

# Sectorrapportage 2025

21 november 2025



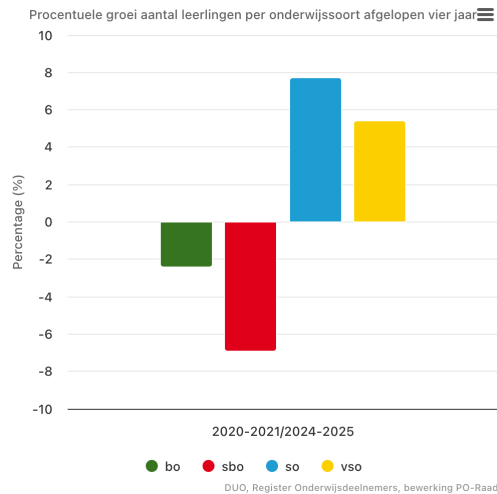
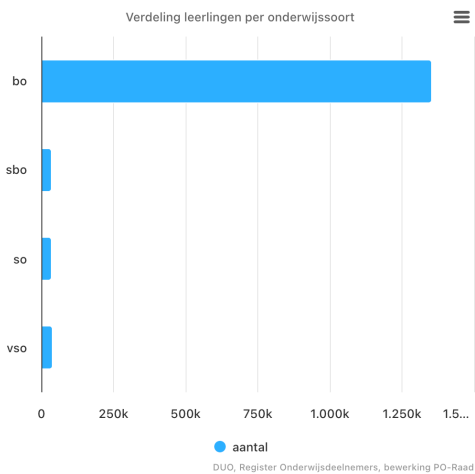
## Leerlingen en onderwijs

Het primair onderwijs telt bijna 1,5 miljoen leerlingen. Daarvan volgt bijna 93% regulier basisonderwijs (bo). Een klein deel van de leerlingen volgt speciaal basisonderwijs (2,3%), speciaal onderwijs (2,4%) of voortgezet speciaal onderwijs (2,7%).

Het totaal aantal leerlingen in het primair onderwijs daalde in de afgelopen vier jaar met 2%. In het speciaal basisonderwijs (sbo) is die daling met 7% aanzienlijk sterker. Tegelijkertijd stijgt het aantal leerlingen dat naar het (voortgezet) speciaal onderwijs (so en vso) gaat. Scholen verwijzen leerlingen dus vaker naar het (v)so. De groei in het so is zelfs groter dan de daling in het sbo, dus het is niet zo dat alleen sbo-leerlingen "doorschuiven". Dit zorgt voor knelpunten in de bekostiging, zoals de PO-Raad eerder beschreef in de Themarapportage Gespecialiseerd Onderwijs.

De komende jaren wordt nog een lichte krimp in het basisonderwijs (bo en sbo) verwacht, gevolgd door stabilisatie en vanaf circa 2032 mogelijk weer een groei van het aantal leerlingen.

Scholen in het primair onderwijs bereiden leerlingen voor op een succesvolle overstap naar het voortgezet onderwijs. Zij stimuleren de brede ontwikkeling van leerlingen: cognitief, sociaal en persoonlijk. Dat betekent dat leerlingen niet alleen taal- en rekenvaardig worden, maar ook leren over burgerschap, (digitale) geletterdheid en hun eigen welbevinden. De maatschappelijke context waarin scholen dit doen, wordt steeds complexer, onder meer door personeelstekorten en de toename van het aantal nieuwkomersleerlingen.

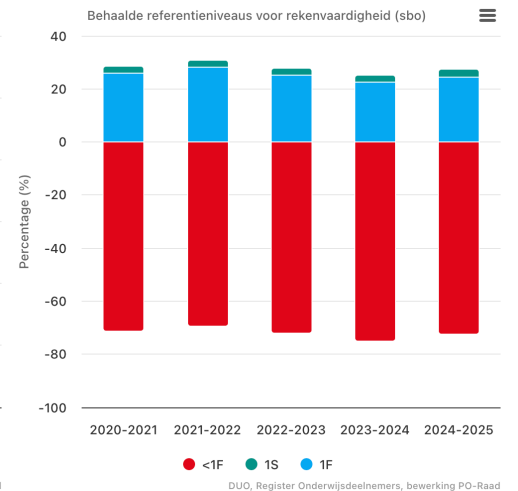
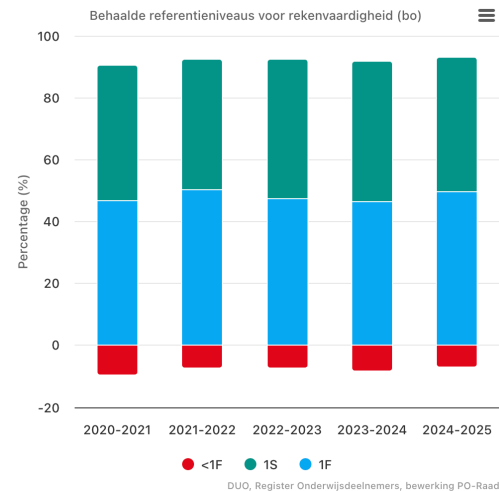


## Resultaten uit de doorstroomtoets: rekenen, taal en lezen

Jaarlijks wordt met de doorstroomtoets het niveau van leerlingen in groep 8 gemeten voor lezen, taalverzorging en rekenen. Deze metingen zijn gebaseerd op de referentieniveaus, zoals voorgeschreven in de wet Doorstroomtoetsen PO (DST). In de themarapportage Doorstroomtoets constateerde de PO-Raad dat er veel onduidelijk is over deze metingen. De themarapportage gaat dieper in op de werking van de doorstroomtoets en de impact ervan op leerlingen en scholen. In de sectorrapportage bespreken we de ontwikkeling van de referentieniveaus en wat dit op landelijk niveau betekent.

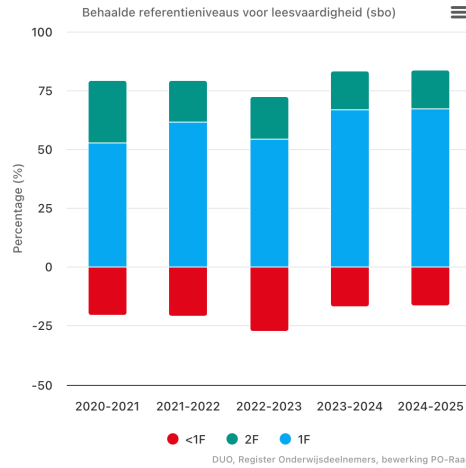
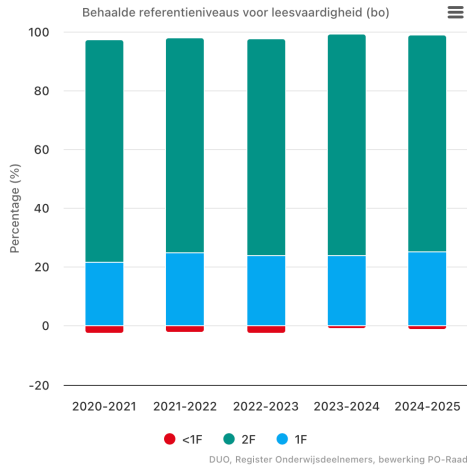
### Rekenen en wiskunde

Het aandeel leerlingen in het bo dat ten minste fundamenteel niveau 1F haalde in 2024-2025, is gestegen naar 93%. Tegelijkertijd behaalt slechts 43% van de leerlingen het streefniveau 1S. Dat is iets lager dan het jaar ervoor (46%) en ligt ongeveer op het gemiddelde van de afgelopen vijf jaar (44%). In het sbo haalt bijna driekwart van de leerlingen (73%) het fundamenteel niveau niet, 3% haalt 1S.



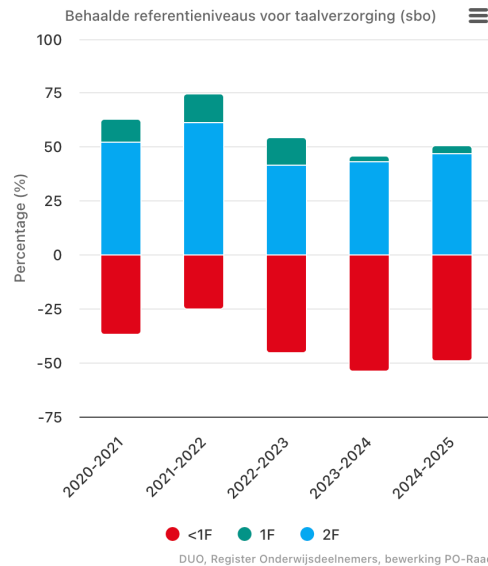
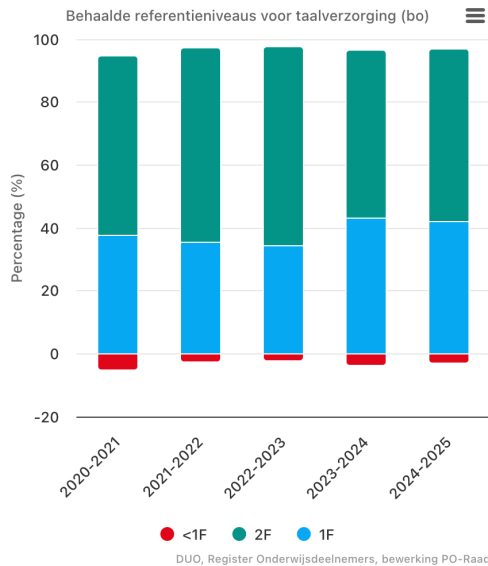
## Leesvaardigheid

Bij leesvaardigheid is er een stabiel beeld: bijna driekwart (74%) van de leerlingen haalt streefniveau 2F, een kwart (25%) fundamenteel niveau 1F en ongeveer een op de honderd leerlingen haalt 1F niet (1%). In het sbo is een gestage verbetering zichtbaar: het aandeel leerlingen dat onder 1F scoort, daalde de afgelopen jaren van een op de vijf (21%) naar een op de zes (16%).



## Taalverzorging

In het bo blijft het beeld van taalverzorging stabiel; 97% van de leerlingen behaalt minimaal fundamenteel niveau 1F en ruim de helft (55%) haalt streefniveau 2F. In het sbo haalt de helft van de leerlingen (51%) ten minste het fundamentele niveau, het aandeel dat 2F haalt ligt de afgelopen 2 jaar duidelijk lager dan in de jaren daarvoor.



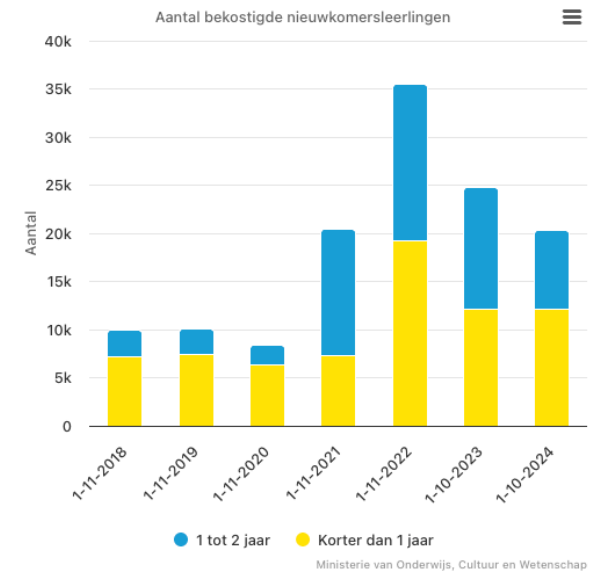
## Nieuwkomers

Nieuwkomers zijn leerlingen die nog niet zo lang in Nederland zijn en Nederlands als tweede taal leren. Nieuwkomers kunnen om verschillende redenen (tijdelijk) in Nederland zijn, zoals voor een asielaanvraag of bij arbeids- en kennismigratie. Ook kinderen zonder geldige verblijfsstatus hebben recht op onderwijs. Sommige nieuwkomers beschikken over een Nederlands paspoort, maar doordat zij in het buitenland zijn opgegroeid, beheersen zij de Nederlandse taal doorgaans nog niet.

### Bekostiging van onderwijs aan nieuwkomers

Op basis van de beschikbare data is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over het daadwerkelijke aantal nieuwkomers op Nederlandse basisscholen, doordat leerlingen waarvoor scholen geen bekostiging ontvangen niet worden gerapporteerd. Wel is het aantal bekostigde 'eerste- en tweedejaars nieuwkomers' bekend. De grafiek laat dus slechts een deel van het daadwerkelijke aantal nieuwkomers zien.

Het werkelijke aantal nieuwkomers op basisscholen ligt hoger dan de bekostigde aantallen laten zien. Scholen krijgen pas extra bekostiging bij minimaal vier eerstejaars nieuwkomers, en leerlingen met een Nederlands paspoort die geen Nederlands spreken vallen buiten de regeling. Sinds juli 2023 is de bekostiging voor 'overige vreemdelingen' bovendien teruggebracht van twee naar één jaar. De PO-Raad ziet het als een goede stap dat sinds juli 2024 de inschrijfdatum op school meetelt in plaats van de datum van binnenkomst in Nederland. Er blijft een kloof tussen bekostigingsduur en werkelijke onderwijstijd. Nieuwkomers verhuizen vaak, waardoor zij onderwijs missen terwijl de bekostiging doorloopt. Bovendien hebben zij ook, wanneer ze doorstromen naar het regulier onderwijs, nog extra taalbegeleiding nodig, doordat het gemiddeld vijf jaar kost om een taal goed te leren. Daarom is een structureel en toekomstbestendig bekostigingssysteem nodig. Om te zorgen voor gelijke kansen in het onderwijs is het voor deze groep noodzakelijk om te blijven werken aan een intensiever taalaanbod. Daar staat momenteel geen bekostiging tegenover.



## Grote zorgen over kinderen in (crisis)noodopvang

In augustus 2025 woonden er ruim 14.000 leerplichtige kinderen op COA-locaties, van wie bijna 6.300 in (crisis)noodopvang. Hun aantal verdubbelde sinds juli 2023 (COA, 2025). Dit komt onder meer door vertraging in de uitvoering van de spreidingswet en door het doelgroepenbeleid dat veel gemeenten hanteren bij crisisnoodopvang. Kinderen wachten vaak lang op een plek in het onderwijs, of krijgen helemaal geen toegang. Veel verhuizen zorgt bovendien voor verlies van onderwijstijd, een onderbroken leerweg en psychische belasting (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2023; Inspectie Justitie en Veiligheid et al., 2023). Deze problemen zijn direct merkbaar in het leren op school. Verbetering van leefomstandigheden in de opvang is een noodzakelijke voorwaarde om leren mogelijk te maken

## Ontwikkelingen in de sector en nieuwkomers

### Juridische inbedding onderwijs aan nieuwkomers

De minister werkt aan een structureel wettelijk kader (Kamerbrief 24 juni 2025) voor onderwijs aan nieuwkomers. De PO-Raad ondersteunt dit, omdat leraren, scholen, gemeenten en de inspectie duidelijke afspraken nodig hebben over onderwijskwaliteit, resultaten en regionale capaciteit.

### Expertisedeling in de regio

Leraren hebben specialistische kennis nodig om nieuwkomers te begeleiden in de instap- en doorgroefase. Regionale expertisecentra zijn daarbij essentieel. Ze zorgen voor continuïteit, ook bij schommelingen in leerlingenaantallen en voorkomen verlies van kennis. Initiatieven zoals Team Taal & Cultuur laten zien hoe samenwerking expertise versterkt. De sector pleit ervoor dit soort initiatieven structureel te bekostigen, zodat expertisedeling overal beschikbaar blijft.

## Landelijke ondersteuning door LOWAN-PO

LOWAN ondersteunt scholen en besturen in het funderend onderwijs, bij onderwijs aan nieuwkomers en werkt samen met gemeenten, samenwerkingsverbanden, hogescholen, universiteiten en andere partners. In maart 2025 namen ruim 3.000 professionals deel aan studiedagen in Nieuwegein. Daarnaast organiseerde LOWAN-PO webinars en scholingsbijeenkomsten over onder meer de speciaal ontwikkelde leerlijnen.

Reguliere basisscholen met één of enkele nieuwkomers maken nog weinig gebruik van LOWAN-PO (SEO-rapport, 2024), terwijl hun ondersteuningsvragen groot zijn. Daarom onderzoekt LOWAN-PO in 2025 hun behoeften, zodat vanaf 2026 de dienstverlening hier beter op kan worden afgestemd.

# Personeel

## Goed werkgeverschap in een aantrekkelijke sector.

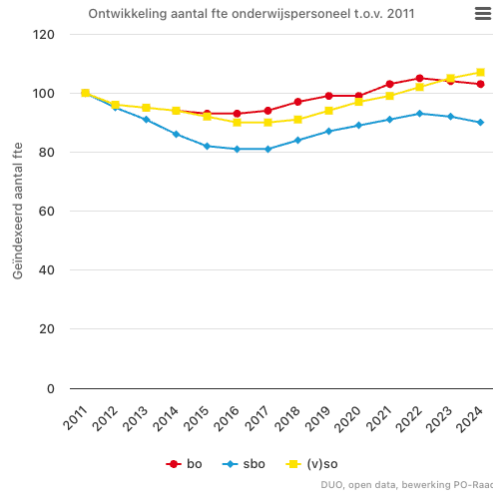
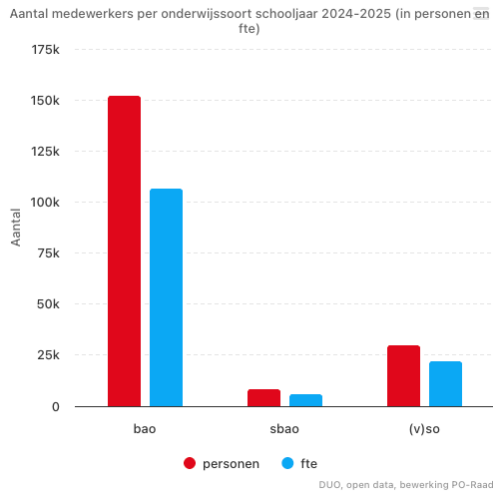
Het primair onderwijs kampt met een hardnekkig personeelstekort. Het tekort is vooral groot onder leraren en schoolleiders. Om de tekorten aan te pakken, investeert de sector in flexibele opleidingsroutes, zoals zijnstroom, en wordt regionale samenwerking versterkt. Dit hoofdstuk biedt een overzicht van ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt zoals de personeelsontwikkelingen ende balans tussen onderwijsgevende functies en onderwijsondersteunende functies.

## Wie werken er in het primair onderwijs?

In 2024 werkten ruim 190.000 medewerkers in het primair onderwijs, samen goed voor circa 135.000 fte. De meesten werken in het regulier basisonderwijs (bo).

Sinds 2020 nam het personeelsbestand toe met ruim 9.100 medewerkers (bijna 6.500 fte). De sterkste groei vond plaats in het (voortgezet) speciaal onderwijs (+11%) ((v)so). In het regulier basisonderwijs steeg het aantal medewerkers met ruim 4% en in het sbo met 2%.

De gemiddelde aanstelling bleef de afgelopen jaren stabiel op 0,71 fte.

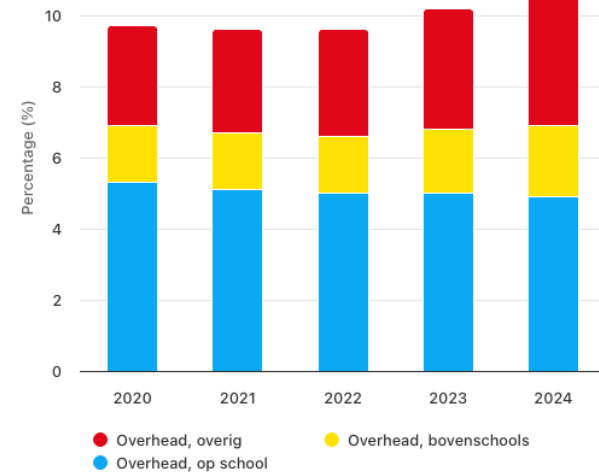


## Meer ondersteunend personeel, aantal leraren daalt

De samenstelling van het personeel in het primair onderwijs is de afgelopen jaren veranderd. In 2024 bestaat ruim twee derde van het personeelsbestand uit leraren. De overige 33% werkt in ondersteunende functies of het management, waarvan het grootste deel direct onderwijsondersteunend is, zoals onderwijsassistenten.

In de afgelopen vier jaar daalde het aandeel leraren binnen het totale onderwijspersoneel met 5%. Aanvankelijk kwam dat door de toename van ondersteunend personeel. Sinds 2021 is ook het aantal leraren gedaald. Vergeleken met 2020 is het aandeel direct onderwijsondersteunend personeel met 4% gestegen, een stijging die grotendeels mogelijk werd gemaakt door inzet van NPO-gelden. Het aandeel indirect ondersteunend personeel groeide met 1%, terwijl het aandeel bestuur, directie en management stabiel bleef op ongeveer 6%. Direct ondersteunend personeel werkt op school en ondersteunt leraren in of rond de klas, bijvoorbeeld als onderwijsassistent of leraarondersteuner. Indirect ondersteunend personeel werkt vooral buiten de klas, op school of op het bestuursbureau, en houdt zich bezig met administratieve, beleidsmatige of organisatorische taken zoals ICT, HR of kwaliteitszorg.

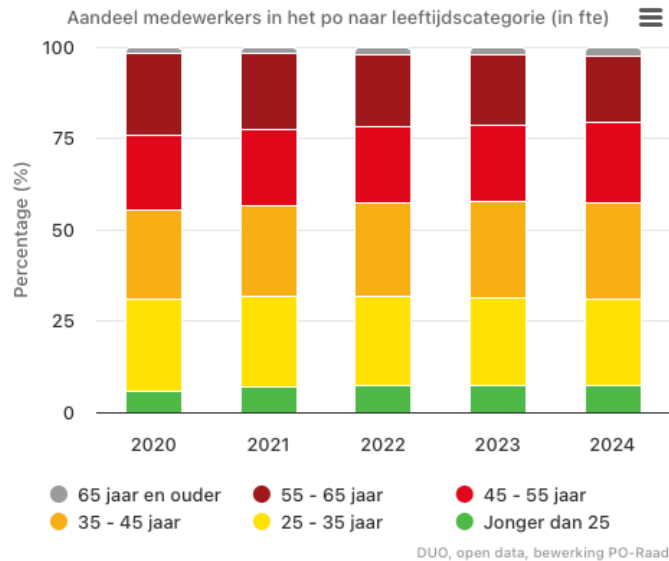
De totale overhead – bestuur, management en indirect ondersteunend personeel – bij het personeel in loondienst ligt al jaren rond de 10% en was 10,6% in 2024.



## Jonger personeel en meer leraren met pensioen

Het personeelsbestand in het primair onderwijs is de afgelopen jaren verjongd. In 2020 was ruim de helft (55%) jonger dan 45 jaar, in 2024 is dat aandeel gestegen naar 57%. Vooral de groep 35- tot 45-jarigen groeide, mede dankzij de zijinstromers en deeltijdstudenten. Het aandeel 55-plussers daalde, terwijl het aandeel 65-plussers licht toenam.

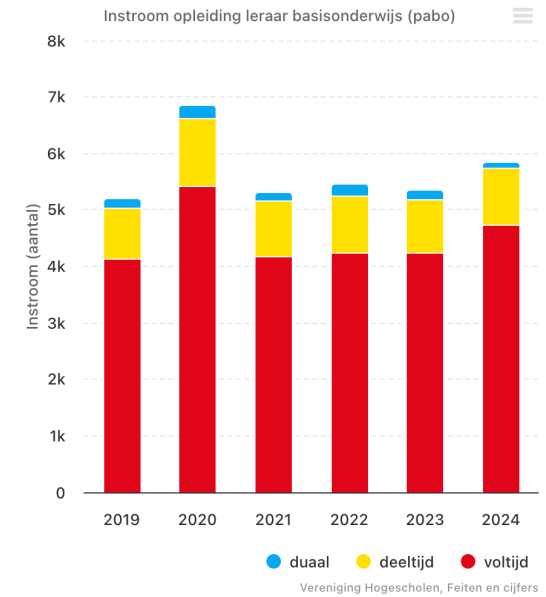
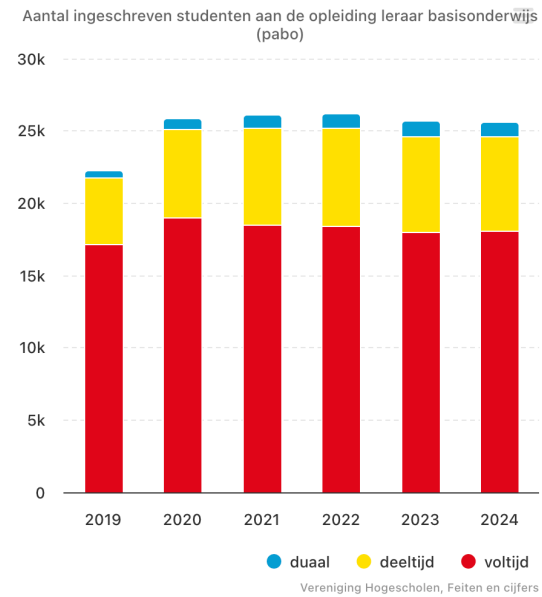
Het aandeel 'Jonger dan 25' steeg in vijf jaar met anderhalf procentpunt. De stijging is te verklaren door snellere doorstroom van afgestudeerden en het traject 'Versneld voor de klas', waarbij studenten al tijdens hun opleiding lesgeven.



## Van pabo tot leraar

In 2024 stonden zo'n 25.500 studenten ingeschreven bij de pabo (opleiding tot leraar basisonderwijs). Dat zijn er iets minder dan in 2023. Tijdens de coronaperiode steeg het aantal aanmeldingen, vooral bij de deeltijdopleiding. Sindsdien is het totaal aantal studenten relatief stabiel gebleven.

De meeste studenten volgen de opleiding in voltijd (18 duizend). Voltijdsstudenten starten doorgaans direct na de havo, het vwo of het MBO. Nog eens 6,5 duizend studenten kiezen voor een deeltijdopleiding. Zij zijn vaak ouder, combineren (ander) werk en studie, of volgen een verkort traject om zich om te laten scholen tot leerkracht. Bijna duizend studenten volgen de duale route. Bij de duale route heeft de leraar een aanstelling van minimaal twee dagen per week op een basisschool; deze studenten volgen hun opleiding gelijktijdig met de studenten in het deeltijdtraject.



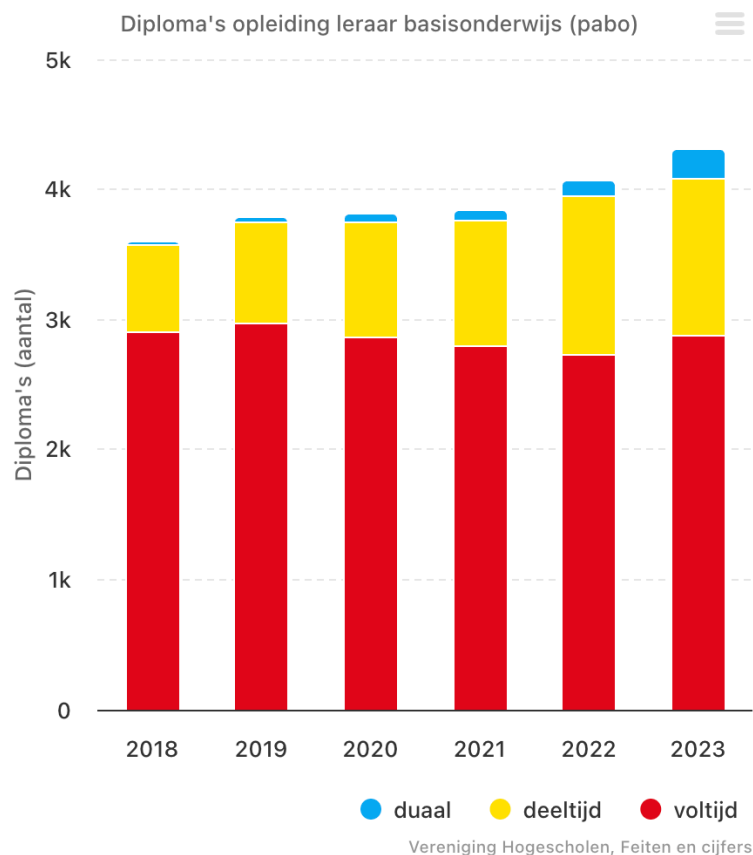
In 2020 was er een tijdelijke piek in inschrijvingen bij de lerarenopleiding, mede door extra aanmeldingen als gevolg van de coronapandemie. Bij sommige pabo's was er een stijging van 30% te zien, onder meer doordat studenten die meestal een tussenjaar namen, nu direct doorstroomden. Ook oudere deeltijdstudenten kozen vanwege de veranderende arbeidsmarkt vaker voor het leraarsvak.

De nieuwe instroom in de pabo daalde na de piek in 2020, maar laat in 2024 weer een lichte stijging zien tot 5.838 nieuwe studenten (bron: VH feiten en cijfers, eerste inschrijving in jaar 1). Deze groei is vooral toe te schrijven aan de voltijdsopleiding. Veel studenten doen al ervaring op tijdens hun opleiding en draaien zelfs extra uren in de klas naast de reguliere stage.

Het studiesucces op de pabo is het aandeel studenten dat binnen een bepaalde termijn een diploma behaalt in het bekostigd hoger onderwijs is de afgelopen jaren gedaald. Binnen vijf jaar behaalde 69% van het instroomcohort 2015 een diploma, tegenover 55% van het cohort 2019. 80% van de studenten behaalt binnen acht jaar een diploma. In de voltijdsopleiding rondt ongeveer 85% van de studenten de studie met succes af. Voor deeltijd- en duale studenten is dit aandeel lager, mede doordat zij vaker overstappen of langer over de opleiding doen.

Bij zijinstromers in beroep (ZiB) spelen bij de studie-uitval andere factoren dan bij studenten voltijd of deeltijd aan de pabo. Deze groep zegt vaak een eerdere baan op om zich om te scholen voor het onderwijs en staat meteen voor de klas. Door werkdruk of gebrek aan maatwerk vallen zij tijdens de opleiding vaker uit. Naast een hoog aandeel van de studenten dat de pabo afrondt, is het om personeelstekorten terug te dringen minstens zo belangrijk om te zorgen dat zij werkzaam blijven in de sector.

In 2024 zijn er 839 zijinstromers in beroep gestart in het po, iets minder dan in 2023 (908). De meeste zijinstromers volgen een traject via een schoolorganisatie en starten direct in het beroep, terwijl ze tegelijkertijd hun bevoegdheid behalen. Zijinstroom vraagt om goede begeleiding op de werkplek én een nauwe samenwerking tussen opleiding en schoolorganisatie.



## Starten in het onderwijs na de pabo

Van de studenten die in 2022 hun pabo-diploma behaalden, werkte 89% het jaar erna (al) in het onderwijs. Daarmee is het aandeel afgestudeerden dat direct een baan vindt als leraar opnieuw hoog. Een kleiner deel kiest na het afstuderen voor een andere sector of neemt eerst een tussenjaar.

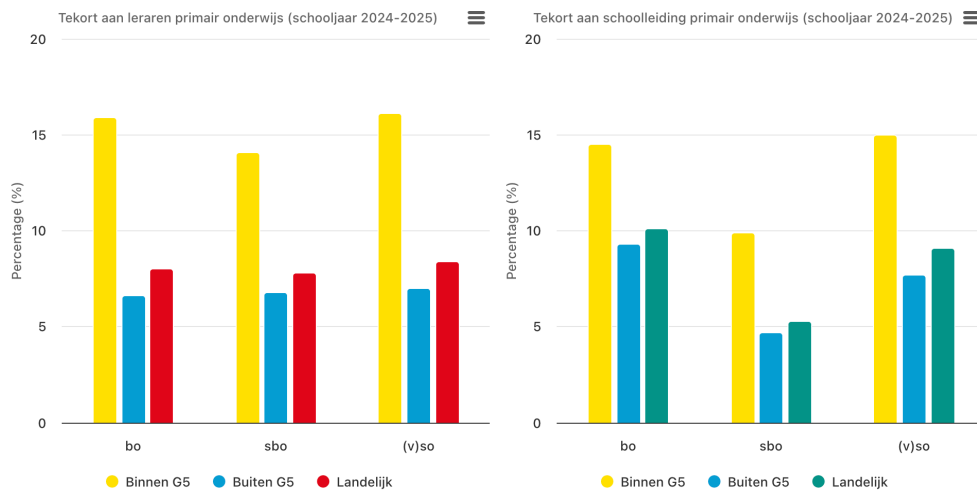
De jaarlijkse Loopbaanmonitor laat zien dat de groep afgestudeerden die pas later instroomt in het onderwijs, de zogenoemde late instromers, de afgelopen jaren kleiner is geworden. Bij het cohort 2013 was nog 13% een late instromer, bij het cohort 2018 is dat gedaald naar 5%.

Wanneer ook deze late instromers worden meegerekend, komt het totale aandeel pabo-afgestudeerden dat uiteindelijk in het onderwijs werkt uit op ongeveer 84%. Dat laat zien dat de meeste pabostudenten hun opleiding daadwerkelijk afronden met een duurzame loopbaan als leraar.

## Personeelstekorten blijven toenemen

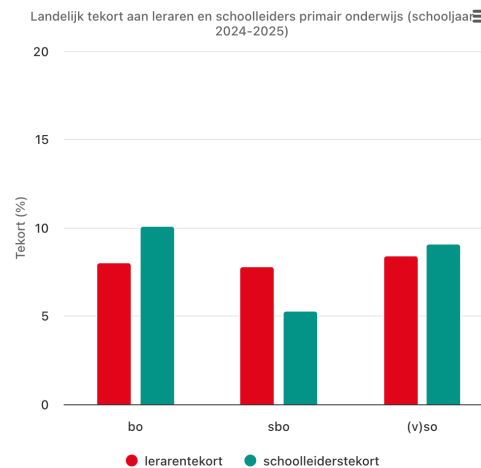
Het primair onderwijs heeft nog steeds te maken met grote personeelstekorten. Jaarlijks brengt Centerdata deze tekorten in kaart. In oktober 2024 bedroeg het tekort circa 7.700 fte aan leraren (8,1% van de werkgelegenheid) en 850 fte aan schoolleiders (9,8%). De cijfers omvatten zowel openstaande vacatures als zogenoemde verborgen tekorten.

Bij verborgen tekorten worden leraren of ondersteuners anders ingezet om gaten in de formatie te vullen, bijvoorbeeld door onbevoegde leraren tijdelijk voor de klas te zetten, klassen samen te voegen of personeel uit ondersteunende functies over te hevelen naar het lesgeven. De tekorten nemen toe door een combinatie van factoren: te weinig nieuwe leraren die instromen, uitstroom door pensionering en ziekteverzuim.



Elshout, M. & Elshout, S. (2024). Personeelstekorten in het primair onderwijs, peildatum 1-10-24

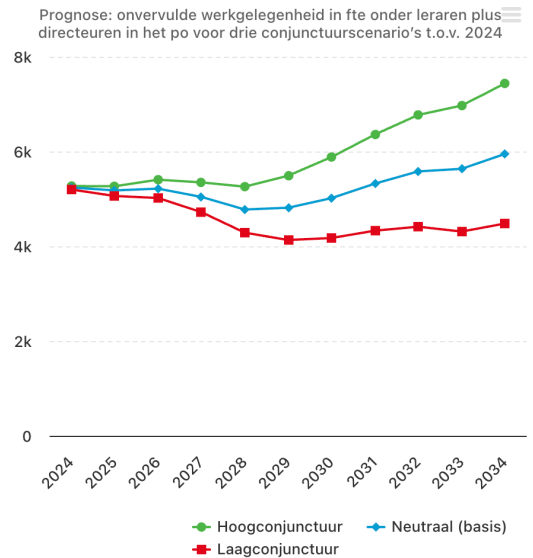
De tekorten verschillen sterk per regio en onderwijssoort. In de G5 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Almere) ligt het lerarentekort op 15,8%, tegenover 6,6% daarbuiten. Voor schoolleiders is het verschil eveneens groot: 14,4% in de G5 tegenover 9,0% daarbuiten. Het (voortgezet) speciaal onderwijs heeft met bovengemiddeld hoge tekorten te maken (8,4% tegenover 8,0% in het bo en 7,8% in het sbo).



Elshout, H., Elshout, M. & Elshout, S. (2024). Personeelstekorten in het primair onderwijs, peildatum 1-10-24

Hoewel er in 2024 een lichte afname van het tekort was ten opzichte van 2023, laten arbeidsmarktprognoses een zorgwekkend beeld zien.

Hoewel het personeelstekort de komende jaren licht afneemt, stijgt het tekort volgens de prognoses in de jaren erna naar bijna 6.000 fte in 2034. De vervangingsvraag blijft groter dan het aanbod. De verwachte groei van het aantal leerlingen in het (v)so vergroot de druk verder, omdat deze leerlingen meer begeleiding vragen en er dus extra leraren nodig zijn.



Adriaens, H. & den Uijl, M. (2024). Arbeidsmarktprognoses onderwijs 2024.

## Onverminderd hoog en ongelijk verdeeld

Het tekort aan leraren en schoolleiders is niet overal even groot;

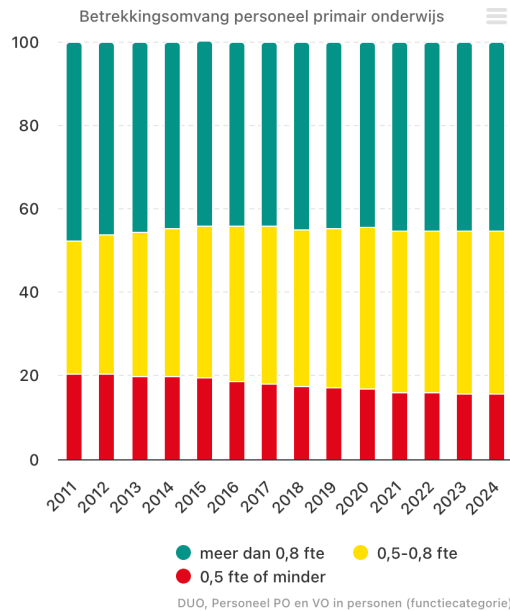
Arbeidsmarktregio's met structureel hoge tekorten zijn onder andere Rijnmond, Flevoland en Groot-Amsterdam met in sommige regio's meer dan 10% tekort. Opvallend blijft dat ook binnen deze regio's er scholen zijn die (vrijwel) geen tekorten hebben;

Scholen met een hoge schoolweging (bijvoorbeeld in kwetsbare wijken) rapporteren hogere dan gemiddelde tekorten;

Volgens de ramingen blijven in provincies als Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland de tekorten als percentage van de werkgelegenheid tot 2034 relatief hoog (bijv. 7,1% in Noord-Holland in 2034), terwijl provincies als Limburg structureel lagere percentages kennen (4,4% in 2034). Dit komt ook door dat tekorten meebewegen met groei of krimp van het aantal leerlingen.

## Betrekingsomvang

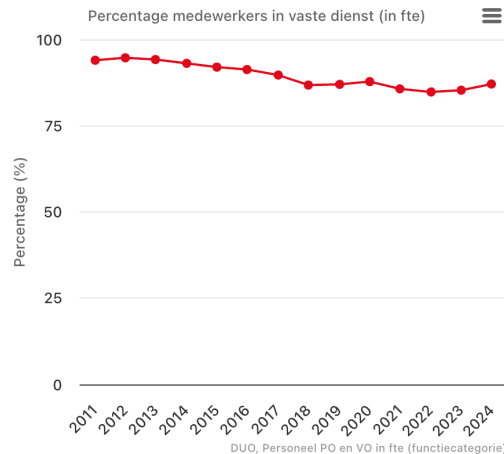
Het aandeel personeelsleden dat (bijna) fulltime werkt (>0,8 fte) ligt stabiel rond de 45%. Het aandeel met kleine contracten (<0,5 fte) in het primair onderwijs daalt al jaren en lag in 2024 op bijna 16%, het aandeel middelgrote aanstellingen (0,5-0,8 fte) is de afgelopen jaren gestegen en ligt nu op 39%. Dit aandeel is hoger bij vrouwen en bij ondersteunend personeel.



## Meer vaste contracten

Het aandeel vaste contracten in het primair onderwijs is de afgelopen twee jaar weer toegenomen. In 2024 had ruim 87% van het personeel een vaste aanstelling, tegenover 85% een jaar eerder. Daarmee zet een lichte stijging in die positief afsteekt bij de bredere trend in andere sectoren, waar het aandeel vaste contracten juist is gedaald.

Een deel van de toename hangt samen met het aflopen van tijdelijke NPO-contracten, waarvan een deel is omgezet in vaste dienstverbanden. Bij het direct onderwijsondersteunend personeel (zoals onderwijsassistenten) steeg het aandeel vaste contracten van 73% naar 78%, bij het indirect ondersteunend personeel (zoals kwaliteitszorg en ICT) van 86% naar 87%. Bij leraren ligt het aandeel vaste aanstellingen stabiel rond 89%.



## Arbeidsvoorwaarden en beloning in het primair onderwijs

Onderwijsprofessionals in het primair onderwijs vallen onder de cao po. De meeste (startende) leraren zitten in schaal LB. Een leerkracht met twaalf jaar ervaring verdient bij een fulltime dienstverband €5.520 bruto per maand (per 1 november 2025), of circa €78.700 per jaar inclusief vakantiegeld, eindejaarsuitkering en toelagen.

De meeste schoolleiders vallen in schaal D12, met een maximum van €7.313 bruto per maand, wat inclusief vakantiegeld, eindejaarsuitkering en toeslagen neerkomt op ongeveer €106.300 per jaar. In het gespecialiseerd onderwijs zit het merendeel van de leraren in LC en de directeuren in D13; ook is er een grotere variatie aan onderwijsondersteunend personeel.

Actuele cao-informatie is te vinden op de website van de PO-Raad.

## Samen sterker in de regio

Schoolorganisaties, scholen, opleiders en onderwijsprofessionals werken in Onderwijsregio's samen om te zorgen voor voldoende leraren, schoolleiders en onderwijsondersteunend personeel, die met plezier werken in het onderwijs en hun vak bijhouden.

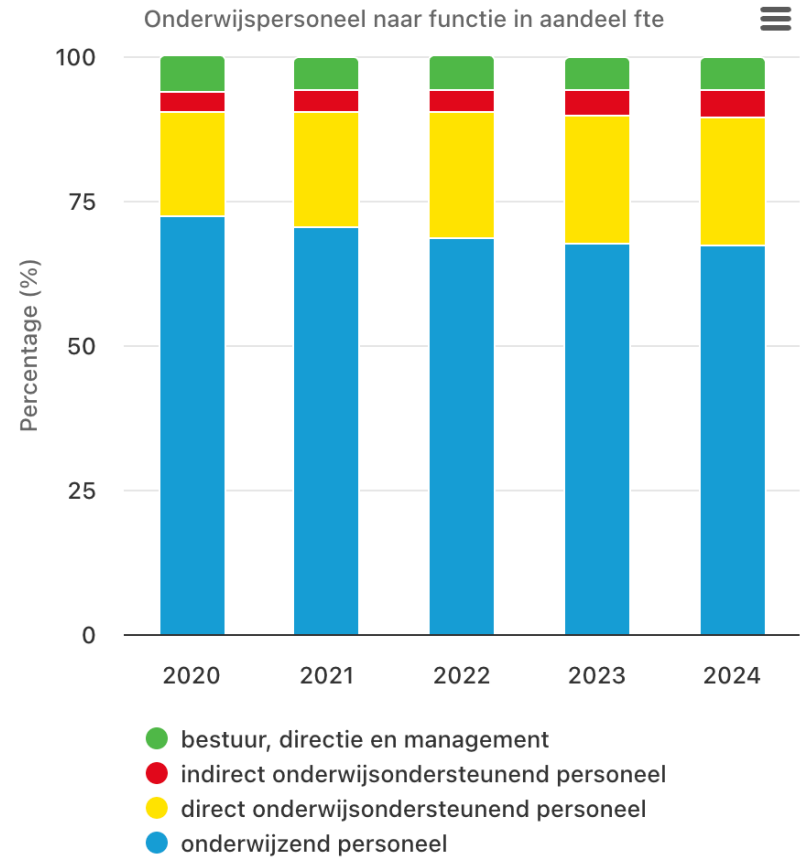
De dekkingsgraad van de Onderwijsregio's was op 31 maart 2025 bijna volledig voor het primair onderwijs. 836 schoolorganisaties nemen in 32 Onderwijsregio's deel. Er zijn 3 regio's bijgekomen sinds de laatste telling in 2024.

## Balans tussen primair proces en overhead

Het personeel in loondienst is onderverdeeld in vier groepen: onderwijzend personeel en direct onderwijsondersteunend personeel zorgen voor het primaire proces. Het management en indirect ondersteunend personeel zorgen voor de randvoorwaarden die het onderwijs mogelijk maken. Het direct ondersteunend personeel is gestegen, zowel in aantal fte als in aandeel in het totale personeel. Ook het indirect ondersteunend personeel groeide flink. Na het einde van de NPO-periode daalde dit aandeel niet. Bij het onderwijzend personeel is er een daling. Dit komt vooral door een tekort aan leraren op de arbeidsmarkt wat gevolgen kan hebben voor de onderwijskwaliteit en werkdruk.

Overhead in het primair onderwijs bestaat uit indirect ondersteunende en managementfuncties. Hoewel deze mensen met deze functies niet (hoofdzakelijk) direct in de klas staan, zijn ze essentieel voor goed onderwijs. In 2024 ligt het totale overheadpercentage rond 10% (personeel in loondienst, exclusief inhuur en uitbested werk). Ongeveer de helft van de overhead betreft schoolleiders, een derde overige ondersteuning op school (zoals administratie en conciërges) en minder dan een vijfde bovenschools personeel (bijvoorbeeld salarisadministratie of kwaliteitszorg medewerkers op het bestuurskantoor). Het aandeel schoolleiders daalt licht, terwijl overige ondersteuning en de bovenschoolse overhead stijgen.

De PO-Raad en VO-raad hebben een benchmark overhead ontwikkeld: deze is beschikbaar sinds eind 2024 op [schoolbesturenopdekaart.nl](https://schoolbesturenopdekaart.nl). Met de benchmark ondersteunen de PO-Raad en VO-raad schoolorganisaties bij het bepalen van de omvang en kwaliteit van ondersteuning.



Duo, Personeel PO en VO in fte (functiecategorie)

## Schoolorganisaties

In Nederland zijn er 856 schoolorganisaties in het primair onderwijs, vooral gericht op regulier basisonderwijs. In schooljaar 2024-2025 zijn er bijna 7.000 vestigingen, waarvan ruim zes op de zeven vestigingen voor regulier basisonderwijs zijn.

Het aantal vestigingen voor basisonderwijs daalt gestaag; van 7.095 op 1 oktober 2020 naar 6968 op 1 oktober 2024. De daling zet de komende jaren door, mede door wijzigingen in de bekostiging van kleine scholen. Tegelijk komen er ook nieuwe vestigingen bij. In het regulier basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs kwamen er respectievelijk 25 en 14 nieuwe vestigingen bij in schooljaar 2024-2025, en werden in datzelfde jaar 68 vestigingen gesloten.

### Clusters in het speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso)

Het speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso) is verdeeld in vier clusters, elk voor een specifieke doelgroep:

**Cluster 1:** blinde en slechtziende leerlingen of kinderen met ernstige visuele beperkingen.

**Cluster 2:** dove en slechthorende kinderen, kinderen met ernstige spraak- en taalproblemen (zoals TOS) of communicatieve beperkingen.

**Cluster 3:** leerlingen met een lichamelijke en/of verstandelijke beperking of een chronische ziekte.

**Cluster 4:** leerlingen met gedragsproblemen of psychiatrische aandoeningen (zoals autisme of ADHD) en kinderen die vanuit de jeugdzorg worden begeleid.

In cluster 1 en 2 blijft het aantal scholen al jaren gelijk; veel ambulante leerlingen krijgen hier extra begeleiding. Cluster 3 en 4 zien juist meer vestigingen, onder andere door afsplitsing van vso en omdat groei van bestaande vestigingen achterblijft bij de stijging van het aantal leerlingen. Nevenvestigingen ontvangen geen basisbekostiging en hebben geen rechten op een passende huisvesting.

Meer informatie over het gespecialiseerd onderwijs staat in de Themarapportage Gespecialiseerd Onderwijs.

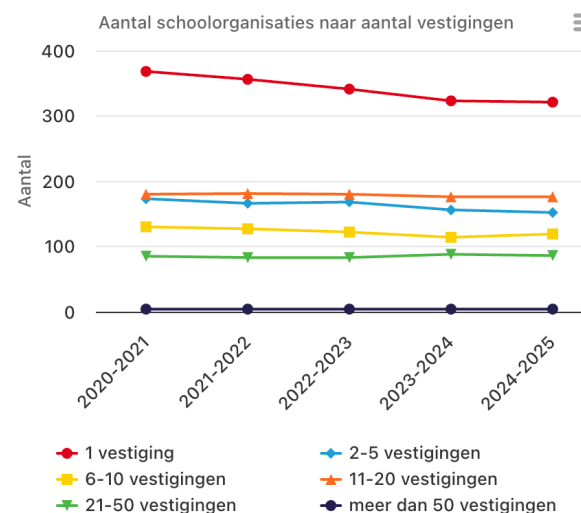
## Cijfers over schoolorganisaties

Het aantal schoolorganisaties in het primair onderwijs daalde van 969 in 2018 naar 858 in 2024, vooral door fusies. Ruim een derde (37%) is een éénpitter, een zelfstandige school met vaak een directeur-bestuurder, tegenover 39% vier jaar geleden.

De meeste organisaties hebben alleen scholen voor regulier basisonderwijs (613). 114 organisaties combineren regulier basisonderwijs met sbo; 86 richten zich op gespecialiseerd onderwijs (sbo, so en/of vso) zonder regulier basisonderwijs. 37 organisaties bieden alle po-onderwijssoorten en 8 organisaties hebben een andere combinatie van twee of drie schoolsoorten.

Veruit de meeste schoolorganisaties (828) zijn uitsluitend actief in het primair onderwijs; 53 hebben ook vestigingen in het voortgezet onderwijs.

onderwijssoort	gemiddeld vestigingsaantal	gemiddeld leerlingaantal
bo	5,3	1.127
bo en sbo	16,6	3.682
bo en so	13,0	3.422
bo, sbo en so	20,7	5.731
bo, sbo, so en vso	23,1	5.632
bo, so en vso	15,7	3.465



DUO, Register Onderwijsdeelnemers, bewerking PO-Raad

## Goed Worden, Goed Blijven

Het programma Goed Worden, Goed Blijven (GWGB) biedt al sinds 2009 ondersteuning aan scholen waarvan de onderwijskwaliteit door de Inspectie van het Onderwijs onvoldoende of zeer zwak is beoordeeld. Het doel van dit programma is om de onderwijskwaliteit op deze scholen snel en duurzaam te verbeteren. Ook besturen die onvoldoende beoordeeld worden op het gebied van de bestuurlijke kwaliteitszorg, kunnen onder begeleiding van GWGB aan de slag met het verbeteren hiervan. Daarnaast biedt Goed Worden, Goed Blijven + (GWGB+) ondersteuning aan scholen en besturen 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.

## Aantal ondersteunde scholen en besturen

GWGB heeft in schooljaar 2023/2024 ondersteuning geboden aan 63 scholen die een onvoldoende beoordeling hebben gekregen van de Inspectie, 35 scholen met het oordeel 'zeer zwak' en 27 besturen met het oordeel 'onvoldoende'. Daarmee bereikt GWGB zo'n twee derde van de onvoldoende/zeer zwak beoordeelde scholen en vrijwel alle onvoldoende beoordeelde besturen. Waar het aantal begeleide besturen nagenoeg gelijk is gebleven, is het aantal scholen dat GWGB ondersteunt ten opzichte van schooljaar 2022/2023 circa 17 procent gestegen. Dit is met name toe te schrijven aan de intensivering van het inspectietoezicht op scholen; het bereik van het programma is slechts licht gestegen.

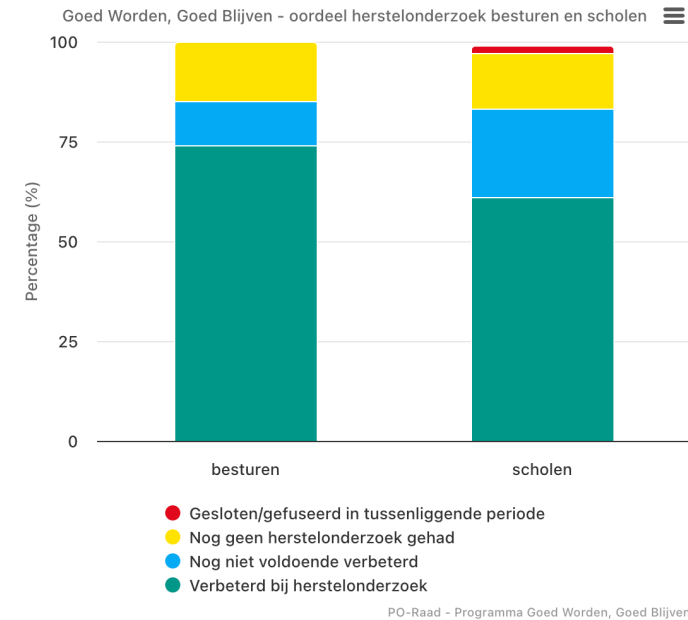
GWGB+ heeft in schooljaar 2023/2024 ondersteuning geboden aan 130 scholen en 27 besturen. Ook voor GWGB+ geldt dat het aantal begeleide besturen nagenoeg gelijk is gebleven; het aantal begeleide scholen is licht gedaald (8%).

## Resultaten GWGB

Van de scholen die in schooljaar 2023/2024 door GWGB zijn ondersteund, heeft 61% hun onderwijskwaliteit verbeterd bij het herstelonderzoek ongeveer een jaar na de eerste beoordeling. Ditzelfde gold voor 74% van de besturen. Bij respectievelijk 22% van de ondersteunde scholen en 11% van de ondersteunde besturen was nog geen voldoende verbetering zichtbaar.

Net als in 2022/2023 geldt dat een deel van de scholen na een jaar nog niet voldoende verbetering laat zien, omdat het herstelonderzoek relatief kort na de eerste beoordeling plaatsvindt. Verbeteringen in de onderwijskwaliteit worden vaak pas later zichtbaar.

Om dit inzichtelijk te maken, ontwikkelde de PO-Raad een infographic. Bij de overige scholen en besturen heeft de inspectie nog geen herstelonderzoek uitgevoerd of heeft in de tussenliggende periode een fusie of sluiting plaatsgevonden.



## Bestuurlijke visitaties

Bestuurlijke visitaties vormen een belangrijk instrument voor versterking van de sector. Binnen de PO-Raad houden leden elkaar een spiegel voor en brengen zij gezamenlijk ontwikkelpunten in beeld om het bestuurlijk handelen verder te professionaliseren. Het aantal visitaties stijgt: 34 in 2023, 37 in 2024 en 39 in 2025. De visitaties worden uitgevoerd door een poule van ruim honderd betrokken bestuurders uit de sector.

## Accreditatie

Sinds juni 2025 is accreditatie met de vernieuwde Governancecode Funderend Onderwijs een vast onderdeel van professioneel bestuur in het primair onderwijs. Bestuurders laten zich voortaan eens per vijf jaar accrediteren: een waardevolle stap die bijdraagt aan het versterken van de kwaliteit én het vertrouwen in onderwijsbestuur. De accreditatie onderstreept de inzet van bestuurders voor hun eigen ontwikkeling én die van de organisatie. Het stimuleert lerend leiderschap, bevestigt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor goed en integer bestuur en versterkt het maatschappelijke vertrouwen in de sector.

Op 1 oktober 2025 zijn er 9 accreditaties verleend in het po en 4 in het po/vo. Met ingang van 1 januari 2026 wordt een onafhankelijke accreditatieorganisatie opgericht die jaarlijks zo'n 300 bestuurders uit het funderend onderwijs door het accreditatieproces leidt.

## Inzicht in ICT met de Monitor Digitalisering Onderwijs 2025

In het voorjaar van 2025 is de Monitor Digitalisering Onderwijs voor het eerst uitgevoerd. Deze monitor geeft scholen en schoolorganisaties inzicht in de stand van zaken rond digitalisering. Belangrijke thema's zijn onder meer informatiebeveiliging en privacy (IBP), digitale geletterdheid, ICT-bekwaamheid en innovatie. De Monitor Digitalisering Onderwijs is een initiatief van de PO-Raad, VO-raad en Kennisnet en ondersteunt scholen en besturen bij evidence-informed werken oftewel het nemen van beslissingen op basis van data en onderzoek.

De monitor werd tussen 10 maart en 14 april 2025 uitgezet onder schoolorganisaties, de onderliggende school of scholen. De vragenlijsten richtten zich op vijf doelgroepen: bestuurders, schoolleiders, ICT-coördinatoren, beleidsadviseurs ICT en leraren. Er zijn ruim 5000 afgeronde vragenlijsten, verspreid over 281 van de 1035 aangeschreven schoolorganisaties, een flinke toename ten opzichte van de voorganger 'MYRA' uit 2023.

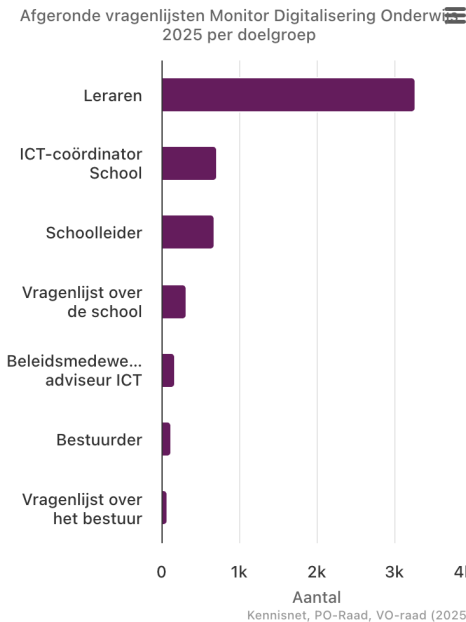
De spreiding van de deelname laat zien dat de monitor representatief is voor alle sectoren, regio's en schooltypen. Er deden relatief meer grotere schoolorganisaties mee dan kleinere of éénpitters. De kaartbeelden in de rapportage laten een brede landelijke dekking zien met concentraties in de Randstad en de stedelijke gebieden van Gelderland en Overijssel.

De landelijke rapportage van de Monitor Digitalisering Onderwijs is medio november 2025 gepubliceerd in samenwerking tussen PO-Raad, VO-raad en Kennisnet.

### Visie, beleid en middelen

Bijna zes op de tien besturen (59%) hebben een visie opgesteld over het effectief en verantwoord inzetten van ICT in het onderwijs. Op schoolniveau is ICT opgenomen in de visie bij bijna zeven op de tien scholen (68,8%). Ruim de helft van de besturen (53%) en vier op de tien scholen (42%) hebben ICT ook geïntegreerd in het strategisch meerjarenbeleid.

Bijna negen op de tien besturen (89%) en ruim acht op de tien scholen (84%) be-



schikken over een apart ICT-budget. Toch verwacht tweederde van de scholen en besturen dat dit budget over twee jaar niet meer toereikend zal zijn. Momenteel vindt 58% van de besturen en 46% van de scholen het budget toereikend, maar slechts 29% van de besturen en 25% van de scholen verwacht dat dit zo blijft.

Ook in personele capaciteit voorzien scholen knelpunten. Slechts 38% van de besturen en 55% van de scholen vindt dat er momenteel voldoende fte's beschikbaar zijn om het ICT-beleid goed uit te voeren. Drie op de tien besturen (30%) en een derde van de scholen (35%) verwachten dat de capaciteit over twee jaar nog toereikend is.

### Informatiebeveiliging en privacy (IBP)

Informatiebeveiliging en privacy (IBP) is bij driekwart van de besturen (76%) opgenomen in de visie, tegenover vier op de tien scholen (40%). Een minderheid van de respondenten geeft aan dat structurele evaluatie en opvolging van het beleid nog ontbreken. De meeste besturen (84%) besteden aandacht aan bewustwording rond digitale risico's, maar scholen rapporteren minder vaak over de naleving van IBP-afspraken met leveranciers.

### Verschillen tussen bestuur en schoolpraktijk

Professionals op scholen ervaren dat beleid en uitvoering niet altijd goed op elkaar aansluiten. Een visie op ICT en digitale geletterdheid staat vaak op papier, maar uitvoering, ondersteuning en professionalisering blijven achter. Respondenten noemen de aansluiting tussen beleid, praktijk en ondersteuning een belangrijk verbeterpunt.

### Overkoepelend beeld

De uitkomsten uit de Monitor Digitalisering laten zien dat het tekort aan ondersteuning, zowel financieel als in menskracht, een belangrijke belemmering vormt voor de verdere ontwikkeling van digitalisering in het onderwijs. Tegelijkertijd vragen professionalisering (inclusief de brug naar digitale geletterdheid) en een weldoordacht beleid rond digitalisering om meer aandacht en samenhang. De bestaande schaarste aan tijd, middelen en deskundigheid benadrukt het belang van samenwerking tussen schoolorganisaties op regionaal niveau. Door kennis en expertise te delen of te bundelen en gezamenlijke kaders te ontwikkelen, kunnen scholen en besturen digitalisering structureel verankeren in beleid en praktijk. Denk hierbij aan afspraken rondom de inkoop van leermiddelen (zie ook: SIVON), het normenkader IBP en thema's die veel inzet vragen en relatief nieuw zijn voor scholen en schoolorganisaties, zoals artificial intelligence en digitale geletterdheid.

## Bedrijfsvoering Huisvesting

Een goed schoolgebouw sluit aan op de onderwijsvisie en biedt een gezond, toegankelijk en duurzaam gebouw voor leerlingen en personeel. In de praktijk voldoet een groot deel van de gebouwen hier niet aan, wat gevolgen heeft voor onderwijskwaliteit, aantrekkelijk werkgeverschap en ziekteverzuim.

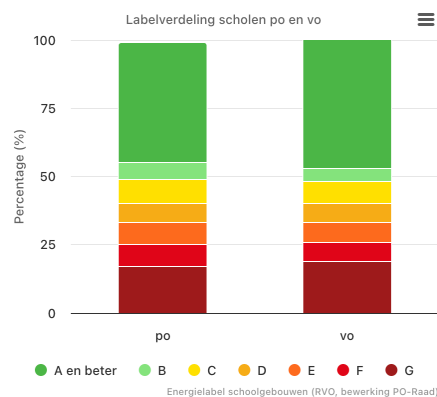
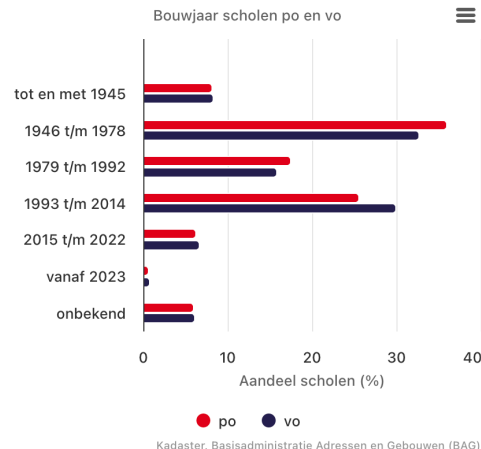
Veel schoolgebouwen in het primair onderwijs zijn verouderd. Van slechts een op de drie gebouwen is bekend dat deze na 1993 zijn opgeleverd. Gebouwen die voor die tijd zijn opgeleverd vallen buiten het bouwbesluit. Slechts 1% van de gebouwen is van na 2023.

De fysieke kwaliteit van schoolgebouwen is vaak onvoldoende. Ongeveer 40% van de po-gebouwen voldoet niet aan de huidige duurzaamheidsambities: 17% heeft energielabel G en 23% label D/F. Slechts 44% scoort A of beter.

Een groot deel van de gebouwen heeft geen energielabel, omdat dit voor onderwijsgebouwen niet verplicht is. Het hebben van een energielabel zegt bovendien niet altijd iets over het daadwerkelijke energiegebruik of de efficiëntie van het gebouw. 760 gebouwen moeten vanwege hun gevaarlijke bouwtechnische stand dringend vernieuwd of gerenoveerd worden. Tegelijkertijd ligt de gemiddelde onderhoudsbekostiging structureel zo'n 15% te laag. Dat dwingt keuzes ten koste van andere doelen af.

Veel scholen nemen inmiddels maatregelen zoals duurzame verlichting en extra isolatie, maar dit is onvoldoende om de structurele achterstanden weg te werken.

Sinds 2024 moeten gemeenten een Integraal Huisvestingsplan (IHP) met Meerjarenonderhoudsplan (MJOP) opstellen\*. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit en lange termijnfinanciering, schoolorganisaties voor het dagelijks beheer. Voor veel gemeenten is de structurele financiële ruimte echter onvoldoende om te voldoen aan de ambities op het gebied van duurzaamheid, gezondheid en functionaliteit.



De renovatie en vernieuwing van schoolgebouwen vraagt daarom om structurele investeringen. Het IBO onderwijshuisvesting (2018) sprak over een jaarlijks tekort in de structurele bekostiging van 730 miljoen per jaar. Indexering met behulp van BDB Bouwkostendata leidt tot een bijstelling van dit bedrag naar 1,3 miljard per jaar. Het huidige tempo van nieuwbouw en renovatie ligt ver onder het benodigde niveau, waardoor de achterstanden verder oplopen. Er is dus 1,3 miljard per jaar extra nodig om alle schoolgebouwen in 25 jaar (onderwijs)adaptief, gezond en duurzaam te maken. Daarbij zijn de extra kosten voor beheer en exploitatie of extra ruimtebehoefte in het kader van inclusie nog buiten beschouwing gelaten.

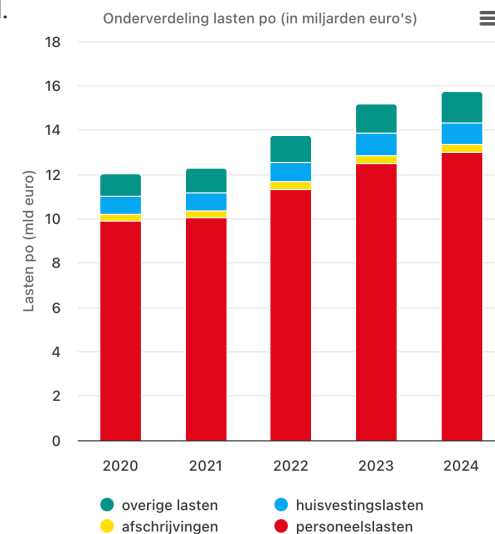
## Financiën

In het publiek bekostigde onderwijs is de overheid de belangrijkste financier van de scholen. Scholen zorgen ervoor dat zij het beschikbare geld zo effectief mogelijk inzetten voor kwalitatief goed onderwijs. In 2024 gaven scholen in het primair onderwijs iets meer uit dan dat ze ontvingen. Het eigen vermogen in de sector daalde. Net als in eerdere jaren ontvingen scholen veel van hun geld in de vorm van tijdelijke subsidies. Deze vorm van financiering biedt slechts beperkte zekerheid voor schoolorganisaties, personeel en daarmee dus ook leerlingen. De PO-raad dringt dan ook aan op meer structurele bekostiging en minder losse subsidies zodat scholen beter kunnen plannen en investeren in duurzame onderwijskwaliteit.

## Inkomsten en uitgaven 2024

Schoolorganisaties in het primair onderwijs ontvingen in het kalender jaar 2024 circa € 15,1 miljard bekostiging, veruit het grootste deel vanuit de Rijksoverheid in de vorm van basisbekostiging, subsidies en aanvullende bekostiging. Dit is gemiddeld € 10.490, – per leerling. Van deze middelen werd in 2024 82,6% besteed aan personeel.

De onderwijssector is arbeidsintensief; de personeelskosten vormen verreweg de grootste uitgavenpost. In vergelijking met 2023 zijn de personeelslasten licht gestegen. De cao-stijging van 10% over de periode van juli tot september 2024 en nog eens 4,9% voor de rest van het jaar verklaart dit grotendeels. De overige lasten bestaan vooral uit gebruiksgelateerde kosten zoals energie, schoonmaak, onderhoud en inventaris. Investeringen in huisvesting vallen buiten de begroting van scholen en worden doorgaans door gemeenten bekostigd.



## Reserves en financieel resultaat

De bekostiging die scholen in het primair onderwijs jaarlijks ontvangen, is bedoeld om te worden ingezet voor het realiseren van goed onderwijs. Het is daarom niet wenselijk dat schoolbesturen structureel geld overhouden, waardoor de financiële reserves toenemen.

De bekostiging die scholen in het primair onderwijs jaarlijks ontvangen, is bedoeld om te worden ingezet voor goed onderwijs. Het is daarom niet wenselijk dat schoolorganisaties structureel geld overhouden, waardoor financiële reserves toenemen.

Voor het eerst in vier jaar is dat niet gebeurd. In 2024 gaven schoolorganisaties in het primair onderwijs ongeveer €390 miljoen meer uit dan er binnenkwam. Hierdoor nam het eigen vermogen in de sector af. Deze daling heeft verschillende oorzaken. Scholen zetten bewust meer middelen in voor onderwijsverbetering en bouwden daarmee hun bovenmatige vermogens af. Daarnaast ontvingen scholen vanaf 2021 extra middelen vanuit het Nationaal Programma Onderwijs en de subsidie Basisvaardigheden.

Dat geld kon niet in één keer worden besteed, onder andere door de krappe arbeidsmarkt en de vele onvervulde vacatures. Om het geld toch goed te benutten, kozen veel scholen ervoor om het te spreiden over meerdere jaren via bestemmingsreserves. Hierdoor namen de reserves in 2021, 2022 en 2023 toe. Nu de NPO-gelden zijn gestopt, lopen deze tijdelijke bestemmingsreserves zoals verwacht geleidelijk leeg.

## Reserves nemen af

Het ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie hanteren sinds 2020 een signaleringswaarde voor het identificeren van een mogelijk bovenmatige eigen vermogen 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. Zoals hierboven besproken heeft de wijziging in de verslaglegging over groot onderhoud een aanzienlijke impact op de vermogens, terwijl dit niets zegt over de daadwerkelijke bedrijfsvoering. Bovendien is er vanaf 2024 een technische wijziging in de manier waarop de reservering voor groot onderhoud in de jaarcijfers moet worden verwerkt. 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. Daardoor is de huidige systematiek van de signaleringswaarden, volgens de PO-raad, vanaf dat jaar eigenlijk niet meer bruikbaar. Omdat OCW de waarde nog wel gebruikt, geven wij hier toch een beknopte indicatie van de ontwikkeling. Wanneer de signaleringswaarde toegepast wordt, heeft 45% van

de schoolorganisaties in het primair onderwijs geen bovenmatig publiek eigen vermogen, dat is een stijging van 5%-punt ten opzichte van een jaar eerder. Bovenmatige reserves nemen dus af. Ook zijn er 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.

Uit de jaarrekeningen blijkt dat in 2021 ruim 70% van de po-schoolorganisaties een voorziening groot onderhoud op de balans had staan en dat dit in 2024 gedaald was tot 40% van de schoolorganisaties. Dit wijst erop dat meer schoolorganisaties gebruik zijn gaan maken van de methode 'activeren en afschrijven'. Aangezien dit een opdrijvend effect op de reserves moeten hebben, geeft de daling van het vermogen aan dat het effect van het eindigen van bv. het NPO en de inzet van schoolbesturen om het bovenmatig vermogen te verlagen, nog groter is dan dat de platte cijfers laten zien of doen vermoeden.

## Scholen hebben inzicht en een stabielere ontwikkeling van de bekostiging nodig

Scholen in het primair onderwijs ontvangen structureel geld van het Rijk: de reguliere basisbekostiging (lumpsum). Daarnaast gaan er extra geldstromen in de vorm van tijdelijke subsidies en geoordeelde bekostiging naar scholen om specifieke doelen of speerpunten van de overheid te realiseren. Dit heet doelfinanciering.

Uit de onderwijsbegroting blijkt dat de subsidies de afgelopen jaren flink zijn toegenomen. In 2024 is er een flinke afwijking in de realisatie te zien ten opzichte van de Rijksbegroting 2025. De ontvangen subsidies zijn van tijdelijke aard en lijken na 2025 weer af te nemen.

Om een gedegen financieel beleid te kunnen voeren gericht op het realiseren van kwalitatief goed onderwijs, hebben schoolorganisaties stabiliteit en voorspelbaarheid nodig in de financiering. De structurele bekostiging basisvaardigheden gaat volgens planning pas in 2027 in. 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.

