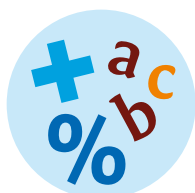


# 2 Primair Onderwijs

	Hoofdlijnen	55
2.1	De leerling	56
2.2	De leraren en lessen	61
2.3	Sturing op onderwijs	67
	Literatuur	71

# Primair *onderwijs*

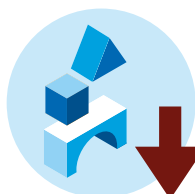
## Leerlingen



Toename vertraging  
leergroei bij rekenen  
en spelling



Welzijn beter na  
opening scholen  
volgens schoolleiders

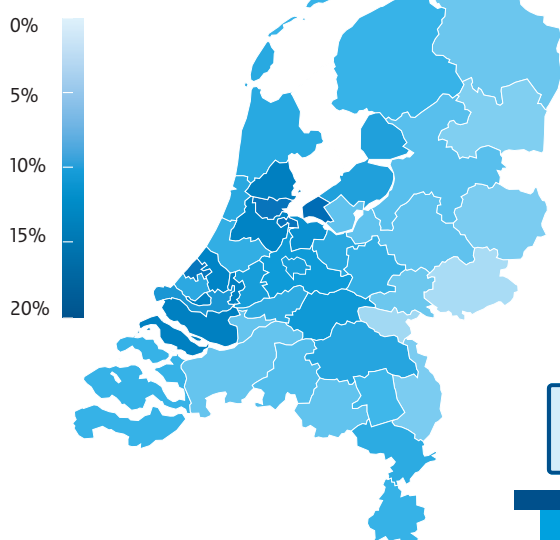


VVE: In matig en  
sterk stedelijke  
regio's vaker te  
weinig kind-  
plaatsen

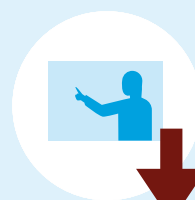


## Leraren en lessen

Tekort aan leraren basisonderwijs per regio



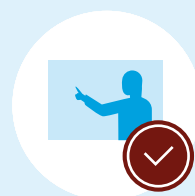
Bron: Adriaens et al., 2022



Lerarentekort ongelijk verdeeld over Nederland



Meer tijd nodig voor verdere professionalisering in (vak)didactische vaardigheden



Leskwaliteit en klassenmanagement op orde, verdieping in didactisch handelen nodig

## Sturing



Verlaging werkdruk nodig tegen lerarentekort en ter verbetering van basisvaardigheden

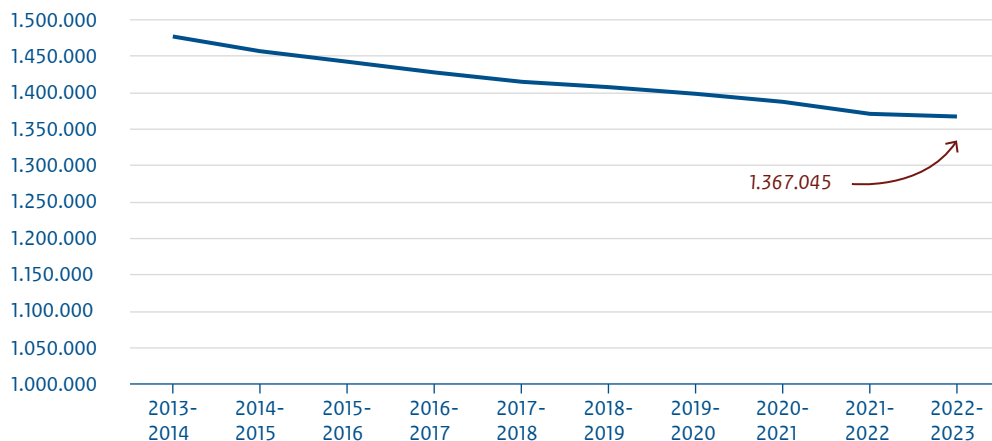


Voldoende focus van besturen op taal en rekenen, weinig op mondelinge taalvaardigheid en schrijven

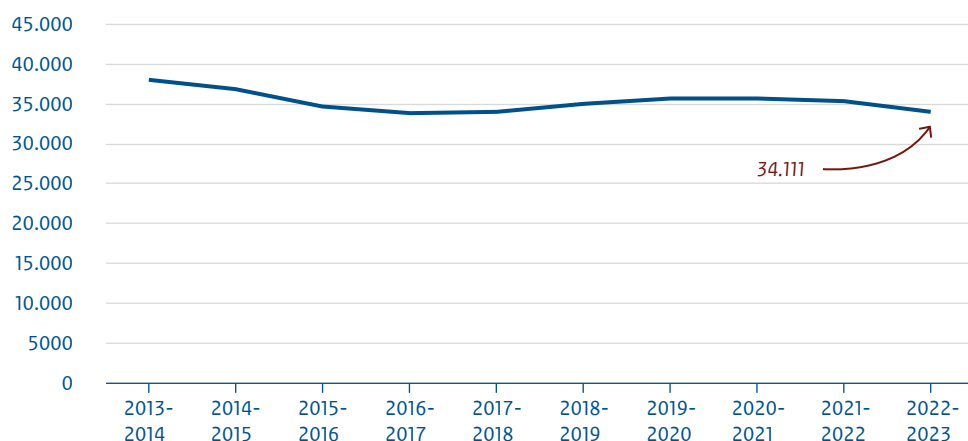


# Kengetallen

## Leerlingen basisonderwijs



## Leerlingen speciaal basisonderwijs



### Basisonderwijs

Aantal scholen

**6.545**

### Speciaal basisonderwijs

Aantal scholen

**269**

Aantal besturen

**829**

## Financiële gegevens

**2,68**

### Liquiditeit

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

**2** besturen onder aangepast financieel toezicht

**0,74**

### Solvabiliteit

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

**4,06**

### Rentabiliteit

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



# Hoofdpijnen

**Professionele kwaliteitscultuur draagt bij aan versterken basisvaardigheden** • Het blijft belangrijk dat besturen in zowel het primair onderwijs (po: basis- én speciaal basisonderwijs) als het voortgezet onderwijs (vo) of voortgezet speciaal onderwijs (vso) blijven sturen op het verhogen van basisvaardigheden, om leerlingen een zo goed mogelijke start te geven in het v(s)o. Focus op basisvaardigheden, ook bij professionalisering en kennisdeling, biedt kansen om de basisvaardigheden te bevorderen. Daarbij helpt cyclisch werken met heldere doelen, goede analyses en evaluaties. Ook gemeenten kunnen zorgen voor de noodzakelijke focus op de basisvaardigheden in de voorschoolse educatie. Voldoende voorschoolse kindplaatsen zijn hierbij wel een belangrijke randvoorwaarde.

**Taal en rekenen nog niet op het niveau van 2019** • In het schooljaar 2021-2022 hadden scholen nog te maken met scholensluitingen door de coronapandemie. De pandemie legde druk op het welzijn van personeel, leerlingen en op de onderwijsprestaties. De leergroeivertraging van de leerlingen voor rekenen-wiskunde en spelling is sinds de uitbraak van de coronapandemie toegenomen. De leergroeivertraging geldt, anders dan vorig jaar, nu meer voor leerlingen met minimaal hbo-opgeleide ouders of ouders met een westerse migratieachtergrond dan voor leerlingen met maximaal mbo 2-opgeleide ouders of met een niet-westerse migratieachtergrond. Positief is dat de achterstanden bij begrijpend lezen zijn ingelopen. De meeste leerlingen in groep 8 behaalden in 2022 wel de fundamentele niveaus voor de basisvaardigheden taal en rekenen, maar bij rekenen zouden meer leerlingen ook het streefniveau moeten kunnen halen. Er is nog te weinig zicht op mondelinge taalvaardigheid en schrijfvaardigheid.

**Investeren in leraren en schoolleiders** • Het leraren- en schoolleiderstekort is inmiddels vrijwel overal in Nederland voelbaar. Enerzijds is het vervullen van vacatures lastig, anderzijds zien we dat een deel van de beginnende leraren het onderwijs ook weer snel verlaat. De werkdruk en administratielast ervaren leraren als belemmerend voor het werkplezier. Professionalisering en reflectie op de eigen lessen komen geregeld in de knel. Om te voorkomen dat leraren vroegtijdig het onderwijs verlaten, is gericht investeren in de kwaliteit en aantrekkelijkheid van het vak nodig. Gezien het olopemde lerarentekort, heeft het behoud van leraren voor het

onderwijs de hoogste prioriteit. Een goede begeleiding van beginnende leerkrachten is daarom belangrijk. Zij zijn gebaat bij een zorgvuldige start en goede begeleiding. Bijvoorbeeld door inductieprogramma's, ook al is dit in tijden van lerarentekort een uitdaging. Van besturen mag worden verwacht dat zij schoolleiders en leraren stimuleren en faciliteren om af en toe afstand te nemen en tijd te nemen voor reflectie en ontwikkeling. Hier worden leraren en ook leerlingen beter van.

**Lerarentekort niet gelijk verdeeld** • Zorgelijk is dat het leraren- en schoolleiderstekort het speciaal basisonderwijs (sbo) en scholen met een hoge schoolweging het meest treft. Juist leerlingen op deze scholen zijn voor hun ontwikkeling in hoge mate afhankelijk van kwalitatief goed onderwijs. De werkdruk voor leraren en schoolleiders door het lerarentekort baart zorgen. Daar komt bij dat extra ondersteuning van leerlingen vóór, tijdens en na lestijd veel extra werk met zich meebrengt. Extra handen in de vorm van extra onderwijsondersteunend personeel leiden niet automatisch tot verlaging van de werkdruk.

**Professionalisering zorgt voor betere leskwaliteit en meer voldoening in het werk** • Verdere professionalisering is ondanks het lerarentekort voor alle leraren nodig. Dit kan zorgen voor een kwaliteitsslag van de lessen en kan ook het beroep aantrekkelijker maken, zodat het extra leerkrachten aantrekt. In de lessen geven leraren meestal duidelijke instructie en leggen opdrachten voldoende duidelijk uit. Ze hebben hun klassenmanagement meestal op orde en zorgen dat leerlingen zich veilig voelen. Onderdelen van de leskwaliteit kunnen wel verbeterd worden. Een voorbeeld is het omgaan met verschillen door zorgvuldig te differentiëren in leerstrategieën en zelfregulerend leren terwijl leerlingen zoveel mogelijk leerdoelen op fundamenteel én ambitieniveau krijgen aangereikt. Zo worden leerlingen nog beter in staat gesteld om de fundamentele en streefniveaus bij taal en rekenen te behalen zodat ze goed voorbereid worden op het vervolgonderwijs. Verbetering van deze vaardigheden van leraren kan de effectiviteit van de lessen verhogen. Verdere professionalisering hierin, kan ervoor zorgen dat leraren zich nog meer bekwaam weten in hun vak en meer voldoening uit hun werk halen.

## 2.1 De leerling

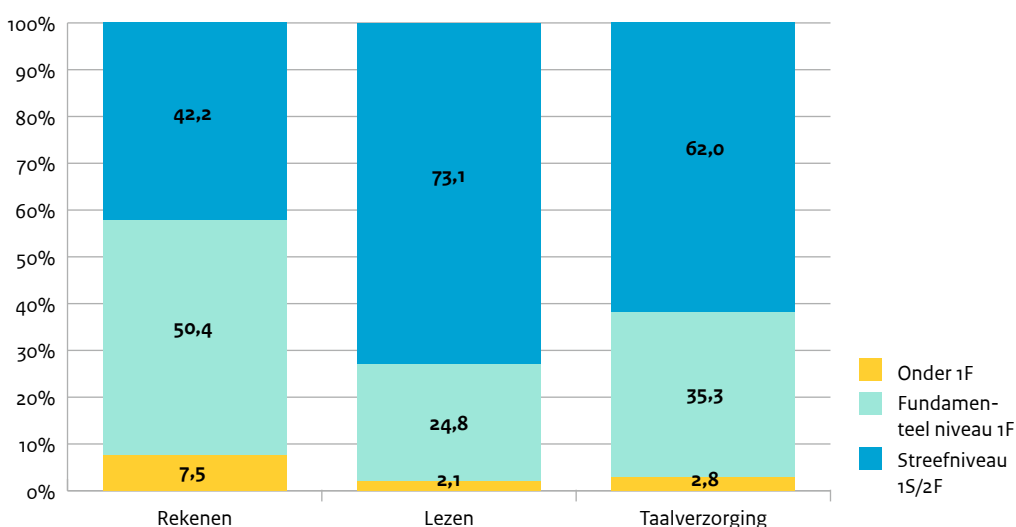
**Welzijn onder druk tijdens corona** • Het welzijn van leerlingen is een belangrijk aspect om tot leren te komen. Tijdens de coronapandemie is het welzijn van de leerlingen in het basisonderwijs (bo) onder druk komen te staan. Het cijfer waarin de tevredenheid over het eigen leven wordt uitgedrukt, nam af met 0,3 punten tot een 8,0 bij bo-leerlingen (Boer et al., 2022). In groep 8 had 16% van de leerlingen in 2021 een laag emotioneel welbevinden. Door de schoolsluitingen voelden leerlingen zich vaker eenzaam en konden zij minder goed tegen prikkels. Na de laatste schoolsluiting zien schoolleiders en personeel het welbevinden van leerlingen positief veranderen (OCW, 2022a).

### Basisvaardigheden

**Meeste leerlingen beheersen fundamentele niveau** • Op basis van de eindtoets in 2022 hebben we zicht op de beheersing van de referentieniveaus. Dit zicht was er voorgaande jaren niet, vanwege de diversiteit in eindtoetsen en hun normering (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Voor alle getoetste onderdelen van taal en rekenen beheerst minstens 85% van de leerlingen in groep 8 van het basisonderwijs het fundamentele niveau 1F. Respectievelijk 2,1% (lezen), 2,8% (taalverzorging) en 7,5% (rekenen) van de leerlingen beheerst het fundamentele niveau voor deze domeinen nog niet (figuur 2.1a) (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). De leesvaardigheid is in zowel het bo als sbo echter wel licht gedaald ten opzichte van 10 jaar geleden (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Dit is een trend die zorgen baart. Scholen geven aan geen zicht te hebben op de beheersing van de referentieniveaus voor mondelinge taalvaardigheid en schrijven. Dit zijn de leergebieden die niet door eindtoetsen worden gemeten (Inspectie van het Onderwijs, 2023i). Een duidelijke focus op basisvaardigheden, inclusief de onderdelen die niet door de eindtoetsen worden gemeten, blijft ook de komende jaren belangrijk.

**Ruimte voor verbetering bij streefniveau taalverzorging en rekenen** • Het is de ambitie dat minimaal 65% van de leerlingen aan het einde van het bo kan lezen op streefniveau 2F. Deze ambitie wordt ruimschoots behaald: 73,1% van de leerlingen is voldoende leesvaardig op het streefniveau. Voor taalverzorging en rekenen wordt deze ambitie echter niet behaald: 62,2% (taalverzorging), 42,2% (rekenen). Leerlingen die voor rekenen het streefniveau beheersen, behalen dit veelal ook voor lezen (93,3%). Maar van de leerlingen die op het streefniveau kunnen lezen, kan 53,8% rekenen op niveau 1S (Inspectie van het Onderwijs, 2022c).

**Figuur 2.1a** Percentage bo-leerlingen dat de referentieniveaus beheerst in 2021-2022 (n=171.003)

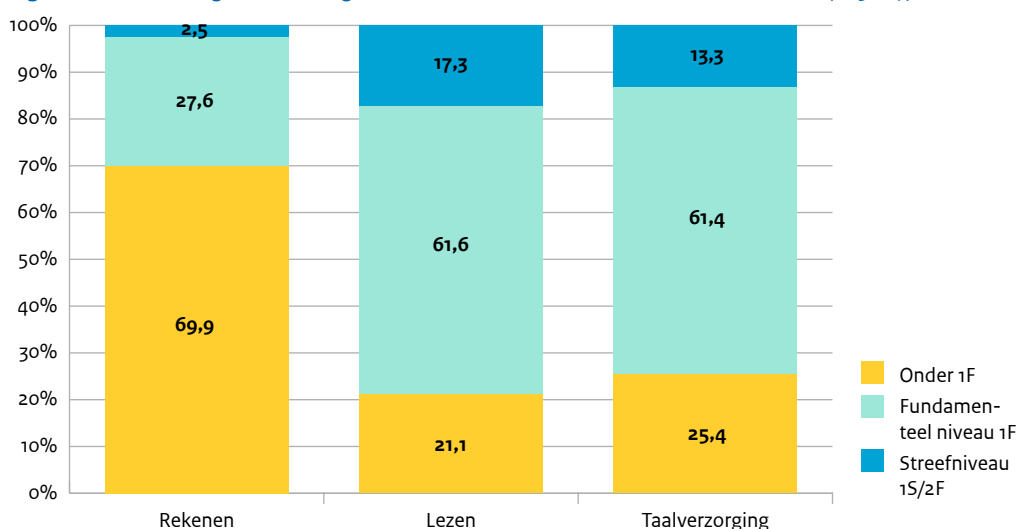


Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023b)

## Leerlingen

**Leerlingen in het sbo behalen fundamentele lees- en rekenniveaus vaak niet** • Voor het eerst is er zicht op de beheersing van de referentieniveaus door leerlingen in het sbo. Het aandeel leerlingen in het sbo dat deelneemt aan de eindtoets (85%) en de fundamentele niveaus behaalt, is 79% (lezen), 75% (taalverzorging) en 30% (rekenen). Het aandeel leerlingen dat daarbij ook het streefniveau beheerst, is 17% (lezen), 13% (taalverzorging) en 3% (rekenen) (figuur 2.1b) (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Het gemiddelde functioneringsniveau van alle schoolverlaters ligt voor begrijpend lezen op eind groep 5 en voor rekenen tussen halverwege en eind groep 5. Ook voor sbo-scholen is het van belang gericht te sturen op het behalen van de fundamentele niveaus aan het eind van het speciaal basisonderwijs, ook bij uitstroom naar het praktijkonderwijs.

**Figuur 2.1b** Percentage sbo-leerlingen dat de referentieniveaus beheerst in 2021-2022 (n=5.817)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023b)

**Kenmerken effectief leesonderwijs** • School-, leerling- en curriculumkenmerken zijn van invloed op de leesvaardigheid van leerlingen. Zo hangt groepsgerichte instructie op de basisschool samen met een hogere leesvaardigheid, terwijl dit in het sbo geldt voor instructie per niveaugroep of individuele leerling. Ook zijn onder andere de kwaliteit van de instructie en de kwaliteit van de teksten die voor het leesonderwijs worden gebruikt van invloed op het leesonderwijs. Verder bestaat er een sterke samenhang tussen leesgedrag, interesse en attitude van leerlingen. Leerlingen die meer vertrouwen hebben in de eigen leesvaardigheid halen zowel in het bo als in het sbo hogere leesprestaties. Ook leerlingen die vaker buiten school lezen, hebben een hogere leesvaardigheid. De helft van de leerlingen leest echter minder dan 15 minuten per dag buiten school. Lezen wordt bij weinig leerlingen van huis uit gestimuleerd. Integratie van begrijpend lezen in de vakvakken hangt samen met een hogere leesvaardigheid van leerlingen. Deze conclusie is in lijn met het advies van de Onderwijsraad (Onderwijsraad, 2022).

**Niet altijd rekenaanbod op 1S** • 42% van de leerlingen is in staat om aan het einde van het basisonderwijs te rekenen op 1S-niveau. Er bestaan daarmee grote verschillen in de rekenniveaus van leerlingen. Leerlingen die minder goed zijn in rekenen, geven aan dat zij minder leerstof op 1S-niveau krijgen aangeboden dan leerlingen die beter zijn in rekenen. Ook geven leraren aan dat rekenonderwerpen in mindere mate zijn behandeld, naarmate het percentage leerlingen dat het streefniveau 1S behaalt op een school, lager is (Inspectie van het Onderwijs, 2023h). Hierin ligt een risico: als het leerstofaanbod te snel wordt aangepast tot bijvoorbeeld alleen de stof voor het fundamentele referentieniveau 1F, krijgen leerlingen onvoldoende de kans om zich ook de leerstof van een hoger niveau eigen te maken. Deze vorm van afstemming leidt zo tot niveauverlaging in plaats van niveauverhoging. Leraren die recent bijscholing hebben gevolgd voor rekenen zeggen dat ze de rekendoelen op 1S-niveau meer aan bod laten komen. Mogelijk hebben deze leraren meer zicht gekregen op differentiatie naar oplossingsstrategie of handelingsniveau, in plaats van vooral af te stemmen in het leerstofaanbod.

## Leerlingen

Het ‘gedifferentieerd lesgeven’ – waarbij alle leerlingen in gelijke mate de lesstof aangeboden krijgen, maar de aanpak wordt aangepast aan de leerbehoeften van selecte groepen leerlingen – verdient meer aandacht.

**Leerlingen hebben vertrouwen in de eigen reken-, taal- en burgerschapsvaardigheden** • Het vertrouwen van leerlingen in de eigen leesvaardigheid en rekenvaardigheid is redelijk hoog (Inspectie van het Onderwijs, 2022b). Basisschoolleerlingen zijn gematigd positief als het gaat om de inhoudelijke interesse in de leeslessen. Waar basisschoolleerlingen eerder intrinsiek gemotiveerd zijn om te lezen, zijn sbo-leerlingen gemiddeld juist meer extrinsiek gemotiveerd: de wil om anderen niet teleur te stellen lijkt een belangrijke reden om te lezen. 75% van de bo-leerlingen heeft een matig tot redelijk vertrouwen in de eigen burgerschapsvaardigheid, zoals meningsvorming en actieve deelname aan de samenleving (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). Leerlingen met een positievere houding ten aanzien van burgerschap staan steviger in hun schoenen als het gaat om seksuele weerbaarheid. Dit is een waardevolle bevinding. Leerlingen hebben een positievere burgerschapsattitude en een grotere seksuele weerbaarheid als in de klas leraren en leerlingen op een goede manier met elkaar omgaan.

**Verschillen tussen sbo en bo in burgerschap** • Een vergelijking tussen het peilingsonderzoek naar burgerschap in het basisonderwijs en het peilingsonderzoek in het speciaal (basis)onderwijs (s(b)o), laat zien dat er kleine verschillen bestaan in burgerschapsattitude tussen bo en sbo (Inspectie van het Onderwijs, 2023a). Groep 8-leerlingen in het bo hebben wel aanzienlijk meer burgerschapskennis dan schoolverlaters in de eindgroep van het sbo. Ook kunnen groep 8-leerlingen de opgedane kennis beter toepassen en hebben zij een hogere inschatting van hun eigen vaardigheid dan schoolverlaters in de eindgroep van het sbo.

### Schoolloopbanen

**Versnelling in po door korter kleuteren en minder doubleren** • Leerlingen doorlopen het primair onderwijs sneller dan vroeger. Van het cohort leerlingen dat in oktober 2003 4 jaar was, zat 19% in het jaar dat ze 13 werden, nog in het po; voor het cohort 4-jarigen uit 2013 was dit aandeel nog maar 11,6%. Dit komt onder andere doordat leerlingen sneller doorstromen naar groep 3 en minder vaak blijven zitten. Het sneller doorlopen van het po leidt niet tot meer vertraging in het voortgezet onderwijs of tot een lager diplomaniveau in het vo (Inspectie van het Onderwijs, 2023c).

**Jonger naar het sbo en jonger van sbo naar vo** • Leerlingen worden in vergelijking met het schooljaar 2012-2013 op jongere leeftijd verwezen naar het sbo. In 2012 was 13,6% van de leerlingen 4 tot 6 jaar bij de start in het sbo; in 2021 is dit 20,9%. De oorzaak hiervan is onbekend. Het aandeel terugplaatsingen van sbo naar het basisonderwijs is in 2022 met 0,9% redelijk vergelijkbaar met 2015 (0,8%). Leerlingen stromen bovendien jonger door naar het vervolgonderwijs. In het schooljaar 2012-2013 krijgt 59,9% van de leerlingen met 12 jaar (op 1 oktober) hun schooladvies en 37,5% met 11 jaar. In 2021-2022 is dat respectievelijk 46,0% en 51,2%. Het aandeel schooladviezen voor praktijkonderwijs en vso neemt de laatste 5 jaar toe. In 2018 kreeg 6,8% van de sbo-schoolverlaters ‘vso’ als definitief schooladvies, in 2022 was dat 9,7%. Ook ‘praktijkonderwijs’ komt wat vaker voor als schooladvies (2018: 39,6%; 2022: 40,6%). Vooral het schooladvies ‘vmbo-basisberoepsgericht’ wordt minder vaak gegeven (2018: 32,5%; 2022: 29%) (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). In hoeverre uitstroom op jongere leeftijd en verandering in de schooladviezen met elkaar in verband staan, verdient nader onderzoek. Datzelfde geldt voor de vraag of er een verband is met de beheersing van basisvaardigheden en de schoolcarrière in het vo.

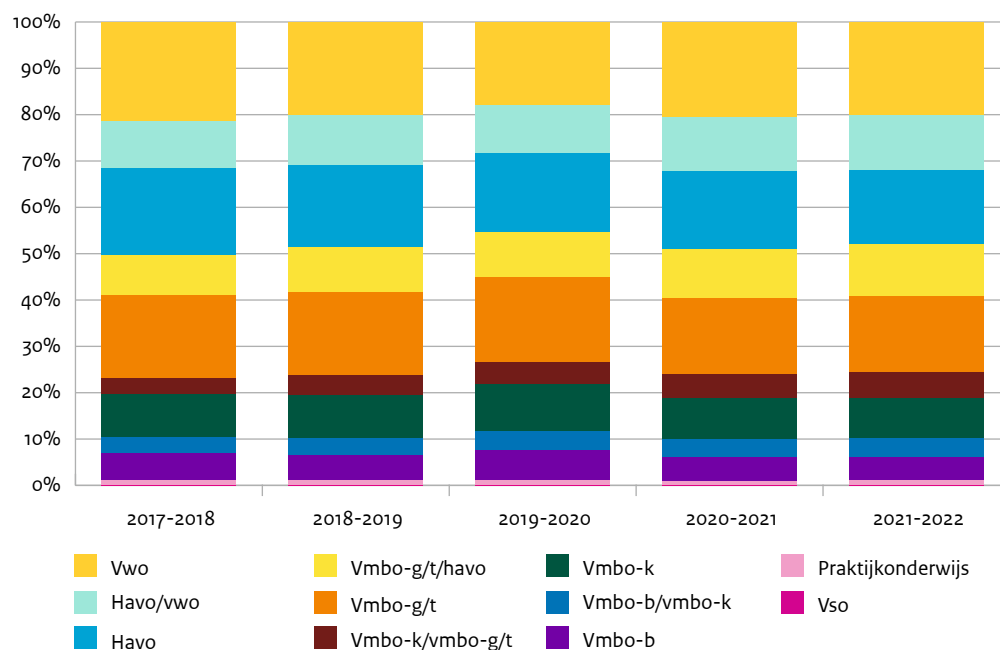
**Definitief schooladvies vergelijkbaar met periode voor pandemie** • De schooladviezen voor bo-leerlingen zijn weer redelijk vergelijkbaar met de gegeven definitieve schooladviezen in het pre-coronajaar 2019 (figuur 2.1c). Het aandeel dubbele schooladviezen (32,5% in 2022) stijgt net als in de voorgaande jaren. In het schooljaar 2021-2022 lag bij 11,3% van de leerlingen het toetsadvies een heel niveau of meer boven het schooladvies. Uiteindelijk is het schooladvies bij 47% van deze groep bijgesteld (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Dit percentage blijft net als in de voorgaande jaren stijgen. Bij een passend schooladvies gaat het uiteraard niet alleen om ‘zo hoog mogelijk’, maar om



## Leerlingen

een advies dat het beste past bij de talenten van kinderen. Een schooladvies blijft altijd individueel maatwerk, waarbij hoge verwachtingen van kinderen, goed zicht op hun mogelijkheden en interesses én kansen willen bieden uitgangspunt zou moeten zijn.

**Figuur 2.1c** Definitieve schooladviezen bo-leerlingen in de periode 2017-2018 tot en met 2021-2022 (in percentages, n 2021-2022=171.091)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

### Gelijke kansen

**Vertraging leergroei: verschillen tussen sociaaleconomische groepen leerlingen** • Het eerdere patroon dat leerlingen met hooguit mbo-, havo- of vwo-opgeleide ouders de grootste leervertraging lieten zien, is na 2 jaar corona omgekeerd. De vertraging op de Cito-leerlingvolgysteemtoetsen voor spelling en rekenen-wiskunde (eind 2021-2022) is voor alle leerlingen groot (gemiddeld ongeveer 15 weken in 1 schooljaar) en neemt in vergelijking met midden 2021-2022, toe. Dit geldt meer voor leerlingen met minimaal hbo-opgeleide ouders of ouders met een westerse migratieachtergrond dan voor leerlingen met maximaal mbo 2-opgeleide ouders of een niet-westerse migratieachtergrond (Haerlemans et al., 2022). Gunstig is dat de leergroei voor begrijpend lezen, weer terug is op het niveau van 2019. Het veranderde patroon in leergroei-vertraging is mogelijk te verklaren door de inzet van inhaalprogramma's en middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs) (OCW, 2022a), die vaker ingezet worden voor leerlingen van maximaal mbo 2-opgeleide ouders of ouders met migratieachtergrond (Meeter et al., 2022). Dit lijkt effectief voor het inlopen van de leergroei-vertraging. Van scholen vraagt de inzet van de NP-Onderwijsmiddelen om een bewuste keuze: prioriteit voor de leerlingen met de grootste achterstanden in absolute zin of voor de leerlingen met de grootste leergroei-vertraging.

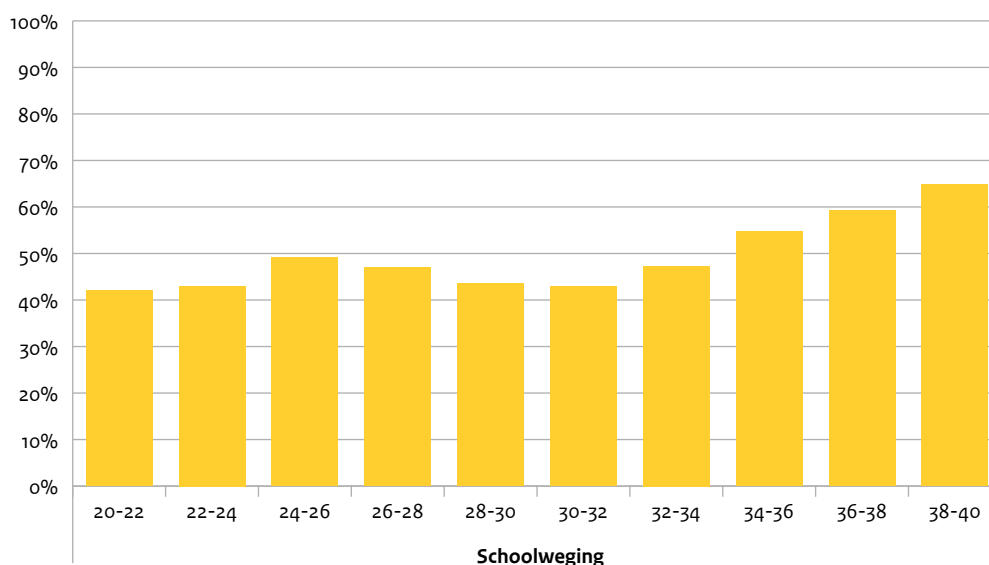
**Naar boven bijstellen schooladvies werkt** • Basisscholen stellen hun schooladvies niet naar boven bij voor ruim de helft van de leerlingen die één niveau of hoger behalen op de eindtoets dan het initiële schooladvies. Leerlingen komen formeel voor bijstelling in aanmerking als het toetsadvies hoger ligt dan het initiële schooladvies. Van leerlingen van wie in 2019 het schooladvies wél naar boven is bijgesteld, is gemeten op welk niveau zij in het derde leerjaar in het vo (2022) zaten. Van deze leerlingen stroomde 16,3% naar een lager niveau af, 4,0% van deze leerlingen stroomde naar een niveau hoger op, boven op het al verhoogde instroomniveau. Bijna 80% van deze leerlingen zat nog op het verhoogde

## Leerlingen

instroomniveau. Voor de leerlingen die in aanmerking kwamen voor bijstelling maar voor wie het schooladvies niet werd bijgesteld, stroomde 7,2% af en stroomde 18,9% op. In leerjaar 3 zat driekwart van deze leerlingen op het niveau van het (niet verhoogde) schooladvies (Inspectie van het Onderwijs, 2023g). Dit voedt het idee dat kansrijk adviseren veel kinderen de kans biedt om het vo op een hoger niveau dan het initiële basisschooladvies te volgen. Dit vraagt wel om brede brugklassen en kansrijk plaatsen door vo-scholen, zodat wordt voorkomen dat de wijze van plaatsen in de brugklas persoonsafhankelijk is. Meer onderzoek naar de beslisregels die scholen hanteren rondom bijstellingen is nodig.

**Verschillen in bijstelling tussen groepen leerlingen** • Scholen stellen het initiële schooladvies vaker naar boven bij voor bepaalde groepen leerlingen ten opzichte van andere groepen leerlingen. Dit geldt meer voor meisjes ten opzichte van jongens en meer voor leerlingen met een migratieachtergrond ten opzichte van leerlingen zonder migratieachtergrond. Het initiële schooladvies van meisjes en leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond is gemiddeld genomen lager dan dat van jongens en leerlingen zonder een niet-westerse migratieachtergrond. Hun initiële schooladvies moet dus vaker heroverwogen worden zodat ook aan hen dezelfde kansen geboden worden. Er zijn ook verschillen in bijstelling tussen scholen met een verschillende schoolweging. Scholen met een hogere schoolweging stellen hun schooladvies gemiddeld vaker naar boven bij als het toetsadvies 1 niveau of meer afwijkt naar boven (figuur 2.1d) (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Blijkbaar laten zij bij de advisering het toetsadvies zwaarder meewegen. De eindtoets fungeert daarmee zoals deze bedoeld is: als kansenbieder.

**Figuur 2.1d** Percentage bijgestelde adviezen van de leerlingen met toetsadvies 1 niveau of meer hoger dan het initiële schooladvies, naar schoolweging in 2021-2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023f)

**Geografische kansenongelijkheid** • In Drenthe, Utrecht en Zeeland stellen basisscholen voor meer dan 60% van de leerlingen het schooladvies niet bij als het toetsadvies 1 niveau of meer hoger ligt. In Noord-Holland en Flevoland is dat ongeveer 40%. In het vorig schooljaar was het beeld redelijk vergelijkbaar. We zien dat vooral in niet- en weinig stedelijke gebieden het aandeel verplichte heroverwegingen hoger ligt dan in de rest van het land (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Bij het wel of niet bijstellen van het initiële schooladvies speelt geografische kansenongelijkheid wellicht een rol: de groter dan gemiddelde fietsafstand tot middelbare havo- en vwo-scholen in minder stedelijke gebieden (CBS, 2022) weerhoudt ouders en leraren er mogelijk van om dit als haalbare optie te zien, zelfs als het niveau passend is (zie ook hoofdstuk 3). Waarom in de provincie Utrecht minder bijgesteld wordt, verdient nader onderzoek.

### Voorschoolse educatie

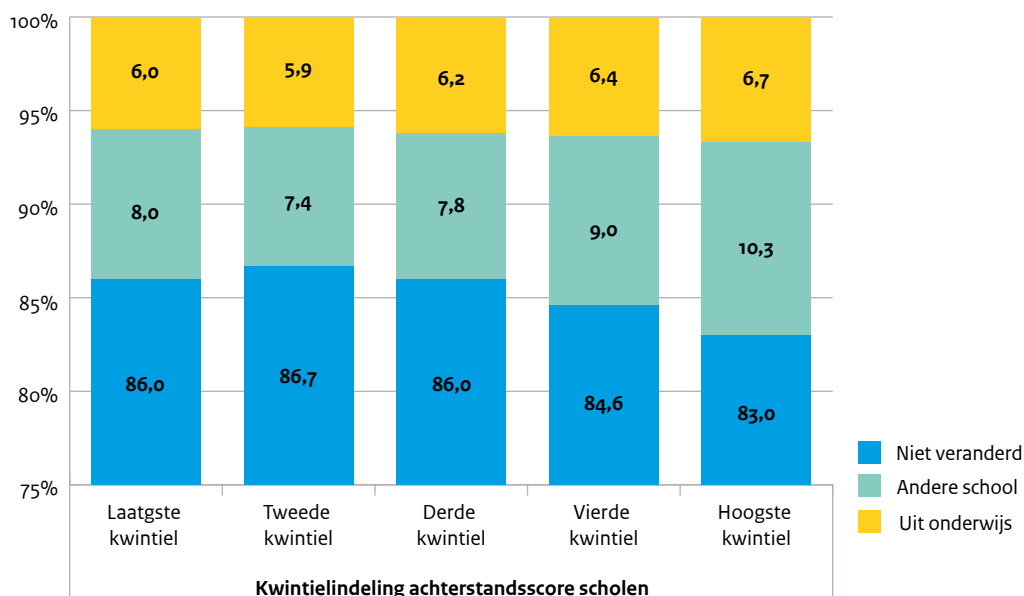
**Vaker te weinig voorschoolse kindplaatsen in matig en zeer sterk stedelijke gebieden** • Vooral doelgroepkinderen met een niet-westerse migratieachtergrond en kinderen met een andere thuistaal lijken te profiteren van het voorschoolse aanbod en halen taalachterstanden (deels) in (Leseman & Veen, 2022). Voldoende voorschoolse kindplaatsen zijn een belangrijke randvoorwaarde om het inlopen van achterstanden mogelijk te maken, zodat doelgroepkinderen voldoende voorbereid op de basisschool kunnen instromen. Het aantal (bereikte) doelgroepkinderen bleef stabiel tussen 2019 en 2021. Het aantal voorschoolse kindplaatsen nam tussen 2020 en 2021 echter af. Landelijk gezien is het totale aantal plaatsen nog steeds ruim voldoende voor het aantal doelgroepkinderen (Inspectie van het Onderwijs, 2022e). De reden van deze afname is bij de inspectie niet bekend; mogelijk wordt het veroorzaakt door een tekort aan pedagogisch medewerkers of is dit nog een effect van de coronapandemie. Ouders maakten toen minder vaak gebruik van de voorschool (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). In Nederland bieden 53 gemeenten onvoldoende kindplaatsen aan. In matig stedelijke gebieden (32,6%) en zeer sterk stedelijke gebieden (28,6%) ligt het aandeel gemeenten met onvoldoende voorschoolse kindplaatsen hoger dan gemiddeld (23,2%). Een deel van de doelgroepeuters in deze gemeenten krijgt zo minder kansen om een betere start in groep 3 te maken.

## 2.2 De leraren en lessen

### Lerarentekort

**Lerarentekort stijgt en ongelijk verdeeld over scholen** • Het tekort aan leraren en schoolleiders stijgt. Het lerarentekort in het basisonderwijs is 9,2% van de werkgelegenheid; dat komt overeen met 7.900 fte. In het regulier bo treft het lerarentekort vooral scholen met leerlingen in een kwetsbare situatie. Bij scholen met een hoge achterstandsscore is het lerarentekort groter dan op scholen met een lagere weging (Adriaens et al., 2022) en ook is het verloop van leraren groter (OCW, 2022b) (figuur 2.2a). Voor het sbo is het tekort nog groter dan in het bo: 15,2% van de werkgelegenheid, oftewel 700 fte (Adriaens et al., 2022). Dit is zorgelijk: de meest kwetsbare kinderen hebben het meeste last van het lerarentekort.

**Figuur 2.2a** Percentage leraren dat van schoolbestuur wisselt of het onderwijs verlaat naar achterstandsscore in de periode 2017-2022\*



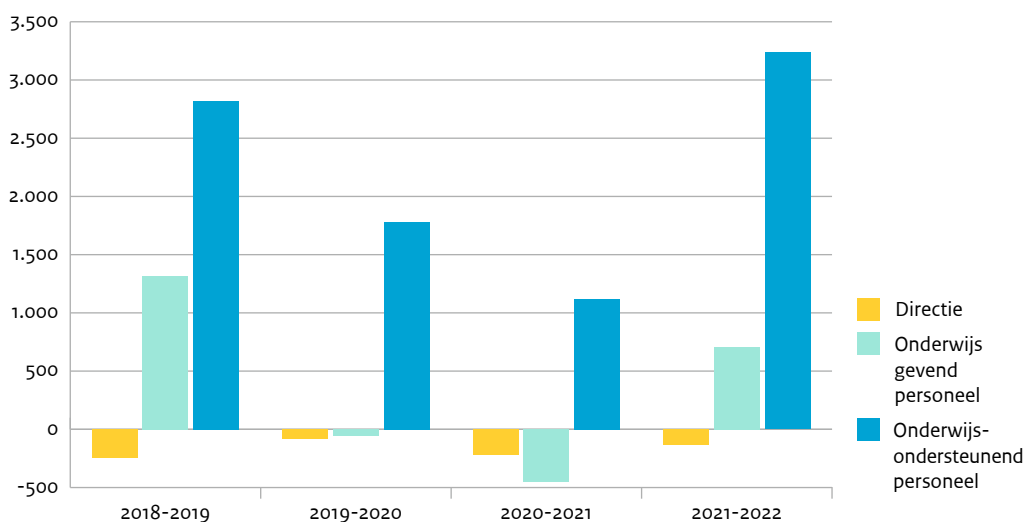
\*het laagste kwintiel is de 20% scholen met de laagste schoolweging; het hoogste kwintiel de 20% scholen met de hoogste schoolweging

## Leraren en lessen

Bron: OCW (2022b)

**Beperkte toename fte's leraren, sterke stijging fte's ondersteunend personeel** • Tussen 2017-2018 en 2021-2022 kwam er wel 1.512 fte aan onderwijsgevend personeel (leraren) bij (figuur 2.2b), deels door de extra middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs. Ondanks deze stijging blijft het lerarentekort bestaan. Gezien de lichte daling van het leerlingenaantal betekent de toename van het aantal leraren wel dat er meer leraren per leerling beschikbaar zijn (OCW, 2022b). De groei van fte's zit met name in het onderwijsondersteunend personeel: dit steeg tussen 2017-2018 en 2021-2022 met 8.956 fte. Het aantal directieleden daalde in diezelfde periode met 674 fte (figuur 2.2b). Het aantal fte's met een tijdelijk dienstverband is gestegen van 10,2% in 2017 naar 14,6% in 2021 (Inspectie van het Onderwijs, 2023d).

**Figuur 2.2b** Ontwikkeling aantal fte's in het po ten opzichte van het voorafgaand schooljaar, in de schooljaren 2018-2019 tot en met 2021-2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023d)

**De werkdruk van leraren is hoog** • Leraren geven aan dat meer leerlingen met extra ondersteuning zorgen voor een grotere tijdsinvestering in met name de voorbereiding van lessen (Inspectie van het Onderwijs, 2023k). Tegelijkertijd neemt het aandeel onderwijsondersteunend personeel toe (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). Leraren die extra hulp ontvangen, ervaren echter niet onverdeeld minder werkdruk dan leraren die geen extra hulp ontvangen. Ondersteunend personeel verzorgt vaak ondersteunende taken, zoals lesvoorbereidingen en leerlingbegeleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2023k). Hoewel dit de leraar vaak werk uit handen neemt, kan het zorgen voor taakverzwaring op het gebied van aansturing van – en afstemming met – het ondersteunend personeel. Dit geeft te denken over de effectiviteit van de inzet van 'extra handen' en de stijging van onderwijsondersteunend personeel. Hoe kan extra hulp zo worden ingezet dat het leerlingen helpt, maar ook de leraar ontlast? De maatregelen van scholen om het lerarentekort op te vangen zijn volgens een beperkte groep bevraagde scholen nu met name gericht op de korte termijn, waarbij 'gaten' worden opgevuld met de inzet van ondersteunend personeel, mt-leden, leraren in opleiding en gepensioneerde leraren.

## Leraren en lessen

**Aantal lesuren van leraren stijgt licht** • Uit een bevraging onder 26 scholen blijkt dat maatregelen zoals uitbreiding van uren van medewerkers, vermindering van het aantal lesuren en vergroting van de klassen populair zijn om de werkdruk te verminderen (Inspectie van het Onderwijs 2022k). Vergelijkend onderzoek van de OECD leert dat leraren in het bo in vergelijking met de omliggende buurlanden veel uren voor de klas staan (OECD, 2022): in een schooljaar van 40 weken (rond het OECD gemiddelde) staat de Nederlandse leraar 200 dagen – 940 uren – voor de klas om les te geven. Dat is gemiddeld 10 uur per jaar méér dan 5 jaar geleden. De Nederlandse leraar overtreft daarmee collega's uit alle andere Europese OECD-landen, gevolgd door Frankrijk en Ierland (900 uren). Leraren in Finland geven zo'n 260 uren per jaar minder les.

### Kwaliteit leraren en lessen

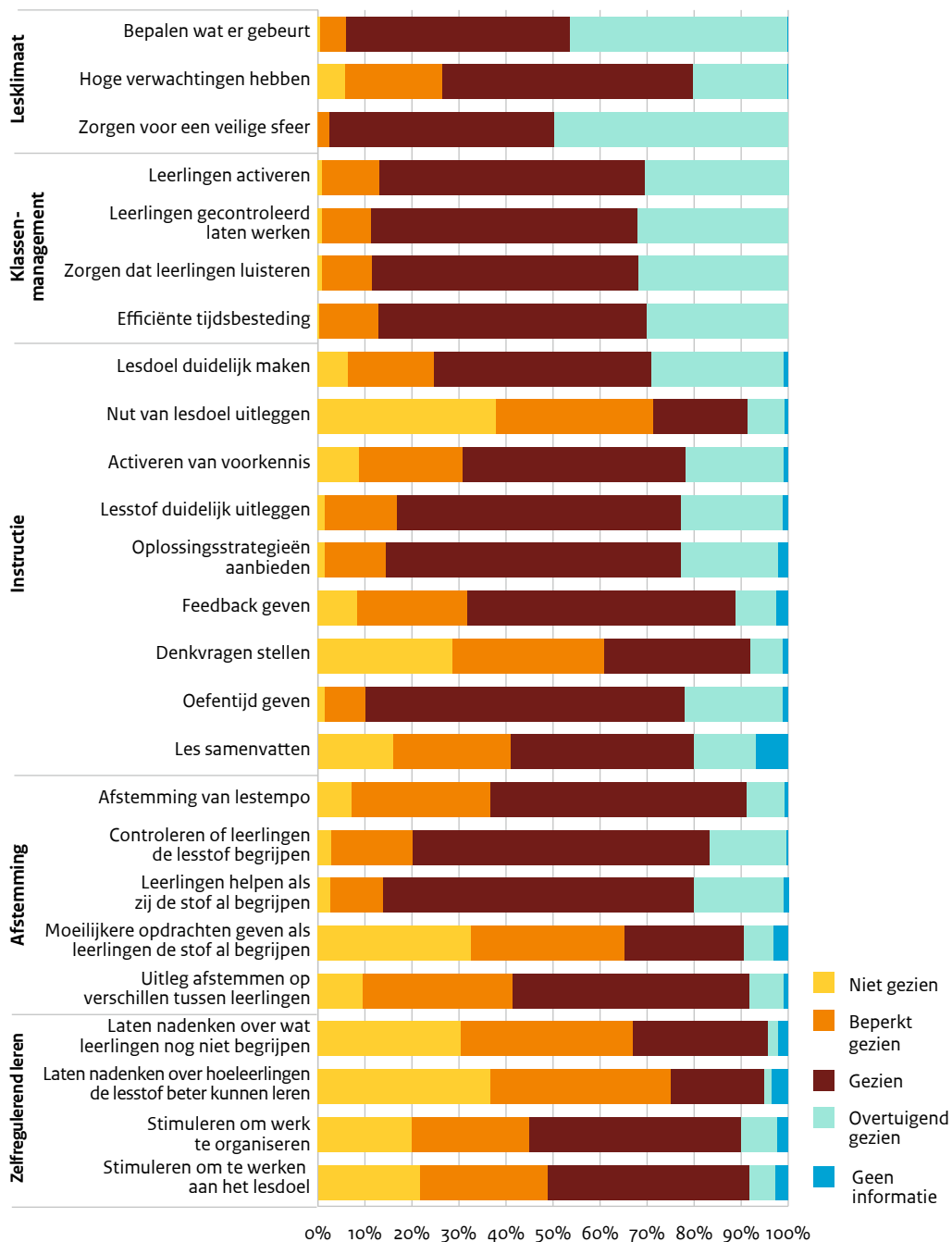
**Monitor leskwaliteit** • In het schooljaar 2021-2022 heeft de inspectie een aantal kenmerken van effectieve lessen in het basisonderwijs gemonitord met een lesobservatie-instrument. Dit instrument meet of lesklimaat, klassenmanagement, instructie, afstemming en zelfregulerend leren meer of minder overtuigend gezien worden in lessen. We observeerden bij een representatieve steekproef van 198 scholen, 919 lessen taal/lezen, rekenen en wereldoriëntatie (biologie, geschiedenis en aardrijkskunde). Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2022d.

**Lessen over het algemeen veilig, ordelijk en duidelijk** • In een groot deel van de lessen realiseren leraren de voorwaarden om tot leren te komen en is de uitleg doorgaans voldoende duidelijk (85%) (figuur 2.2c). Leraren zorgen bijvoorbeeld dat leerlingen zich veilig voelen (99%) en creëren een werksfeer waarin leerlingen zich kunnen concentreren (ongeveer 88%). Leraren zorgen meestal dat de les ordelijk verloopt en dat weinig tijd wordt verspild aan dingen die niet met de les te maken hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Uit ander onderzoek blijkt dat leraren gemiddeld 85% van de les besteden aan leerdoelgerichte activiteiten, 5% aan ordemaatregelen en 10% aan overige niet-leerdoelgerichte activiteiten (zie Inspectie van het Onderwijs, 2023k). Uiteraard blijft het noodzakelijk dat schoolleiders en besturen erop sturen dat de lessen in 100% van de klassen duidelijk, veilig en ordelijk zijn.

**Meer verdieping in didactisch handelen nodig** • Verbetering van enkele didactische vaardigheden van leraren kan de effectiviteit van de lessen verhogen. Leraren leggen in slechts 30% van de geobserveerde lessen het nut van de les uit en stimuleren in ruim een derde van de geobserveerde lessen tot dieper nadenken. In bijna een derde van de geobserveerde lessen, sluiten deze aan bij leerlingen die de lesstof al begrijpen (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Juist voor leerlingen die meer uitdaging nodig hebben, is het belangrijk hogere orde denkvragen te stellen. Kenmerken van zelfregulerend leren komen slechts in 25 tot 54% van de lessen voor. Hier is ruimte voor verbetering. Professionalisering gericht op verdieping van de (vak)didactische vaardigheden in plaats van op meer algemene pedagogische en didactische vaardigheden kan bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit van de lessen.

Leraren en lessen

Figuur 2.2c Mate waarin onderdelen van leskwaliteit geobserveerd zijn door inspecteurs



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022d)

**Onderzoek kennis en vaardigheden beginnende leraren** • Aan het begin van het schooljaar 2022-2023 zijn 316 beginnende leraren (maximaal 4 jaar ervaring) via een zelfevaluatievragenlijst bevraagd op hun inhoudelijke kennis, vakdidactische vaardigheden, aspecten van leskwaliteit en basisvaardigheden. Daarnaast is in diezelfde periode 86 schoolleiders via een vragenlijst gevraagd naar hun zicht op het functioneren van beginnende leraren en hun beoordeling van de inhoudelijke kennis, (vak)didactische vaardigheden, aspecten van leskwaliteit en basisvaardigheden van een beginnende leraar op hun school. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023e.

**Discrepancie tussen eigen en externe inschatting van vaardigheden beginnende leraren**

Bij beginnende leraren zijn er verschillen tussen de eigen inschatting van bekwaamheid en hoe anderen (pabo-docenten, inspecteurs) deze beoordelen. Vrijwel alle beginnende leraren vinden dat zij voldoende kennis en vaardigheden hebben om te zorgen voor een veilig en stimulerend lesklimaat, voor een efficiënt klassenmanagement en om duidelijke en gestructureerde lesinstructie te geven (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Lerarenopleiders vonden een deel van de studenten bij hun afstuderen echter niet startbekwaam wat betreft taal- en rekenvaardigheden en de vakdidactische vaardigheden om taal- en rekenonderwijs te kunnen geven (Van Schooten et al., 2022; Onderwijsraad, 2022). Dit is een zorgelijke constatering. Uit het onderzoek naar leskwaliteit blijkt namelijk dat inspecteurs bij beginnende leraren ook minder effectiviteitsbevorderende kenmerken van lesklimaat en klassenmanagement hebben waargenomen dan bij leraren die al langer voor de klas staan (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

**Verplicht inductieprogramma's voor beginnende leraren** • Het verloop van leraren is groot onder beginnende leraren (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Een niet te zware lestaak en goede begeleiding kunnen waarschijnlijk meer beginnende leraren voor het onderwijs behouden. De school waar een beginnende leerkracht werkt, bepaalt zelf of deze leerkracht wordt begeleid in zijn werk (OECD, 2022). Nederland verschilt daarin van veel andere Europese landen, waar de begeleiding van beginnende leerkrachten verplicht is. Toch worden bijna alle Nederlandse leraren op de werkvloer begeleid. Maar we zien ook dat minder dan twee derde van de beginnende leraren aangeeft dat de school of het bestuur een zogenaamd vastgelegd inductieprogramma, een bewezen effectieve interventie in de begeleiding van nieuwe leerkrachten, had (Inspectie van het Onderwijs, 2023e; Helms-Lorenz, et al., 2020). Bovendien geeft bijna de helft van de leraren en schoolleiders aan dat deze programma's niet (geheel) onder werktijd plaatsvinden. Mogelijk zorgt dit voor extra taaklast.

**Curriculum**

**Burgerschapsonderwijs vooral zichtbaar in de schoolcultuur sbo** • Op de meeste sbo-scholen zijn er globale ideeën over de invulling van het burgerschapsonderwijs. Schoolleiders geven aan dat de visie op burgerschap niet expliciet is geformuleerd, maar onderdeel is van de algemene visie van de school of de visie op de sociaal-emotionele ontwikkeling. De meeste leraren geven aan het burgerschapsonderwijs op eigen wijze te concretiseren. In het sbo vinden nagenoeg alle leraren burgerschap (heel) belangrijk. Toch geeft het grootste deel van de leerkrachten aan dat er minder aandacht is voor burgerschap dan voor andere leerdoelen, zoals taal en rekenen. Burgerschapsonderwijs krijgt vooral vorm in de schoolcultuur en het klasklimaat en via het bespreken van de actualiteit in de klas (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

**Versterking van burgerschapsonderwijs nodig** • De doorgaande lijn in en de breedte van het burgerschapsaanbod verdienen aandacht. Leerkrachten geven volgens schoolleiders veel aandacht aan burgerschapsonderwijs, maar het aanbod kan doelmatiger en meer gestructureerd. Hoewel de mate van overeenstemming over burgerschapsonderwijs binnen de school redelijk hoog is, is er volgens leerkrachten weinig of geen afstemming over onderwijsactiviteiten tussen leerjaren. Op de s(b)o-scholen wordt de meeste aandacht besteed aan doelen en activiteiten die gaan over persoonsvorming en sociale omgang, bijvoorbeeld 'het oplossen van conflicten'. De maatschappelijke doelen krijgen verhoudingsgewijs de minste aandacht op de s(b)o-scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

**Ervaren bekwaamheid en visie belangrijk in sbo** • Aandacht voor de ervaren bekwaamheid van leraren in burgerschapsonderwijs en een uitgewerkte visie, lijken aanknopingspunten voor het versterken van burgerschapscompetenties van leerlingen in het speciaal basisonderwijs. Leerlingen in een klas met een leerkracht die zich bekwaam voelt in het lesgeven over het politieke systeem, scoren namelijk hoger op de opgaven die vaardigheid in het toepassen van burgerschapskennis vereisen. De seksuele weerbaarheid van leerlingen is hoger op scholen waar de visie op burgerschapsonderwijs meer is uitgewerkt (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

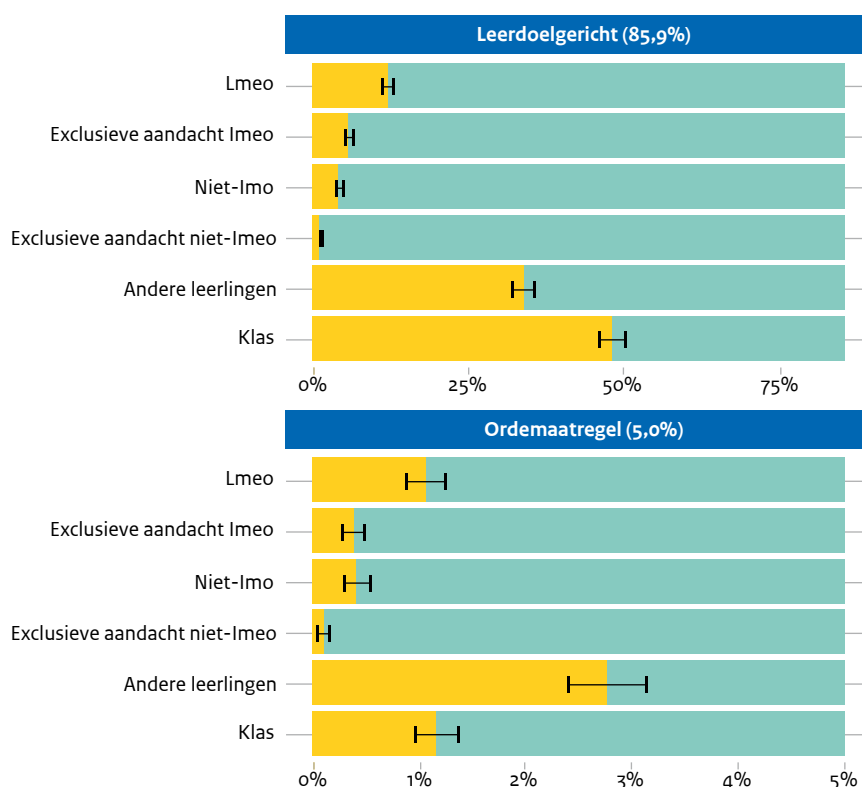
## Leraren en lessen

## Effectieve tijdsbesteding en extra ondersteuning

**Onderzoek effectieve tijdsbesteding** • De inspectie onderzocht in 2021-2022 een representatieve steekproef van 190 basisscholen en 538 klassen. Hoeveel tijd besteden leraren binnen en buiten de klas aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften ten opzichte van leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften, en aan welke activiteiten? Ook brachten we in beeld hoe leraren de organisatie en uitvoering van extra ondersteuning ervaren, of zij zich voldoende toegerust en gefaciliteerd voelen, en welke factoren positief bijdragen aan de werkbeleving. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023k.

**Leerling met extra ondersteuningsbehoeften vraagt in de les meer tijd** • Leraren besteden tijdens de lessen meer tijd aan de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften dan aan de leerlingen zonder extra ondersteuningsbehoeften (figuur 2.2d). Het type problematiek van de leerling verklaart dit verschil in tijdsbesteding. Zo is er alleen sprake van een verdubbeling van ordemaatregelen bij leerlingen met externaliserende problematiek ten opzichte van leerlingen zonder externaliserende problematiek en krijgen alleen leerlingen met cognitieve ondersteuningsbehoeften meer leerdoelgerichte tijd. Het grootste deel van de leerdoelgerichte tijd is echter gericht op de gehele klas. Bij een lesuur van 50 minuten vraagt de geobserveerde leerling met extra ondersteuningsbehoeften gemiddeld ongeveer 2,5 minuut meer leerdoelgerichte tijd en bijna 1 minuut meer tijd aan ordemaatregelen. Leraren vinden dat er onvoldoende tijd beschikbaar is om leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften te begeleiden. In vergelijking met 2018 zijn leraren minder positief over de mate waarin het lukt de begeleiding in te passen in de lessen (Inspectie van het Onderwijs, 2023k).

**Figuur 2.2d** Aandeel tijdsbesteding leraren aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (lmeo), een niet-lmeo controle leerling, andere leerlingen dan de lmeo- of controle-leerling, of de hele klas\*



\*Elk interval van 30 seconde is er gescoord aan welke leerling(en) een leraar een bepaald soort aandacht (leerdoelgericht, ordemaatregel of overig) gaf. Hierbij werd gekeken naar een specifieke leerling met extra ondersteuningsbehoeften (lmeo), een specifieke niet-lmeo controle leerling, andere leerlingen dan deze 2 specifieke leerlingen, of de hele klas. Exclusieve aandacht is wanneer de leraar in dat interval enkel aandacht gaf aan de specifieke (niet-)lmeo leerling, en geen aandacht aan andere leerlingen. 'Lmeo' en 'niet-lmeo' zijn alle intervallen waar de leraar aandacht gaf aan de lmeo of niet-lmeo, ongeacht of deze aandacht exclusief of ook gericht op andere leerlingen was.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023k)



## Sturing

**Leerling met extra ondersteuningsbehoeften vraagt ook buiten de les veel tijd** • Gevraagd naar de tijd die een leraar buiten de les besteedt aan 1 specifieke leerling met extra ondersteuningsbehoeften, geven leraren gemiddeld als antwoord: ruim 80 uur per jaar buiten de les aan incidentele (18,11 uur per jaar) en structurele activiteiten (1,58 uur per week) voor de organisatie van de extra ondersteuning (Inspectie van het Onderwijs, 2023k). De meeste leraren voelen zich voldoende toegerust om de leerling met extra ondersteuningsbehoeften onderwijs te geven. De hoeveelheid administratie en onvoldoende hulp en ondersteuning in de klas ervaren zij vooral als belemmerende factoren. Deze zouden voor verdere stimulering van passend onderwijs moeten worden verminderd.

## 2.3 Sturing op onderwijs

### *Sturing op kennis, kansen en ontwikkeling van leerlingen*

**Onderzoek basisvaardigheden** • Voor het verdiepend onderzoek naar de sturing op de basisvaardigheden in het primair onderwijs zijn medio 2022 gesprekken gevoerd met 44 besturen, de leiding van 49 scholen en leraren van deze 49 scholen. Het verdiepend onderzoek sloot aan op het onderzoek dat in het najaar van 2021 heeft plaatsgevonden. Toen heeft een representatieve groep van 439 schoolleiders en hun 165 besturen in het primair onderwijs een vragenlijst ingevuld over de kwaliteitszorg inzake het onderwijs in de basisvaardigheden. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023i.

**Besturen bieden kaders waarmee scholen zelf hun ambities en doelen bepalen** • Besturen en scholen zeggen de noodzaak te zien om extra aandacht aan taal, rekenen en burgerschap te schenken. In de vragenlijst gaf een ruime meerderheid van scholen aan dat zij in sterke mate stimulans van hun bestuur ervaren om ambitieuze doelen te stellen voor taal en rekenen. Ook gaven zij aan dat hun bestuur kritisch meedenkt en de behaalde resultaten regelmatig met hen bespreekt. De gesprekken met besturen en scholen bevestigen dit positieve beeld. De mate waarin het bestuur invloed uitoefent op de schooldoelen verschilt. De meeste scholen zeggen dat zij zelf hun ambities en doelen bepalen. Scholen stellen het op prijs als het bestuur hierbij kaders en richtlijnen biedt en kritisch met hen reflecteert op hun ambities en doelen. Verder waarderen scholen het dat hun bestuur hen betreft bij het bepalen van het bestuursbeleid voor taal en rekenen, bijvoorbeeld tijdens studiedagen en ontwikkelgroepen (Inspectie van het Onderwijs, 2023i).

**Vooraf doelen op leergebieden die de eindtoets meet** • Bijna alle besturen en scholen in het po gaven in de vragenlijst aan doelen te hebben voor taal en rekenen. Als doel noemen zij in de gesprekken vooral het behalen van de referentieniveaus bij de eindtoets. Beschikbare benchmarks, waarmee de eigen prestaties kunnen worden afgezet tegen die van vergelijkbare scholen, stimuleren besturen en scholen om doelen te stellen boven het minimaal vereiste niveau (de signaleringswaarden van de inspectie). Doelen voor de referentieniveaus op leergebieden die niet door de eindtoetsen worden gemeten – mondelinge taalvaardigheid en schrijven – noemen besturen en scholen niet. In de vragenlijst gaven scholen aan geen zicht te hebben op de beheersing van de referentieniveaus voor deze leergebieden. Net als in het so geeft een aantal scholen in het sbo aan bij het bepalen van hun doelen voor taal en rekenen gebruik te maken van het doelgroepenmodel. Ook zeggen sommige scholen in het sbo te streven naar het fundamenteel niveau 1F voor hun leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2023i).

**Bij burgerschap vooral aandacht voor het aanbod** • Een minderheid van de scholen en besturen in het po gaf in de vragenlijst aan concrete doelen te hebben voor burgerschap. De doelen die zij in de gesprekken noemen zijn algemeen of procesmatig van aard, bijvoorbeeld: ‘alle scholen voldoen aan de wettelijke eisen’, ‘leerlingen opleiden tot wereldburgers’ of ‘in kaart brengen van het aanbod’. Volgens besturen en scholen hebben de nieuwe wettelijke burgerschapseisen gezorgd voor meer urgentiebesef en aandacht voor burgerschap. Besturen zijn vooral bezig hun visie en ambities voor burgerschap te bepalen. Scholen richten zich vooral op het in kaart brengen van hun aanbod, het formuleren van een

## Sturing

visie en/of het ontwikkelen van leerlijnen. Diverse scholen vragen zich af hoe ze de burgerschapscompetenties van hun leerlingen kunnen volgen (Inspectie van het Onderwijs, 2023i).

**Onderzoek vve-beleid** • Jaarlijks vullen vrijwel alle Nederlandse gemeenten een vragenlijst in (respons: 327 gemeenten). Op basis van deze gegevens voert de inspectie een risicoanalyse uit. In 2021 hebben we naar aanleiding van de risicoanalyse in 35 gemeenten een onderzoek uitgevoerd naar het voor- en vroegschoolse educatiebeleid (vve-beleid). Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2022e.

**Wel overleg, niet altijd afspraken** • Doelgericht vve-beleid is een belangrijke impuls in het bestrijden van onderwijsachterstanden. Gemeenten zijn verplicht om daartoe overleg te voeren en afspraken te maken. De meeste gemeenten voerden in 2021 overleg over de doorgaande lijn (91,1%) en toeleiding (88,1%). Iets meer dan driekwart van de gemeenten voerde in 2021 overleg over de doelgroepdefinitie (79,2%) en de resultaten van vroegschoolse educatie (79,2%). Iets meer dan de helft van de gemeenten maakte afspraken over de doelgroepdefinitie (51,4%), de toeleiding (58,4%) en de doorgaande lijn (56,3%). Minder dan de helft van de gemeenten heeft in 2021 afspraken gemaakt over de resultaten van vroegschoolse educatie (Inspectie van het Onderwijs, 2022e). We hebben echter niet gevraagd of de gemeenten die in 2021 geen afspraken maakten, dat in eerdere jaren wél hadden gedaan. In voorgaande jaren bleken gemeenten hierover vaak doorlopende afspraken te hebben.

### Sturing op de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs

**28% van de besturen onvoldoende** • In 2022 zijn 51 van de 179 onderzochte besturen (28%) in het primair onderwijs met een onvoldoende beoordeeld. De overige 128 besturen zijn als voldoende beoordeeld, waarvan 13 met de waardering goed. 79% van de besturen is beoordeeld met minimaal een voldoende op de standaard visie, ambities en doelen. Bij de standaard uitvoering en kwaliteitscultuur is dat 78%. Ten aanzien van de standaard evaluatie, verantwoording en dialoog is dat percentage 86. Opvallend is dat het aantal oordelen met goed bij deze laatste standaard veel lager is dan bij de andere 2 standaarden: 2% is met goed gewaardeerd. Bij visie is dat 11% en bij uitvoering en kwaliteitscultuur 17% (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Mogelijk kunnen besturen een kwaliteitsslag maken door de evaluaties te gebruiken voor het plannen van nieuwe ambities en doelen, en zodoende de kwaliteitscyclus sluitend maken. Daarnaast voldoen de jaarverslagen van besturen geregeld nog niet helemaal aan de wettelijke voorschriften.

**Sturingsstijl heeft invloed op de onderwijskwaliteit** • Besturen hanteren het vaakst een ondersteunende sturingsstijl waarin zij kaders en randvoorwaarden voor het onderwijs creëren. Deze sturingsstijl wordt gevolgd door de begeleidende stijl waarbij besturen scholen actief begeleiden én ondersteunen. Onderzoek wijst uit dat besturen door de inspectie vaker als voldoende worden beoordeeld als ze gebruik maken van de begeleidende sturingsstijl ten opzichte van de ondersteunende sturingsstijl. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn dat een begeleidende sturingsstijl daadwerkelijk vaker voorkomt bij effectieve besturen en/of meer effect heeft op de onderwijskwaliteit, of beter waarneembaar is (Lionaar et al., 2023).

**Professionele kwaliteitscultuur is succesfactor** • Besturen en scholen geven vooral aspecten van professionalisering en kennisdeling aan, als kansen om de basisvaardigheden te bevorderen (Inspectie van het Onderwijs, 2023i). Daarbij bedoelen zij bijvoorbeeld het inrichten van leernetwerken, samenwerking en scholing. Dezelfde onderwerpen noemen zij in gesprekken als succesfactoren die zij ervaren in de sturing op de basisvaardigheden. Ook vinden besturen en scholen dat een duidelijke focus op de basisvaardigheden essentieel is; teveel aandacht voor andere zaken werkt belemmerend en werkdrukverhogend. Scholen ervaren een heldere visie en een duidelijk kader vanuit het bestuur als helpend. Daarnaast zien besturen en scholen cyclisch werken met duidelijke doelen, goede analyses en evaluaties met gebruik van beschikbare data, als succesfactor. Verder noemen zij bottom-up werken om draagvlak en eigen verantwoordelijkheid bij alle betrokkenen te realiseren.

## Sturing

**Sturing op professionalisering belangrijk** • Onderzoek laat zien dat met name de effectieve invulling van de onderwijstijd bepaalt of meer onderwijstijd leidt tot hogere leeropbrengsten. Het CAOP schrijft bijvoorbeeld dat de overall beperkte effecten van meer onderwijstijd duidelijk maken dat de contextfactoren van belang zijn voor het verklaren van het effect van onderwijstijd op de leerprestaties van leerlingen, zoals de kwaliteit van de leraar en de lesmethodiek (CAOP, 2022). Professionalisering van leraren kan de onderwijskwaliteit en leeruitkomsten voor leerlingen en studenten verbeteren (Sims et al., 2021). Echter, veelgenoemde redenen om niet deel te nemen aan professionaliseringsactiviteiten hebben te maken met de grote tijdsinvestering, het passend aanbod en stimulering vanuit de werkgever. Veel aangeboden professionaliseringsactiviteiten zijn bovendien niet bewezen effectief (Sims et al., 2021). Het is van belang dat besturen professionaliseringsbeleid centraal stellen en faciliteren en uitgaan van evidence-based aanpakken (Schenke et al., 2022; Van Geel et al., 2022). Een weldoordacht professionaliseringsbeleid dat aansluit bij de leerbehoeften van de leraar draagt bij aan de kwaliteit en de effectiviteit van de lessen.

**Verantwoording in jaarverslag moet beter** • Bij de beoordeelde besturen in 2022, moet de verantwoording over de wijze waarop het bestuur in de praktijk omgaat met risico's, vaak beter. Ook moeten de raden van toezicht zich beter verantwoorden over de wijze van toezicht op de doelmatige besteding van middelen én meer expliciet zijn over de resultaten die zij met hun toezicht hebben bereikt. Hoewel het geen wettelijke tekortkoming is, kan ook de verantwoording over het effect van de inzet van middelen voor passend onderwijs beter. Daarnaast kunnen besturen hun meerjarenbegroting verbeteren door expliciet middelen te koppelen aan de (strategische) doelen (Inspectie van het Onderwijs, 2023d), waaronder doelen op het gebied van basisvaardigheden.

## Financieel beheer

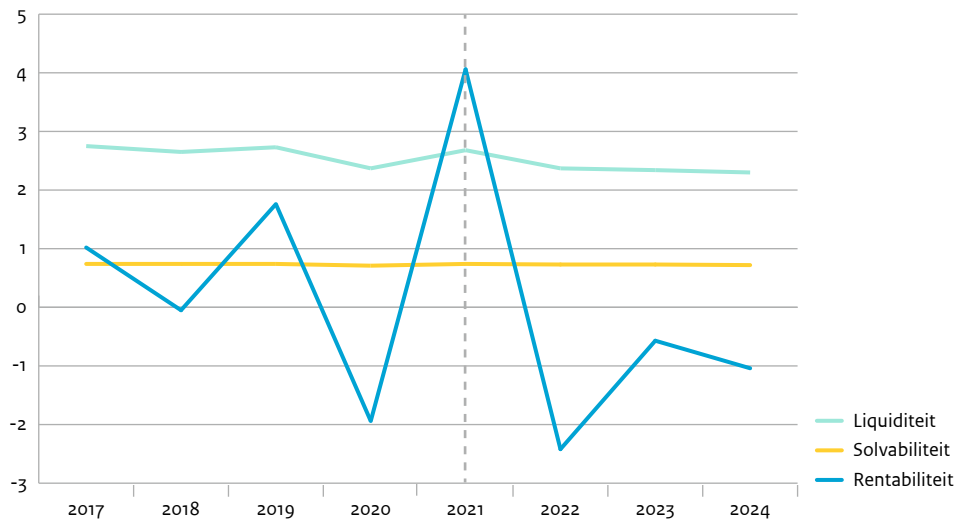
**Meer baten, stijging kosten** • In de periode 2017-2021 zijn de totale baten van het primair onderwijs gestegen van 9,1 miljard euro naar 11,4 miljard euro. De personeelskosten stegen van 7,3 miljard euro in 2017 naar 8,9 miljard euro in 2021. Circa een kwart van de extra personeelslasten is naar extra fte's met een dienstverband gegaan en de overige driekwart naar onder meer hogere salarissen. Daarbij geldt dat ongeveer 70% van het onderwijzend personeel wordt betaald in L10 en de rest vrijwel geheel in L11. De krapte op de arbeidsmarkt is op dit moment niet terug te zien in een hogere inschaling. In het in april 2022 afgesloten onderhandelaarsakkoord voor het primair onderwijs, is afgesproken dat de beloning in het po per 1 januari 2022 gelijk wordt getrokken met die in het vo. Dat betekent dat schaal L10 overgaat naar LB, L11 naar LC, et cetera. Daarmee wijzigt in 2022 de verdeling over de schalen.

**Stabiele financiële parameters in het primair onderwijs** • Het primair onderwijs (basisonderwijs en speciaal basisonderwijs) heeft al jaren een stabiele solvabiliteit (figuur 2.3a). Besturen hebben genoeg geld achter de hand om ook in de toekomst aan hun financiële verplichtingen te voldoen. In 2021 was de verhouding tussen het eigen vermogen (inclusief voorzieningen) en het totaal vermogen op sectorniveau 0,74. De inspectie hanteert hier een signaleringswaarde van 0,3. Liquiditeit geeft aan of het bestuur genoeg geld beschikbaar heeft om uitgaven die op korte termijn gedaan moeten worden te kunnen doen. De liquiditeit is in 2021 licht gestegen naar 2,68, wat ruim voldoende is (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). De signaleringswaarde voor de beoordeling van de liquiditeit hangt af van de baten van het bestuur: hoe hoger de baten van het bestuur, hoe lager de signaleringswaarde (tussen 0,75 en 1,5).



Sturing

**Figuur 2.3a** Ontwikkeling financiële kengetallen in het po in de jaren 2017-2024



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023d)

**Stijging rentabiliteit** • Nadat er in 2020 voor het eerst een negatieve rentabiliteit was van min 1,9%, is deze in 2021 gestegen naar een plus van 4,1%. De belangrijkste reden voor deze stijging is dat in 2021 NP-Onderwijsmiddelen zijn ontvangen, waarvan een deel nog niet is uitgegeven in 2021. Het deel dat niet is uitgegeven is toegevoegd aan het eigen vermogen. Daarnaast speelt mee dat er vacatures zijn, die niet konden worden vervuld. Het geld kon daardoor niet altijd worden besteed zoals gewenst. De gerealiseerde inkomsten, uitgaven en resultaten wijken dan ook af van de begroting. Zo was het begrote resultaat min 110 miljoen euro en kwam het gerealiseerde resultaat uit op een plus van 461 miljoen euro.

# Literatuur

- Adriaens, H., Elshout, M., & Elshout, S. (2022). *Personeelstekorten primair onderwijs. Peildatum 1 oktober 2022*. Centerdata.
- Boer, M., Van Dorsselaer, S., De Looze, M., De Roos, S., Brons, H., Van den Eijnden, R., Monshouwer, K., Huijnk, W., Ter Bogt, T., Vollebergh, W., & Stevens, G. (2022). *HBSC 2021: Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. Universiteit Utrecht.
- CAOP (2020). *Onderwijstijd: meer of minder? Internationaal vergelijkend onderzoek naar de urennorm en onderwijstijd in het primair onderwijs*. CAOP.
- CBS (2022). *Nederland in cijfers. Hoe ver is het fietsen naar school?* Geraadpleegd op 28 maart 2023, van <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2022/hoe-ver-is-het-fietsen-naar-school/>
- Helms-Lorenz, M., Van der Pers, M., Moorer, P., Lugthart, E., Van der Lans, R., & Maulana, R. (2020). *Begeleiding startende leraren. 2014-2019: Eindrapportage*. Geraadpleegd op 28 maart 2023, van [https://www.researchgate.net/publication/339432530\\_BEGELEIDING\\_STARTENDE\\_LERAREN\\_2014-2019\\_Eindrapportage/citation/download](https://www.researchgate.net/publication/339432530_BEGELEIDING_STARTENDE_LERAREN_2014-2019_Eindrapportage/citation/download)
- Haelermans, C., Abbink, H., Baumann, S., Havermans, W., Hendrickx, S., Van Vugt, L., & Van Wetten, S. (2022). *Factsheets leergroei najaar 2022 Technische toelichting*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).
- Inspectie van het Onderwijs (2021a). *Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020. Kinderopvang ten tijde van corona*. Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Peil.Burgerschap. Einde basisonderwijs*. Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Peil.Leesvaardigheid. Einde (speciaal) basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Staat van het Onderwijs 2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022d). *Monitor leskwaliteit po. Technische rapportage*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022e). *Technisch rapport jaarrapportage vve/lea 2021*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs. (2023a). *Peil.Burgerschap. Einde speciaal (basis)onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023b). *Peil.Taal en rekenen. Einde bo, sbo en so 2021/2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023c). *Technisch rapport cohorten en aansluiting arbeidsmarkt. De Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023d). *Technisch rapport financiële kwaliteit. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023e). *Technisch rapport kennis en vaardigheden van beginnende leraren in het funderend onderwijs. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023f). *Technisch rapport monitoring primair onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023g). *Technisch rapport monitoring voortgezet onderwijs. De Staat van het voortgezet onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023h). *Technisch rapport onderwijsaanbod rekenen op referentieniveau 1S/2S in het bo, vo, so en vso. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2023i). *Technisch rapport stelselonderzoek basisvaardigheden*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023j). *Technisch rapport verkennend onderzoek lerarentekort. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2023k). *Tijd voor ondersteuning. Een landelijk beeld van de (ervaring van) tijdsbesteding van leraren binnen en buiten de klas in het basisonderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Leseman, P. & Veen, A. (red.) (2022). *Het pre-COOL cohort tot en met groep 8. Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en vroegschoolse periode*. Kohnstamm Instituut.
- Lionaar, F., De Wolf, I. & Ariës, R.J. (2023). *Een verkenning naar sturingsstijlen en kwaliteitszorg van schoolbesturen in het Nederlandse onderwijs*. Tijdschrift voor Toezicht (artikel in voorbereiding).
- Meeter, M., Haelermans, C., Sincer, I., De Bruijn, A.G.M., Kortekaas-Rijlaarsdam, A.F., & Ehren, M.C.M. (2022). *Inhaal-en ondersteuningsprogramma's om leerachterstanden te remediëren in het PO en VO: Eindrapport*. LEARN! onderzoeksinstituut Vrije Universiteit Amsterdam.
- OCW (2022a). *Nationaal Programma Onderwijs: derde voortgangsrapportage*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2022b). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OECD (2022). *Education at a glance, 2022*. OECD.
- Onderwijsraad (2022). *Taal en rekenen in het vizier*. Onderwijsraad.
- Schenke, W., Stronkhorst, E., Bomhof, M., & De Jong, A. (2022). *Monitor Professionele ontwikkeling schoolleiders en bestuurders VO 2020-2021*. Kohnstamm Instituut.
- Sims, S., Fletcher-Wood, H., O'Mara, A., Cottingham, S., Stansfield, C., Herwegen, J. V., & Anders, J. (2021). *What are the characteristics of effective teacher professional development? A systematic review and meta-analysis*. Education Endowment Foundation.
- Van Geel, M., Rekers-Mombarg, L., Visscher, A., Maslowski, R., Ritzema, L., & Bosker, R. (2022). *Bekendheid, benutting en effectiviteit van professionaliseringsprikkel in het voortgezet onderwijs*. Universiteit Twente/GION.
- Van Schooten, E., Krepel, A., & Van Binsbergen, M.H. (2022). *Tabellenboek Aanbodpeiling Nederlands en Wiskunde pabo*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut. 1086-Tabellenboek-Aanbodpeiling-Nederlands-en-Wiskunde-pabo.pdf (kohnstammstituut.nl)

