effectief is en aansluit

bij wat er daadwerkelijk in scholen, op opleidingen en bij besturen gebeurt. Dit vraagt om een periodieke herijking van ons instrumentarium. We werken daarom met een toezichtevaluatieprogramma aan continue verbetering, en we ontwikkelen een nieuw onderzoekskader dat in 2027 in werking treedt. Dit nieuwe onderzoekskader vormt het fundament onder ons toezicht en legt vast waar we naar kijken en hoe we ons onderzoek en onze oordeelsvorming inrichten.

Onze inzet hierbij is een sterkere nadruk op de brede ontwikkeling van leerlingen en studenten en op de doorlopende leerroute, over onderwijssoorten en instellingen heen. De leerresultaten gaan een andere rol spelen in het toezicht op het funderend onderwijs. Zij krijgen een minder prominente rol in de beoordeling van scholen. Goed onderwijs en goed bestuur gaan dan zwaarder wegen.

Goed onderwijs is een collectieve opgave, waaraan meerdere partijen een bijdrage leveren. Door gericht input op te halen uit het onderwijsveld en uit de wetenschap, zorgen we dat het kader goed in elkaar zit; dat het juridisch deugt en inhoudelijk onderbouwd en evidence-informed is. Zo sluit het kader aan bij hoe onderwijskwaliteit zich in de praktijk ontwikkelt en bij de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen.

Het nieuwe onderzoekskader zal ons als toezichthouder wendbaarder maken; we willen snel kunnen inspelen op risico's die we constateren. Daarbij stemmen we onze activiteiten af op de mate waarin besturen zelf zicht hebben op de onderwijskwaliteit en de financiën en daar proactief naar handelen. Hiervoor ontwikkelen we een samenhangend palet van interventies, variërend van lichte vormen van toezicht, waarmee we zicht houden op kwaliteit en ontwikkeling, tot zwaardere vormen wanneer risico's of tekortkomingen daarom vragen. Zo werken we toe naar een effectieve toezichtmix, met risicogericht aandacht voor scholen, besturen en het onderwijsstelsel. Daarbij zorgen we er ook voor dat we met een zekere regelmaat alle scholen en instellingen bezoeken.

Toezichtlast

Vorig jaar gaven we in dit hoofdstuk aandacht aan de toezichtlast. Om deze last te beperken, zijn we in 2025 begonnen met meer onaangekondigde, minder intensieve, bezoeken en zijn de geactualiseerde brochures Ruimte in regels uitgebracht voor de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Ook veranderen we de wijze waarop we besturen benaderen, met naast risicogerichte

bestuursonderzoeken de lichtere bestuursbezoeken. Dit kan leiden tot een mindere (ervaren) regeldruk. Andersom kan minder (feitelijke) regeldruk de toezichtlast verder beperken. Zoals al aangegeven heeft 'vereenvoudiging' politiek nu volop de aandacht.

Tot slot

Met ons toezicht willen we zo effectief mogelijk zijn. Met een uitgebalanceerde mix van toezicht op de verschillende niveaus, scholen, besturen én stelsel. En met een zo beperkt mogelijke toezichtlast. Zo willen we bijdragen aan steeds beter onderwijs. Daarbij zullen we altijd keuzes moeten maken. Zo gaan we sinds vorig jaar weer vaker naar scholen. Dat doen we vooral met korte, onaangekondigde bezoeken, om de beoogde gebalanceerde toezichtmix te kunnen behouden. We kunnen nu eenmaal niet overal tegelijk zijn. Dat zou overigens ook niet effectief zijn; dat denken zou duiden op overtrokken verwachtingen van het toezicht. De effectiviteit van ons toezicht is vooral gebaat bij een uitgebalanceerde toezichtmix en een in de kern risicogerichte benadering.

Literatuur

- Adamse, I., Nguyen, Q., Boertien, E., Van Deuren, S., Eichelsheim, V., & Blokland, A. (2023) EPIC: Explaining, Preventing, and Intervening in organized Crime involvement. Resultaten systematische literatuurreviews. Project EPIC.
- Adriaens, H., Elshout, M., & Elshout, S. (2025a). *Personeelstekorten primair onderwijs*. Peildatum 1 oktober 2025. Centerdata.
- Adriaens, H., Elshout, M., & Elshout, S. (2025b). *Personeelstekorten voortgezet onderwijs*. Peildatum 1 oktober 2025. Centerdata.
- Algemene Rekenkamer (2025). *Hoeveel tijd mag het kosten? Administratieve lasten voor leraren in het primair onderwijs*.
- Andersson Elffers Felix & DUO Onderwijsonderzoek en Advies (2025). *Samen werken aan een stevige basis. Eindrapport onderzoek naar samenwerkingen kinderopvang en onderwijs*. In opdracht van OCW en SZW.
- Autoriteit Persoonsgegevens (2025). *Datalekkenrapportage 2024: Datadiefstal bijna verdubbeld*.
- Bijlsma, H.J.E., & Bosman, A.M.T. (2025). *Inventarisatie curricula voltijdroutes naar het leraarschap primair onderwijs*. Radboud Universiteit en Inspectie van het Onderwijs.
- Braakman Carrión, I., Krepel, A., Stronkhorst, E., Klein, T. De Roode, J., Van de Vrie, M., & Dirix, L. (2025). *Monitoring landelijke afspraak mobiele telefoons en andere devices in de klas. Eindrapport – eenmeting*. Kohnstamm Instituut; Oberon.
- Brubaker, R. (2023). *Hyperconnectivity and its discontents*. Polity press.
- Buijzen, M., & Roozendaal, E. (2025). *Welke invloed hebben sociale media op ons?* Geraadpleegd op 21 januari 2026 van: <https://npokennis.nl/longread/7662/welke-invloed-hebben-social-media-op-ons>
- Buisman, M., Krepel, A., Mariën, H., Van der Lans, R., Diepstraten, I., Stronkhorst, E., & Farzan, K. (2025). *TALIS 2024: De werk- en leeromgeving op school in beeld. Nederlandse resultaten van de internationale TALIS-survey*. Kohnstamm Instituut.
- CBS (2025a). *Bijna 1 op de 6 werknemers heeft stressvol werk*. Geraadpleegd op 23 februari 2026 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/46/bijna-1-op-de-6-werknemers-heeft-stressvol-werk>
- CBS (2025b). *Geregistreerde criminaliteit; tijdreeks vanaf 1948*. Geraadpleegd op 20 januari 2026 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83723NED#shortTableDescription>
- CBS (2025c). *Welzijn. Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor 2025*. Geraadpleegd op 20 januari 2026 van: <https://longreads.cbs.nl/jeugdmonitor-2025/welzijn/>
- Cito (2025). *Vaardigheid examenkandidaten 2025*. Stichting Cito Arnhem.
- CvTE (2025). *Terugblik normering doorstroomtoetsen 2025*. College voor Toetsen en Examens (CvTE).
- Crehan, L., Badgeri, A., Carleton, C., Luck, B., Menzies, L., Morrish, D., Rushton, N., & Wall, P. (2025). *Curriculum policy. Summary. November 2025 v1.0*. Center for Education Systems. Geraadpleegd op 18 februari 2026 van: https://3a551fc8-7675-4cc5-9ecd-8697a47d348f.filesusr.com/ugd/5d3f2a_3b223b7d69ea4ad78c49bb5a3df905bf.pdf
- 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; KBA Nijmegen; Praktikon.
- Dam, L. van (2025). *Eindeloze identiteiten*. Universiteit van Amsterdam.
- Day, M., Coopmans, M., Van Loon-Dijkers, L., & Burggraaff, D. (2026). *Burgerschapsonderwijs in ontwikkeling. Wetsevaluatie van de verduidelijkte burgerschapsopdracht*. Verwey-Jonker Instituut.
- De Bruin, S., Van Geel, M., & Schildkamp, K. (2025). *Passende inductiemaatregelen voor het behoud van startende leraren? Een verkenning van de relaties tussen inductiemaatregelen, factoren gerelateerd aan welbevinden en de intentie het beroep of de school te verlaten*. *Tijdschrift Voor Lerarenopleiders*, 46(4), 61-76.
- Den Uijl, M., Adriaens, H., De Cock, E., & Elshout, M. (2025). *Personeelstekorten middelbaar beroepsonderwijs*. Peildatum 1 oktober 2025. Centerdata.
- Dialogic (2024). *Onderzoeksrapportage onderwijs en arbeidsmarkt cybersecurity*.
- Dialogic, Driessse, M., De Moor, G., et al. (2023). *Evaluatiekader en Nulmeting Nederlandse Cybersecuritystrategie*. WODC.
- Dialogic, Oberon, & CHEPS (2025). *Tussen papier en praktijk: een internationale vergelijking van het Nederlandse collegejaar*. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- De Graaf, D., Pritsch, D., Van Eck, P., & Essen, A. (2024). *Doelstellingenmonitor passend onderwijs Tweede meting*. SEO; Oberon.

- Dijk, T., Koetsenruijter, R., & Sieckelincx, S. (2023). *Twee jaar jongerenwerk op Amsterdamse scholen: een onderzoek naar implementatie, doelrealisatie en versterking*. Hogeschool van Amsterdam, Lectoraat Youth Spot.
- DUO (2025a). *Dashboards voortijdig schoolverlaten (vsv), jongeren zonder werk en onderwijs (neet) en jongeren in een kwetsbare positie (jtkp)*. Geraadpleegd op 15 februari 2026 van <https://informatieproducten.duo.nl/rijkscloud.nl/public/dashboardvsvopen/>
- DUO (2025b). *Examenmonitor voortgezet onderwijs 2025 VO*. Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).
- DUO (2025c). *Monitor schooladvies en doorstroomtoets 2023-2024*. Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).
- DUO (2025d). *Rapportage leerplichtwet G-gemeenten, schooljaar 2023-2024 – Definitieve eindstand*. Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).
- DUO (2025e). *Staatsexamenmonitor voortgezet onderwijs 2025*. Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).
- DUO (2025f). *Verskil tussen jongens en meiden*. Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).
- Edmondson, A. C. (2018). *The Fearless Organization: Creating Psychological Safety in the Workplace for Learning, Innovation, and Growth*. John Wiley & Sons.
- Ekens, T. Herder, A., & Van Silfhout, G. (2021). *Leesvaardigheid onderbouw vo. Domeinbeschrijving ten behoeve van peilingsonderzoek*. SLO.
- Elbers, E. (2012). *Iedere les een taalles? Taalvaardigheid en vakonderwijs in het (v)mbo. De stand van zaken in theorie en onderzoek*. Universiteit Utrecht en PROO.
- Examenblad.nl (2025). *Normering centrale examens*. Geraadpleegd op 18 december 2025 van: <https://www.examenblad.nl/2025/onderwerpen/normering-centrale-examens>
- Expertgroep Nieuwe taaleisen (2025). *Adviesrapport Expertgroep Nieuwe taaleisen in het MBO*.
- Geurts, S. (2025). *Youth in Changing Cultural Contexts*. Universiteit Utrecht.
- GGDGHOR Nederland (2026). *Factsheet Mentale gezondheid lhbtqia+jongvolwassenen*. Geraadpleegd op 26 februari 2026 van: <https://ggdghor.nl/wp-content/uploads/2025/12/Factsheet-mentale-gezondheid-lhbtqia-jongvolwassenen.pdf>
- Hardie, P., O'Donovan, R., Jarvis, S., & Redmond, C. (2022). Key tips to providing a psychologically safe learning environment in the clinical setting. *BMC Medical Education*, 22(1), 816.
- Hickendorff, M., Mostert, T., Van Dijk, C., Jansen, L., Van der Zee, L., & Auer, M. (2017). *Rekenen op de basisschool. Review van de samenhang tussen beïnvloedbare factoren in het onderwijsleerproces en de rekenwiskundepreraties van basisschoolleerlingen*. Universiteit Leiden.
- 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 d.d. 19 april 2023*.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2025). *Verbetermaatregelen noodopvang: situatie kinderen onveranderd zorgelijk. Brief d.d. 17 juli 2025*.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De Staat van het Onderwijs 2013. Onderwijsverslag 2011/2012*.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *De Staat van het Onderwijs 2015-2016. Onderwijsverslag*.
- Inspectie van het Onderwijs (2023a). *Begroten én realiseren. Hoe onderwijsbesturen hun (meerjaren)begrotingen weten te realiseren*.
- Inspectie van het Onderwijs (2023b). *De Staat van het Onderwijs 2023*.
- Inspectie van het Onderwijs (2024a). *De Staat van het Onderwijs 2024*.
- Inspectie van het onderwijs (2024b). *Kwaliteit van de extra ondersteuning in het funderend onderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (2024c). *Onderzoek accreditatiestelsel hoger onderwijs. Eindrapport*.
- Inspectie van het Onderwijs (2024d). *Technisch rapport middelbaar beroepsonderwijs. De Staat van het Onderwijs 2024*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025a). *Associate degree-opleidingen 2020-2024*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025b). *De Staat van het Onderwijs 2025*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025c). *Dossiers Vertrouwensinspecteurs in het onderwijs 2024-2025*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025d). *Landelijke Rapport gemeentelijke taakuitvoering kinderopvang-onderwijs 2025*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025e). *Monitor digitale weerbaarheid en veiligheid*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025f). *Peil.Mens en maatschappij. Einde basisonderwijs 2022-2023*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025g). *Peil.Mondelinge taalvaardigheid. Einde basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs 2023-2024*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025h). *Peil.Schrijfvaardigheid. Einde leerjaar 2 voortgezet onderwijs 2023-2024*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025i). *Ruimte in Regels. Ontdek de ruimte*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025j). *Ruimte in regels. Papieren rompslomp – of kan het anders?*
- Inspectie van het Onderwijs (2025k). *(Sociale) veiligheid. Meer (sociale) veiligheid betekent meer in gesprek; óók met de leerling*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025l). *Verder vooruit: examencommissies in een veranderend hoger onderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (2025m). *Zorgopleidingen in het hoger onderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (2026a). *Bezorgd en betrokken. Zorgen over de kansengelijkheid en onderwijskwaliteit door de toename van hulpvragen in het mbo*.
- Inspectie van het Onderwijs (2026b, te verschijnen). *Digitale weerbaarheid in het onderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (2026c). *Geïntegreerd taalonderwijs in het po: thematisch waar het kan, apart waar het moet*.
- Inspectie van het Onderwijs (2026d, te verschijnen). *Hoe gaan universiteiten om met financiële ontwikkelingen? Een verkenning binnen het universitaire landschap*.
- Inspectie van het Onderwijs (2026e, te verschijnen). *Monitor digitale weerbaarheid en veiligheid*.

- Inspectie van het Onderwijs (2026f, te verschijnen). *Ongelijke kansen bij selectie. Het proces van uitval en doorstroom bij numerus fixusopleidingen.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026g). *Schorsingen en verwijderingen.* Geraadpleegd op 20 januari 2026 van <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/2025/10/22/schorsingen-en-verwijderingen-schooljaar-2024-2025>
- Inspectie van het Onderwijs (2026h, te verschijnen). *Sturen op beleidsrijk begroten. Stelselonderzoek in het po, vo, so en mbo.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026i). *Technisch rapport basisvaardigheden. De Staat van het Onderwijs 2026.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026j). *Technisch rapport financieel beheer. De Staat van het Onderwijs 2026.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026k). *Technisch rapport kwaliteit van het onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2026.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026l). *Technisch rapport onderwijsloopbanen. De Staat van het Onderwijs 2026.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026m). *Technisch rapport onderwijsprofessionals. De Staat van het Onderwijs 2026.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026n) *Technisch rapport passend onderwijs. De Staat van het Onderwijs 2026.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026o). *Technisch rapport regionale verschillen in het onderwijs.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026p). *Technisch rapport steekproef kwaliteitsonderzoeken in het funderend onderwijs 2023-2024 en 2024-2025.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026q). *Technisch rapport steekproef kwaliteitsonderzoeken in het middelbaar beroepsonderwijs 2024 en 2025.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026r, te verschijnen). *Technisch rapport vakdidactiek 'rekenen & wiskunde' en 'begrijpend lezen'.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026s). *Technisch rapport veiligheid. De Staat van het Onderwijs 2026.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026t). *Terug naar school: effectieve interventies.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026u, te verschijnen). *(Tussentijdse) uitstroom naar een (meer) reguliere onderwijssoort.*
- Inspectie van het Onderwijs (2026v). *Van EVC naar diploma: een verborgen route achter diplomafraude. Onderzoek naar diplomafraude in de zorg- en welzijnssector (deel 1).*
- JOBmbo (2024). *JOB-monitor 2024.* ResearchNed.
- Kennis, R., Visser, B., Scheeren, L., Bremer, B., & Coenen, J. (2024). *Monitor passend onderwijs mbo Meting 2024.* KBA Nijmegen.
- Kuijper, S., & De Boer, A. (2025). *Een inclusieve onderwijssetting: Effecten op, en ervaringen van klasgenoten van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte.* Rijksuniversiteit Groningen.
- Koltai, J., Lőrincz, L., Wachs, J., & Takács, K. (2025). Do diversity and context collapse kill an online social network? *Applied Network Science*, 10(1), 26.
- 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 (2025). *NSE Dashboard.* Geraadpleegd op 20 januari 2026 van: <https://lcsk.nl/nse/resultaten/dashboard/>
- Lodewick, J., Geurts, R., Lucas, K., Van den Broek, A., & Ramakers, C. (2023). *Veilig op school. Landelijke Veiligheidsmonitor 2021-2022.* ResearchNed.
- Mehlbaum, S., Van den Akker, K., Broekhuizen, J., & Verweij, A., m.m.v. Van Lochem, M. (2025). *PK 126 Geklapt, gefilmd en gedeeld. Een onderzoek naar hybride straatgeweld onder jongeren.* Sdu B.V; Politie & Wetenschap, Politieacademie.
- Middelbeek, L., De Roode, J., Vleeskens, M., Van der Veen, I., & Lourens, J. (2024). *Monitoronderzoek Wachtlijsten in het gespecialiseerd onderwijs. Peiling 2.* Oberon.
- Ministerie van Financiën (2026). *Miljoenennota.* Geraadpleegd op 6 januari 2026 van: <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2025/bijlage/3096498>
- Nikken, P., & Tuijnman, A. (2025). *Verdiepend onderzoek Iene Miene Media.* Netwerk Mediawijsheid.
- NVAO (2025). *NVAO Jaarverslag 2024.* Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).
- OCW (2015). *Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen. Kamerbrief 6 oktober 2015.* 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 (2022). *Besluit van 1 februari 2022 tot wijziging van het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen en het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB in verband met herijking van de rekeneisen voor het mbo, de omvang van keuzedelen voor de middenkaderopleiding en enige andere wijzigingen.* Staatsblad 2022, 62. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2024). *Ruimte in Regels: handvatten voor goed en innovatief onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs.* Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2025a). *Aantal scholen in het primair onderwijs.* Geraadpleegd op 7 februari 2026 van: [Aantal scholen in het primair onderwijs | Kerncijfers en indicatoren Primair Onderwijs | OCW in cijfers](https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/)
- OCW (2025b). *Arbeidsmarktpositie van mbo'ers uitgestroomd uit het bbl- en voltijd bol-onderwijs.* Geraadpleegd op 9 december 2025 van: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/middelbaar-beroepsonderwijs/aansluiting-arbeidsmarkt/arbeidsmarktpositie-van-mboers-uitgestroomd-uit-het-bbl-en-voltijd-bol-onderwijs>
- OCW (2025c). *Arbeidsmarktpositie van studenten uitgestroomd uit het voltijd hoger beroepsonderwijs.* Geraadpleegd op 9 december 2025 van: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/hoger-onderwijs/kwaliteit/onderwijs-en-arbeidsmarkt/kwantitatieve-aansluiting-op-de-arbeidsmarkt/arbeidsmarktpositie-uitstromers-hbo>

- OCW (2025d). *Arbeidsmarktpositie van studenten uitgestroomd uit het voltijd wetenschappelijk onderwijs*. Geraadpleegd op 9 december 2025 van <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/hoger-onderwijs/kwaliteit/onderwijs-en-arbeidsmarkt/kwantitatieve-aansluiting-op-de-arbeidsmarkt/arbeidsmarktpositie-uitstromers-wo>
- OCW (2025e). *Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs*. Geraadpleegd op 24 februari 2026 van: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/leerlingen/aantallen-ontwikkeling-aantal-leerlingen>
- OCW (2025f). *Prognose aantal studenten wo*. Geraadpleegd op 7 februari 2026 van: Prognose aantal studenten wo | Kerncijfers en indicatoren Hoger Onderwijs | OCW in cijfers
- OCW (2025g). *Reactie rapporten accreditatiestelsel hoger onderwijs, protocol onderwijsvernieuwingen en aanpak kwaliteitszorgstelsel. Kamerbrief d.d. 3 juli 2025*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2025h). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2025*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).
- OCW (2025i). *Uur- en maandlonen van studenten uitgestroomd uit het voltijd hoger beroepsonderwijs*. Geraadpleegd op 9 december 2025 van: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/hoger-onderwijs/kwaliteit/onderwijs-en-arbeidsmarkt/kwantitatieve-aansluiting-op-de-arbeidsmarkt/uur-en-maandlonen-hbo-uitstromers>
- OCW (2025j). *Uur- en maandlonen van studenten uitgestroomd uit het voltijd wetenschappelijk onderwijs*. Geraadpleegd op 9 december 2025 van: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/hoger-onderwijs/kwaliteit/onderwijs-en-arbeidsmarkt/kwantitatieve-aansluiting-op-de-arbeidsmarkt/uur-en-maandlonen-wo-uitstromers>
- OCW (2025k). *Uurlonen van uitgestroomde mbo'ers*. Geraadpleegd op 9 december 2025 van: <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/middelbaar-beroepsonderwijs/aansluiting-arbeidsmarkt/uurlonen-van-mboers-uitgestroomd-uit-het-onderwijs>
- OCW (2026). *Stapelen in het voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 14 februari 2026 van: *Stapelen in het voortgezet onderwijs* | Kerncijfers en indicatoren Voortgezet Onderwijs | OCW in cijfers
- OECD (2025a). *Education at a Glance 2025: Netherlands. Country Note*. Geraadpleegd op 14 februari 2025 van: https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2025_1a3543e2-en/netherlands_26a700bc-en.html
- OECD (2025b). *Education at a Glance 2025. OECD Indicators*. OECD Publishing.
- OECD (2025c). *Results from TALIS 2024: The State of Teaching*. OECD Publishing.
- OECD (2026). *OECD Digital Education Outlook 2026: Exploring Effective Uses of Generative AI in Education*. OECD Publishing.
- Onderwijsraad (2025). *Bekwaamheid beter borgen*.
- Onderwijsraad (2026). *Welzijn en onderwijs*.
- Orben, A., Przybylski, A.K., Blakemore, S-J., & Kievit, R.A. (2022). Windows of developmental sensitivity to social media. *Nat Commun* 13, 1649.
- Pantazidis, S. & Pechtelidis, Y. (2025). Youth Work in Schools: Pathways to Sustainability, Well-Being and Democratic Communities. *Youth* 2025, 5(2), 52.
- Pritsch, D., & Rutten, A. (2025). Leraren maken qua salaris een vliegende start. *ESB*, 110(4850), 447-449.
- PWC (2025). *Feiten en effecten wet- en regelgeving op de Inspectie van het Onderwijs*. PricewaterhouseCoopers B.V.
- Rathenau Instituut (2022). *Harmful Behaviour Online – An investigation of harmful and immoral behaviour online in the Netherlands*.
- Reches, L., & van Spijker, F. (2023). *De Amsterdamse Lerarenmonitor 2023*. Onderzoek en Statistiek.
- Reutzel, D., & Cooter, Jr., R. (2018). *Teaching children to read: The teacher makes the difference*. Eight edition. Pearson.
- RIVM (2025a). *Kwartaalonderzoek jongeren: Algemene gezondheid*. Geraadpleegd op 20 januari 2026 van: <https://www.rivm.nl/gezondheidsonderzoek-covid-19/kwartaalonderzoek-jongeren/algemene-gezondheid>
- RIVM (2025b). *Monitor Mentale gezondheid en Middelengebruik Studenten hbo en wo 2025*. RIVM-rapport 2025-0106. RIVM – Trimbos Instituut.
- ROA (2026, in voorbereiding). *When the school bell rings out: A Look at the Post-School Paths of SEN and PRO Graduates*. Research Center voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).
- Roelofs, M., Kennis, R., Beurskens, K., & Kersten, G. (2025). *Beter zicht op verzuim*. KBA Nijmegen.
- Rombouts, M., Morren, K., Van Dorselaer, S., Tuithof, M., & Monshouwer, K. (2023). *Peilstationsonderzoek Scholieren 2023*. Trimbos-instituut.
- Schreurs, M., & Bremer, B. (2025). *Jaarrapport studeren met een ondersteuningsbehoefte 2025—Analyse Nationale Studenten Enquête (NSE)*. ECIO.
- Seton, B., Koops, J., & Frissen, S. (2025). *Trends in het voortgezet onderwijs 2025. De ontwikkelingen binnen het leerlingvolgsysteem van 2019-2025*. Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling Arnhem in samenwerking met Cito BV.
- Siebers, T. (2024). *Tempting triggers: The effects of adolescents' social media use on distraction, task delay, and sleep*. Universiteit van Amsterdam.
- SLO (2025). *Kerdoelen primair onderwijs*.
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*.
- Steunpunt Passend Onderwijs (2024). *Ruimte in Regels so*. Geraadpleegd op 13 februari 2026 van: <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/thema/ruimte-in-regels/>

- Stichting School & Veiligheid (2025) *Stappenplan: omgaan met online incidenten*. Geraadpleegd op 8-12-2025 van: <https://www.schoolveiligheid.nl/kennisbank/stappenplan-online-incidenten/>
- SURF (2024). *Cyberdreigingsbeeld 2014–2024: Onderwijs en onderzoek (Speciale editie)*.
- Surma, T., Vanhees, C., Wils, M., Nijlunsing, J., Crato, N., Hattie, J., Muijs, D., Rata, R., Wiliam, D., & Kirschner, P. (2025). *Developing Curriculum for Deep Thinking. The Knowledge Revival*. SpringerBriefs in Education.
- Toezicht Sociaal Domein (2026a). *Samen leren, samen leven. Onderwijs en participatie van amv'ers*.
- Toezicht Sociaal Domein (2026b). *Samenwerken tegen online jeugdcriminaliteit*. Geraadpleegd op 10 februari 2026 van: <https://www.toezichtsociaaldomein.nl/onderwerpen/preventie/samenwerken-tegen-online-jeugdcriminaliteit>
- Tollenaar, N., Beijers, J., & Van der Laan, A.M. (2023). *Monitor zelfgerapporteerde jeugddelinquentie 2023*. Wetenschappelijk Onderzoek en Datacentrum.
- Üstüner-Tüfekci, A., De Winter, M., Smulders, I., & Janssen, J. (2023). *Criminele uitbuiting onder scholieren in Zeeland. Een onderzoek in het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs*. Avans Hogeschool – Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht.
- Van den Broek, J. (2024). Jongeren in zware en georganiseerde criminaliteit: Signalen en de rol van het voortgezet onderwijs. *Tijdschrift Voor Veiligheid*, vol. 22(4), 16-33.
- Van den Heuvel, S., & De Vroome, E. (2025). *NEA 2024 Tabellen Sector Onderwijs*. Geraadpleegd op 12 december 2025 van: <https://monitorarbeid.tno.nl/publicaties/nea-2024-onderwijstabellen>
- Van de Pol, J. Lourens, J., & en Karssen, M. (2024). *Een sociaal veilig leerklimaat*. In opdracht van Stichting School en veiligheid. Kohnstamm Instituut.
- Van der Aa, R., & Essen, A. (2025). *Verandering in de werkcontext van schoolleiders, een verkennend onderzoek*. Arbeidsmarktplatform primair onderwijs.
- Van der Aa, R., & Van Zijtveld, S. (2022). *Effectieve inzet van ondersteuners in het onderwijs*. Geraadpleegd op 23 februari 2026 van: <https://www.onderwijskennis.nl/kennisbank/effectieve-inzet-van-ondersteuners-in-het-onderwijs>
- Van der Gaag, M., Snell, N., Bron, G., & Kunnen, S. (2020). *Voortijdig schoolverlaten voorkomen: Perspectieven van wetenschap, praktijk en beleid*. Uitgeverij Acco.
- Van Hassel, D., Mienis, E., & Van Nuland, E. (2026). *Schoolleiders in beweging. Arbeidsmarkt en loopbanen van schoolleiders nader onderzocht*. Voion.
- Van Mensvoort, C., Van Casteren, W., & Leest, B. (2025). *Administratieve lastendruk leraren voortgezet en gespecialiseerd onderwijs*. ResearchNed in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Van Miltenburg, N., Van Zijtveld, S., Wisse, R., & Van den Berg, D. (2023). *De inzet en loopbaanpaden van onderwijsassistenten en lerarenondersteuners: een verkenning van het arbeidsmarktplatform PO*. Arbeidsmarktplatform PO.
- Van Miltenburg, N., Van Hassel, D., de Rooij, H., Wartenbergh, F., Bendig, J., Van Giesen, R., & Oudejans, M. (2025HA). *Effectieve inzet van onderwijsondersteunend personeel in basis- en voortgezet onderwijs*. CAOP; Centerdata; MOOZ.
- Van Nuland, E., & Van den Berg, D. (2021). *Arbeidsmarktonderzoek Schoolleiders voortgezet onderwijs*. Voion.
- Van Vugt, L., Haelermans, C., Baumann, S., Claes, E., Hendrikse, A., & Ronda, S. (2025a). *Rekenvaardigheid: 3de meting Masterplan basisvaardigheden*. NCO Factsheet BV 2025-2.
- Van Vugt, L., Haelermans, C., Baumann, S., Hendrikse, A., & Ronda, S. (2025b). *Taalvaardigheid: 3de meting Masterplan basisvaardigheden*. NCO Factsheet BV 2025-1.
- Veenstra, M., Duysak, S., & van der Wel, J. (2025). *Voortijdig schoolverlaters aan het werk. Verdiepend onderzoek naar de achtergronden, motieven en loopbaanontwikkeling van voortijdig schoolverlaters uit het mbo (16-23 jaar) die zonder startkwalificatie aan het werk zijn*. Regioplan.
- Vleeskens, M., Middelbeek, L., Van Eck, P., & Kerremans, K. (2025). *Peiling samenwerkingsverbanden passend onderwijs po en vo*. Oberon.
- VO-raad (2026). *Scholen en schoolbesturen*. Geraadpleegd op 7 februari 2026 van: *Cijfers over scholen en schoolbesturen in het VO 2025*.
- Wartenbergh, F., Bendig, J., Van den Berg, D., Vermeulen, J., & De Vos, K. (2022). *De waarde(ring) van OOP in de klas. Onderzoek naar de inzet van onderwijsondersteunend personeel in het voortgezet onderwijs*. MOOZ; CAOP; Centerdata.
- Wartenbergh, F., Bendig, J., Van Nuland E., Vermeulen, J., Van Elshout, S., & Ros., A. (2025). *Samen groeien: werkbelasting van schoolleiders en de school als lerende organisatie*. MOOZ; CAOP; Centerdata.
- Weijers, I., Ferwerda, H., & Rooks, R. (2021). *Verharding van de jeugdcriminaliteit. Het probleem van de potentiële doorgroeiers*. *Nederlands Juristenblad*, 96(1), 14-2.
- Wolf, M., Groot, A., Van Drie, E. (2025). *Inventarisatie taalinterventies in het mbo*. ECBO.

Afkortingen

A

AI artificiële intelligentie
amv alleenstaande minderjarige vreemdeling

B

bo basisonderwijs
bbl beroepsbegeleidende leerweg
bol beroepsopleidende leerweg

C

CBS Centraal Bureau voor de Statistiek
CE centraal examen
CVTE College voor Toetsen en Examens

D

DUO Dienst Uitvoering Onderwijs

E

EOA Eerste opvang anderstaligen
EVC Erkenning van Verworven Competenties

F

fte fulltime-equivalent

G

gji gesloten jeugdzorginstelling

H

havo hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo hoger beroepsonderwijs
ho hoger onderwijs

I

ict informatie- en communicatietechnologie
IE Instellingsexamen
ijh integrale (open) jeugdhulpverlening
ITK instellingstoets kwaliteitszorg

J

jji Justitiële Jeugdinstelling

L

LLO Leven Lang Ontwikkelen

M

mbo middelbaar beroepsonderwijs

N

NOB Stichting Nederlands Onderwijs in het buitenland
NP(-Onderwijs) Nationaal Programma (Onderwijs)
NVAO Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie

O

OCW Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
OECD Organisation for Economic Cooperation and Development
ONSwv Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden
opdc orthopedagogisch-didactisch centrum

P

pabo pedagogische academie voor het basisonderwijs
PDCA Plan Do Check Act
po primair onderwijs
pro praktijkonderwijs

R

ROA Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt

S

sbo speciaal basisonderwijs
SE schoolexamen
so speciaal onderwijs

V

vmbo voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vmbo-b vmbo basisberoepsgerichte leerweg
vmbo-(g)t vmbo (gemengde) en theoretische leerweg
vmbo-k vmbo kaderberoepsgerichte leerweg
vo voortgezet onderwijs
(v)so (voortgezet) speciaal onderwijs
vwo voorbereidend wetenschappelijk onderwijs

W

WHW Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
wo wetenschappelijk onderwijs

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

Bas ter Avest

Sylvia van der Avoort

Miriam Baltussen

Thomas Binnekamp

Thomas Braas

Linda Broekmans

Laurens de Croes

Evi van der Elzen

Daan Fettelaar

Margo Hoogendoorn

Marieke Jepma

Laura Koliijn

Rik Kuurstra

Sanne Nikkelen

Hans Oepkes

Nina Post

Elsbeth Prins

Eva Raaphorst

Yael Reijmer

Merlijn Rikken

Lela Roos

Els Schram

Maud van der Veen

Stan Vermeulen

Eveline de Zeeuw

Organisatie

Diana van Assen

Luna van Dinteren

Ilja Elshout

Marlies Kraaij-Krijgsman

Arda Önal

Hilde Oversteeg

Dorien Plante

Maartje van der Velde

Laura van Veen

Roul Velleman

Gerard de Vries

Fotografie

Marieke Duijsters

Gefotografeerde scholen en instellingen

OBS Bargeres, Emmen

Vso Leystede, Leiden

RSG Ter Apel, Ter Apel

SOMA College, Harderwijk

Hogeschool Windesheim, Zwolle

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 deze 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 © 2026, Inspectie van het Onderwijs, Nederland
www.onderwijsinspectie.nl

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730
3500 GS Utrecht

Bekijk ook het online magazine bij
De Staat van het Onderwijs 2026:
[magazines.onderwijsinspectie.nl/
staatvanhetonderwijs](https://magazines.onderwijsinspectie.nl/staatvanhetonderwijs)

