

2 Primair Onderwijs

	Hoofdlijnen	65
2.1	De leerling	66
2.2	De school	76
2.3	Het bestuur	80
	Literatuur	87

Primair onderwijs

Kengetallen

Basisonderwijs



Aantal leerlingen

1.370.956

Aantal scholen

6.530

Speciaal basisonderwijs



Aantal leerlingen

35.400

Aantal scholen

271

Oordelen besturen

Kwaliteitszorg

12,9%

onvoldoende

Kwaliteitscultuur

5,2%

onvoldoende

Verantwoording en dialoog

6,0%

onvoldoende

Dit zijn de meest recente oordelen op bestuursniveau.

Aantal besturen

854



Financiële gegevens

Liquiditeit

2,36

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

Solvabiliteit

0,71

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

Rentabiliteit

-1,94

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

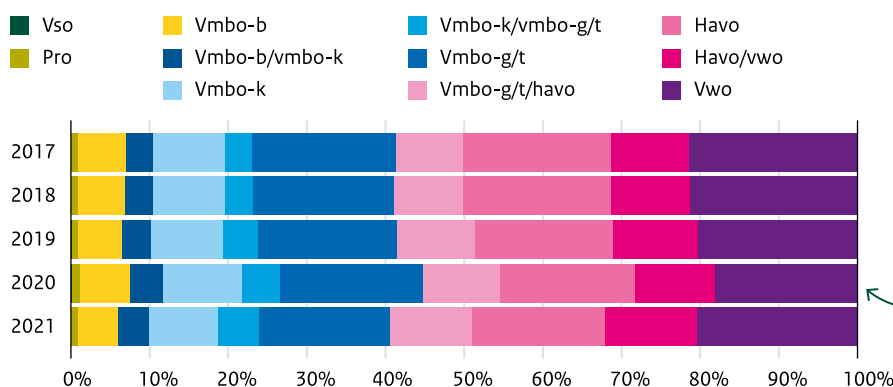
2 besturen onder aangepast financieel toezicht





Schooladviezen

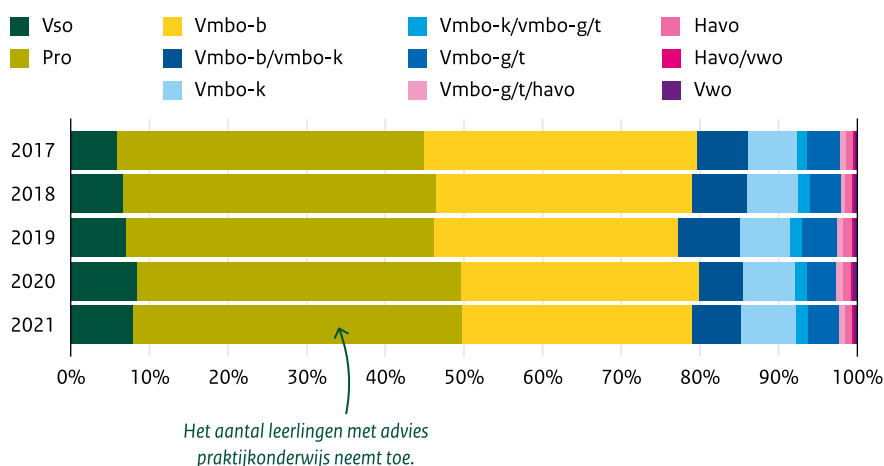
Definitieve schooladviezen in het regulier basisonderwijs



Ondanks de coronacrisis zijn de definitieve schooladviezen in 2021 redelijk vergelijkbaar met de adviezen uit 2019.

Door het ontbreken van de eindtoets in 2020 zijn de initiële adviezen niet bijgesteld.

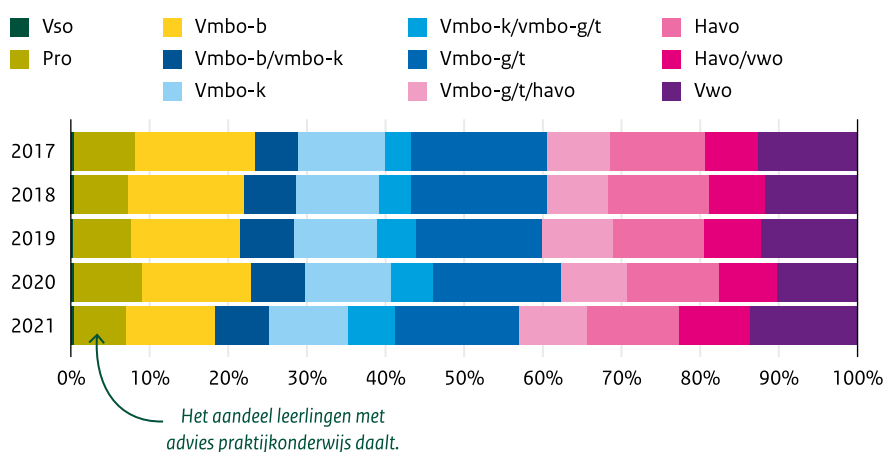
Definitieve schooladviezen in het speciaal basisonderwijs



De meeste leerlingen in het speciaal basisonderwijs krijgen een schooladvies voor praktijkonderwijs of vmbo-b.

Het aantal leerlingen met advies praktijkonderwijs neemt toe.

Definitieve schooladviezen voor nieuwkomers in het basisonderwijs



In 2021 zijn de schooladviezen van nieuwkomers hoger dan in eerdere jaren.

Het aandeel leerlingen met advies praktijkonderwijs daalt.

Het aandeel leerlingen met advies havo/vwo en vwo stijgt.

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



Hoofdlijnen

Ernstige zorgen over continuïteit en kwaliteit • De gevolgen van het leraren- en schoolleiderstekort worden steeds duidelijker merkbaar in de scholen. Meer dan de helft van de scholen wordt er geregeld mee geconfronteerd. Met veel inventiviteit en grote inzet lukt het de meeste scholen om het onderwijs draaiende te houden, maar dat geldt niet voor alle scholen. De coronapandemie en het lerarentekort brengen risico's met zich mee voor de onderwijskwaliteit en verhogen de werkdruk bij scholen en besturen. Dit roept de vraag op hoe nu en in de toekomst de continuïteit en kwaliteit van onderwijs gewaarborgd kan worden.

Ruimte nodig voor oplossingen • Het leraren- en schoolleiderstekort noodzaakt tot anders denken. Bij een deel van de scholen is het tekort aan leraren en schoolleiders een structureel probleem geworden. Besturen en scholen raken de grenzen van de wet of gaan eroverheen bij het zoeken naar oplossingen. Zij slagen er bijvoorbeeld niet meer in om voor elke klas een bevoegde leraar te regelen. Denken in goed geborgde kennis en competenties in plaats van bevoegdheden en het anders organiseren van het onderwijs met meer functiedifferentiatie en specialisten zijn aanpakken die we in het veld tegenkomen om het lerarentekort het hoofd te bieden. Denk aan het beter benutten van de functie-differentiatie, inzetten van onbevoegde vakkrachten onder verantwoordelijkheid van een bevoegde leraar, focus van de leraar op de basisvaardigheden (taal, rekenen, burgerschap). Structurele oplossingen vragen om aanpassingen in wet- en regelgeving voor onderwijs, opvang en (jeugd)zorg.

Waardering voor inspanningen scholen • Leraren, ondersteunend personeel, schoolleiders en besturen spannen zich enorm in om het onderwijs, op school of op afstand, zo goed mogelijk door te laten gaan. We hebben hier veel waardering voor. Tegelijkertijd zien we dat het lerarentekort versterkt door de pandemie langdurig een zware wissel op eenieder trekt.

Aandacht nodig voor kwetsbare leerlingen • Het lerarentekort en de coronapandemie hebben grote gevolgen voor het welbevinden en de ontwikkeling van leerlingen. In deze omstandigheden is het moeilijk de eventueel opgelopen vertragingen in te lopen. Scholen

geven prioriteit aan de sociaal-emotionele ontwikkeling en de basisvaardigheden. Kwetsbare leerlingen zijn, net als vorig jaar, extra hard getroffen. Het is belangrijk dat besturen en scholen er doelgericht aan werken om ook deze leerlingen recht te doen.

Adviseren zonder vooroordelen • De eindtoets vergroot kansen voor bepaalde groepen leerlingen en helpt om onbewuste vooroordelen in de advisering te beperken. Scholen slagen er steeds beter in om leerlingen met hun adviezen kansen te bieden op een passende plek in het vervolgonderwijs. Zij stellen vaker hun schooladvies naar boven bij als het toetsadvies hoger uitvalt. Daarnaast geven ze vaker een meervoudig schooladvies. Het voortgezet onderwijs is aan zet bij het kansrijk plaatsen van leerlingen.

Kansen bieden vanuit breder perspectief • Om recht te doen aan de ontwikkeling van leerlingen in brede zin en aan wat nodig is in de maatschappij, is het de uitdaging om kansen bieden niet te reduceren tot een zo 'hoog' mogelijk schooladvies. Een hoger schooladvies is immers niet altijd een passend schooladvies. Een passend schooladvies zet leerlingen op de beste route naar een zinvolle plek in de samenleving. Dit vraagt om kijken naar de sterke kanten en interesses van leerlingen en om gelijke waardering voor beroepen en schoolsoorten. Leraren en ouders spelen een belangrijke rol in het bevorderen van een gelijke waardering voor beroepen en schoolsoorten/opleidingen.

Inspectie aan zet • Als inspectie hebben we vanuit de wet de taak om de onderwijskwaliteit te waarborgen, te bevorderen en daarvan een landelijk beeld te schetsen. Het ontbreken van betrouwbare gegevens over de referentieniveaus belemmert ons in de uitvoering van deze taak. Wij gaan onze onderzoeken intensiveren om niet afhankelijk te zijn van andere partijen om onze taken uit te voeren.

Maatschappelijke opgaven van het onderwijs • In deze paragraaf beschrijven we de bijdrage van het primair onderwijs aan het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Die zijn:

1. Elke leerling en student verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd.
2. Elke leerling en student kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken.
3. Elke leerling en student draagt bij aan sociale samenhang in de samenleving.
4. Elke leerling en student slaagt in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt.
5. Elke leerling en student krijgt gelijke kansen en een passend aanbod.

2.1 De leerling

Elke leerling verlaat het onderwijs geletterd en gecijferd

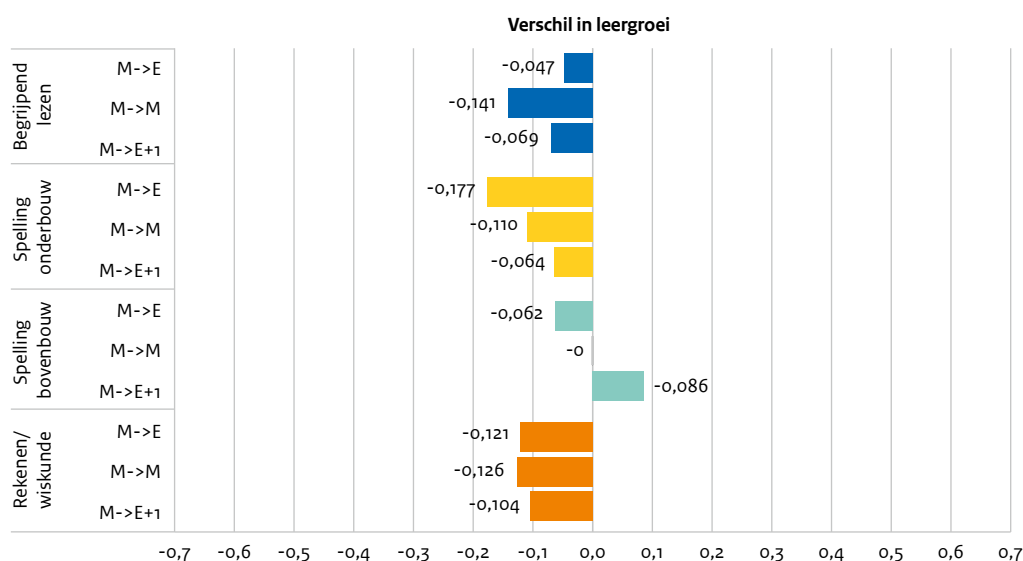
Basisonderwijs

Basisvaardigheden zijn speerpunt • Om goed te kunnen functioneren in hun onderwijsloopbaan en in de Nederlandse samenleving hebben leerlingen en studenten basisvaardigheden nodig op het gebied van Nederlandse taal, rekenen/wiskunde en burgerschap. Eerder schreven we dat het niveau van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs op het gebied van taal en rekenen stagneert of daalt en dat een toenemend aantal leerlingen het onderwijs onvoldoende geletterd en/of gecijferd verlaat. Tevens wijzen we er al geruime tijd op dat ook het burgerschapsonderwijs stagneert (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Dit gebrek aan ontwikkeling is zorgwekkend en heeft een negatieve invloed op de kansen van leerlingen en studenten en op de maatschappij als geheel. Daarom hebben we de basisvaardigheden als speerpunt aangemerkt. Lees meer over onze bevindingen in hoofdstuk 1.

Leergroei rekenen meest vertraagd • De basisvaardigheden zijn gemiddeld genomen nog niet terug op het niveau van voor de coronapandemie. De gegevens uit de Cito-leerlingvolgysteemtoetsen wijzen wel op het inlopen van een deel van de vertraging door de twee schoolsluitingen (van half maart tot en met half mei 2020 en van half december 2020 tot begin februari 2021) (Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs, 2021a), maar de impact van veel lesuitval in het najaar van 2021 en de winter van 2022 is hierin nog niet verwerkt. Halverwege 2021 is (een deel van) de leervertraging voor begrijpend lezen en spelling ingelopen. Maar de leergroei van spelling in de groepen 4 en 5, begrijpend lezen en rekenen/wiskunde is nog steeds vertraagd ten opzichte van de periode voor de coronapandemie. Alleen bij spelling in de groepen 6 en 7 boekten leerlingen meer leergroei dan in de periode voor de schoolsluitingen (figuur 2.1a). Leerlingen laten aan het eind van het schooljaar 2020/2021 bij rekenen gemiddeld de meeste vertraging in (gestandaardiseerde) leergroei zien. De leerlingen in groep 4 en groep 7 hebben de meeste vertraging opgelopen in leergroei sinds het uitbreken van de coronapandemie. Leerlingen uit groep 7 laten in vergelijking met de andere groepen gemiddeld de grootste vertraging in leergroei zien bij zowel rekenen als begrijpen lezen (Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs, 2021a). Voor de coronacrisis bestonden er ook al zorgen over de basisvaardigheden, met name voor rekenen (Inspectie van het Onderwijs, 2020a). Focus op de basisvaardigheden blijft de komende tijd dus noodzakelijk.

Leerlingen en leraren positiever • In het voorjaar van 2021 maakten leerlingen zich weinig zorgen over een negatieve invloed van de coronacrisis op hun leerprestaties. Dit blijkt uit antwoorden op een vragenlijst, afgenomen onder 8.702 leerlingen uit groep 7 en 8 (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Leraren van 196 scholen gaven in gesprekken met de inspectie ook aan dat het meeviel met de leervertraging die leerlingen hadden opgelopen. Meer dan de helft van de scholen zag geen of beperkte risico's voor de ontwikkeling van leerlingen als gevolg van de coronacrisis. Als ze wel risico's zagen, zagen scholen deze met name voor de cognitieve ontwikkeling van de leerlingen in groep 3 tot en met 8 en dan vooral voor technisch lezen (groep 4) en begrijpend lezen. Net als in het voorjaar van 2020 (Inspectie van het Onderwijs, 2020b) zien scholen ook positieve effecten van de coronacrisis. Sommige leerlingen gingen boven verwachting vooruit, mogelijk door een stimulerende en ondersteunende thuissituatie en minder prikkels (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). We weten niet of leerlingen en leraren, na nog een jaar pandemie, nog even optimistisch zijn.

Figuur 2.1a Verschil in leergroei na een half jaar (M>E), één jaar (M>M) en anderhalf jaar (M>E+1)



Bron: Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (2021a)

Kwetsbare leerlingen zwaarder getroffen • Voor leerlingen waarvan de ouders een laag opleidingsniveau hebben of een laag inkomen, voor leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond en voor leerlingen uit een eenoudergezin of een groter gezin is de impact van de coronacrisis het grootst. Zij laten in vergelijking met andere leerlingen gemiddeld genomen veelal de grootste vertraging in leergroei zien (bij begrijpend lezen, rekenen en spelling in groep 4 en 5) of de minste leergroei (bij spelling in groep 6 en 7) (Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs, 2021b). Dit beeld komt ook naar voren in het onderzoek van de inspectie naar de effecten van 16 maanden corona op het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021c): leerlingen op scholen met een hoge schoolweging zijn bang dat zij minder hebben geleerd en denken vaker dat zij de leerstof niet meer kunnen inhalen. Scholen met een hoge schoolweging schatten de risico's voor de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen hoger in dan scholen met een lage schoolweging. Deze scholen zagen daarnaast dat kleuters minder leerden. Net als in 2020 zien we dat voor kwetsbare leerlingen de effecten van de coronacrisis negatiever uitpakken.

Problemen met de eindtoets duren voort • Sinds 2015 is een eindtoetsafname verplicht. Diversiteit in de eindtoetsen en hun normering belemmeren het landelijk zicht op de kwaliteit van de leerresultaten. Pogingen om in ieder geval de scores op de eindtoetsen te kunnen vergelijken, wat betreft het behalen van de referentieniveaus, zijn tot nu toe niet gelukt. Dit betekent dat wij het jaarlijks zicht op wat leerlingen aan het einde van de basisschool kunnen (lezen, taalverzorging en rekenen) verliezen. Dit is ernstig. Uit eerdere peilingsgegevens blijkt dat de ambitie voor de streefniveaus – minimaal 65 procent van de leerlingen behaalt niveau 2F/1S – alleen voor lezen wordt bereikt. Bij rekenen en de andere taaldomeinen ligt het niveau daar onder (taalverzorging), ver onder (rekenen, mondelinge taal) tot heel ver onder (schrijfvaardigheid) (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). De coronacrisis zorgt voor verdere achterstanden. Het niveau van de basisvaardigheden stond en staat onder druk.

Speciaal basisonderwijs

Meeste leerlingen speciaal basisonderwijs nemen deel aan eindtoets • Een groot deel van de leerlingen in de eindgroep van het speciaal basisonderwijs (77 procent) heeft deelgenomen aan de eindtoets basisonderwijs. Dit aandeel is hoger dan verwacht. Een derde van de leerlingen uit de eindgroep 2020/2021 had een IQ lager dan 75 (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Deze leerlingen hoeven formeel de eindtoets niet te maken. Een deel van de scholen in het speciaal basisonderwijs kiest er blijkbaar voor om alle leerlingen de eindtoets te laten maken en geen uitzonderingen te creëren. In 2020 was de eindtoets basisonderwijs voor de eerste keer verplicht in het speciaal basisonderwijs, maar vanwege corona heeft pas in 2021 de eerste verplichte afname plaatsgevonden.

Door verschil in normering tussen de verschillende toetsen kunnen wij, net als in het basisonderwijs, niet rapporteren over het aandeel leerlingen dat de referentieniveaus behaalt. Vanuit data uit het leerlingvolgsysteem (versie Cito 3.0) weten we dat de leerlingen halverwege de eindgroep voor begrijpend lezen gemiddeld op een niveau tussen medio en eind groep 5 zitten en op het niveau van halverwege groep 5 voor rekenen/wiskunde (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Dit is lager dan in voorgaande jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Veel scholen in het speciaal basisonderwijs zijn overgestapt naar een nieuwe versie leerlingvolgsysteemtoetsen. Dit kan van invloed zijn op de behaalde resultaten, maar ook de invloed van de coronacrisis kan hierbij een rol spelen.

Nieuwkomers

Taalontwikkeling nieuwkomers bemoeilijkt door scholensluiting • Tijdens de eerste lockdown hebben leerlingen van asielzoekersscholen en van nieuwkomersvoorzieningen veel onderwijs gemist en flinke vertraging opgelopen. De omstandigheden in de asielzoekerscentra (azc's) waren onvoldoende geschikt om goed afstandsonderwijs te organiseren, meldden scholen. Zo waren er te weinig apparaten beschikbaar voor leerlingen en was de internetverbinding vaak niet op orde (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Tijdens de tweede lockdown hebben leerlingen volgens de scholen minder achterstand opgelopen. De scholen en azc's waren beter voorbereid en leerlingen kregen meer onlinelessen. Ondanks dat zien de scholen de impact op het sociaal welbevinden van de leerlingen en maken zij zich zorgen over de taalontwikkeling van vooral de leerlingen die het Nederlands nog heel beperkt beheersen. Door minder contact met Nederlandssprekende kinderen en volwassenen hoorden de kinderen minder goede voorbeelden van de Nederlandse taal en werden zij zelf minder uitgedaagd om te oefenen met spreken. Scholen zien dat leerlingen hierdoor minder vooruitgang geboekt hebben dan normaal. Zij verwachten dat er meer leerlingen verlenging krijgen in de taalklas, omdat zij nog niet naar het reguliere onderwijs kunnen doorstromen vanwege onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal.

Elke leerling kent zichzelf en heeft geleerd zelfstandig keuzes te maken

Zicht op persoonsvorming ontbreekt • Persoonsvorming kent geen wettelijke eisen en maakt daarom geen expliciet onderdeel uit van het onderzoekskader van de Inspectie van het Onderwijs. Er ontbreekt een systematisch overzicht van wat er op dit vlak gebeurt op scholen en instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Dit komt deels door het ontbreken van wettelijke eisen, maar ook omdat persoonsvorming op veel verschillende manieren wordt geïnterpreteerd: denk bijvoorbeeld aan het ontwikkelen van de eigen identiteit, de eigen talenten, het opdoen van een breed wereldbeeld, en kritisch leren denken. Persoonsvorming schuurt hiermee dicht aan tegen burgerschap. We scharen de sociaal-emotionele ontwikkeling, het welbevinden en de motivatie om te leren hier onder persoonsvorming en rapporteren over de gevolgen van de coronapandemie op deze aspecten.

Leerlingen voelden zich prettig op school • Voor de coronacrisis voelden leerlingen zich veilig en prettig op school. Aan het eind van het schooljaar 2020/2021, in juni 2021, was dat nog steeds het geval. Het fysieke gemis van leraren en klasgenoten tijdens de periodes van afstandsonderwijs lijkt geen langdurige negatieve invloed te hebben gehad op hoe leerlingen zich voelden. Leerlingen gaven aan dat er weinig werd gepest, gediscrimineerd of buitengesloten. Meisjes in het algemeen en leerlingen op scholen met een hoge schoolweging maakten zich wel wat meer zorgen over de coronacrisis (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Leerlingen in scholen met een hogere schoolweging rapporteren vaker een lager welbevinden, terwijl leerlingen in scholen met lagere schoolwegingen juist vaker een hoger welbevinden rapporteren (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

Divers beeld over de sociaal-emotionele ontwikkeling • Ruim 70 procent van de scholen heeft de gevolgen van de coronacrisis in beeld voor de sociaal-emotionele ontwikkeling en het welbevinden van de leerlingen in groep 1 tot en met 8. Bijna de helft van de scholen (ongeveer 45 procent) maakt zich geen zorgen over de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. Ruim de helft van de scholen maakt zich hier wel zorgen over. Zij rapporteren de meeste zorgen over de groepen 1, 2 en 7 (meer dan 25 procent) en de minste zorgen over groep 3 (18 procent). Scholen met een hoge schoolweging

schatten de risico's voor de sociaal-emotionele ontwikkeling hoger in dan scholen met een lage schoolweging (Inspectie van het onderwijs, 2021c).

Veel interventies gericht op welbevinden leerlingen • Van alle scholen besteedde 62 procent in het aanbod extra aandacht aan het welbevinden en de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen (Inspectie van het onderwijs, 2021c). Ook in het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) valt op dat veel van de interventies die scholen inzetten, gericht zijn op het welbevinden van leerlingen. Met deze interventies bereiken scholen relatief veel leerlingen (OCW, 2021).

Elke leerling draagt bij aan de sociale samenhang in de samenleving

In 'Peil.Burgerschap einde basisonderwijs', het peilingsonderzoek naar het burgerschapsonderwijs en de burgerschapscompetenties van leerlingen in groep 8 van het basisonderwijs, zijn burgerschapscompetenties gemeten en is nagegaan op welke manier scholen werken aan het doelgericht en effectief bevorderen van deze competenties. Ook is nagegaan welke kenmerken van het burgerschapsonderwijs samenhangen met de burgerschapscompetenties van leerlingen. Het onderzoek is uitgevoerd in schooljaar 2019/2020 en schetst een beeld van de stand van zaken voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetswijziging per 1 augustus 2021. Net als voor de andere basisvaardigheden moeten scholen een doelgericht en samenhangend aanbod voor burgerschap realiseren en de resultaten hiervan inzichtelijk kunnen maken (zie ook www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/burgerschap/wettelijke-opdracht).

Scholen hebben geen of beperkt zicht op burgerschap • Scholen in het primair onderwijs hebben weinig zicht op de burgerschapscompetenties van leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2020). Drie vijfde van de leerkrachten geeft aan de leerresultaten voor burgerschap niet bij te houden. De leraren die de leerresultaten wel bijhouden, hebben met name zicht op vaardigheden (bijvoorbeeld sociale vaardigheden en samenwerken), houdingen (bijvoorbeeld verantwoordelijkheidsgevoel en rekening houden met anderen) en intrapersonlijke aspecten (zelfvertrouwen en zelfcontrole) (Inspectie van het onderwijs, 2022a). Het beperkte zicht op de uitkomsten van burgerschapsonderwijs kwam ook nadrukkelijk naar voren in het onderzoek naar de gevolgen van de coronacrisis (Inspectie van het Onderwijs, 2021c): meer dan de helft van de scholen heeft hier geen of beperkt zicht op. Uit de gesprekken met schoolleiders bleek dat de meeste scholen de sociale en maatschappelijke competenties niet systematisch volgen. Onder de wettelijke eisen van voor augustus 2021 wordt dit wel van scholen verwacht.

Burgerschapskennis licht gedaald • Een vergelijking van de resultaten van het onderzoek naar burgerschapskennis in 2009 (Wagenaar et al., 2011) en het huidige peilingsonderzoek laat een lichte daling zien van de burgerschapskennis. In 2009 werd op basis van de behaalde resultaten door experts geconcludeerd dat de burgerschapskennis van de leerlingen nog ver onder het gewenste resultaat lag. Een verdere daling van de burgerschapskennis in 2020 kan dus worden geïnterpreteerd als een vergroting van de afstand tussen het gewenste en gerealiseerde onderwijsresultaat. Opvallend is dat het niveau van burgerschapskennis tussen leerlingen aanzienlijk verschilt (een beheersing van tussen de 7 en 98 procent van alle kennisopgaven). Wel beheersen 4 op de 5 leerlingen tussen de 54 en 86 procent van alle kennisopgaven. Opgaven over maatschappelijk verantwoord handelen worden door de meeste leerlingen beheerst. Het moeilijkst zijn de opgaven die vereisen dat leerlingen relaties leggen tussen de manier waarop sociale en politieke processen werken en de toepassing daarvan. De mate waarin leerlingen hun burgerschapskennis kunnen toepassen, hangt nauw samen met de burgerschapskennis zelf. Ook zien we dat hoe hoger het schooladvies is, des te hoger de burgerschapskennis is en de vaardigheid in het toepassen ervan. Meisjes zijn iets beter in het toepassen van burgerschapskennis dan jongens (Inspectie van het onderwijs, 2022a).

Matig tot redelijk vertrouwen in eigen burgerschapsvaardigheid • Meer dan driekwart van de leerlingen heeft een matig tot redelijk vertrouwen in de eigen burgerschapsvaardigheid en een gematigd positieve houding ten aanzien van burgerschap. Over het algemeen schatten leerlingen hun

eigen vaardigheid met betrekking tot het omgaan met conflicten en het maatschappelijk verantwoord handelen redelijk hoog in. Binnen het domein 'omgaan met verschillen' zien we een grote variatie in de wijze waarop leerlingen hun eigen vaardigheid inschatten. De burgerschapshouding is vooral positief ten aanzien van het samenwerken in een groep, het omgaan met verschillen, het vertrouwen in instituties en aspecten van goed burgerschap (bijvoorbeeld het geven van steun aan mensen die het slechter hebben dan jij zelf). Hun houdingen ten aanzien van het actief bijdragen aan de democratische besluitvorming op kleine en grote schaal zijn aanmerkelijk minder positief.

Versterking nodig van burgerschapsonderwijs • Burgerschapsonderwijs zou volgens ongeveer twee derde van de schoolleiders en leerkrachten op hun school verder ontwikkeld moeten worden. Op ongeveer de helft van de scholen formuleren leerkrachten geen concrete leerdoelen voor burgerschapsvorming, wordt de burgerschapsonderwijs ontwikkeling van leerlingen niet systematisch gevolgd en vindt er geen periodieke bijstelling van het burgerschapsonderwijs plaats op basis van ervaringen en resultaten (Inspectie van het onderwijs, 2022a).

Weinig zicht, weinig zorgen, weinig actie? • Het beperkte zicht van scholen op de sociale en maatschappelijke competenties bij burgerschap zorgt er mogelijk voor dat zij zich weinig zorgen maken over de ontwikkeling van de leerlingen op dit terrein: wat niet weet, wat niet deert. Meer dan de helft van de scholen ziet geen of in beperkte mate risico's voor de ontwikkeling van leerlingen op dit gebied en 22 procent van de scholen weet niet of er risico's voor de ontwikkeling van de leerlingen zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Er zijn weinig indicaties dat scholen onder invloed van de coronapandemie anders zijn gaan denken over de maatschappelijke opdracht van het onderwijs en de bevordering van burgerschap door scholen. De focus ligt ten tijde van de coronapandemie vooral op het draaiende houden van de school en het wegwerken van eventuele vertragingen. Daarin speelt burgerschapsvorming een kleine rol. Plannen voor een andere invulling van het burgerschapsonderwijs zijn er wel, maar van het (structureel) vormgeven hiervan is nog geen sprake (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). De aangescherpte wet voor burgerschapsonderwijs moet bijdragen aan het versterken van de urgentie. Voor besturen en scholen betekent dit samen aan de slag gaan met de visie, het stellen van concrete doelen en het maken of kiezen van instrumenten om na te gaan of de doelen bereikt worden. Dit vraagt, net als voor elke verandering, om een gedegen implementatietraject.

Elke leerling slaagt in het vervolgonderwijs

Basisonderwijs

Invloed corona op doorstroombeleid • Een grote meerderheid van 196 bevroegde scholen (83 procent) geeft aan ondanks de invloed van de coronacrisis op de leerresultaten geen aanpassingen te hebben gemaakt in het beleid dat zij hanteren voor het bevorderen van leerlingen naar de volgende groep (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Vanaf 2011 daalde het aandeel leerlingen dat bleef zitten. Sinds 2020 lijkt deze trend echter, mogelijk door de coronacrisis, te veranderen. In 2020 daalde het aandeel leerlingen in groep 8 dat tijdens de basisschoolperiode vertraagde niet langer. Ook in 2021 is dit aandeel 13 procent. In 2011 had 18 procent van de leerlingen in groep 8 vertraging opgelopen gedurende de basisschoolperiode. Voor versnelling is de trend anders. In 2011 versnelde 5,4 procent van de leerlingen. In 2021 was dit met 12,5 procent meer dan verdubbeld. Sinds 2011 slaan leerlingen in groep 8 steeds vaker een klas over tijdens de basisschoolperiode. Deze stijgende trend stagneerde even in 2020, maar lijkt nu weer door te zetten.

Kansrijk adviseren • De meeste scholen zeggen hun adviezen te bepalen op basis van een optimistische inschatting van wat leerlingen kunnen bereiken. Een derde van de scholen (steekproef bestaand uit ruim 200 scholen) geeft aan dat in 2021 nog sterker te hebben gedaan dan anders (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). Dit heeft er mogelijk toe geleid dat ondanks de coronacrisis de definitieve schooladviezen in 2021 redelijk vergelijkbaar zijn met de adviezen uit 2019. Het percentage leerlingen met een definitief schooladvies vmbo-basis tot en met vmbo-k/gt ligt in 2021, net als in 2019, rond de 23 procent (ongeveer driekwart betreft dus een vmbo-gt-advies en hoger). In 2020 werden door het wegvallen van de eindtoets de initiële schooladviezen niet heroverwogen en vielen de definitieve schooladviezen lager uit. Bijna 35 procent van de leerlingen in groep 8 (schooljaar

2020/2021) voelt zich kansrijk geadviseerd. Zij denken dat hun schooladvies hoger is uitgevallen door de coronacrisis. Ruim een kwart van de leerlingen in groep 7 vreest juist dat hun schooladvies door de coronacrisis lager zal uitvallen (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Gekoppeld aan de grotere vertraging in leergroei in groep 7 (Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs, 2021a) is dit laatste een reële verwachting. Dit vraagt om een gerichte aanpak van scholen om vertraging in te lopen.

Meer meervoudige adviezen • Het aandeel meervoudige schooladviezen is gestegen van 25,1 procent in 2017 tot 31,5 procent in 2021. Dit kan positief zijn omdat scholen bij twijfel of onzekerheid over wat passend is, door een meervoudig schooladvies zo leerlingen kansen kunnen bieden op een hoger instroomniveau in het voortgezet onderwijs. Een meervoudig advies heeft echter pas effect als het ook tot een hogere plaatsing in het voortgezet onderwijs leidt. Een plaatsingsadvies (welke type brugklas is passend) naast een schooladvies kan behulpzaam zijn bij het kansrijk plaatsen van een leerling in het voortgezet onderwijs. Van de leerlingen die in 2017 een meervoudig schooladvies kregen, zat 43,5 procent in het derde leerjaar voortgezet onderwijs (schooljaar 2020/2021) op het hoogst geadviseerde niveau en 2,2 procent op een nog hoger niveau (48,9 procent op laagste adviesniveau, 5,4 procent afstroom).

Bijna 50 procent bijstelling na hoger toetsadvies • Het aandeel bijstellingen van het schooladvies is flink toegenomen. In schooljaar 2020/2021 lag bij 11,8 procent van de leerlingen het toetsadvies een heel niveau of meer boven het schooladvies. Bij bijna de helft (46,6 procent) van deze leerlingen werd het definitieve schooladvies naar boven bijgesteld. In schooljaar 2018/2019 was bij 13,5 procent van de leerlingen het toetsadvies een heel niveau of meer boven het schooladvies en werd bij 40,5 procent van deze leerlingen het schooladvies bijgesteld. Hoewel basisscholen ook de schooladviezen moeten heroverwegen als het toetsadvies een half niveau hoger ligt, kan een basisschool voor deze leerlingen goed beredeneren dat het schooladvies in lijn is met het meervoudige toetsadvies (Inspectie van het Onderwijs, 2021b).

Vaakst bijstelling voor kwetsbare leerlingen • Voor leerlingen van scholen met een hoge schoolweging, leerlingen met een migratieachtergrond en meisjes lijkt het initiële schooladvies regelmatig te voorzichtig te zijn geweest. Na de eindtoets vinden voor deze leerlingen wel de meeste bijstellingen plaats. Vanuit schoolweging, migratieachtergrond en geslacht bekeken, zien we dat de leerlingen die naar verhouding het vaakst in aanmerking komen voor herziening van hun schooladvies ook het vaakst bijstellingen krijgen. Dit is positief voor de schoolloopbanen van deze leerlingen.

Complete beeld leerling leidend bij niet bijstellen schooladvies • Als scholen hun schooladvies niet bijstellen na een hoger toetsadvies, vinden zij vaak dat hun schooladvies beter past bij het 'complete beeld' dat zij hebben van een leerling (Inspectie van het Onderwijs, 2021b). 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. De combinatie van cognitieve gegevens over de jaren heen, 'zachte' leerlingkenmerken (zoals werkhouding, motivatie, zelfvertrouwen) en/of de thuissituatie maakt dat scholen inschatten dat hun initiële schooladvies beter past bij het kind. Daarnaast geven scholen als reden dat zij het schooladvies niet omhoog bijstellen omdat ouders dit niet nodig of wenselijk vinden. Dit laatste is jammer: het schooladvies is het advies waarin de school aangeeft wat zij het best passende advies vinden. Ouders kunnen daar vervolgens hun eigen keuze bij maken.

Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften

Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hebben meer tijd nodig • De schoolloopbanen van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften verlopen minder gunstig dan die van leerlingen zonder deze extra ondersteuningsbehoeften. Deze verschillen roepen de vraag op of ze te verwachten waren vanwege de extra ondersteuningsbehoeften van leerlingen, of dat het stelsel er onvoldoende in slaagt barrières weg te nemen. We hebben vanwege de onvolledige registratie van ontwikkelingsperspectieven de schoolloopbanen van groepen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften onderzocht aan de hand van informatie over voorgeschreven medicatie voor internaliserende en externaliserende problematiek, het ontvangen van jeugdhulp en leerlingen met een jeugdbe-

schermingsmaatregel, in de periode van 2013 tot en met 2020 (zie hoofdstuk 1). Leerlingen zonder zorgbehoeften maar wel met ondersteuningsbehoeften ontbreken bij deze benadering. Een aanzienlijk deel van de leerlingen die in groep 3 medicatie voor externaliserend gedrag kreeg voorgeschreven of jeugdhulp ontving, is in de 5 jaren daarna blijven zitten: respectievelijk 37 procent en 30 procent tegenover ongeveer 15 procent zonder die extra ondersteuningsbehoefte. Van de leerlingen met leerlinggebonden financiering deed 24 procent een leerjaar over. Gemiddeld genomen leidt een leerjaar overdoen niet tot duurzame leerwinst (Van Vuren & Van der Wiel, 2015). De vraag is of dit ook geldt voor deze specifieke groep leerlingen of dat zij juist gebaat zijn met extra onderwijstijd.

Meer uitstroom naar speciaal (basis)onderwijs • De verschillen in uitstroom naar het speciaal (basis) onderwijs tussen leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften zijn groot: 38 procent van de leerlingen met leerlinggebonden financiering in 2013, 34 procent van de leerlingen met medicatie voor externaliserende problematiek, 22 procent van de leerlingen met jeugdhulp en 20 procent van de leerlingen met jeugdbescherming tegenover steeds rond de 4 procent van de leerlingen zonder deze vormen van extra ondersteuning. Zowel de uitstroom naar het speciaal basisonderwijs als het speciaal onderwijs is bij alle groepen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hoger. Een jaar na het begin van de coronapandemie (2021) is het verschil in uitstroom naar s(b)o tussen leerlingen met en zonder extra ondersteuningsbehoeften wat afgenomen.

Advies niet vaker herzien na hoger toetsadvies • Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften hebben vaker een hoger toetsadvies dan het leerkrachtadvies, bijvoorbeeld een verschil van 4 procentpunt tussen de leerlingen met medicatie voor externaliserende problematiek (38 procent) en zonder (34 procent). Er is echter geen verschil in het percentage leerlingen waarvan het basisschooladvies wordt herzien. Voor alle groepen leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften geldt dat het toetsadvies vaker hoger is, maar het advies niet vaker wordt herzien. Dit kan betekenen dat leraren leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften onderschatten, maar het kan ook betekenen dat leraren bewust voorzichtig adviseren, bijvoorbeeld omdat zij verwachten dat dit beter is voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van deze leerlingen.

Speciaal basisonderwijs

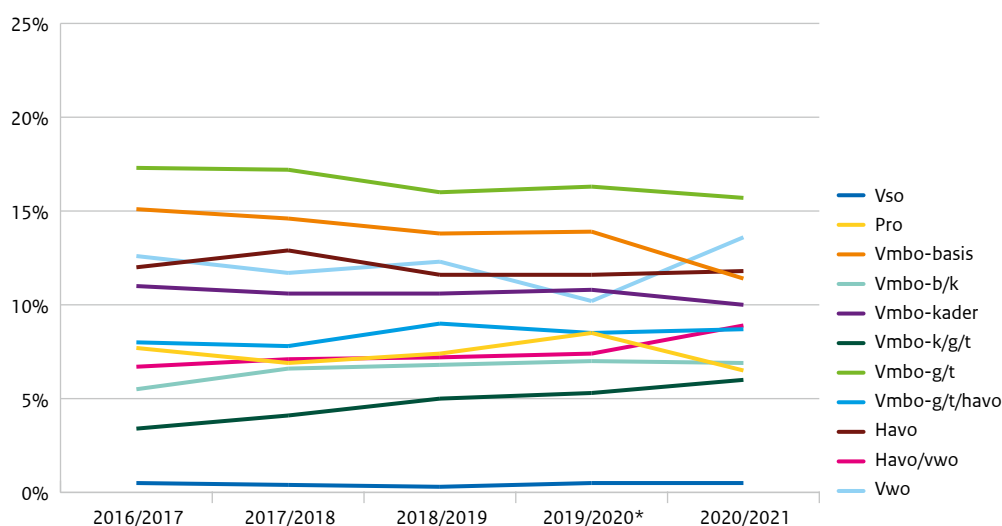
Trends zetten door in speciaal basisonderwijs • In het speciaal basisonderwijs zetten de trends van de afgelopen 5 jaar zich voort. De grootste groep leerlingen krijgt een schooladvies voor praktijkonderwijs en vmbo-basis (71 procent). Deze groep wordt wel wat kleiner doordat het aandeel leerlingen met een vmbo-basis-advies tussen 2017 en 2021 daalde van 34,8 naar 29,2 procent. Het aandeel adviezen voor praktijkonderwijs is in die periode wel toegenomen, van 39 procent in 2017 naar 41,8 procent in 2021. Voor de overige leerlingen is het advies zeer uiteenlopend. Het aandeel leerlingen waarvan de school inschat dat voortgezet speciaal onderwijs het meest passend is en het aandeel leerlingen met een definitief advies vmbo-kader tot en met vwo stijgen licht.

Vergelijkbaar beeld toets- en schooladvies • Het initiële schooladvies en het toetsadvies liggen in het speciaal basisonderwijs dicht bij elkaar. In schooljaar 2020/2021 lag slechts bij 4 procent van de leerlingen die de eindtoets maakten het toetsadvies minstens een heel niveau boven het schooladvies. Bij ruim een kwart (26,1 procent, 57 leerlingen) van deze leerlingen werd het definitieve schooladvies naar boven bijgesteld. In het basisonderwijs gebeurt dat bij ongeveer de helft van de leerlingen met een toetsadvies dat een heel niveau hoger ligt. Scholen in het speciaal basisonderwijs hanteren veelal vroeg in het schooljaar een eindonderzoek in de eindgroepen waarbij de capaciteiten, de leerontwikkeling en de sociaal-emotionele ontwikkeling van alle schoolverlaters in beeld gebracht worden. Dit vormt, samen met de kennis over de leerlingen en hun voorgaande ontwikkeling, de basis voor het schooladvies. De eindtoets basisonderwijs, die niet voor alle leerlingen verplicht is, lijkt hier nog maar een beperkte rol in te hebben.

Nieuwkomers

Kansrijkere advisering bij nieuwkomers • De definitieve adviezen voor nieuwkomers in het basis- en speciaal basisonderwijs tezamen vertonen vanaf 2017 een opwaartse trend. De veranderingen in advisering voor praktijkonderwijs, vmbo-basis, havo/vwo en vwo zijn opvallend groot tussen 2019 en 2021 (figuur 2.1b). In 2020 ontbrak de eindtoets basisonderwijs en werden adviezen niet bijgesteld. Dit kan de 'dip' in advisering in 2020 verklaren en de stijging in 2021. Voor steeds minder nieuwkomers wordt een plaats in het praktijkonderwijs of vmbo-basis als meest passend gezien (2017: 22,8 procent, 2021: 17,9 procent) terwijl het aandeel nieuwkomers met een havo- tot en met vwo-advies stijgt (2017: 31,3 procent, 2021: 34,3 procent). In 2019 stelden leraren bij 29,3 procent van de nieuwkomers waarbij het toetsadvies minimaal een half niveau hoger was dan het schooladvies, het schooladvies naar boven bij. In 2021 was dit 37,3 procent en werd dus kansrijker geadviseerd. Ook de toename van meervoudige schooladviezen, van 23,7 procent in 2017 naar 30,5 procent in 2021, kan nieuwkomers meer kansen bieden op een passende plek in het voortgezet onderwijs, aansluitend bij hun capaciteiten.

Figuur 2.1b Definitieve schooladviezen voor nieuwkomers in het primair onderwijs in de jaren 2016/2017–2020/2021 (in percentages, n 2021 = 7.554)



*in schooljaar 2019/2020 was het initiële advies gelijk aan het definitieve advies

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022f)

Hindernissen in schoolloopbanen nieuwkomers • Veel nieuwkomers hebben te maken met breuken in de schoolloopbaan die het leren en ontwikkelen negatief kunnen beïnvloeden. Een latere start in de basisschoolperiode en veelvuldige schoolwisselingen bemoeilijken de schoolloopbaan van nieuwkomers. Uit cohortonderzoek blijkt dat 51 procent van de nieuwkomers die tussen 2010 en 2020 een inschrijving in leerjaar 8 hadden, 8 jaar of ouder waren bij de start in het Nederlandse onderwijs. Bij nieuwkomers die vanwege asiel naar Nederland komen, ligt dit aandeel hoger (60 procent) dan bij kinderen van arbeidsmigranten (41 procent). Verder wisselde ruim de helft van de nieuwkomers minimaal één keer van school. Bij niet-nieuwkomers betreft dat bijna een kwart van de leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022e).

Vertraging en inlopen van vertraging • Aangekomen in groep 8 heeft ruim de helft van de nieuwkomers vertraging opgelopen op de basisschool. Voor niet-nieuwkomers ligt dat percentage veel lager: 8 procent. Ook na correctie voor achtergrondkenmerken als leerlinggewicht en geslacht blijven de verschillen tussen deze 2 groepen groot. Nieuwkomers die voor hun vierde jaar naar Nederland zijn gekomen, vertragen zoals verwacht het minst vaak (13 procent), nieuwkomers die bij aankomst 9 jaar oud zijn het vaakst (69 procent). Vertraging is niet hetzelfde als blijven zitten. Vaak worden nieuwkomers niet geplaatst in het leerjaar waar zij volgens hun leeftijd horen, maar een leerjaar lager.

Ook begint een kwart van de nieuwkomers op een specifieke nieuwkomersvoorziening of azc-school (type 1 of 2). Dit betekent vaak een (extra) jaar leertijd waarin het accent ligt op het leren van de Nederlandse taal en het leggen van een basis van cognitieve en sociaal-emotionele vaardigheden.

Meer bijstellingen, meer opstroom • In het onderwijs kunnen we nieuwkomers kansen bieden door bijstelling van het schooladvies en opstroommogelijkheden in het voortgezet onderwijs. Leraren herzien het schooladvies van nieuwkomers vaker dan bij niet-nieuwkomers als het toetsadvies hoger uitvalt. De mogelijkheden van nieuwkomers zijn wellicht lastiger in te schatten, waardoor de toetsuitslag meer gewicht krijgt bij het geven van het definitieve schooladvies. Aan het einde van de basisschool krijgen nieuwkomers gemiddeld een wat lager school- en toetsadvies dan niet-nieuwkomers. Dit verschil verdwijnt wanneer rekening wordt gehouden met achtergrondkenmerken. De definitieve adviezen liggen gemiddeld ongeveer een half niveau lager voor nieuwkomers (vmbo-gt) dan voor niet-nieuwkomers (vmbo-gt/havo). Wanneer rekening wordt gehouden met verschil in leerlinggewicht is dit verschil nog kleiner: minder dan een half niveau. In het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs zijn nieuwkomers minder vaak afgestroomd, maar vooral vaker opgestroomd dan niet-nieuwkomers.

Elke leerling krijgt een passend aanbod en gelijke kansen

Participatie

Verdere daling aantal leerlingen in (speciaal) basisonderwijs, stijging aantal nieuwkomers • Het totale aantal leerlingen op de basisschool is sinds 2016 gedaald van 1.428.145 naar 1.370.956 in 2021. Dit wordt deels veroorzaakt door een dalende instroom (Van Aarsen et al., 2020). Tussen 2016 en 2021 daalde de instroom van 187.623 naar 178.860 leerlingen. Het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs vertoont voor deze periode een wat ander beeld. Na enkele jaren van stijging loopt vanaf 2019 het aantal leerlingen echter weer geleidelijk terug. Het aandeel leerlingen in de basisschoolleeftijd dat naar het speciaal basisonderwijs gaat, loopt op van 2,3 procent in 2016 naar 2,5 procent in 2019 en blijft daarna stabiel. Het aantal nieuwkomers (westers en niet-westers) in het (speciaal) basisonderwijs dat korter dan 4 jaar in Nederland is, stijgt vanaf 2016 en bedraagt in 2021 71.113. Dit is 5,1 procent van de leerlingen in het primair onderwijs.

(Terug)plaatsingen naar regulier onderwijs stabiel maar beperkt • In 2022 treedt artikel 8, lid 6 (Wet op het primair onderwijs, WPO) in werking waarin aangegeven wordt dat het onderwijs in het speciaal basisonderwijs erop gericht moet zijn om, waar mogelijk, leerlingen (terug) te plaatsen in basisscholen of naar scholen voor voortgezet onderwijs te laten uitstromen. Het aandeel (terug)plaatsingen vanuit het speciaal basisonderwijs naar het basisonderwijs is sinds het schooljaar 2016/2017 redelijk stabiel (rond 1,0 procent). Dit geldt ook voor de terugplaatsing vanuit het speciaal onderwijs naar het basisonderwijs (rond 2,3 procent). Het percentage terugplaatsingen blijft daarmee zeer beperkt.

Onderwijs aan nieuwkomers

Het onderwijs aan nieuwkomers vindt niet alleen plaats op azc-scholen (type 1) en aparte nieuwkomersvoorzieningen (type 2). Een flink deel van de nieuwkomers zit op basisscholen, geïntegreerd in een reguliere klas (type 4) of in een aparte nieuwkomersklas van een basisschool (type 3: basisschool met 1 of 2 nieuwkomersklassen). Via een vragenlijstonderzoek bij de ons bekende type 3-voorzieningen en een representatieve steekproef uit de type 4-basisscholen hebben wij een verkenning uitgevoerd naar de wijze waarop deze scholen/voorzieningen onderwijs aan nieuwkomers verzorgen. We hebben van 106 type 3-voorzieningen en 107 type 4-basisscholen de vragenlijst retour ontvangen.

Op- en afschalen nieuwkomersvoorzieningen bemoeilijkt door lerarentekort • Het werken met een flexibel lerarenbestand om tegemoet te komen aan de wisselende aantallen op nieuwkomersvoorzieningen, is door het grote lerarentekort steeds moeilijker. Van de scholen geeft 16 procent aan last te hebben van het lerarentekort (Inspectie van het Onderwijs, 2022d). Dit kan consequenties

hebben voor de kwaliteit van het onderwijs door onderwijs aan grotere groepen, maar het kan ook leiden tot wachtlijsten voor nieuwkomers. Tussen 1 februari 2020 en 1 februari 2021 stroomden op azc-scholen en grotere nieuwkomersvoorzieningen gemiddeld 70 leerlingen in en 75 leerlingen uit. De gemiddelde omvang van de 82 nieuwkomersvoorzieningen op 1 februari 2021 was 81 leerlingen. Een snelle doorstroom van leerlingen is eigen aan het onderwijs in azc-scholen en grotere nieuwkomersvoorzieningen. Dit vergt veel van deze scholen.

Aanbod gericht op inlopen nodig • Nieuwkomers starten vaak met (taal)achterstanden in het onderwijs. Daarom is een afgestemd aanbod gericht op het inlopen van deze achterstanden noodzakelijk. Vrijwel alle type 3-voorzieningen en bijna 80 procent van de type 4-basisscholen hebben een apart leerstofaanbod voor nieuwkomers. Van de type 3-voorzieningen hanteert 91 procent daarbij aparte leerlijnen en/of streefdoelen voor mondelinge taal/woordenschat. Binnen de type 4-basisscholen ligt dat met 38 procent veel lager.

Aandacht voor kwaliteitsverbetering • De aanwezigheid van specifieke klassen voor nieuwkomers lijkt te zorgen voor meer aandacht voor professionalisering gericht op nieuwkomersonderwijs. Bijna twee derde van de type 3-voorzieningen heeft een beleidsplan of jaarplan specifiek voor nieuwkomersonderwijs, tegenover bijna een derde van de type 4-voorzieningen. Op vrijwel alle type 3-voorzieningen (95 procent) heeft het team de afgelopen 3 jaar scholing of begeleiding ontvangen gericht op verbetering van het nieuwkomersonderwijs. Directe observatie in de klas van het didactisch handelen met een kijkwijzer specifiek voor nieuwkomersonderwijs komt nog relatief weinig voor: slechts bij ongeveer een kwart van de type 3-voorzieningen. Coaching is intensief maar wel effectief (Kraft et al., 2018).

Passend aanbod

Behoeft aan meer maatwerk en zorg • Sommige leerlingen hebben behoefte aan meer maatwerk en zorg dan mogelijk is binnen het (speciaal) basisonderwijs. Voor hen kan een onderwijszorgarrangement (OZA) uitkomst bieden. Onderwijszorgarrangementen kunnen een rol spelen bij het voorkomen en verhelpen van thuiszitten en zo de extra ondersteuningsmogelijkheden binnen een samenwerkingsverband uitbreiden (zie hoofdstuk 4).

Bovenschoolse voorzieningen onderdeel dekkend geheel extra ondersteuning • Op ongeveer 30 procent van de scholen maken leerlingen gebruik van bovenschoolse voorzieningen, die onder de verantwoordelijkheid van het bestuur of het samenwerkingsverband vallen. Gemiddeld gaat het om 5 leerlingen per school. Bovenschoolse voorzieningen nemen zo een deel van het onderwijsaanbod van basisscholen over. Scholen laten hun leerlingen vooral deelnemen aan bovenschoolse voorzieningen voor meer- en hoogbegaafde leerlingen en in mindere mate aan voorzieningen voor leerlingen die de Nederlandse taal niet voldoende machtig zijn. De hogere mate van beschikbaarheid van bovenschoolse voorzieningen voor meer- en hoogbegaafden hangt mogelijk samen met de subsidieregeling Begaafde leerlingen primair en voortgezet onderwijs, die in 2019 startte. In 45 procent van de samenwerkingsverbanden zijn plannen geformuleerd voor een bovenschools aanbod of een combinatie van bovenschools en schools aanbod voor meer- en hoogbegaafden (Suijkerbuijk, Schoevers, Bomhof, & Walraven, 2020). Deze plannen moeten leiden tot een nog meer passend aanbod voor meer- en hoogbegaafde leerlingen binnen het samenwerkingsverband. In hoeverre dat ook het geval is, is nu nog niet duidelijk.

Verdubbeling aanvragen afwijking onderwijstijd • De mogelijkheid om de onderwijstijd te verminderen, lijkt te voorzien in een behoefte van leerlingen, ouders en scholen. Aanpassing van de onderwijstijd kan nodig zijn als voor leerlingen vanwege lichamelijke of psychische problemen voltijds onderwijs te belastend is. De bedoeling is dat door tijdelijk de onderwijstijd te beperken, passend bij wat kinderen aankunnen, zij na enige tijd, weer toegroeien naar voltijds onderwijs. (Speciale) basisscholen maken steeds meer gebruik van deze mogelijkheid. In 2 jaar tijd is het aantal aanvragen verdubbeld. In schooljaar 2020/2021 waren dat er 425, waarvan er 421 zijn goedgekeurd.

Voorschoolse educatie

Jaarlijks vullen alle Nederlandse gemeenten een vragenlijst in (352 in 2021). Op basis van deze gegevens voeren wij een risicoanalyse uit. In 2021 hebben we naar aanleiding van de risicoanalyse in 31 gemeenten een onderzoek uitgevoerd naar het voor- en voerschoolse educatiebeleid.

Minder indicaties en deelname voerschoolse educatie • Kansen voor doelgroepeuters om eventuele achterstanden in te lopen voordat ze naar de basisschool gaan, zijn verminderd door de coronacrisis. Bijna een kwart (24 procent) van de gemeenten geeft aan dat er in 2020 minder doelgroepeuters zijn geïndiceerd door corona. In 38 procent van de gemeenten hebben minder doelgroepeuters deelgenomen aan voerschoolse educatie. Dit geldt vooral voor gemeenten in zeer sterk stedelijke gebieden. Een deel van de gemeenten weet niet of er minder doelgroepeuters zijn geïndiceerd voor voerschoolse educatie (30 procent) of hebben deelgenomen (24 procent) aan voerschoolse educatie. De lagere deelname komt volgens gemeenten doordat ouders zich terughoudend toonden bij het afnemen van voerschoolse educatie. Zij hielden hun kind liever thuis. Daarnaast kregen doelgroepkinderen die wel deelnamen aan de voerschoolse educatie minder uren aangeboden dan de (maximaal) geïndiceerde uren doordat de kinderopvang tweemaal gesloten was in 2020. In die periodes werd kinderopvang geboden aan kinderen in een kwetsbare positie, maar dit geldt niet voor alle doelgroepkinderen (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Complicerend is dat voerschoolse educatie zich niet leent voor onlineonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Gezien de bevindingen ten aanzien van de leervertraging van Nederlandse kinderen door de coronapandemie is dit een zorgelijke constatering. Dit vraagt om extra aandacht voor de voerschoolse educatie, bijvoorbeeld in het Nationaal Programma Onderwijs.

Bereik vergelijkbaar met voorgaande jaren • Uit de jaarlijkse zelfrapportage door gemeenten blijkt dat de meeste gemeenten voor (vrijwel) alle kinderen een voerschoolse kindplaats beschikbaar heeft. Het gemiddelde bereik is 83 procent. Dat is vergelijkbaar met voorgaande jaren. De in 2020 gewijzigde bekostigingssystematiek lijkt op landelijk niveau niet geleid te hebben tot een lager bereik van doelgroepkinderen. Er zijn gemeenten waar het percentage voerschoolse kindplaatsen groter is dan het aantal doelgroepeuters in de gemeente. Dit zijn gemeenten waar op alle kinderdagverblijven voerschoolse educatie wordt aangeboden.

Scholen zien lager instroomniveau doelgroepkinderen • Met name basisscholen met een hoge schoolweging geven aan dat doelgroepkinderen een lager instroomniveau hebben bij de start in groep 1 in vergelijking met andere jaren. Mogelijk komt dit enerzijds door de sluiting en anderzijds doordat ouders hun kinderen vaker thuisielden toen de voerscholen weer open waren. Ook zeggen scholen met een hogere schoolweging veel vaker (62 procent) dat de ontwikkelingsgroei van de kleuters in vergelijking met andere jaren (veel) lager was dan scholen met een lage en gemiddelde schoolweging (28 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2021d).

2.2 De school

Door het bestuursgerichte toezicht kunnen we geen representatief beeld meer geven van het aantal scholen dat wel of niet voldoet aan de wettelijke eisen (voldoende/onvoldoende/zeer zwak), en van scholen die daar bovengaan stijgen (scholen met waardering goed) (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Bij onze verificatieonderzoeken op scholen geven we geen eindoordeel op schoolniveau en maken we een selectie van standaarden die relevant zijn om zicht te krijgen op de kwaliteit van het bestuur. We geven alleen eindoordeel bij kwaliteitsonderzoeken naar risico, herstellonderzoeken en onderzoeken naar de waardering goed. Bij scholen met mogelijke risico's in de onderwijskwaliteit kiezen we vaker voor een andere toezichtsinterventie, waarbij de verantwoordelijkheid voor het in beeld brengen van de kwaliteit bij het bestuur ligt.

Onderwijsproces

Het onderzoek 'Analyse en afstemming' is uitgevoerd bij 179 scholen. Het doel van dit onderzoek is om een beeld te schetsen van de manier waarop schoolleiding en leraren de ontwikkeling van leerlingen volgen en hoe het onderwijs hierop wordt afgestemd. Daarnaast had de uitvoering van het onderzoek tot doel om de scholen en leraren te stimuleren om leerlingprestaties te analyseren en het onderwijs erop af te stemmen. Tijdens het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met schoolleidingen en leraren van de groepen 6 en 7 over begrijpend lezen en rekenen. De uitspraken zijn representatief voor basisscholen met een laag tot gemiddeld risico en gaan daarmee niet op voor scholen met een hoog risico (Inspectie van het Onderwijs, 2022b).

Een norm passend voor alle leerlingen • De meerderheid van de schoolleidingen krijgt een beeld van de voortgang van de ontwikkeling van groepen leerlingen door de toetsresultaten te interpreteren op het gebied van rekenen en begrijpend lezen (respectievelijk 63 en 55 procent van de schoolleidingen). Hierbij voeren de intern begeleider of de leraren van het desbetreffende leerjaar een inhouds-/categorieënanalyse uit. 80 procent van de schoolleidingen hanteert een norm om te bepalen of groepen zich naar verwachting ontwikkelen of achterblijven bij de verwachting. Ruim een derde maakt gebruik van een landelijke norm en nog eens bijna een derde maakt gebruik van een vaste schoolnorm. Ongeveer 14 procent hanteert een norm die is aangepast op kenmerken van de groep. Welke norm een school hanteert maakt niet uit zolang deze passend is bij de leerlingpopulatie en deze niet leidt tot het verlagen van de lat als een groep minder sterk is.

Proces van analyse en afstemming vraagt om sturing • Ruim 1 op de 8 schoolleidingen geeft aan geen norm te hanteren voor vorderingen van groepen leerlingen. Deze scholen lopen het risico dat zij het niet in de gaten hebben als de ontwikkeling in groepen te traag verloopt, waardoor zij het aanbod niet kunnen intensiveren om groepen de vertraging in te laten lopen. Scholen die in hoge mate het proces van analyse en afstemming plannen én afspraken hebben over de werkwijze gaan systematischer te werk bij de analyse en komen vaker tot specifiekere (passende) doelen. Leraren op scholen met in hoge mate afspraken over de planning en werkwijze rond afstemming, stelden significant vaker doelen voor de leerlingen die een opvallende ontwikkeling hadden doorgemaakt. Ook bleek dat schoolleidingen die een inhoudsanalyse uitvoeren vaker bewaken dat het onderwijsprogramma wordt afgestemd. Op het niveau van leraren zien we ook dat analyses belangrijk zijn voor het stellen van doelen: als leraren geen analyse uitvoeren, stellen zij vaker geen doel voor rekenen en begrijpend lezen.

Externe attributie bij tegenvallende resultaten • Als de vorderingen van het leerjaar onder verwachting zijn, geven schoolleidingen vooral de invloed van de coronapandemie en het afstandsonderwijs als verklaring (45 procent voor rekenen, 53 procent voor begrijpend lezen). Als de vorderingen boven verwachting zijn, worden deze vooral toegeschreven aan het aangeboden rekenonderwijs (73 procent) of begrijpend lezen-onderwijs (66 procent). Een vergelijkbaar beeld komt naar voren bij de verklaringen die leraren zoeken voor de opvallende ontwikkeling van individuele leerlingen bij rekenen en begrijpend lezen.

Intensiveren met een aangepaste aanpak kan beter • Met leraren spraken we over leerlingen die een opvallende ontwikkeling hadden doorgemaakt (boven verwachting of onder verwachting). Voor de grootste groep van deze leerlingen passen leraren het onderwijs in zekere mate aan: zij intensiveren zónder aangepaste aanpak (44 procent voor rekenen, 39 procent voor begrijpend lezen). Leraren gaan dan bijvoorbeeld meer tijd besteden aan oefenen met leerlingen die een bepaald onderdeel nog niet beheersen. Voor 30 procent van de leerlingen intensiveren leraren het onderwijs mét een aangepaste aanpak. Leraren zorgen dan bijvoorbeeld voor extra hulp of uitdaging voor leerlingen, wat zichtbaar wordt in een afgestemd leerstofaanbod en afgestemde instructie. Bij rekenen geldt dit voor een derde van de leerlingen, bij begrijpend lezen gaat dit om ongeveer een kwart van de leerlingen.

Professionalisering gericht op algemene didactiek en vakdidactiek • Door het volgen van professionaliseringsactiviteiten worden leraren vaardiger en kunnen zij beter inspelen op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Dit is ook wat de schoolleiding als beoogd effect verwacht als zij insteken op de professionalisering van algemeen didactische of vakdidactische vaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2021d). Om tegemoet te kunnen komen aan de onderwijsbehoeften van leerlingen en om eventuele vertraging in te lopen, is het de vraag of professionalisering in algemeen didactische vaardigheden toereikend is (Inspectie van het Onderwijs, 2021f). Volgens een representatieve groep schoolleiders had de professionalisering in schooljaar 2020/2021 betrekking op een nieuwe methode of software (55 procent), teamontwikkeling en algemene didactiek (respectievelijk 44 en 43 procent). Professionaliseringsactiviteiten die daarnaast door meer dan 30 procent van de schoolleiders zijn genoemd, zijn vakdidactiek rekenen, analysevaardigheden, inhouden cognitieve basisvaardigheden, klasklimaat/pedagogisch handelen en ICT-vaardigheden.

Meer tijd voor basisvaardigheden • Extra onderwijstijd is een effectieve maatregel om vertragingen in te lopen en draagt daarmee bij aan het herstellen van de onderbroken ontwikkeling. Om de impact van de coronacrisis op de ontwikkeling van leerlingen te beperken en te compenseren voor verloren onderwijstijd heeft ruim de helft van de 196 scholen waarmee wij spraken meer tijd besteed aan de basisvaardigheden (taal, lezen en rekenen). Het merendeel van de scholen die meer tijd besteedde aan de basisvaardigheden (61 procent) heeft de totale onderwijstijd niet uitgebreid, maar maakte andere keuzes binnen het reguliere rooster: aan de basisvaardigheden werd meer tijd besteed, aan andere vakken (bijvoorbeeld wereldoriëntatie, techniek, creatieve vakken en muziek) minder. De scholen die de onderwijstijd wel uitbreidden, deden dat vooral door individuele leerlingen voor of na schooltijd te begeleiden (22 procent) (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). Meer aandacht voor basisvaardigheden helpt vertraging in te lopen, maar minder aandacht voor wereldoriëntatie, burgerschap of kennis van de wereld kan juist voor kinderen in een achterstandssituatie nadelig zijn voor begrijpend lezen, leren van sociale codes of kritisch leren denken (Ledoux, 2020). Voor scholen blijft de afweging voortdurend: waar hebben onze leerlingen met deze achtergronden en vertragingen het meeste baat bij?

Veiligheid en schoolklimaat

Veiligheidsmonitor tijdens pandemie minder afgenomen • In schooljaar 2018/2019 nam 76 procent van de scholen een verplichte monitor sociale veiligheid af. Tijdens het eerste jaar van de coronapandemie betrof dit slechts 46 procent van de scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2021a). Tot de zomervakantie van 2020 hebben we hier door de omstandigheden niet op gehandhaafd. In schooljaar 2020/2021, het tweede jaar van de coronapandemie, voldeed een ruime meerderheid van de scholen in het (speciaal) basisonderwijs weer aan deze wettelijke verplichting.

Meeste leerlingen in nieuwkomersvoorzieningen voelen zich veilig • Van de nieuwkomersvoorzieningen heeft 85 procent de sociale veiligheid in beeld gebracht of wil deze dit jaar in beeld brengen. Bij 2.027 leerlingen is de veiligheidsmonitor al afgenomen. Van de leerlingen gaf 96 procent aan dat ze zich op school veilig voelen. Van de scholen heeft 69 procent maatregelen genomen naar aanleiding van de meting sociale veiligheid. De meest gekozen maatregelen betreffen het voeren van gesprekken met de groep of individuen, inzetten van gedragsregels, een andere methode en inzet op ouderbetrokkenheid (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

Veiligheid voor leerlingen op het sbo beter geborgd bij opvang op school • Leerlingen in het speciaal basisonderwijs hebben tijdens de eerste schoolsluiting langdurig de veiligheid en structuur van de school moeten missen. Juist voor leerlingen in het speciaal basisonderwijs zijn dit belangrijke voorwaarden om tot leren te komen. Tijdens de tweede schoolsluiting zijn veel leerlingen op school opgevangen vanwege kwetsbare thuissituaties. Scholen zien dat de twee schoolsluitingen negatieve effecten hebben gehad op de leerontwikkeling van grote groepen leerlingen, maar er zijn net als in het basisonderwijs ook leerlingen die juist baat hadden bij de rust thuis en volgens verwachting of nog beter vooruitgingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

Veiligheidsbeleid aanwezig maar niet altijd bekend • Sinds augustus 2015 bestaat de Wet Veiligheid op school. Hierin staat de zorgplicht van de school centraal met betrekking tot de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen. Alle bestuurders en nagenoeg alle schoolleiders geven aan dat er veiligheidsbeleid is geformuleerd. Dit beleid is echter niet altijd bekend bij het onderwijspersoneel en draagt daarmee niet overal bij tot een veilige schoolcultuur. Het minst vaak is er in het beleid iets opgenomen over scholing van medewerkers ten aanzien van veiligheid, aangifte doen en passende sancties en ook missen vaak concrete doelen om de veiligheid te verbeteren (Wartenbergh-Cras et al., 2021).

Belemmeringen bij gebruiken meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling • Van de scholen geeft 98 procent aan een meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling te hebben. Van de schoolleiders geeft 34 procent aan in schooljaar 2020/2021 een melding te hebben gedaan bij Veilig Thuis. Gemiddeld deden zij 2 meldingen. De helft van de schoolleiders geeft aan geen of weinig belemmeringen te ervaren bij het doen van een melding. De schoolleiders die wel belemmeringen ervaren, benoemen voornamelijk dat zij geen vertrouwen hebben in Veilig Thuis (23 procent), angst voor een conflict met ouders/verzorgers (21 procent), en angst voor negatieve gevolgen (zoals een uithuisplaatsing) voor de leerling (18 procent).

Leraren beter toerusten voor gebruiken meldcode • Leraren vervullen een belangrijke rol in de signalering van kindermishandeling en huiselijk geweld. Het is daarom noodzakelijk dat leraren goed op de hoogte zijn van signalen van de diverse vormen van kindermishandeling en huiselijk geweld en weten hoe zij de meldcode moeten gebruiken. Het bestuur moet deze kennis over en het gebruik van de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling bevorderen. Het verschilt in hoeverre leraren zich volgens de schoolleiding toegerust voelen om de meldcode te gebruiken: volgens 31 procent van de door ons bevroegde schoolleiders voelt elke leraar zich voldoende toegerust, en 33 procent geeft aan dat dit voor ongeveer driekwart van de leraren geldt. Van de schoolleiders zegt 13 procent dat ongeveer de helft van de leraren zich toegerust voelt, volgens 6 procent van de schoolleiders gaat dit om een kwart of om geen enkele leraar. Bijna een vijfde van de schoolleiders geeft aan dat zij dit niet weten. Dit roept de vraag op of deze scholen de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling wel voldoende in het vizier hebben.

Aantal meldingen bij vertrouwensinspecteurs lager tijdens coronapandemie • Het totaal aantal meldingen binnen de sector primair onderwijs is in schooljaar 2020/2021 (745) en in schooljaar 2019/2020 (790) lager dan in schooljaar 2018/2019 (1.191). Dit is mogelijk verklaarbaar door de tijdelijke schoolsluitingen in deze 2 schooljaren naar aanleiding van de coronapandemie (Inspectie van het Onderwijs, 2021e).

Minder schorsingen • Zowel in het regulier als in het speciaal basisonderwijs is sprake van minder schorsingen dan in voorgaande jaren. Met 321 schorsingen in het regulier basisonderwijs en 67 in het speciaal basisonderwijs in het schooljaar 2020/2021 ligt dit aantal beduidend lager dan de voorgaande 3 jaren. Dit heeft waarschijnlijk (deels) te maken met de coronapandemie en de tijdelijke sluiting van de scholen in schooljaar 2020/2021.

Wet- en regelgeving

Meer niet-betalers van de vrijwillige ouderbijdrage • De wetgeving voor de vrijwillige ouderbijdrage is per 1 augustus 2021 aangescherpt. Kern van de wijziging is dat alle leerlingen mee moeten kunnen doen met activiteiten die de school organiseert, ook als ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen. Scholen zijn verplicht dit expliciet te vermelden in de schoolgids. Wij hebben niet onderzocht in hoeverre scholen dit doen. Gemiddeld vragen scholen 62 euro per jaar aan ouderbijdrage. Van de schoolleiders geeft 79 procent aan dat de vrijwillige ouderbijdrage ten opzichte van het vorig schooljaar gelijk is gebleven, en 15 procent geeft aan dat deze is verlaagd. Volgens 63 procent van de schoolleiders is het aandeel niet-betalers gelijk gebleven, 30 procent geeft aan dat dit aandeel is gestegen en 7 procent zegt dat het aandeel is gedaald.

2.3 Het bestuur

Besturen in tijden van lerarentekort en corona

Lerarentekort in beeld • Het landelijk beeld is dat het lerarentekort 8,6 procent is in het regulier basisonderwijs en 13,3 procent in het speciaal basisonderwijs. Het tekort binnen de G5 (Almere, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) ligt aanmerkelijk hoger dan daarbuiten (14,3 procent versus 8,0 procent). Het grootst zijn de tekorten in het speciaal basisonderwijs, en het laagst in het reguliere basisonderwijs. De tekorten in het reguliere basisonderwijs zijn binnen de G5 bijna tweemaal hoger dan daarbuiten (14 procent versus 7,5 procent). Utrecht is hierbij een uitzondering, aangezien het tekort aan leraren in vergelijking met de rest van de G5 relatief laag is (7,3 procent). De hoogste tekorten zijn te vinden buiten de G5 in zuidelijk Noord-Holland en zuidelijk Zuid-Holland. In oostelijk Nederland zijn tekorten, zeker in vergelijking met het westen, slechts beperkt aanwezig. Ook binnen regio's zijn er grote verschillen. Zo geeft bijvoorbeeld 41 procent van de scholen buiten de G5 aan geen tekort te hebben (11 procent binnen de G5) (Adriaens et al., 2021).

Hoe hoger de schoolweging, hoe hoger het tekort • Deze verschillen in tekortpercentages tussen scholen zijn maar beperkt te herleiden tot de in dit onderzoek bekende kenmerken van een school. Wel is een duidelijk verband gevonden met de schoolweging. Daarbij geldt in algemene zin dat hoe groter de complexiteit van de leerlingenpopulatie van een school (en dus hoe hoger de schoolweging), hoe hoger ook het tekort aan leraren op een school is (Adriaens et al., 2021). Dit is zorgwekkend omdat juist leerlingen op deze scholen het meest afhankelijk zijn voor hun ontwikkeling en leren van goede leraren.

Schoolleiderstekort buiten G5 relatief hoger dan lerarentekort • Buiten de G5 zijn de tekorten, zowel reguliere als vervangingstekorten, onder schoolleiders relatief hoger dan het tekort onder leraren. Het gaat om een tekortpercentage van 12,5 procent (tegen 7,5 procent onder leraren). Binnen de G5 is het beeld wisselender en liggen de tekortpercentages onder leraren en schoolleiders dicht bij elkaar. Het totaal landelijk gemiddelde van een tekort aan schoolleiders in het regulier basisonderwijs bedraagt ongeveer 12,5 procent van de werkgelegenheid voor schoolleiders. In het speciaal basisonderwijs ligt het tekort aan schoolleiders met 13,9 procent van de werkgelegenheid nog hoger (Adriaens et al., 2021).

Kwaliteit besturen

Kwaliteitszorg voldoende of goed bij bijna 88 procent van de besturen • In de eerste volledige cyclus van 4 schooljaren met het toezichtkader 2017 is de kwaliteitszorg van besturen beoordeeld. Op basis van het recentste oordeel bij 520 besturen (dat kan dus zowel tijdens het eerste onderzoek als tijdens een herstelonderzoek bij een bestuur zijn geweest), zien we dat 69 procent van alle besturen een voldoende als oordeel heeft op de kwaliteitszorg en 13 procent een onvoldoende kreeg op deze standaard. Verder kreeg 18 procent de waardering goed op de standaard kwaliteitszorg. Besturen hebben hiermee een goede basis voor versterking van de basisvaardigheden.

Compacte vierjaarlijkse onderzoeken door coronapandemie • In de schooljaren 2019/2020 en 2020/2021 kon een aanzienlijk deel van de vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen en scholen niet doorgaan vanwege de coronapandemie. Voor proportionele uitvoering van het toezicht is aan het begin van schooljaar 2020/2021 een onderscheid gemaakt tussen besturen met en zonder mogelijke risico's. Bij de besturen met mogelijke risico's is een regulier vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd (waar mogelijk in digitale vorm). Dit betrof 40 besturen, waarvan 33 procent een onvoldoende kreeg op de standaard kwaliteitszorg. Bij de overige 288 besturen is een 'compact' vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd. Dit betrof een gesprek met het bestuur, veelal digitaal uitgevoerd, over de besturing, de kwaliteitscultuur, en verantwoording en dialoog. In deze compacte onderzoeken werd de besturing van het bestuur niet beoordeeld en niet geverifieerd op de scholen. Na het gesprek ontving het bestuur een standaardrapport.

Besturen hebben vooral zicht op de cognitieve ontwikkeling • Scholen informeerden hun bestuur goed over de gevolgen van de coronacrisis voor de cognitieve ontwikkeling van hun leerlingen. Besturen rapporteren grotendeels hetzelfde beeld als de scholen. Besturen hadden minder zicht dan scholen op de gevolgen voor de sociaal-emotionele ontwikkeling, het welbevinden en de sociale en maatschappelijke competenties (burgerschap) van leerlingen. Verder gaf ongeveer 40 procent van de besturen aan dat ze minder wisten over de gevolgen voor de kleuters dan voor de leerlingen in de groepen 3 tot en met 8. Van de besturen met nieuwkomersvoorzieningen had ongeveer een kwart van de besturen minder of veel minder zicht op de gevolgen voor de leerlingen in deze voorzieningen in vergelijking met het regulier basisonderwijs. Het zicht van besturen op de ontwikkeling van leerlingen in het speciaal basisonderwijs was vergelijkbaar met hun zicht op de reguliere scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

Waarborgen basiskwaliteit steeds grotere opgave • Besturen en scholen uitten in juni 2021 hun zorgen over het onder druk staan van de schoolontwikkeling door de coronapandemie (Inspectie van het Onderwijs, 2021c). De schoolleider, die een belangrijke rol speelt in het aansturen van de schoolontwikkeling, is veel tijd kwijt aan crisismanagement. Het werk bestaat uit het draaiende houden van de school, organiseren en communiceren. Zorgen dat voor alle klassen een leraar stond en het verzorgen van basale veiligheid slokt veel tijd op. Deze situatie liet op een deel van de scholen weinig tijd en energie over voor het uitvoeren van eerder geplande ontwikkelingen. In het najaar van 2021 worden scholen opnieuw geconfronteerd met de gevolgen van de coronapandemie. Vanaf 18 december 2021 gaan de scholen met 'vervroegde kerstvakantie'. De schoolontwikkeling staat ondertussen twee jaar onder druk en het waarborgen van de basiskwaliteit wordt een steeds grotere opgave. Ook het inlopen van vertragingen loopt vertraging op door het voortduren van de coronapandemie en de invloed hiervan op de beschikbaarheid en het welbevinden van leraren en schoolleiding.

Kwaliteitscultuur positief beoordeeld • In het aandachtsgebied 'Kwaliteitszorg en ambitie' kreeg de standaard Kwaliteitscultuur het vaakst de waardering goed (30,8 procent). Besturen met een waardering goed realiseren de basiskwaliteit en hebben daarnaast veel aandacht voor het realiseren van een professionele cultuur waarin samengewerkt wordt, kennis gedeeld wordt en voortdurend gewerkt wordt aan kwaliteitsverbetering. Bij ongeveer 60 procent van de onderzochte besturen in de periode van augustus 2017 tot augustus 2021 (519 totaal) is het recentste oordeel voor de kwaliteitscultuur voldoende. Van de besturen voldoet 9 procent niet aan de basiskwaliteit op dit punt. De wettelijke basis voor de standaard Kwaliteitscultuur was in het onderzoekskader 2017 beperkt. Dit verklaart mede het lage percentage van de beoordelingen onvoldoende. In het vernieuwde onderzoekskader is de inhoud van de standaard uitgebreid met de uitvoering van het beleid.

Balans autonomie en sturing • Tijdens de coronapandemie ervaarden scholen vooral ondersteuning en minder sturing van besturen. Tegelijkertijd vonden zij de sturing die ze kregen wel ruim voldoende. De autonomie van scholen en sturing door besturen leek in balans. Enerzijds kregen scholen de ruimte en verantwoordelijkheid om zelf te bepalen welke maatregelen zij namen tijdens de coronacrisis en waardeerden zij dit. Anderzijds stuurden de meeste besturen in deze periode en namen zij maatregelen gericht op personeel en/of aanbod en instructie. Sturing door besturen hoeft de professionele ruimte van leraren/scholen niet te beperken. Besturen richten zich vooral op het creëren van kaders en goede randvoorwaarden. Zeggenschap van scholen over het primaire proces en vertrouwen van het bestuur dat scholen goede keuzen maken, lijken belangrijk bij het vinden van een goede balans tussen autonomie en sturing (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

Professioneel statuut weinig prioriteit • Het opstellen van een professioneel statuut lijkt op dit moment geen prioriteit te hebben bij leraren, directeuren en besturen. In de Wet beroep leraar (2017) is de eigen verantwoordelijkheid van leraren over vakinhoud, didactiek en pedagogiek geregeld. Met de regeling van een professioneel statuut krijgt de zeggenschap van leraren en hun teams een wettelijke verankering. Een statuut is echter mogelijk een te beperkte ingang om professionele ruimte te stimuleren. De Onderwijsraad wees er in 2016 op dat professionele ruimte (handelingsvermogen) om een integrale benadering vraagt van 3 dimensies, naast structuur (bijvoorbeeld een statuut) ook cultuur en competenties van leraren (Onderwijsraad, 2016). Zo'n 4 jaar na de invoering van het professioneel

statuut in de Wet beroep leraar, is het aandeel schoolleiders dat aangeeft te beschikken over een professioneel statuut met 35 procent ongeveer terug op het niveau van de nulmeting in 2019 (32 procent) (Van den Ende et al., 2019). Vorig jaar gaf in een rondvraag nog 46 procent van de schoolleiders aan dat er een professioneel statuut was opgesteld. De helft van de scholen die een professioneel statuut hebben, bespreekt dit jaarlijks met het team.

Zorgen over deel van de leraren en schoolleiders • De lange duur van de coronacrisis en de impact hiervan op het onderwijs zorgen voor een enorme belasting van leraren en schoolleiders. Ruim de helft van de besturen maakt zich zorgen over het welbevinden van een klein deel van de leraren (maximaal 5 procent), terwijl ongeveer een derde deel zich zorgen maakt over een groter deel van hun lerarenkorps (tussen de 5 en 25 procent). Deze zorgen hebben voornamelijk betrekking op leraren vanwege (psychische of fysieke) gezondheid, zwangerschap en/of de leeftijdsfase (fase van kleine kinderen of op leeftijd). Daarnaast heeft een deel van de besturen zorgen over hun schoolleiders. Ook zij doen hun werk al gedurende een lange tijd onder hoge druk. Niet alle schoolleiders zijn van nature crisismanagers en stressbestendig. Meerdere besturen houden rekening met een toename van de uitval van personeel op het moment dat de scholen weer in rustiger vaarwater komen (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

Maatregelen gericht op professionalisering en ander personeelsbeleid • Tijdens de coronapandemie gaven de meeste besturen aan maatregelen te nemen om het onderwijs aan te laten sluiten bij de onderwijsbehoefte van leerlingen, zodat zij zich optimaal kunnen ontwikkelen (cognitief, sociaal-emotioneel, qua welbevinden). Twee pijlers werden door ongeveer de helft van de besturen genoemd, namelijk maatregelen op het gebied van personeel en op het gebied van aanbod en instructie. De maatregelen op het gebied van personeel waren zichtbaar in de gerichtheid op professionalisering en kennisdeling, de extra aandacht die besturen gaven aan de scholen en teams, en personeelsbeleid in brede zin (extra personeel, extra uren parttimers, sterke leraren daar waar nodig). De andere pijler was gericht op aanbod en instructie (door bijvoorbeeld te investeren in goede programma's, verbeteren van het leerstofaanbod of extra aandacht voor de basisvaardigheden). Ook noemde een derde van de besturen de aanschaf van digitale hulpmiddelen en de samenwerking in de regio (Inspectie van het Onderwijs, 2021c).

Nieuwe leraar vaak zij-instromer • Vergeleken met 2020 (699) is het aantal zij-instromers in 2021 (689) vrijwel gelijk gebleven. Scholen en besturen vinden zij-instromers een mooie aanvulling op hun personeelsbestand. Van elke 6 tot 7 nieuwe leraren in het basisonderwijs komt er 1 binnen via het zogeheten traject Zij-instroom in het Beroep (ZiB). Tussen 2015 en 2020 is het aantal zij-instromers toegenomen van 11 tot 699. Voor bijna de helft van de geïnterviewde schoolbesturen is het lerarentekort de belangrijkste reden om zij-instromers aan te stellen (Inspectie van het Onderwijs, 2021g).

Begeleiding zij-instromer werkt positief • Zij-instromers die meer begeleiding ontvangen, zijn tevredener met de begeleiding. Bovendien hebben zij-instromers die tevredener zijn minder de neiging om te stoppen met het zij-instroomtraject. Scholen geven aan dat bij het selecteren van zij-instromers een oriëntatietraject en het scheppen van heldere verwachtingen goed werken. Vervolgens is het belangrijk zorg te dragen voor een goede begeleiding van de zij-instromers, waarbij er een geleidelijke toename is van de zelfstandigheid van de zij-instromer voor de klas. Zij-instromers zeggen in ieder geval een of meerdere keren per week contact met de begeleider nodig te hebben, zeker in het begin. Ook begeleiders vanuit de basisschool hebben de behoefte om de zij-instromer zo vaak te zien (Inspectie van het Onderwijs, 2021g). Van de onderzochte groep zij-instromers haakte 3 procent voortijdig en zonder getuigschrift af. Enkele indicaties van de motieven voor afhaken door zij-instromers zijn dat de opleiding en het lesgeven niet aansloten bij hun verwachting en dat de ondersteuning te wensen overliet. Daarnaast wijzen sommige afgehaakte zij-instromers erop dat de opleiding te zwaar is in combinatie met het lesgeven en hun privéleven (De Vos et al. 2021).

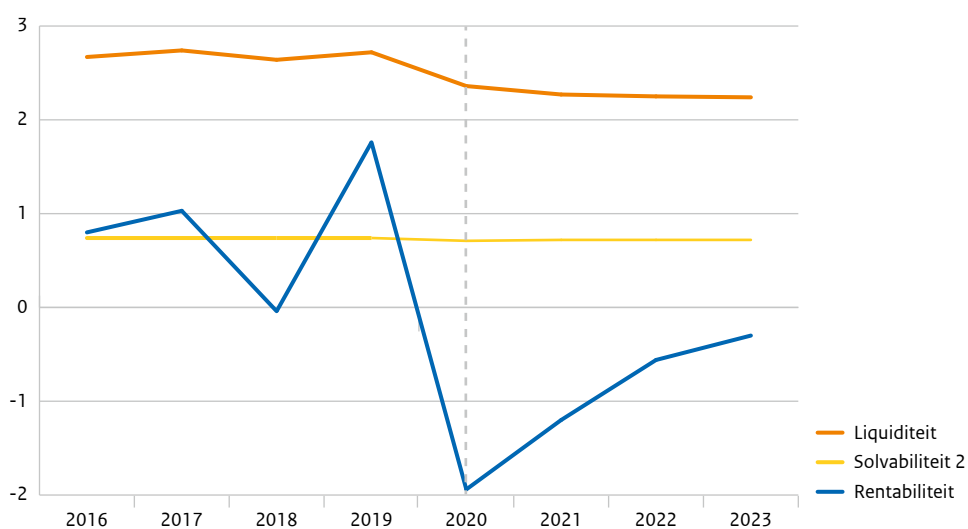
Standaard Verantwoording en dialoog veelal voldoende • Op basis van het recentste oordeel van de inspectie is de standaard Verantwoording en dialoog bij 81 procent van de onderzochte besturen (518 totaal) in de eerste volledige cyclus van 4 schooljaren met het toezichtkader 2017 met voldoende

beoordeeld en bij 14 procent met goed gewaardeerd. Bij 6 procent van de besturen moet dit nog beter vorm krijgen.

Financieel beheer

Stabiele financiële parameters • Het primair onderwijs heeft al jaren een stabiele solvabiliteit (figuur 2.3a). Dit betekent dat besturen genoeg geld achter de hand hebben om ook in de toekomst aan hun financiële verplichtingen te voldoen. In 2020 was de verhouding tussen het eigen vermogen (inclusief voorzieningen) en het totaal vermogen op sectorniveau 0,71 (signaleringswaarde is 0,3). De liquiditeit is in 2020 gedaald naar 2,36, maar nog altijd ruim voldoende. Liquiditeit geeft aan of het bestuur genoeg geld beschikbaar heeft om uitgaven die op korte termijn gedaan moeten worden te kunnen doen. De signaleringswaarde voor de beoordeling van de liquiditeit hangt af van de grootte van het bestuur: hoe hoger de baten van het bestuur, hoe lager de signaleringswaarde (tussen 0,75 en 1,5).

Figuur 2.3a Ontwikkeling financiële kengetallen primair* onderwijs in de jaren 2016 tot en met 2023 (n 2020=847)



*exclusief (voortgezet) speciaal onderwijs, zie voor deze sector hoofdstuk 4
Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022c)

Voor eerst in jaren negatieve rentabiliteit • Na jaren van een rentabiliteit tussen de 0 procent en +2 procent, is de financiële rentabiliteit over 2020 negatief (-1,9 procent). Dit negatieve resultaat wordt deels verklaard door de convenantsmiddelen en een eenmalige uitkering op grond van het CAO-akkoord in 2019 waarvoor besturen reeds in 2019 middelen ontvingen die in 2020 zijn uitgegeven. De sector beschikt over voldoende reserves om dit negatieve resultaat te dragen, gezien de gemiddelde vermogenspositie en de mogelijk bovenmatige eigen vermogens van besturen in het primair onderwijs.

Rijksbekostiging en personeelslasten structureel te laag begroot • Uit de vergelijking van de begroting en de realisatie valt op dat ook in 2020 zowel de verwachte rijksbekostiging als de verwachte personeelslasten te laag begroot zijn. In de praktijk waren ze respectievelijk 5 en 7 procent hoger dan begroot. Dat was in de jaren ervoor ook het geval. Mogelijk kiezen besturen bewust voor een conservatievere begroting omdat zij onzekerheid ervaren rond de bekostiging. Per saldo was de afgelopen jaren de gerealiseerde rentabiliteit positiever dan de begrote rentabiliteit. De inspectie doet momenteel nader onderzoek naar de oorzaken achter de verschillen tussen de begroting en de realisatie.

Bij klein deel van besturen zorgen over financiële continuïteit • Eind 2020 stonden er 6 besturen in het primair onderwijs onder verscherpt financieel toezicht van de inspectie. Dit betekent dat we daar risico's zien voor de financiële continuïteit op korte of lange termijn. Daarnaast gaven de jaarcijfers over 2020 aanleiding om bij 67 besturen in het primair onderwijs nader te kijken naar de parameters over continuïteit. Dit doen we als de solvabiliteit, liquiditeit of omvang van de liquide middelen onder de door de inspectie gehanteerde signaleringswaarde ligt. In het overgrote deel van de gevallen was het niet nodig om nader onderzoek uit te voeren. Bij 3 besturen was er aanleiding om aanvullende informatie op te vragen.

Besturen krijgen meer geld per leerling • In de periode 2016-2020 zijn de totale baten van het primair onderwijs gestegen van 8,8 miljard euro naar 10,4 miljard euro. Het ontvangen bedrag per leerling is met 21 procent gestegen van 6.037 euro in 2016 naar 7.323 euro in 2020. Een deel van deze stijging is toe te schrijven aan incidentele middelen, zoals de inhaalsubsidies in het kader van de coronapandemie.

Groter aandeel van uitgaven aan personeel • De afgelopen jaren zijn de personeelslasten gestegen van 7,1 miljard euro in 2016 naar 8,75 miljard euro in 2020. Deze stijging van 1,65 miljard euro is deels besteed aan een toename van het aantal fte's. Bij een licht dalend leerlingenaantal is het aantal fte's met een dienstverband gestegen van 101.999 in 2016 naar 108.214 in 2020. Het overgrote deel van deze toename betrof onderwijsondersteunend personeel (6.288 fte's). Daarmee is minder dan 400 miljoen euro van de extra personeelslasten naar extra personeel met een dienstverband gegaan. De andere 1,2 miljard euro van de extra personeelslasten zit in hogere salarissen en meer externe inhuur.

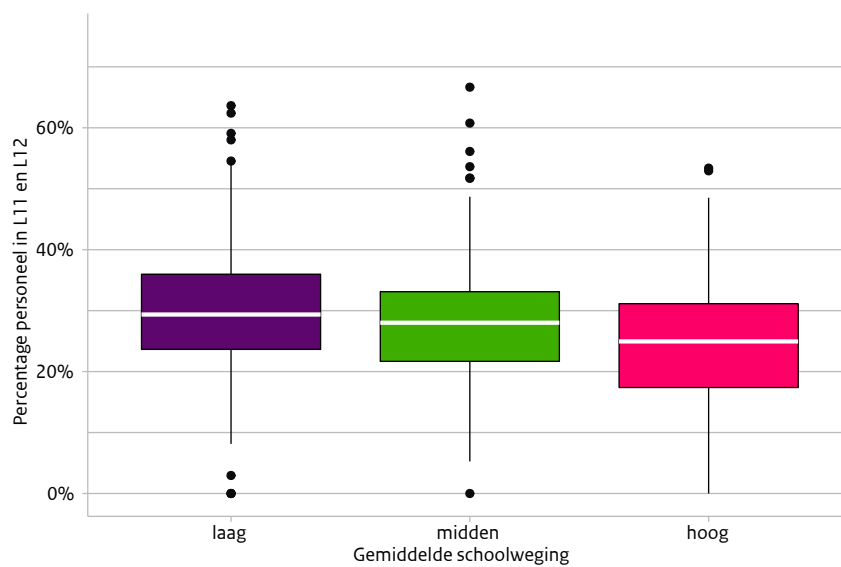
Beperkte toename fte's leraren • De afgelopen jaren is het slechts beperkt gelukt om meer onderwijzend personeel voor de klas te krijgen. Hierdoor blijft het lerarentekort bestaan. Tussen 2016 en 2020 kwam er slechts 673 fte aan onderwijsgevend personeel (leraren) bij. Door de toename van het onderwijsondersteunend personeel resulteert dit dan ook in een andere verhouding tussen fte's voor leraren en onderwijsondersteunend personeel. Het aandeel leraren daalde van 80 naar 76 procent en het aandeel onderwijsondersteunend personeel steeg van 12 naar 18 procent. Ook opvallend is dat het aantal directieleden, inclusief bestuurder, daalde met 766 fte. Een deel daarvan kan verklaard worden door de daling van het aantal besturen (-110) en van het aantal scholen (-230).

Sturing op afbouw mogelijk bovenmatig vermogens • Vanaf 2020 hanteren we een signaleringswaarde voor het maximale benodigde eigen vermogen. Dit om ervoor te zorgen dat publiek onderwijsgeld daadwerkelijk aan onderwijs wordt besteed en niet onnodig vastzit in reserves. Als er sprake is van een mogelijk bovenmatig eigen vermogen moeten besturen zich daarover in het jaarverslag verantwoorden. Eind 2020 hadden 454 besturen (54 procent) een mogelijk bovenmatig eigen vermogen van in totaal 523 miljoen euro. In 2019 waren dit nog 539 besturen (62 procent) met 733 miljoen euro vermogen. Er is een afname van zowel het aantal besturen met mogelijk bovenmatig vermogen als van het totaalbedrag aan mogelijk bovenmatig vermogen. Dit is een positieve trend. Het beschikbaar komen van de gelden uit het Nationaal Programma Onderwijs in 2021 en 2022 kan het tempo van de afbouw van het mogelijk bovenmatig vermogen in de nabije toekomst vertragen, omdat bestedingsdoelen voor de afbouw van het mogelijk bovenmatig eigen vermogen geregeld ook in aanmerking komen voor deze financiering.

Scholen met hogere schoolweging hebben minder personeel in hoge schalen • Besturen met scholen met een gemiddeld hoge schoolweging krijgen een hogere bekostiging. Daarnaast is de tijdelijke arbeidsmarkttoelage bedoeld om tijdens het Nationaal Programma Onderwijs het werk op scholen met het grootste risico op onderwijsachterstanden aantrekkelijker te maken. Opvallend is dat deze besturen relatief gezien hogere reserves hebben en minder personeel in hogere salarisschalen (L11 en L12) dan besturen met scholen met een gemiddeld lagere schoolweging (figuur 2.3b). Het lijkt er dus op dat besturen het geld hebben om de best gekwalificeerde leraren met een hogere beloning op deze scholen te plaatsen, maar dat dit in de praktijk weinig gebeurt. Het is onduidelijk waarom besturen deze sturingsmogelijkheid (nog) niet benutten. Wel weten we dat het lastiger is voor scholen met een hoge schoolweging om gekwalificeerde leraren aan te stellen en dat het lerarentekort op deze scholen hoger ligt (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Werken op een school met een hoge schoolweging

vraagt meer van leraren. Als leraren de keuze hebben, zijn zij over het algemeen geneigd te kiezen voor een school met een minder complexe populatie. Onder andere omdat zij meer affiniteit hebben met die leerlingpopulatie of omdat zij zichzelf niet geschikt vinden om les te geven op een school met een hoge schoolweging.

Figuur 2.3b Aandeel personeel in hoge schalen en schoolweging



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022c)



Literatuur

- Aarsen, E. van, Suijkerbuijk, A., Smeets, E., Kennis, R., Weijers, D., Koopman, P., & Ledoux, G. (2020). *Extra analyses ten behoeve van de Evaluatie Passend onderwijs*. Utrecht: Oberon, Nijmegen: KBA, Amsterdam: Kohnstamm Instituut
- Adriaans, H., Elshout, M., Elshout, S., & de Cock, E. (2021). *Personeelstekorten primair onderwijs. Peildatum 1 oktober 2021*. Tilburg: Centerdata.
- Bisschop, P., Berg, E. van den, Ven, K. van der, Geus, W. de, & Kooij, D. (2019). *Aanvullend en particulier onderwijs. Onderzoek naar de verschijningsvormen en omvang van aanvullend en particulier onderwijs en motieven voor deelname*. Amsterdam: SEO Economisch Onderwijs; Utrecht: Oberon.
- CBS (2021). *Uitgaven van huishoudens aan onderwijsondersteuning*. Geraadpleegd op 27 november 2021 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/10/uitgaven-van-huishoudens-aan-onderwijsondersteuning>
- Ende, I. van den, Driessen, T., & Bartsch, M. (2019). *Nulmeting Wet beroep leraar. Eindrapportage*. Zoetermeer: Panteia.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). *De Staat van het onderwijs 2017/2018*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020a). *De Staat van het onderwijs 2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2020b). *COVID-19-monitor Inspectie van het Onderwijs: Wat deden scholen en instellingen, in de periode van schoolsluiting tot aan 23 april, om het onderwijs zo goed mogelijk te continueren?* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021a). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Doorstroomonderzoek PO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021c). *Gevolgen van 16 maanden corona voor het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021d). *Landelijk rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020. Kinderopvang ten tijde van corona*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021e). *Meldingen vertrouwensinspecteurs in het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021f). *Peil Schrijfvaardigheid Einde (speciaal) basisonderwijs 2018-2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2021g). *Zij-instroom in het Beroep*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *Peil.Burgerschap einde basisonderwijs 2019-2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Technisch rapport Analyse en afstemming. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Technisch rapport Financiële kwaliteit. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
- Inspectie van het Onderwijs (2022d). *Technisch rapport Primair onderwijs. De Staat van het onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
- Inspectie van het Onderwijs (2022e). *Technisch rapport Schoolloopbanen van nieuwkomers. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: www.destaatvanhetonderwijs.nl
- Inspectie van het Onderwijs & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2021). *Terug naar leren. Onderwijszorgarrangementen binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel: een verkenning*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kraft, M. A., Blazar, D., & Hogan, D. (2018). *The effect of teacher coaching on instruction and achievement: A meta-analysis of the causal evidence*. *Review of educational research*, 88(4), 547-588.

- Ledoux, G. (2020). *Onderzoek en de ideale school*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (2021a). *Balans na anderhalf jaar: vertraging leergroei het grootst voor rekenen-wiskunde*. Den Haag: NRO.
- Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (2021b). *Balans na anderhalf jaar: kwetsbare leerlingen nog steeds (veel) meer vertraging in leergroei*. Den Haag: NRO.
- Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (2021c). *Balans na anderhalf jaar: verschillen in leergroei tussen scholen blijven bestaan*. Den Haag: NRO.
- OCW (2021). *Nationaal Programma Onderwijs. Eerste voortgangsrapportage*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Suijkerbuijk, A., Schoevers, E., Exalto, R., Bomhof, M., & Walraven, M. (2021). *Monitor subsidieregeling (hoog) begaafden in het primair en voortgezet onderwijs. Meting 2020/2021*. Utrecht: Oberon.
- Vos, de. K., Fontein, P., & Vrielink, S. (2021). *Loopbaanmonitor onderwijs*. Tilburg: Centerdata.
- Vuren, D. van, & Wiel, K. van der (2015). *Zittenblijven in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: CPB.
- Wagenaar, H., Schoot, F. van der, & Hemker, B. (2011). *Balans Actief burgerschap en sociale integratie. Uitkomsten van de peiling in 2009. PPON-reeks 45*. Arnhem: Cito.
- Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J., & Valk, I. van der (2021). *Evaluatie wet Veiligheid op school. Eindrapportage*. Utrecht: MOOZ in samenwerking met ECORYS.