

# Het verhaal achter de cijfers

**Sectorrapportage 2024**

21 November 2024



## Leerlingen en onderwijs

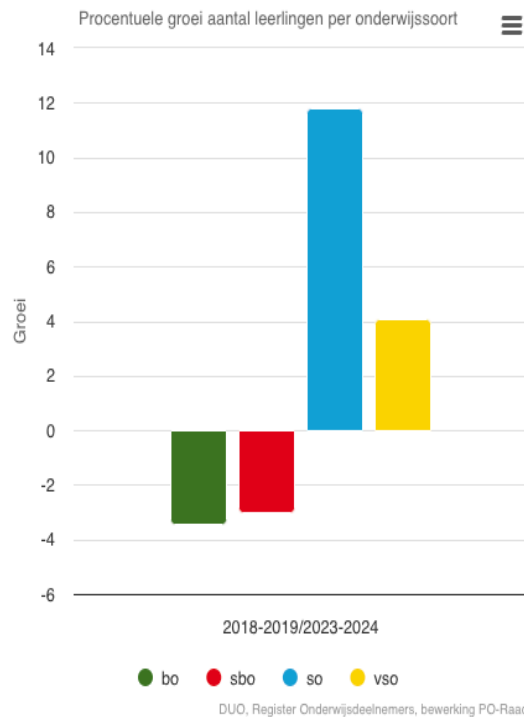
Het primair onderwijs in Nederland omvat bijna 1,5 miljoen leerlingen, verdeeld over regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs (sbo), speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso). Scholen zetten gerichte stappen om taalvaardigheid, rekenvaardigheid en taalverzorging te verbeteren. Ondanks uitdagingen zoals personeelstekorten en een groeiend aantal nieuwkomersleerlingen, tonen scholen veerkracht. De aandacht gaat daarbij niet alleen uit naar deze leerprestaties, maar ook naar het welbevinden van leerlingen en het bieden van gelijke kansen voor ieder kind. Deze brede aanpak draagt bij aan een toekomstbestendig onderwijs, waarin zowel basisvaardigheden als persoonlijke ontwikkeling centraal staan.

Het primair onderwijs (po) in Nederland omvat het regulier basisonderwijs (bo), speciaal basisonderwijs (sbo), speciaal onderwijs (so) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Veruit de meeste leerlingen (92,7%) gaan naar het bo. Voor leerlingen die meer aandacht en begeleiding nodig hebben (2,3%), biedt het sbo extra ondersteuning. Het so komt in beeld bij complexere problemen, waar specialistische en intensieve begeleiding nodig is (2,4%). Het vso is bedoeld voor leerlingen met complexe onderwijsbehoeften ná het reguliere basisonderwijs of speciaal (basis)onderwijs (sbo of so). Dit is 2,7% van de leerlingen.

De afgelopen vijf jaar zien we een afname van het aantal leerlingen in het (speciaal) basisonderwijs (bijna vijftienduizend leerlingen) en een toename van het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs (ruim vijftienduizend leerlingen).

## Trend in basisvaardigheden

Het niveau van lezen, taalverzorging en rekenen bij leerlingen blijft een punt van zorg. De Adviesgroep Basisvaardigheden heeft eerder gepleit voor een focus op het streefniveau, om hoge verwachtingen van ieder kind te hebben. Minder dan de helft van de leerlingen haalt het streefniveau voor rekenvaardigheid en taalverzorging. De landelijke ambitie is dat minimaal 65% van de leerlingen dit niveau haalt.



## Een goede basis

Wat leerlingen aan het eind van de basisschool moeten kunnen op het gebied van taal en rekenen, staat in het Referentiekader taal en rekenen. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen het fundamentele niveau en het streefniveau, waarbij 1F staat voor het fundamentele niveau en 2F/1S voor het streefniveau. Het fundamentele niveau is het minimale niveau dat leerlingen aan het einde van de basisschool moeten beheersen, terwijl het streefniveau een ambitieniveau is dat wenselijk is voor verdere ontwikkeling.

Enkele voorbeelden:

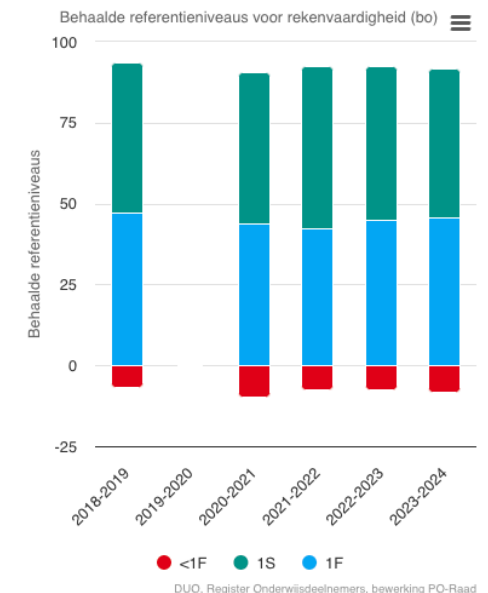
Bij rekenen op niveau 1F kun je eenvoudige sommen maken. Bij 1S zijn er meer denkstappen nodig om een som op te lossen, stappen die je in het dagelijks leven regelmatig nodig hebt. Bijvoorbeeld om te bedenken hoeveel tijd je hebt om een trein te halen als die vertraagd is, of hoeveel geld je nog kunt uitgeven op basis van wat je nu hebt, nog krijgt en wat je nog moet betalen.

Bij lezen en taal op niveau 1F kunnen leerlingen bijvoorbeeld de hoofdpersoon uit een eenvoudig verhaal halen, een recept volgen, en de Nederlandse grammatica correct toepassen. Bij 2F voor lezen en taal zijn leerlingen bijvoorbeeld in staat krantenartikelen te lezen en analyseren, en kunnen zij met een grotere woordenschat argumenten formuleren in (hun eigen) schriftelijke communicatie.

## Rekenvaardigheid

In het schooljaar 2023-2024 lag het percentage leerlingen dat minimaal het fundamentele niveau 1F behaalde voor rekenvaardigheid in het bo op 91,8%, ruim boven de norm van 85%. Het percentage leerlingen dat onder het fundamentele niveau 1F bleef, is toegenomen tot 8,2%. In de afgelopen vijf jaar lag dit alleen in het coronajaar 2020-2021 hoger.

In schooljaar 2023-2024 lag het percentage leerlingen dat het streefniveau 1S behaalde in het bo hoger dan in de drie jaren daarvoor. Met 45,6% van de leerlingen ligt dit echter nog onder het niveau van vijf jaar geleden (47,1%) en ruim onder de norm van 65%.



## Leesvaardigheid

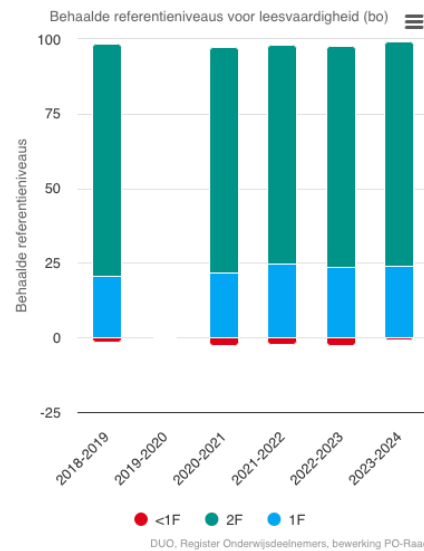
Bij leesvaardigheid haalde ruim driekwart van de leerlingen het streefniveau 2F. Dit is een kleine verbetering ten opzichte van de voorgaande twee jaren, maar nog altijd lager dan vijf jaar geleden. De voorzichtige ommekeer lijkt erop te wijzen dat de extra inspanningen op het gebied van leesonderwijs vruchten afwerpen. Het percentage leerlingen dat onder niveau 1F zit, is afgenomen tot 0,8%, veel lager dan in voorgaande jaren.

Er zijn hiervoor verschillende verklaringen. Scholen hebben mogelijk extra aandacht en middelen ingezet op leesonderwijs. Deze inspanningen lijken te werken, aangezien het aantal leerlingen dat het streefniveau haalt, is gestegen. De extra aandacht voor leesvaardigheid kan ten koste zijn gegaan van aandacht en tijd voor taalverzorging, bijvoorbeeld aandacht voor de regels en structuur van taalverzorging.

## Taalverzorging

Op het gebied van taalverzorging zien we een duidelijke terugval. Het percentage leerlingen in het bo dat het streefniveau 2F behaalde, is sterk gedaald. Dit staat in contrast met eerdere jaren, waarin het percentage leerlingen dat het streefniveau behaalde, steeds dichterbij de norm van 65% lag. Het percentage leerlingen dat het fundamentele niveau 1F of hoger haalde, ligt in het bo nog steeds ruim boven de norm van 85%.

Het percentage leerlingen in het bo dat onder niveau 1F scoort, wisselt per schooljaar. Na een daling in schooljaar 2021-2022 en 2022-2023 is dit percentage weer iets toegenomen.



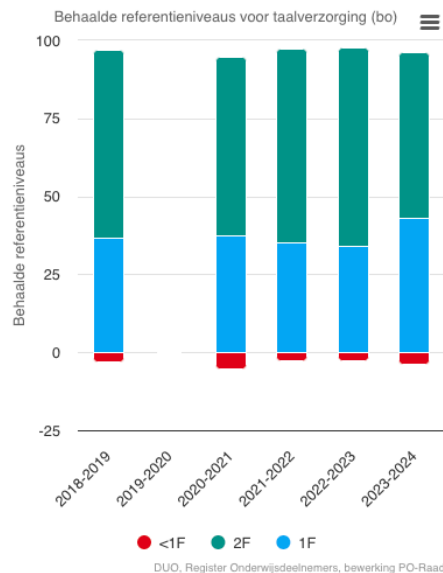
In de grafiek is af te lezen dat in schooljaar 2023-2024 de behaalde referentieniveaus afwijken ten opzichte van eerdere jaren. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er in sommige (nieuwe) doorstroomtoetsen een andere vraagstelling is gebruikt voor taalverzorging. De PO-Raad blijft in gesprek met ketenpartners over het vervolg van de doorstroomtoets.

Om meer leerlingen zo goed mogelijk te leren rekenen en lezen, kunnen scholen gerichte interventies inzetten om toe te werken naar het landelijke streefniveau. Initiatieven zoals de Kennistafel Effectief Leesonderwijs en kennisgroepen binnen Platform Samen Onderzoeken dragen bij aan het versterken van evidence-informed werken binnen scholen. Dit soort initiatieven bieden de mogelijkheid om handvatten op het gebied van taal- en rekenonderwijs verder te ontwikkelen en in te zetten voor betere resultaten.

## Meer en blijvende aandacht voor basisvaardigheden noodzakelijk

Het is van belang dat leraren goed op de hoogte zijn van de specifieke eisen van de streefniveaus 2F/1S. Daarbij gaat het ook om het stellen van hoge verwachtingen en het kritisch bekijken hoe leermiddelen kunnen worden ingezet om de streefniveaus te behalen. Waar nodig kunnen alternatieve of aanvullende middelen worden ingezet. Het gaat er niet om simpelweg nieuwe leermiddelen aan te schaffen, maar om deze in te zetten op een manier die past bij de onderwijsdoelen.

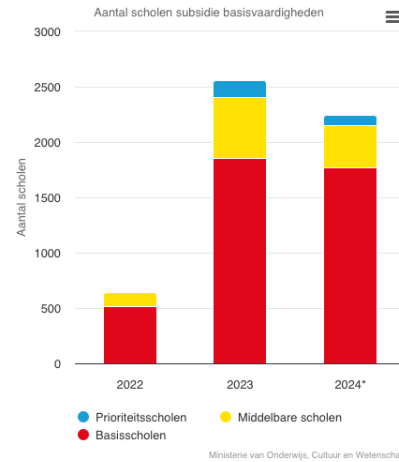
Daarnaast kunnen scholen zelf eisen stellen aan leermiddelen en kritisch beoordelen in hoeverre en hoe goed deze bijdragen aan de beheersing van taal en rekenen op het streefniveau 2F/1S. Door bovendien meer gebruik te maken van formatief toetsen, kunnen leraren beter zicht houden op de ontwikkelingen van leerlingen en hen van directe feedback voorzien. Ook leidt een hoge leerlingenbetrokkenheid tot betere resultaten. Scholen kunnen hieraan werken door activerende lesmethoden te gebruiken, leerstof te koppelen aan interesses van leerlingen, een veilige leeromgeving te bieden, en door leerlingen inspraak en regelmatige feedback te geven, wat hun motivatie en prestaties bevordert. Tot slot helpen hoge(re) verwachtingen op alle niveaus in de schoolorganisatie en professionalisering met betrekking tot differentiatie, concludeerde de Adviesgroep Basisvaardigheden: er zijn relatief veel herstelopdrachten vanuit de Inspectie op Pedagogisch-didactisch handelen (21%), Visie, ambities en doelen (24%) en Zicht op ontwikkeling en begeleiding (34%) (uit: Staat van het Onderwijs). Lees meer hierover in het hoofdstuk Schoolorganisaties.



## Masterplan basisvaardigheden

De subsidie voor verbetering van basisvaardigheden in het kader van het 'Masterplan Basisvaardigheden' wordt verstrekt aan een deel van de scholen in het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs. Het doel is het versterken van de basisvaardigheden van leerlingen, zoals taal, rekenen/wiskunde, digitale geletterdheid en burgerschap. De subsidie is tijdelijk en wordt per subsidieronde voor twee jaar toegekend.

In 2023 maakte 20% van de basisscholen en 15% van de middelbare scholen gebruik van de subsidie, met een budget van 645 miljoen euro waarmee bijna 600.000 leerlingen werden bereikt.



De regeling geldt voor zogenoemde prioriteitsscholen (scholen die van de Inspectie van het Onderwijs het oordeel 'zeer zwak' of 'onvoldoende' hebben gekregen) en reguliere scholen.

Uit het Implementatieonderzoek subsidieregeling 'Verbetering basisvaardigheden' (mei 2024) blijkt dat de subsidie door scholen voornamelijk wordt ingezet voor extra personele ondersteuning, deskundigheidsbevordering en de aanschaf van lesmaterialen. Ongeveer 80% van de scholen gebruikt (een deel van) de middelen voor de werving van extra personeel of het uitbreiden van de werkduur, terwijl 70-80% investeert in het verbeteren van de vaardigheden van hun teams. Daarnaast besteedt ongeveer 70% van de scholen de subsidie aan nieuw of extra lesmateriaal en methoden. Voor specifieke onderwerpen zoals burgerschap en digitale geletterdheid schakelt ruim 40% van de scholen externe deskundigen in.

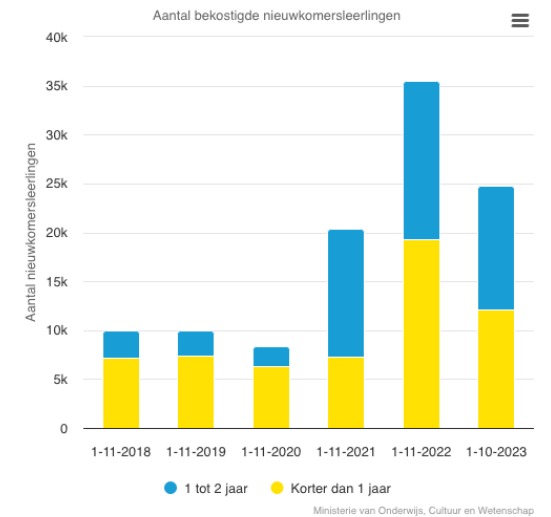
## Aantal nieuwkomers in het primair onderwijs

Nieuwkomersleerlingen zijn leerlingen van bijvoorbeeld asielzoekers, statushouders, arbeidsmigranten of expats. Afhankelijk van de achtergrond van vestiging in Nederland kan bekostiging worden aangevraagd voor leerlingen die maximaal 1 of 2 jaar op een school in Nederland ingeschreven zijn. Het aantal bekostigde nieuwkomersleerlingen in het primair onderwijs is het afgelopen jaar gedaald van 35 duizend naar bijna 25 duizend, maar blijft hoog ten opzichte van vijf jaar geleden. De daling van het aantal bekostigde nieuwkomers komt deels door een feitelijke daling van het aantal nieuwkomers, deels doordat voor een deel van de nieuwkomers nog slechts één in plaats van twee jaar bekostiging kan worden aangevraagd (zie kader). Dit verklaart de afname in de getoonde grafiek van het aantal overige vreemdelingen langer dan 1 jaar in Nederland waarvoor aanvullende bekostiging is aangevraagd. De

groep kinderen is divers en de samenstelling verschilt per regio. Zo zijn er in de Brainportregio veel schoolgaande kinderen van expats en in het Westland meer kinderen van arbeidsmigranten. Meer dan de helft van de basisscholen had in oktober 2023 één of meer bekostigde nieuwkomersleerlingen op school die korter dan twee jaar in Nederland waren.

## Incompleet beeld

Nieuwkomers die geen vluchteling zijn, worden in de bekostiging "overige vreemdelingen" genoemd. Dit zijn bijvoorbeeld kinderen van arbeidsmigranten. Met het Nationaal Programma Onderwijs konden scholen op de grafiek getoonde data 1 november 2021 en 1 november 2022 aanvullende bekostiging aanvragen als deze leerlingen langer dan één jaar in Nederland waren. Sinds 1 juli 2023 is er alleen aanvullende bekostiging voor overige vreemdelingen die korter dan één jaar in Nederland zijn. Als deze kinderen hier langer dan één jaar zijn, worden zij niet meer meegeteld als nieuwkomersleerling. Dit verklaart een deel van de toename in 2021 en 2022, en de afname in 2023.



Daarnaast kunnen scholen alleen aanvullende bekostiging aanvragen als zij minimaal vier leerlingen hebben die korter dan één jaar op een Nederlandse basisschool staan ingeschreven. Scholen die drie of minder nieuwkomersleerlingen hebben, ontvangen dus geen aanvullende bekostiging. Nieuwkomersleerlingen met een Nederlands paspoort die geen Nederlands spreken komen hier niet voor in aanmerking, terwijl zij wel dezelfde onderwijsbehoefte hebben. Het aantal nieuwkomersleerlingen ligt daarom hoger dan in de bekostigingscijfers te zien is. Op de website van LOWAN staat een toelichting over de bekostiging van nieuwkomersleerlingen.

## Toekomstbestendig nieuwkomersonderwijs

De groei van het aantal nieuwkomersleerlingen heeft vanzelfsprekend impact op de scholen. Het lerarentekort maakt het soms moeilijk om plek te bieden aan alle kinderen: leraren hebben specialistische kennis nodig en kinderen moeten voor meerdere jaren ondersteund worden. De sector werkt voortdurend aan mogelijkheden om het onderwijs aan nieuwkomers verder te verbeteren, om zo meer expertise en betere randvoorwaarden voor scholen te creëren. Regionale samenwerkingen met de focus op professionalisering van leraren zijn succesvol voor het onderwijs aan nieuwkomers. Voorbeelden hiervan zijn Vlaardingingen, Haarlem en Utrecht. In deze regio's zijn scholingsplannen gemaakt zodat onderwijsprofessionals hun nieuwkomersleerlingen langdurig kunnen ondersteunen.

Desondanks blijven verdere verbeteringen in de bekostigingssystematiek nodig om aan de onderwijsbehoeften van alle nieuwkomers te voldoen en de leraren de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben. Een belangrijke eerste stap is het besluit om vanaf juli 2024 de datum van inschrijving bij een basisschool leidend te laten zijn voor het ingaan van de aanvullende bekostiging, in plaats van de datum van binnenkomst in Nederland. De PO-Raad en LOWAN hebben zich hier hard voor gemaakt.

De bekostiging van nieuwkomers kan verbeterd worden door de duur van de bekostiging te laten aansluiten op de daadwerkelijke onderwijstijd van kinderen. Doordat veel nieuwkomersleerlingen vaak moeten verhuizen, gaan zij soms maanden niet naar school, terwijl de tijd dat er bekostiging beschikbaar is doorloopt. Ook bekostigt het huidige systeem de aanvullende ondersteuning voor maximaal twee jaar, terwijl kinderen gemiddeld vijf jaar nodig hebben om een taal goed te leren.

### Welbevinden van leerlingen

Uit het peilonderzoek van het Trimbos Instituut uit november 2023 blijkt dat de meerderheid van de leerlingen in groep 7 en 8 hun leven positief beoordeelt, met een gemiddelde score van 8,1. Deze waardering is consistent met de cijfers van voorgaande jaren, waarbij jongens hun leven een 8,4 geven en meisjes een lagere score van 7,8. De algemene levenstevredenheid van leerlingen in het primair onderwijs is de afgelopen twintig jaar relatief stabiel gebleven. Bovendien geeft 86,7% van de leerlingen aan school (een beetje of heel) leuk te vinden, wat wijst op een overwegend positieve ervaring met het onderwijs.

Ondanks deze positieve cijfers zijn enkele trends zichtbaar. Het percentage leerlingen dat emotionele problemen ervaart, is gestegen van 12,5% in 2019 naar 17,1% in 2023. Daarnaast rapporteerde bijna één op de twaalf leerlingen (8,1%) in groep 7 en 8 zich het afgelopen jaar meestal of altijd eenzaam te hebben gevoeld.

De druk door schoolwerk neemt ook toe: in 2023 gaf 14,6% van de leerlingen aan (best) veel druk te ervaren, een significante stijging ten opzichte van 2019, toen dit nog 9,4% was. Deze toenemende druk was eerder geconstateerd bij leerlingen in het voortgezet onderwijs en lijkt nu ook door te dringen tot jongere leerlingen in het primair onderwijs.

Sociale media spelen mogelijk een versterkende rol bij de ervaren prestatiedruk en psychische klachten. Uit de gegevens van 2023 blijkt dat het gebruik van sociale media onder leerlingen in groep 7 en 8 fors is toegenomen, van 48,5% in 2019 naar 64,1% in 2023. Deze toename roept vragen op over de invloed van digitale media op het welzijn van jonge leerlingen, met name op het gebied van zelfbeeld, sociale vergelijking en mentale gezondheid.

Om het welbevinden van leerlingen te verbeteren, maken veel scholen gebruik van

de NPO-middelen (Nationaal Programma Onderwijs). Volgens de vijfde voortgangsrapportage (november 2023) geeft twee derde van de schoolleiders in het primair onderwijs (po) aan dat het welbevinden van hun leerlingen sinds de start van het programma is verbeterd. De interventies die door de NPO-middelen zijn bekostigd, blijken een positieve invloed te hebben het welzijn van leerlingen, met het sterkste effect zichtbaar in het (v)so (76%) en het po (68%). Echter, de NPO-middelen lopen af na het schooljaar 2024/2025, wat mogelijke gevolgen heeft voor de continuïteit van personeelsinzet en interventies gericht op welbevinden en sociaal-emotionele ontwikkeling.

Om scholen verder te ondersteunen is de PO-Raad partner in het programma Gezonde School. Dit programma helpt scholen met een integrale benadering te werken aan verschillende thema's rondom leefstijl, waaronder welbevinden en mediawijsheid. Daarnaast werkt de PO-Raad nauw samen met Stichting School en Veiligheid. Deze stichting ondersteunt scholen op het gebied van sociale veiligheid, zowel om ongewenst gedrag te voorkomen als om ongewenst gedrag aan te pakken.

## Personeel

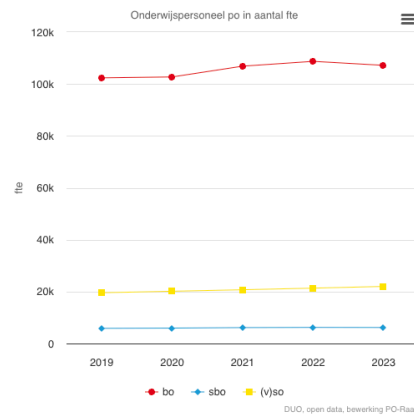
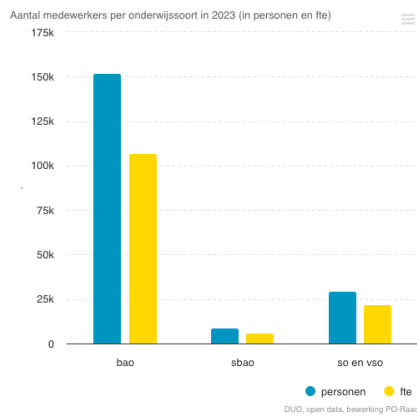
Goed werkgeverschap in een aantrekkelijke sector

Het primair onderwijs kampt met een hardnekkig personeelstekort, vooral onder leerkrachten en schoolleiders. Om deze tekorten te verminderen, wordt er ingezet op flexibele opleidingsroutes, zoals zijnstroom, en wordt regionale samenwerking versterkt. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de personeelsontwikkelingen, de balans tussen onderwijstaken en ondersteunende functies, en de manieren waarop de sector kan inspelen op de veranderende onderwijsbehoeften.

Wie werken er in het primair onderwijs?

In het primair onderwijs werken meer dan 190.000 mensen (ruim 135.000 full-time-equivalenten (fte)). Het overgrote deel van hen werkt in het reguliere basisonderwijs.

Tussen 2019 en 2023 nam het aantal fte toe met 7.600. Relatief is de stijging in het (voortgezet) speciaal onderwijs het grootst (12% ten opzichte van 6% gemiddeld).

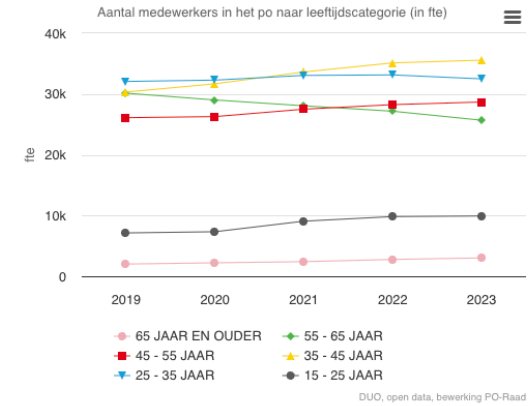


## Groei ondersteunend personeel, maar aantal leraren daalt

Het aantal leraren in het primair onderwijs lag van 2019 tot en met 2022 tussen de 93.000 en 94.000 fte. In 2023 is dit gedaald tot onder de 91.500 fte. Het aantal direct onderwijsondersteunend personeel (OOP) nam juist toe, terwijl de groei van indirect OOP minder sterk was. Deze toename omvat vooral onderwijsassistenten en leraren-ondersteuners. De grootste groei is te zien in het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Het aantal fte bij OOP steeg de afgelopen jaren in het primair onderwijs met ongeveer 2.000 fte per jaar. Door het takenpakket van OOP te diversifiëren en het onderwijs slimmer te organiseren, kunnen scholen beter inspelen op veranderende behoeften zonder extra druk op leraren te leggen.

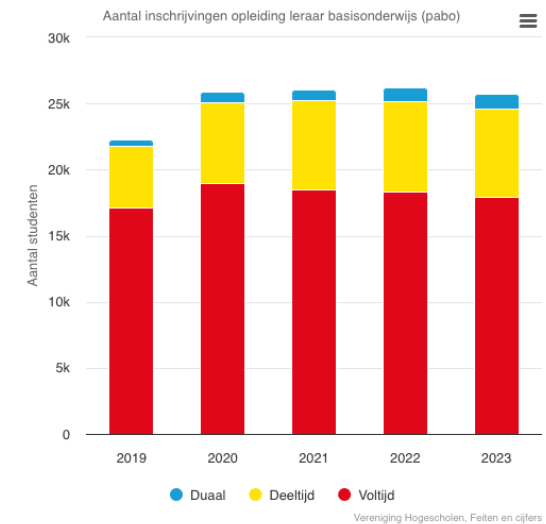
## Jonger personeel en meer leraren met pensioen

Het personeelsbestand in het po verjongt. Er zijn twee ontwikkelingen zichtbaar: er vertrekken veel oudere medewerkers en er komen veel jongere medewerkers bij. Het percentage medewerkers jonger dan 55 jaar is de afgelopen vijf jaar gestegen van 75% naar 79%. Het aantal fte van medewerkers tussen 55 en 65 jaar is sterk afgenomen. Tegelijk neemt het aantal medewerkers tussen 35 en 45 jaar sterk toe, vermoedelijk door het aantal zijnstromers in beroep en vanuit de deeltijdopleiding. Dat ook het aantal medewerkers boven de 65 jaar stijgt, is een gevolg van de verhoging van de pensioenleeftijd.



## Routes naar het leraarschap

Het aantal leraren dat een voltijdsopleiding aan de lerarenopleiding basisonderwijs (ook wel: pabo) volgt en deze met succes afrondt, is sinds 2020 ongeveer gelijk: de meeste studenten volgen deze opleiding direct na de middelbare school. Naast de voltijdsopleiding volgt ruim een kwart van alle pabostudenten een opleiding in deeltijd. Deze studenten zijn vaak wat ouder dan de voltijdstudenten en laten zich in een versneld traject omscholen tot leraar. Uit cijfers van de Vereniging Hogescholen (VH) blijkt dat onder deze groep de uitval hoog is: circa 30% van de deeltijdstudenten maakt de driejarige deeltijdopleiding niet af.



In de voltijdsopleiding rondt vijf op de zes pabostudenten de studie met succes af, om daarna in te stromen in het po. De redenen voor uitval lopen uiteen en zijn niet eenvoudig samen te vatten. Het is belangrijk dat pabo's aandacht hebben voor de (aanvullende) behoefte van deeltijdstudenten in dit verkorte traject. Vanaf 2020 kende de lerarenopleidingen door extra aanmeldingen in de coronaperiode een piek: bij sommige pabo's was er een stijging van 30%. Lerarenopleidingen schrijven de verhoogde instroom in de voltijdsopleiding toe aan meer studenten vanuit het vwo en mbo; onder de (vaak oudere) deeltijdstudenten zitten volgens de pabo's meer studenten door werkloosheid door de coronapandemie.

Naast de reguliere routes naar het leraarschap, zijn er steeds meer zijinstromers in het beroep. Als zijinstromer start je direct voor de klas en werk je in twee jaar tijd toe naar een vaste baan als bevoegd leerkracht. Het aantal zijinstromers is fors toegenomen in de laatste jaren, met bijna duizend zijinstromers in 2023, met name in de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Ook in deze steden komt de aanwas van nieuwe leraren niet tegemoet aan de toenemende vraag. In 2023 waren er 908 zijinstromers in het po, een stijging van ruim 12% ten opzichte van de 799 zijinstromers het jaar ervoor.

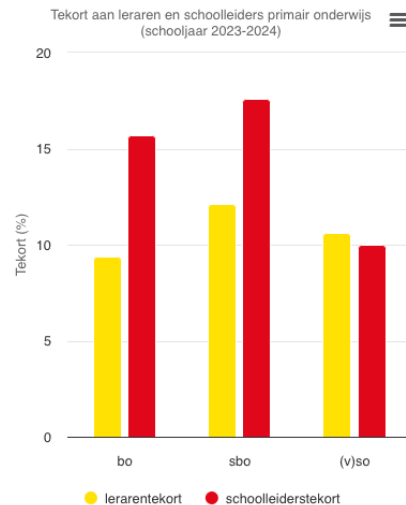
## Tekort aan personeel onverminderd hoog

Het primair onderwijs kampt met een structureel tekort aan personeel, met circa 9700 fte aan leraren en 1300 fte aan schoolleiders. Dit tekort blijft bestaan, ongeacht de economische situatie: zowel bij laag- als hoogconjunctuur blijft er een gebrek aan voldoende leraren. Dit komt door langdurige factoren zoals vergrijzing, uitstroom en te weinig nieuwe instroom, waardoor gerichte investeringen en maatregelen nodig zijn om dit probleem op te lossen.

## Jaarlijkse tekortmeting

Centerdata meet jaarlijks de tekorten aan leraren en schoolleiders in het primair onderwijs. Uit de meting van oktober 2023 blijkt dat bijna 1 op de 10 vacatures (9,7% van de werkgelegenheid) niet kan worden ingevuld. Omgerekend komt dit overeen met circa tienduizend fte aan leraren. Dit tekort omvat zowel openstaande vacatures als 'verborgen tekorten'. Denk daarbij aan onbevoegde medewerkers die lesgevend taken op zich nemen of groepen leerlingen die worden samengevoegd. Het tekort aan schoolleiders bedraagt volgens de berekening van Centerdata 13,8%. Dit komt overeen met ongeveer 1.300 fte.

Het tekort aan leraren en schoolleiders is vooral groot in de Randstad, met name binnen de G5-gemeenten: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere. Het tekort in Almere of Amsterdam is twee, soms bijna drie keer zo hoog als in steden in het Oosten van Nederland. Bovendien zijn er hogere tekorten gemeten bij scholen met een hoog schoolgewicht (complexe leerlingpopulatie) ten opzichte van scholen met een laag schoolgewicht.



## Personeelstekort en de ontwikkeling van de arbeidsmarkt

Het personeelstekort hangt af van de structurele vraag naar personeel, het aantal mensen dat werkzaam is in het primair onderwijs en van hun betrekkingsovervang. Uit onderzoek van Centerdata blijkt de gemiddelde betrekkingsovervang voor leraren in 2005 nog duidelijk boven de 0,7 lag. Uit een recentere rapportage blijkt dat het in 2022 onder de 0,7 kwam te liggen. Hoewel de betrekkingsovervang van mannen gemiddeld nog altijd hoger ligt dan die van vrouwen, valt op dat dit verschil in de loop der jaren kleiner is geworden. Niet doordat vrouwen meer zijn gaan werken (al is er bij vrouwen in het ondersteunend personeel een groei van de betrekkingsovervang in de periode 2017-2020), maar doordat mannen vaker kleinere contracten hebben.

In het onderwijs kiezen steeds meer mensen voor een kleinere aanstelling. Daarnaast ziet het primair onderwijs een hoge en toenemende uitstroom van ouder personeel. Uit een gezamenlijke analyse van de PO-Raad en het Vervangingsfonds/Participatiefonds (VfPf) blijkt dat in 2023 bijna 2.000 personen tussen de 55 en 67 jaar vroegtijdig uit het primair onderwijs betrokken. Er ligt potentie in het langer vasthouden van personeel als onderdeel van de aanpak lerarentekort. Twee rekenvoorbeelden:

Als 15% van de vroegtijdige vertrekkers ouder dan 55 jaar doorwerkt tot hun 65e levensjaar met een gemiddelde werktijdfactor van 0,4, speelt dat effectief op jaarbasis 200 fte vrij.

Als 30% van de uitgestroomde leraren ouder dan 55 doorwerkt tot hun 67e levensjaar met een gemiddelde werktijdfactor van 0,6 fte, levert dat ruim 900 fte op jaarbasis op.

## Goed werkgeverschap en strategisch personeelsbeleid

Leraren vinden hun werk zinvol, interessant en zijn over het algemeen tevreden over hun werkomgeving. We willen leerkrachten behouden met onder meer een blijvend aantrekkelijke werkomgeving, passende arbeidsvoorwaarden en een goede en eerlijke beloning. Ook zorgen we voor goede begeleiding van starters.

## Tevreden medewerkers in het primair onderwijs

Uit een onderzoek van DUO Onderwijsonderzoek & Advies blijkt dat medewerkers in het primair onderwijs zeer tevreden zijn met hun werk. In de periode 2021-2023 gaven ze hun baan een gemiddeld rapportcijfer van 8,4. Medewerkers zijn vooral positief over thema's als sfeer (8,5), samenwerking (8,2) en de kwaliteit van het onderwijs (8,0). De tevredenheid over de werkdruk is eveneens gestegen van 5,8 naar 6,6, al blijft werkdruk een aandachtspunt, met 15% van de medewerkers die de werkdruk nog steeds als niet acceptabel ervaart. Ook de schoolcultuur scoort hoog, met cijfers als 8,1 voor een duidelijke toekomstvisie, 8,0 voor de centrale positie van leerlingen en 7,7 voor een open cultuur.

## Positieve ontwikkeling in behoud van startende leraren

Uit de Loopbaanmonitor 2023 blijkt dat 84% van de pabo-afgestudeerden uit 2017 na vijf jaar werkzaam is in het onderwijs. Dit is een verbetering ten opzichte van eerdere cohorten. Voor het cohort van 2012 was vijf jaar na afstuderen 64% van de afgestudeerden nog in het onderwijs werkzaam, terwijl dit voor het cohort van 2017 is gestegen naar 77%. Deze toename komt mede doordat meer leraren direct na hun opleiding in het onderwijs gaan werken en daar ook blijven.

De uitval van startende leraren is hiermee minder hoog dan werd gedacht. Begeleiding speelt een belangrijke rol: 90% van de startende leraren in het primair en voortgezet onderwijs ontvangt begeleiding op de werkplek, wat bijdraagt aan hun tevredenheid. Uit de Loopbaanmonitor blijkt dat hoe intensiever de begeleiding, hoe hoger de tevredenheid. Startende leraren waarderen de inhoud van hun werk gemiddeld met een 7,9 en hun tevredenheid over de organisatie en het werk in het onderwijs krijgen een score van 7,7.

## Arbeidsvoorwaarden en beloning in het primair onderwijs

Onderwijsprofessionals in het primair onderwijs vallen onder de cao po. De meeste (startende) leraren worden ingeschaald in schaal 'LB'. Een leerkracht met twaalf jaar ervaring in deze schaal verdient bij een fulltime aanstelling €5.277,- bruto per maand (per 1 oktober 2024). Op jaarbasis, inclusief vakantiegeld, eindejaarsuitkering en eventuele toelagen, komt dit neer op ongeveer €75.000,-

De meeste schoolleiders zijn, afhankelijk van de zwaarte van de functie, ingeschaald in schaal D12. Het maximumbedrag in die schaal bedraagt €6.992,- bruto per maand. Inclusief vakantiegeld, eindejaarsuitkering en algemeen geldende toeslagen is dat op jaarbasis ruim €101.000,-.

Hoewel beloning belangrijk blijft, is de werkdruk voor veel onderwijsprofessionals een steeds grotere uitdaging geworden. Het verlagen van werkdruk verdient daarom onze aandacht om werken in het onderwijs aantrekkelijker te maken.

Op de website van de PO-Raad staat actuele informatie ten aanzien van de cao.

## Binding via vaste contracten

Ruim acht op de tien onderwijsprofessionals (84%) in het primair onderwijs heeft een vast contract. Het aandeel vaste contracten voor leraren in het po is de afgelopen jaren constant gebleven op circa 89%. Onder het totale personeel is het aandeel tijdelijke contracten echter toegenomen. Dit komt onder meer door de toename van onderwijsondersteunend personeel, dat mede dankzij de werkdrukmiddelen (2018) en NPO-middelen (2021) aangenomen kon worden. Aangezien de financiering hiervan niet structureel gegarandeerd is, kunnen scholen hen vaak geen vast contract bieden. De minste vaste contracten zijn dan ook te vinden onder deze functiecategorie (72%); onder directie (91%) en onderwijzend personeel (89%) zijn de meeste vaste contracten.

Een tijdelijk contract wordt daarnaast door schoolorganisaties vaak aan startende professionals aangeboden. Bij goed functioneren wordt dit contract veelal na een jaar omgezet in een vast contract. Deze groep 'tijdelijk met uitzicht op vast' is onder andere gegroeid door relatief grote aantallen pensionering van oudere werknemers en de toename van jonger personeel en zijinstromers.

## Diversiteit en flexibiliteit in het opleiden van leraren

In het primair onderwijs is er een groeiende behoefte aan diversiteit onder het personeel om beter aan te sluiten bij de uiteenlopende behoeften van leerlingen. De PO-Raad ziet diversiteit in het team als een belangrijke factor voor het voorbereiden van leerlingen op de diverse samenleving. Een divers team biedt leerlingen herkenning, alternatieve rolmodellen en versterkt de band met ouders.

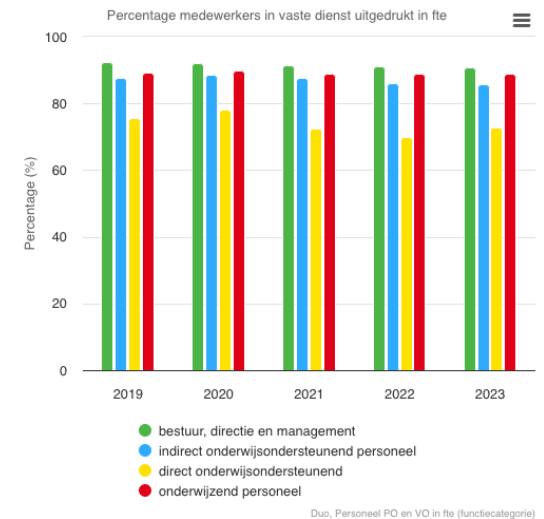
Naast de behoefte aan diversiteit onder het personeel, is er ook sprake van uiteenlopende onderwijsbehoeften van leerlingen waar het personeel op moet kunnen inspelen. Er liggen nog volop kansen om lerarenopleidingen beter af te stemmen op de realiteit van het onderwijs, inclusief specifieke aandacht voor gespecialiseerd onderwijs en ondersteuning voor nieuwkomers.

## Samen sterker in de regio

In Onderwijsregio's werken schoolorganisaties, scholen, opleiders en onderwijsprofessionals samen aan het beste onderwijs. Ze dragen bij aan het realiseren van volgende leraren, schoolleiders en onderwijsondersteunend personeel die met plezier werken in het onderwijs en hun vak bijhouden. In 2024 zijn er 29 'Voorloperregio's' gestart. Ongeveer de helft van de schoolorganisaties in het primair onderwijs neemt deel aan een of meer van deze regio's. Zij vertegenwoordigen zo'n vier op de tien vestigingen en leerlingen uit het po.

## Balans tussen primair proces en overhead: een genuanceerd inzicht

In het primair onderwijs wordt overhead gedefinieerd op basis van het aantal fte in indirect ondersteunende en managementfuncties. Hoewel deze functies buiten het primaire proces van lesgeven vallen, zijn ze van groot belang voor het dagelijks verloop van het onderwijs.

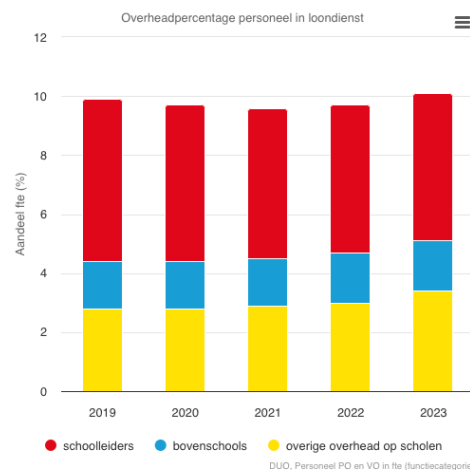
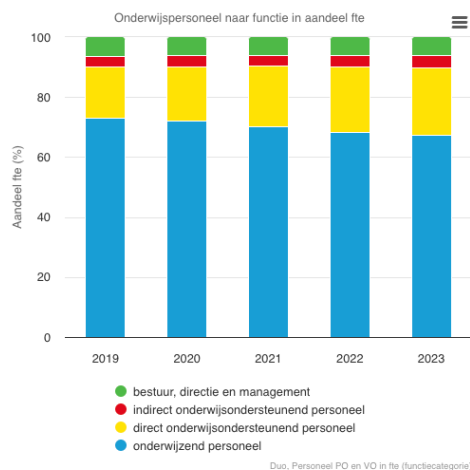




Het totale overheadpercentage, berekend als de categorieën 'bestuur, directie en management' en 'indirect onderwijsondersteunend personeel' ligt rond de 10%.

De meeste functies die onder overhead vallen, zijn op school. Bijna de helft van de overhead zijn schoolleiders en bijna een derde is overige ondersteuning binnen de scholen, bijvoorbeeld de conciërge. Samen is dit gemiddeld 1,5 fte per school. Minder dan een vijfde van de overhead is bovenschoolse overhead: dit zijn bijvoorbeeld collega's op de salarisadministratie of kwaliteitszorgmedewerkers die vaak met meerdere scholen van de schoolorganisatie worden gedeeld. Per school gaat dit om gemiddeld 0,3 fte.

De PO-Raad en VO-raad hebben een benchmark overhead ontwikkeld die eind 2024 op [www.schoolbesturenopdekaart.nl](http://www.schoolbesturenopdekaart.nl) in te zien is. Deze benchmark is vooralsnog alleen beschikbaar voor leden. Hiermee kunnen zij intern het gesprek over de omvang en de kwaliteit van de overhead voeren, ondersteund door data. Samen met de schoolbesturen en OCW wordt de benchmark de komende jaren verder ontwikkeld, waarbij ook gewerkt moet worden aan het verbeteren van de kwaliteit van data en het waarborgen van structurele gegevenslevering.



Het aandeel van schoolleiders is licht gedaald, terwijl het aandeel van overige ondersteunende functies op de scholen is gestegen. De bovenschoolse overhead is relatief stabiel gebleven.

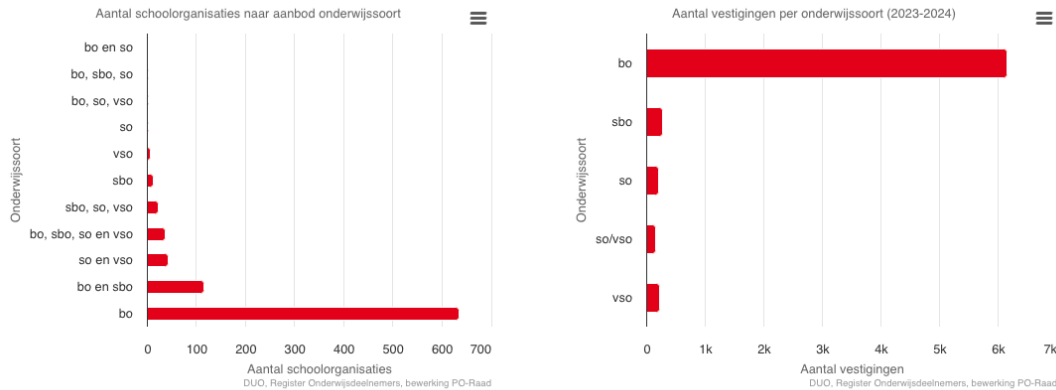
Kritisch kijken naar het percentage overhead is goed, maar ook ondersteunende functies zijn van waarde in het onderwijs. Niet alleen indirect, doordat de salarissen moeten worden betaald en de leerlingenadministratie moet worden gedaan, maar ook direct. Schoolleiders nemen soms ook onderwijstaken op zich. Of het administratief personeel helpt bij de organisatie en planning van activiteiten met leerlingen, waardoor leraren meer tijd hebben om zich te richten op het lesgeven. Deze taken dragen ook bij aan de kwaliteit en efficiëntie van het onderwijs.

## Schoolorganisaties

In Nederland zijn er ongeveer 880 schoolorganisaties in het primair onderwijs, waarvan de meeste zich richten op regulier basisonderwijs. Dit hoofdstuk biedt inzicht in de huidige cijfers en trends binnen schoolorganisaties, waaronder de verschuiving naar grotere organisaties en fusies. Schoolorganisaties moeten zich verantwoorden voor hun onderwijsaanpak en -kwaliteit. Het hoofdstuk behandelt ook de resultaten van het programma Goed Worden, Goed Blijven, dat ondersteuning biedt aan scholen met kwaliteitsproblemen en de positieve evaluatie van de betrokken scholen. Tot slot worden de professionaliseringsactiviteiten van de PO-Academie besproken, die steeds meer in trek zijn onder schoolleiders en bestuurders.

### Cijfers over schoolorganisaties

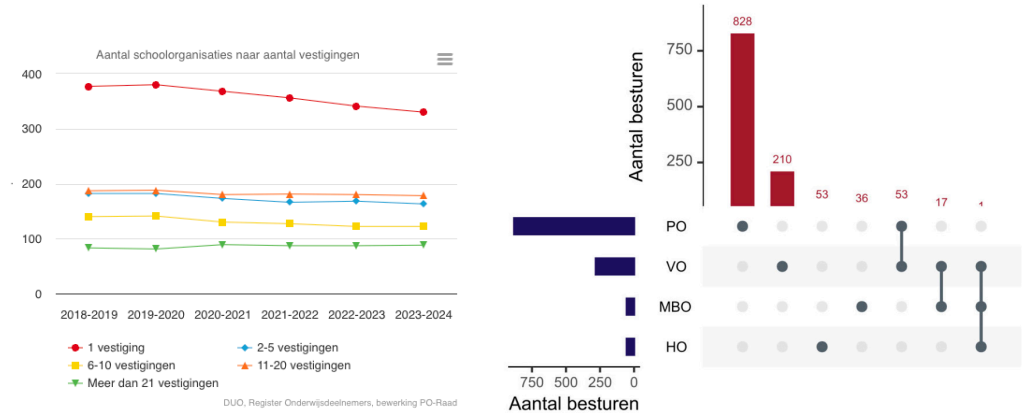
In oktober 2023 telde het primair onderwijs 881 schoolorganisaties. De meeste schoolorganisaties hebben alleen scholen voor regulier basisonderwijs (bo, 635). 116 schoolorganisaties hebben scholen voor zowel bo als speciaal basisonderwijs (sbo); 22 schoolorganisaties bieden alléén sbo, speciaal onderwijs (so) of voortgezet speciaal onderwijs (vso). 36 schoolorganisaties richten zich op alle onderwijssoorten in het po. 72 schoolorganisaties bieden een andere soort combinatie van twee of drie schoolsoorten. De meeste leerlingen gaan naar het regulier basisonderwijs. Daarom hebben de meeste schoolorganisaties ook vestigingen voor regulier basisonderwijs.



### Vershil in omvang schoolorganisaties

Het aantal schoolorganisaties in het primair onderwijs daalde van 969 in 2018 naar 881 in 2023. Ruim een derde (37%) van het aantal schoolorganisaties in het primair onderwijs is een éénpitter: een zelfstandige school met vaak een directeur-bestuurder.

Veruit de meeste schoolorganisaties (828) zijn alleen in het primair onderwijs actief, maar 53 organisaties hebben ook vestigingen in het voortgezet onderwijs.



### School(organisaties) en onderwijskwaliteit

De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt de kwaliteit van scholen met reguliere kwaliteitsonderzoeken, herstelonderzoeken en steekproeven bij risicoscholen. Sinds 2023 heeft de Inspectie het toezicht gericht geïntensiveerd. Dit heeft geleid tot een toename van het aantal onvoldoende of zeer zwak beoordeelde scholen. In 2023 beoordeelde de Inspectie van het Onderwijs in totaal 112 basisscholen, sbo-scholen en (v)so-scholen als onvoldoende en 42 scholen als zeer zwak. Daarnaast kregen 26 schoolorganisaties een onvoldoende beoordeling.

### Onderzoek bestuurlijke kwaliteit

In 2024 heeft de verenigingscommissie Onderwijskwaliteit van de PO-Raad een onderzoek laten uitvoeren naar de succes- en risicofactoren van bestuurlijke kwaliteit, naar aanleiding van een toenemend aantal 'onvoldoende' oordelen voor schoolbesturen door de Inspectie van het Onderwijs<sup>1</sup>. Uit dit onderzoek, dat bestond uit een analyse van Inspectierapporten en interviews met schoolbestuurders, komt naar voren dat vooral de vertaling van visie naar concrete doelen een belangrijke risicofactor is.

Elke vier jaar geeft de Inspectie van het Onderwijs een oordeel over het kwaliteitsbeleid van schoolorganisaties. Voor deze beoordeling gebruikt de Inspectie drie standaarden: Visie, ambities en doelen (BKA1), Uitvoering en kwaliteitscultuur (BKA2) en Evaluatie, verantwoording en dialoog (BKA3). Bovendien krijgen schoolorganisaties een eindoordeel (onvoldoende, voldoende, goed). Schoolorganisaties krijgen een onvoldoende als eindoordeel wanneer minstens één van de drie standaarden onvoldoende is.

## Goed Worden, Goed Blijven (+): ondersteuning en resultaten in 2023 en 2024

Het programma Goed Worden, Goed Blijven (GWGB) al sinds 2009 ondersteuning aan scholen en schoolorganisaties die door de Inspectie van het Onderwijs als onvoldoende of zeer zwak zijn beoordeeld. Het doel van dit met uit subsidie bekostigde programma is om de onderwijskwaliteit te verbeteren en te borgen, zodat leerlingen in een veilige en stabiele omgeving kunnen leren. Daarnaast biedt Goed Worden, Goed Blijven + (GWGB+) ondersteuning aan scholen en schoolorganisaties die risico's zien ten aanzien van hun onderwijskwaliteit en hier preventief mee aan de slag willen. Met beide programma's geeft de PO-Raad invulling aan de collectieve verantwoordelijkheid voor goed onderwijs voor alle kinderen.

GWGB heeft in 2023 ondersteuning geboden aan 52 onvoldoende scholen (ongeveer 46%), 36 zeer zwakke scholen (ongeveer 86%) en 25 onvoldoende beoordeelde schoolorganisaties (96%). Deze cijfers tonen aan dat GWGB een groot aantal scholen en schoolorganisaties bereikt, waardoor ze kunnen werken aan hun onderwijskwaliteit en herstel.

GWGB+ heeft in 2023 ondersteuning geboden aan 83 scholen en 38 schoolorganisaties. Dit geeft aan dat de preventieve focus van GWGB+ goed wordt ontvangen en dat veel scholen en organisaties actief werken aan het voorkomen van kwaliteitsproblemen.

In 2024 (tot en met augustus) zijn 70 scholen en 19 schoolorganisaties, die een onvoldoende of zeer zwakke beoordeling kregen van de Inspectie, gestart met het ondersteuningstraject van GWGB. Het programma GWGB+ heeft in 2024 tot nu toe ondersteuning geboden aan 83 scholen en 22 schoolorganisaties.

## Resultaten van GWGB

Van de 99 scholen die tussen januari 2022 en juni 2023 ondersteuning ontvingen vanuit het programma GWGB, heeft 76% zich verbeterd bij het herstelonderzoek. De overige 24% is op het moment van het herstelonderzoek nog niet voldoende verbeterd, in de tussentijdse periode gesloten of heeft nog geen herstelonderzoek gehad. Deze resultaten sluiten aan bij eerdere onderzoeken die aangeven dat de ingezette verbeteringen vaak duurzaam zijn.

## Tevredenheid over GWGB+

Scholen waarderen het programma met een gemiddeld rapportcijfer van 8,5. Bijna alle deelnemers geven aan dat het programma hen geholpen heeft om zicht te krijgen op noodzakelijke verbeteringen in de onderwijskwaliteit. Daarnaast geeft 90% van de scholen aan dat dankzij het programma belangrijke verbeteringen zijn gerealiseerd en 87% gelooft dat ze zich sneller hebben ontwikkeld door deelname.

## Structureel werken aan professionalisering

### Bestuurlijke visitaties

De PO-Raad organiseert bestuurlijke visitaties waarbij schoolbestuurders samen met collega-bestuurders en externe partners reflecteren op hun bestuurlijk handelen. De focus ligt op het identificeren van ontwikkelpunten en het bevorderen van bestuurlijke professionalisering. Meer informatie is te vinden op de website van de PO-Raad.

### PO-Academie

De PO-Academie biedt leertrajecten en professionaliseringsactiviteiten aan voor bestuurders, stafmedewerkers en schoolleiders in het primair onderwijs. Dit aanbod richt zich op het verbeteren van onderwijskwaliteit en het ontwikkelen van strategische thema's zoals digitalisering en personeelsbeleid.

### Goed bestuur

Schoolorganisaties hebben de ruimte om onderwijs vorm te geven naar de behoeften van hun leerlingen en context. Ze zijn verantwoordelijk voor het zorgvuldig nemen van deze beslissingen en het afleggen van verantwoording. De Code Goed Bestuur biedt hierbij belangrijke richtlijnen en normen.

### Benchmark: Schoolbesturen op de kaart

Schoolorganisaties kunnen via de benchmark Schoolbesturen op de kaart hun informatie vergelijken op thema's zoals onderwijs, medewerkers, financiën en huisvesting. Dit biedt inzicht in de prestaties van verschillende schoolorganisaties.

### Monitor Digitalisering Onderwijs 2025

In 2025 kunnen schoolbesturen deelnemen aan de Monitor Digitalisering Onderwijs. Deze tool, ontwikkeld door de PO-Raad, VO-raad en Kennisnet, biedt inzicht in de voortgang op het gebied van digitalisering en geeft de mogelijkheid om prestaties te vergelijken met andere schoolorganisaties.

## Bedrijfsvoering

In een goed schoolgebouw kunnen leerlingen en personeel prettig en gezond leren en werken. Een goed schoolgebouw heeft een gezond binnenklimaat, een laag energieverbruik en is betaalbaar in de exploitatiefase. Ook is het geschikt voor het onderwijs van nu: inclusief en ingericht op het gebruik van moderne (digitale) middelen en onderwijsvormen. Het houdt rekening met toekomstige eisen en is adaptief, zowel voor onderwijskundige functionaliteit als voor leerlingengroei en -daling.

De tijdsperiode van schoolgebouwen wordt aangeduid met een typologie. Tot en met 1940: vooroorlogs. Tussen 1946-1979: wederopbouw. 1979 t/m 1992: Londo. Van 1993 t/m 2014: Bouwbesluit. Van 2015 t/m 2023: Bouwbesluit 2012. Vanaf 2023: Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

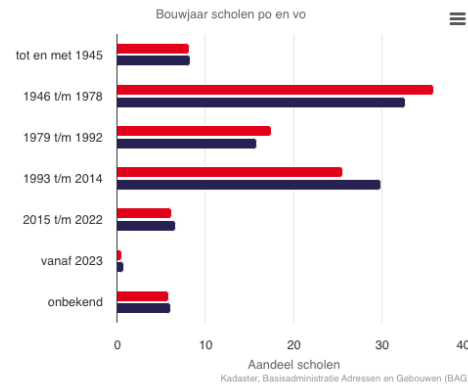
## Te weinig vernieuwing

In Nederland staan circa 7.360 po-schougebouwen en 1.580 vo-schougebouwen. De helft van de scholen in het primair onderwijs en meer dan de helft (53%) van de scholen in het voortgezet onderwijs is ouder dan 40 jaar. Veel van deze schougebouwen voldoen wel aan de wettelijke minimale eisen die golden toen ze gebouwd werden, maar deze eisen omvatten vaak geen prestatie-eisen voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit.

De kwaliteit van het binnenklimaat heeft grote invloed op het leerrendement. Uit onderzoek van de Universiteit Maastricht blijkt dat in een school met slechte luchtkwaliteit de kans dat een leerling een havo- of vwo-advies krijgt aan het einde van de basisschool 13% lager is. Dit maakt duidelijk dat naast het voldoen aan bouweisen, ook het daadwerkelijk functioneren van het gebouw cruciaal is voor goede leer- en werkplekken.

## Blijvende aandacht voor duurzaamheid

Schougebouwen zijn nog niet verplicht om een energielabel te hebben, en een aanzienlijk aantal heeft er ook geen. Van de schougebouwen met een energielabel heeft ongeveer vier op de tien een energielabel D of lager (42% in het po en 41% in het vo). Een op de



vijf schougebouwen met een energielabel heeft energielabel G (18% in het po en 20% in het vo). Schougebouwen met deze labels moeten zo snel mogelijk worden uitgefaseerd om aan de duurzaamheidsdoelen te voldoen.

Hoewel het energielabel inzicht geeft in de energetische prestatie van een gebouw, zegt het niet alles over de duurzaamheid. Het daadwerkelijke gebruik van het gebouw heeft vaak een grotere invloed op het energieverbruik en kent vaak geen relatie met het label. Veel scholen hebben al extra energiebesparende maatregelen genomen; zo heeft bijna de helft aanvullende maatregelen voor verwarming getroffen, en meer dan 60% maakt gebruik van duurzame verlichting.

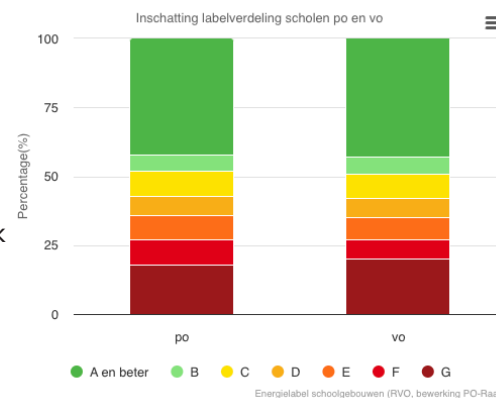
Ruim driekwart van de schougebouwen voldoet aan de normen voor bouwtechnische staat, maar de bekostiging voor onderhoud is gemiddeld 15% te laag, waardoor schoubesturen moeten investeren in gebouwen ten koste van andere doelen. Van de overige ruim 2000 gebouwen zijn circa 760 schougebouwen, voornamelijk gebouwd tussen 1948-1978 en buiten de grote steden, dringend toe aan renovatie of vervanging.

## Voorbereiding op versnelling

Alle schougebouwen zouden vóór 2050 integraal gerenoveerd of vernieuwd moeten worden naar het eindniveau: gezond, inclusief, adaptief, duurzaam en betaalbaar in de exploitatiefase. De grootste knelpunten hierbij zijn: de tekortschietende bekostiging, gescheiden geldstromen en verantwoordelijkheden tussen gemeente en schoolorganisatie/schoubestuur en de inzet van enkel incidentele extra middelen. Bovendien liggen de eisen voor bestaande schougebouwen te laag om maatschappelijke ambities waar te kunnen maken: een gebouw waarin eigentijds onderwijs wordt gegeven, energiezuinig en met een gezond binnenklimaat waarin leerlingen goed kunnen leren en werken.

Na jarenlange lobby van de sectorraden samen met de VNG, heeft OCW een wetswijziging in gang gezet die gemeenten verantwoordelijk maakt voor goede schougebouwen. Met deze wijziging is vanuit een concretiseringsvoorstel van de raden en VNG een verplichte eis toegevoegd: elke gemeente moet nu beschikken over een Integraal Huisvestingsplan (IHP) waarin niet alleen de huidige staat van schougebouwen in kaart wordt gebracht, maar ook plannen voor de toekomst worden opgenomen. Het IHP moet daarbij worden ondersteund door een Meerjarenonderhoudsplan (MJOP) om regelmatige renovatie en onderhoud te waarborgen. De wetswijziging omvat daarnaast een heldere definitie van "renovatie" en de verantwoordelijkheden van gemeenten en schoubesturen binnen dit kader.

In de praktijk betekent dit dat gemeenten nu integraal verantwoordelijk zijn voor de lange termijnplanning en financiering van de huisvesting van scholen, inclusief



aspecten als gezondheid en duurzaamheid. De schoolbesturen daarentegen blijven verantwoordelijk voor de operationele uitvoering en het dagelijkse beheer van de gebouwen. Door deze nieuwe wetgeving is het nu duidelijker wat er van zowel gemeenten als scholen wordt verwacht in het onderhoud en de ontwikkeling van schoolgebouwen. Toch is er nog een belangrijk knelpunt: veel gemeenten hebben moeite om voldoende financiering te vinden voor de realisatie van de vastgestelde doelen, zeker als het gaat om vernieuwingen op het gebied van duurzaamheid, gezondheid en de levensduurverlenging van gebouwen. Om volledig te voldoen aan de gestelde eisen schat OCW dat jaarlijks 1,2 miljard euro extra nodig is vanuit het Rijk. Zonder deze aanvullende middelen blijft de uitvoering van de gestelde ambities voor veel gemeenten buiten bereik.

## Financiën

In het publiek bekostigde onderwijs is de overheid de belangrijkste financier van scholen. Scholen zorgen ervoor dat zij het beschikbare geld zo effectief mogelijk inzetten voor kwalitatief goed onderwijs. In 2023 hebben scholen in het primair onderwijs evenveel uitgegeven als ze in dat jaar ontvingen. Toch was ook in 2023 nog steeds sprake van een toename van het aantal losse subsidies. De PO-Raad dringt aan op meer structurele bekostiging en het vervangen van losse subsidies door duidelijke financiële vooruitzichten, om schoolorganisaties in staat te stellen hun financiën beter te plannen. Dit is van belang om te kunnen werken aan duurzame onderwijsverbetering en goed werkgeverschap

## Inkomsten en uitgaven 2023

Schoolorganisaties in het primair onderwijs ontvingen in kalenderjaar 2023 circa €14,9 miljard bekostiging, voor het grootste deel vanuit de Rijksoverheid. Dit is gemiddeld €10.160,- per leerling. Schoolorganisaties gaven 82,5% van de totale bestedingen in 2023 uit aan personeel. Dit hoge percentage weerspiegelt de toename van het aantal fte in het onderwijs en de stijgende loonkosten, mede als gevolg van de recente cao-afspraken en herzieningen in het po en vo. 6,7% van de middelen ging naar huisvestingslasten. Het resterende bedrag werd besteed aan overige lasten en afschrijvingen voor onder meer meubels, computers en leermiddelen.

## Reserves en financieel resultaat

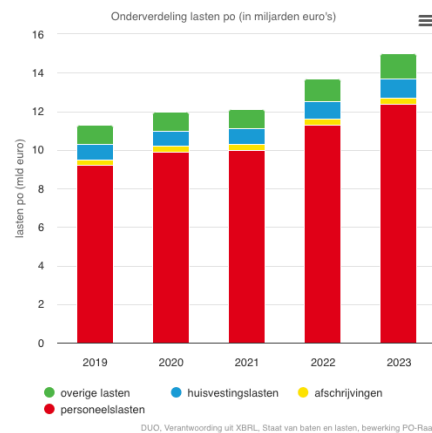
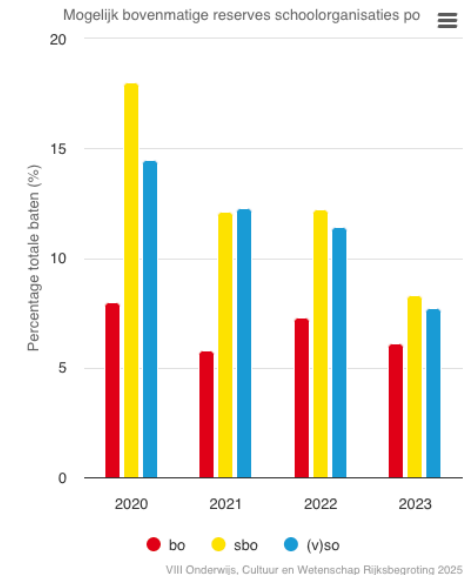
De bekostiging die scholen in het primair onderwijs jaarlijks ontvangen, moet maximaal worden ingezet voor het realiseren van goed onderwijs. Het is dan ook niet

wenselijk dat er bovenmatige reserves zijn. In 2023 hebben schoolorganisaties in het primair onderwijs gezamenlijk een financieel resultaat van nagenoeg nul geboekt. Dat betekent dat elke euro die in 2023 door de sector werd ontvangen ook in dit jaar is uitgegeven, en de reserves niet verder zijn toegenomen.

Dit is een trendbreuk ten opzichte van de afgelopen jaren, waarin de reserves jaarlijks toenamen. Sinds 2021 zijn er flinke extra middelen aan de schoolorganisaties uitgekeerd, zoals de subsidie basisvaardigheden en de NPO-gelden. Dit geld kon niet allemaal ineens worden uitgegeven, mede doordat veel vacatures niet direct konden worden ingevuld vanwege het lerarentekort. Om het geld toch zo goed mogelijk te kunnen benutten, hebben veel scholen ervoor gekozen om de inzet van de NPO-gelden uit te smeren over een langere periode en hiervoor een bestemmingsreserve in te richten.

## Mogelijk bovenmatige reserves nemen af

Het ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie hanteren sinds 2020 een signaleringswaarde voor het identificeren van een mogelijk bovenmatige publieke reserve bij een schoolorganisatie. De Inspectie van het Onderwijs benadrukt dat de signaleringswaarde ontwikkeld is als start van 'het goede gesprek' over reserves. Helaas wordt de signaleringswaarde, tegen het advies van de Inspectie van het Onderwijs in, in de discussies over de reservepositie toch regelmatig gebruikt als een absolute bovengrens. Per 2024 vindt er bovendien een wijziging plaats in de manier waarop de reservering voor groot onderhoud in de jaarcijfers wordt verwerkt. Daardoor is de huidige systematiek van de signaleringswaarden vanaf komend jaar niet meer bruikbaar.



## Aanpakken bovenmatig eigen vermogen

Ongeveer 3% van de schoolorganisaties in het primair onderwijs is op grond van de signaleringswaarde van het ministerie van OCW verantwoordelijk voor meer dan 25% van de bovenmatige reserves. Van alle schoolorganisaties po heeft 40% geen bovenmatige reserves. Bij de overige 60% kan mogelijk wel sprake zijn van een bovenmatige reserve en zal een deel de reserves moeten afbouwen en goed overleg met intern toezicht en medezeggenschap.

Er zijn dus grote verschillen tussen schoolorganisaties. Het beoordelen of de reservepositie ook daadwerkelijk bovenmatig is, is daarom maatwerk: hierbij kan niet blind worden gevaren op de signaleringswaarde.

## Wijziging in de regelgeving rondom jaarverslag

Per 1 januari 2024 is er een technische wijziging doorgevoerd in de jaarverslaggevingsvoorschriften over het verwerken van het groot onderhoud in de jaarcijfers. Als een schoolorganisatie kiest voor een 'voorziening groot onderhoud', is de verwachting dat de reserves in 2024 fors zullen dalen. Wordt gekozen voor activeren en afschrijven van het groot onderhoud, dan zal de hoogte van het eigen vermogen fors toenemen. Deze aanpassing leidt echter niet tot meer of minder uitgaven. De keuze voor het verwerken van het groot onderhoud in de jaarcijfers is dus van grote invloed op de berekening van het mogelijk bovenmatig eigen vermogen. Een vergelijking tussen besturen onderling is dan ook niet meer te maken. De PO-Raad pleit dan ook voor het herzien van de berekeningsmethode van de signaleringswaarden.

Schoolorganisaties zijn ook zelf aan zet. Zij moeten zich helder kunnen verantwoorden over de financiële positie. Waar sprake is van mogelijk bovenmatige reserves worden zij geacht een plan te maken voor hoe zij de reserves de komende jaren afbouwen, dit te bespreken met het intern toezicht en de medezeggenschapsraad en hierover helder verantwoording afleggen in het bestuursverslag. De PO-Raad heeft hiervoor een handreiking opgesteld.

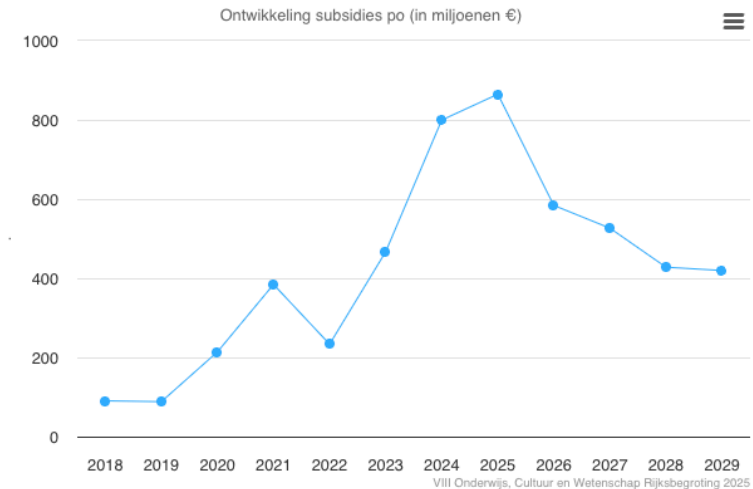
## Doelfinanciering neemt fors toe

Scholen in het primair onderwijs krijgen structureel geld van het Rijk: de reguliere basisbekostiging (lumpsum). Daarnaast gaan er extra geldstromen in de vorm van tijdelijke subsidies en geormerkte bekostiging naar scholen om specifieke doelen of speerpunten van de overheid te realiseren. Dit heet doelfinanciering. In opdracht van de PO- en VO-raad heeft onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) eind 2023 de omvang en effecten van (tijdelijke) doelfinanciering in het funderend onderwijs in kaart gebracht.

AEF constateerde dat doelfinanciering tot en met 2022 een steeds groter deel uitmaakt van de totale inkomsten van scholen. Doelfinanciering wordt vaak op tijdelijke basis verstrekt. Het totale bedrag aan subsidies in het primair en voortgezet onderwijs

is in 2024 zes tot negen keer zo groot als in 2019. Voor het primair onderwijs betekende dit een groei van 13% naar 19% in de periode 2019-2022.

Het ontstaan van reserves is vaak gekoppeld aan de mate waarin schoolorganisaties worden gefinancierd via doelfinancieringen. De afgelopen jaren is hierin een grote toename te zien. Uit de onderwijsbegroting blijkt dat alleen al de subsidies de afgelopen jaren flink zijn toegenomen. De ontvangen subsidies zijn van tijdelijke aard en nemen na 2025 weer af.



Om een gedegen financieel beleid te kunnen voeren gericht op het realiseren van goed onderwijs, hebben schoolorganisaties stabiliteit en rust nodig in de financiering. Nu is bijvoorbeeld de structurele bekostiging basisvaardigheden opnieuw uitgesteld tot 2027. Door (tijdelijke) doelfinanciering kunnen scholen niet duurzaam in onderwijskwaliteit investeren en zijn ze minder goed in staat om bekostiging aan te laten sluiten bij de specifieke lokale onderwijsvraagstukken. Ook kunnen zij geen vast personeel aannemen, wat zich uit in een toename van het aantal tijdelijke contracten en meer inhuur van personeel.

Het kabinet-Schoof heeft in het regeerprogramma aangegeven de tijdelijke subsidies te willen terugbrengen: structurele taken moeten structureel bekostigd worden. In dit kader werkt het ministerie aan een nieuw financieringsinstrument "gerichte bekostiging". De generieke taakstelling op subsidies in het funderend onderwijs (oplopend tot ruim €100 miljoen) en de gerichte bekostiging zorgen samen voor een kentering in het aandeel subsidies vanaf 2026. Daarbij moet worden aangetekend dat de gerichte bekostiging niet zo moet worden ingericht dat het grotendeels vergelijkbaar is met bestaande subsidies/subsidievormen (tijdelijk, dus niet structureel met een zwaardere verantwoordingslast en mogelijke terugbetalingsregeling).