

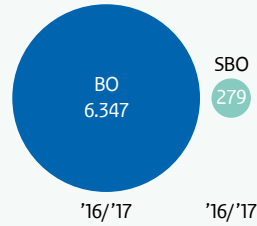
# 2 Primair onderwijs

2.1 Participatie	52
2.2 Prestaties	53
2.3 De leraren	61
2.4 Sturing op kwaliteit	65
2.5 Passend onderwijs	68
2.6 Speciaal basisonderwijs	69
2.7 Nieuwkomers	71
2.8 Voor- en vroegschoolse educatie	73
2.9 Nabeschuwing	74

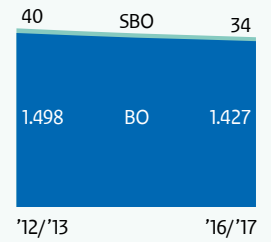


# Primair onderwijs

Aantal scholen



Aantal leerlingen x 1.000

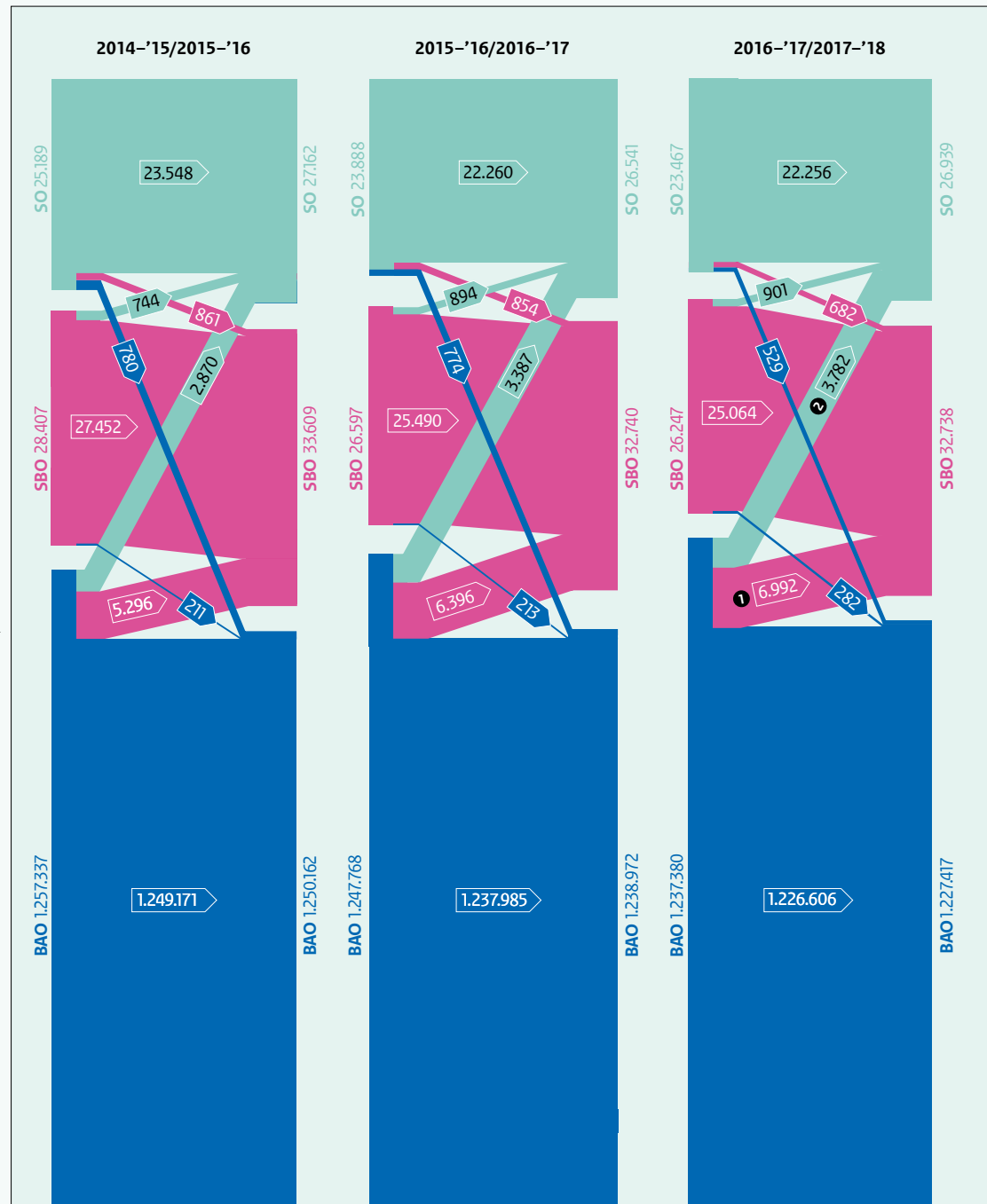


## Meer uitstroom naar het speciaal (basis)onderwijs

Tijdens of na afloop van het schooljaar 2016/2017 gingen bijna 7.000 (1) leerlingen van het basisonderwijs naar het speciaal basisonderwijs en 3.800 (2) naar het speciaal onderwijs. Dat zijn er 2.600 meer dan twee jaar eerder. Een terugkeer naar het regulier onderwijs komt steeds minder voor. Ook vanuit het speciaal basisonderwijs gaan meer leerlingen naar het speciaal onderwijs.

Verandering in leerlingstromen tussen basisonderwijs en speciaal (basis)onderwijs

Gevisualiseerd



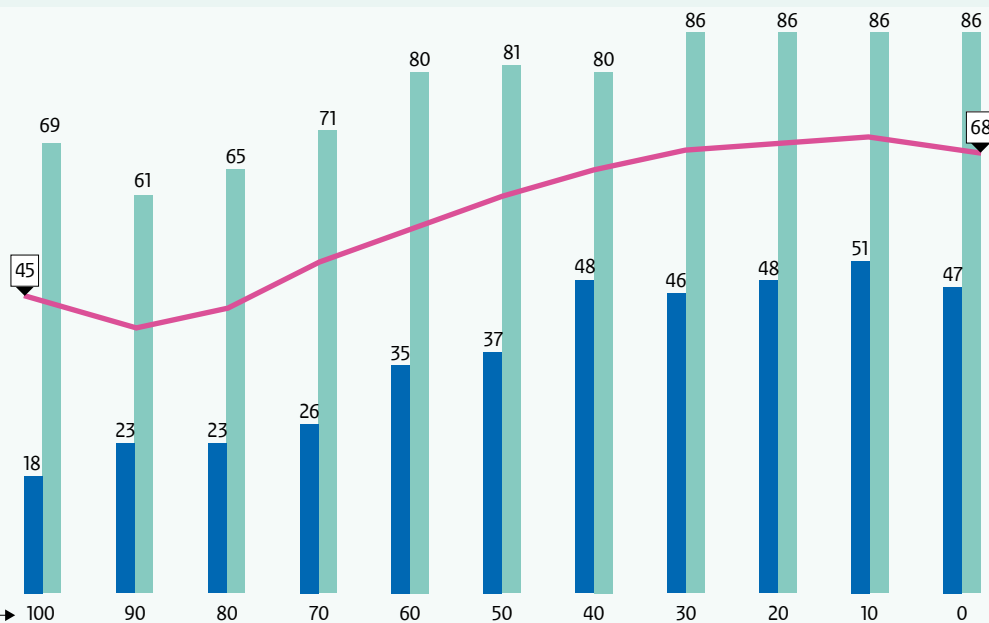


### Grote verschillen tussen vergelijkbare scholen

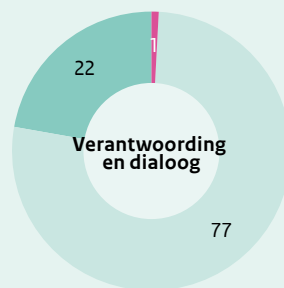
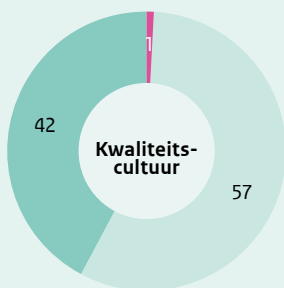
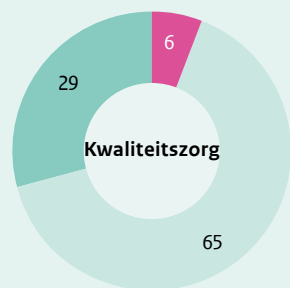
Scholen met leerlingen met een vergelijkbare achtergrond verschillen onderling sterk. Op scholen waar bijna alle leerlingen een migratieachtergrond hebben, haalt soms 18%, maar soms ook 69% van de leerlingen het streefniveau bij lezen. Op deze scholen komt het voor dat meer leerlingen 2F halen dan op scholen waar bijna geen enkele leerling met een migratieachtergrond zit.

Percentage leerlingen dat 2F lezen haalt op onderling vergelijkbare scholen

- 20% beste scholen
- 20% minste scholen
- Gemiddelde



Percentage leerlingen met een migratieachtergrond → 100 90 80 70 60 50 40 30 20 10 0



Goed Voldoende Onvoldoende

### Werken aan kwaliteitsverbetering

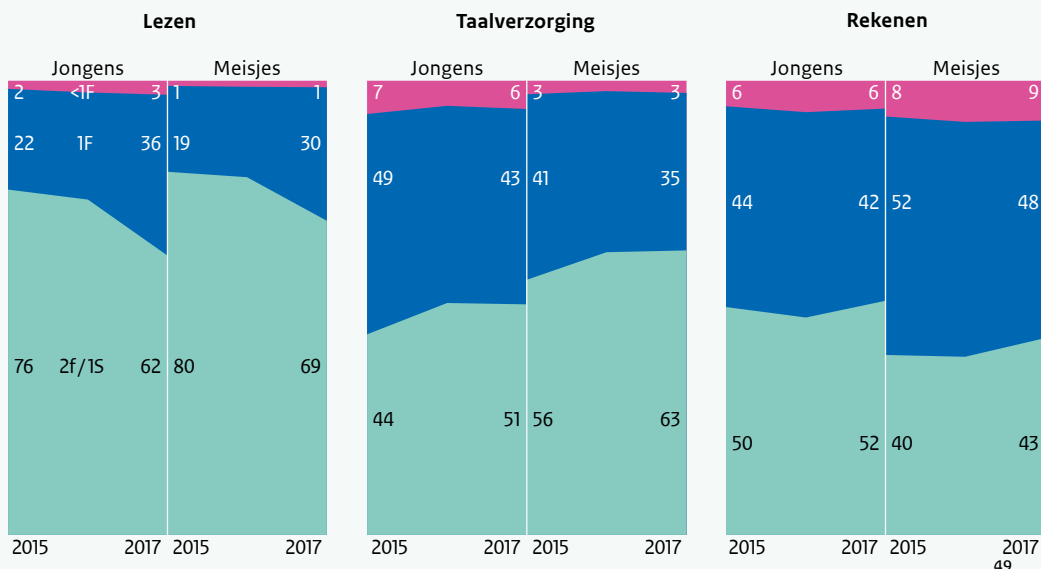
Op veel scholen voldoet de kwaliteitszorg en ambitie aan de wettelijke vereisten. Maar dit is niet goed genoeg: er kan veel meer. Besturen en scholen kunnen samen werken aan de verbetering van de onderwijskwaliteit en hun professionaliteit.

Percentage scholen waar de kwaliteitszorg en ambitie goed zijn

### Leerresultaten onder druk

Op langere termijn dalen zowel de lees- als rekenprestaties van leerlingen. In 2017 halen veel minder leerlingen het streefniveau lezen. Vooral jongens gaan achteruit. Bij rekenen is sprake van een licht herstel, maar we lopen nog ver achter op de ambitie dat 65% van de leerlingen het streefniveau beheerst.

Percentage leerlingen naar beheersing referentieniveaus lezen, taalverzorging en rekenen





# Samenvatting

**Onvergelijkbare eindtoetsen** • Vorig jaar wezen we op het risico dat de onvergelijkbaarheid van de eindtoetsen met de toelating van nog drie eindtoetsen verder toe zou nemen (Inspectie van het Onderwijs, 2017c). Dit is inderdaad gebeurd. We zien nu ook dat de deelnemende scholen per toets verschillen in een kenmerk als het opleidingsniveau van ouders. Dit bemoeilijkt het schetsen van een landelijk beeld van de resultaten op de eindtoets.

**Leerresultaten onder druk** • Ten opzichte van 15 tot 20 jaar geleden dalen zowel de reken- als de leesprestaties van basisschoolleerlingen. Met name het aandeel leerlingen dat op een hoog of geavanceerd niveau leest of rekent loopt terug. In internationaal perspectief raakt Nederland zijn (sub)toppositie kwijt. Daarnaast is het zeer zorgelijk dat in vergelijking met 2015 en 2016 minder leerlingen het streefniveau lezen behalen.

**Verschillen tussen leerlingen en scholen** • Vooral leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond halen minder goede resultaten bij lezen, taalverzorging en rekenen, ook als we corrigeren voor het opleidingsniveau van hun ouders. Op scholen zien we dit terug: naarmate een school meer leerlingen met een migratieachtergrond heeft, lukt het met deze leerlingen minder vaak de streefniveaus te bereiken. Een vergelijkbaar beeld zien we bij scholen met veel kinderen van laagopgeleide ouders. Toch zijn er ook scholen met vooral kinderen van laagopgeleide ouders die even goed presteren als scholen met voornamelijk kinderen van hoogopgeleide ouders.

**Hoge mate van segregatie** • In vergelijking met andere landen is het segregatieniveau in het Nederlandse primair onderwijs hoog, zowel voor etnische als voor sociale groepen. De segregatie naar het opleidingsniveau van de ouders is hoger dan de segregatie naar etnische achtergrond of naar inkomen.

**Schooladvies** • Net als vorige jaren constateren we verschillen tussen leerlingen in onderwijskansen bij het schooladvies voor het voortgezet onderwijs. Het initieel

schooladvies sluit wel iets vaker aan bij de eindtoets. Ook stellen scholen het advies iets vaker bij als de uitslag op de eindtoets een heel of half niveau hoger uitviel. Daarbij blijven achtergrondkenmerken van leerlingen, zoals het opleidingsniveau van de ouders, een rol spelen. Overigens krijgen steeds meer leerlingen een havo/vwo- of vwo-advies.

## **Didactisch handelen van wisselende kwaliteit** •

De kwaliteit van het didactisch handelen van leraren is wisselend. Met name de complexere vaardigheden zoals de afstemming van de instructie en het geven van feedback blijven voor leraren een uitdaging. Het is bovendien zorgelijk dat we steeds meer lessen zien waarin leraren geen duidelijke uitleg van de lesstof geven. De kwaliteit van lessen in combinatiegroepen is minder dan in homogene groepen.

## **Onderwijs meestal van voldoende kwaliteit** •

De onderwijskwaliteit is op bijna alle basisscholen van voldoende niveau. Wel stijgt voor het eerst sinds jaren het aandeel zeer zwakke scholen licht.

## **Passend onderwijs: doel ondersteund, uitvoering**

**weerbaarstig** • De meeste leraren staan positief tegenover de doelstellingen van passend onderwijs en hebben een positieve houding tegenover leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. De uitvoering van passend onderwijs vinden ze echter problematisch, vooral door tijdgebrek en het grote aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

## **Kleinere scholen voor speciaal basisonderwijs** •

Het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs is licht gestegen in 2017. Tussen 2013 en 2016 daalde de gemiddelde schoolgrootte. Met name kleine scholen staan voor de opdracht goed onderwijs te blijven geven aan een steeds complexere groep leerlingen met minder personeel en in minder groepen. Tot nu toe is de onderwijskwaliteit stabiel en van voldoende kwaliteit. Er staat wel druk op de leraren en de organisatie.

## 2.1 Participatie

**Minder leerlingen** • Op 1 oktober 2016 gingen bijna 1,43 miljoen leerlingen naar een basisschool, 15.500 leerlingen minder dan het jaar ervoor. In schooljaar 2017/2018 daalt dit aantal verder naar 1,41 miljoen. Vooral op scholen buiten de stedelijke gebieden neemt het leerlingenaantal af. In 2016/2017 ging ruim 13 procent van de leerlingen naar school in een van de vier grote steden; 29 procent van de leerlingen ging in een niet- of weinig stedelijk gebied naar school. Leerlingen gaan meestal naar een openbare school of een school van rooms-katholieke of protestants-christelijke signatuur. Geleidelijk aan gaan iets meer leerlingen naar een school met een andere signatuur, ongeveer 13 procent.

**Groepsgrootte gemiddeld stabiel** • In 2017 bestond een groep in het basisonderwijs uit gemiddeld 23,1 leerlingen. De gemiddelde groepsgrootte bleef de afgelopen vijf jaar nagenoeg stabiel. Ten opzichte van vorig jaar daalde het aandeel grote groepen met meer dan dertig leerlingen in 2017 van 6,6 naar 4,6 procent. Naarmate een school een zwaarder schoolgewicht heeft, wordt de gemiddelde groepsgrootte kleiner. Op een school met meer kinderen die risico lopen op een achterstand zijn de klassen dus kleiner (OCW, 2018).

**Een kwart migratieachtergrond** • Ongeveer een kwart van de leerlingen heeft een migratieachtergrond (ten minste één ouder in het buitenland geboren): 8 procent heeft een westerse migratieachtergrond, 2 procent behoort tot de eerste generatie (in het buitenland geboren en ten minste één ouder ook) niet-westers en 15 procent is tweede generatie (in Nederland geboren en ten minste één ouder in het buitenland geboren) niet-westers. Het aandeel leerlingen met een eerste of tweede generatie migratieachtergrond dat de basisschool nieuw binnenkwam in 2016/2017, is bijna 30 procent. Sinds een aantal jaren zien we een toename van het aandeel instromende leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond uit de eerste generatie, van 1,8 procent in 2012 naar 5,1 procent in 2016. Ook stromen er meer leerlingen met een westerse migratieachtergrond de basisscholen in.

**Hoge mate van segregatie** • In vergelijking met andere landen is het segregatieniveau in het Nederlandse basisonderwijs hoog. Dit geldt zowel voor etnische als voor sociale groepen (Ladd, Fiske en Ruijs, 2011; Boterman, 2018). De segregatie naar het opleidingsniveau van de ouders is hoger dan de segregatie naar etnische achtergrond of naar inkomen. Leerlingen met laagopgeleide ouders gaan veelal naar andere scholen dan leerlingen met hoogopgeleide ouders (zie hoofdstuk 1). Vooral kinderen van hoogopgeleide ouders gaan vaker naar specifieke scholen, zoals algemeen bijzondere scholen. Dit komt veel voor in de grote steden: met name in Den Haag sturen ouders hun kinderen naar andere scholen dan de school in hun eigen buurt. Segregatie naar opleiding neemt toe in de meeste steden, met uitzondering van de G4. De segregatie naar inkomen stijgt in alle steden.

**Etnische segregatie nog steeds hoog, maar dalend** • De etnische segregatie laat een duidelijk dalende trend zien. Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond en leerlingen zonder migratieachtergrond gaan steeds vaker naar dezelfde school. Toch blijft de segregatie hoog te noemen. Vooral in steden als Breda en Ede gaan kinderen met een migratieachtergrond vaak samen naar specifieke scholen.

## 2.2 Prestaties

### Eindtoetsen

**Veel variatie in eindtoetsen** • Vanaf schooljaar 2014/2015 zijn basisscholen verplicht bij leerlingen in groep 8 een eindtoets af te nemen. In 2015/2016 waren drie eindtoetsen toegestaan: de Centrale Eindtoets (CET), de ICE Eindevaluatie Primair onderwijs (IEP) Eindtoets en ROUTE 8. In 2016/2017 kwamen hier drie toetsen bij: de Dia-eindtoets, de AMN Eindtoets en de CESAN Eindtoets. Het aandeel scholen dat de CET gebruikt, liep in 2017 verder terug naar ongeveer 64 procent. Scholen kozen vooral vaker voor de IEP Eindtoets (25 procent) en in mindere mate voor ROUTE 8 (10 procent). De gemiddelde score op de CET van de scholen die in 2017 een andere eindtoets hebben gedaan, was in 2016 gelijk aan 533,1, tegen 534,8 voor de scholen die niet zijn overgestapt. Dit betekent dat vooral scholen met lagere leerresultaten van de CET zijn overgestapt naar een van de andere toetsen.

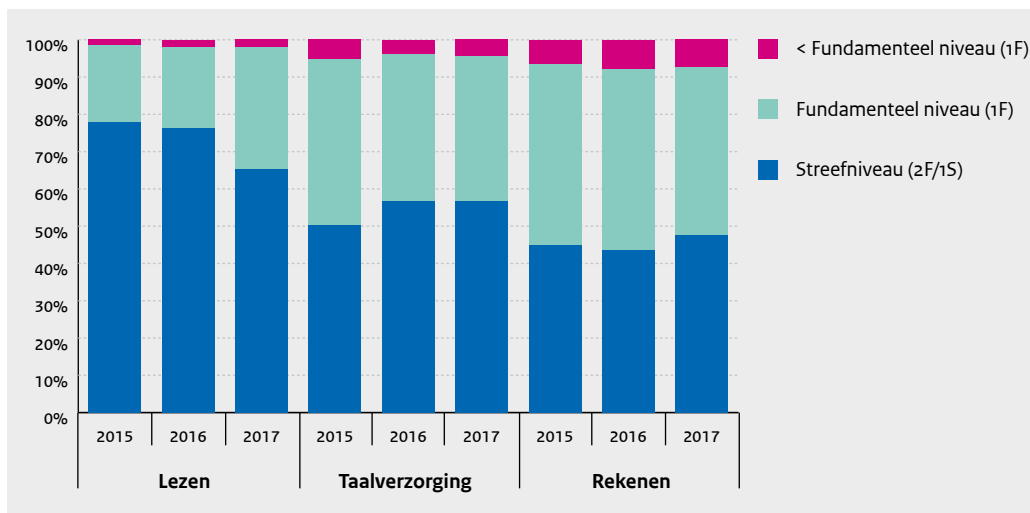
**Leerlingenpopulatie eindtoetsen verschilt** • Scholen die de CET of IEP afnemen, kenmerken zich door een leerlingenpopulatie met gemiddeld hoger opgeleide ouders dan scholen die de ROUTE 8 afnemen. Ook zijn er grote regionale verschillen in toetskeuze. In Groningen, Overijssel, Gelderland en Utrecht maakt meer dan 70 procent van de leerlingen de CET. In Drenthe en Limburg wordt de ROUTE 8 relatief vaak gebruikt (22 en 18 procent), terwijl IEP vaker voorkomt in Friesland (41 procent) en Zeeland (46 procent).

**Eindtoetsen niet vergelijkbaar** • Vorig jaar noemden wij het onwenselijk dat basisscholen onvergelijkbare eindtoetsen kunnen gebruiken. We wezen op het risico dat deze onvergelijkbaarheid met de toelating van nog drie eindtoetsen verder zou toenemen (Inspectie van het Onderwijs, 2017b). Dat is inderdaad het geval, gezien de wisselende patronen in resultaatgegevens van de eindtoetsen. Ook dit jaar kunnen de eindtoetsen niet zomaar worden vergeleken; niet met elkaar, noch met een voorgaand jaar. In de toekomst moet een zogenaamde ankerzet van toetsitems de vergelijkbaarheid van de eindtoetsen waarborgen (zie ook Emons, Glas en Berding-Oldersma, 2016). Mogelijk kunnen we dan een beeld over de eindtoetsen heen schetsen.

### Leerlingresultaten taal en rekenen

**Daling leesvaardigheid** • Om toch de resultaten van leerlingen en scholen te volgen, zijn de scores op de CET opnieuw berekend alsof scholen die in 2015 deelnamen en in 2017 niet meer, nog steeds deelnemen. De meeste leerlingen beheersen het referentieniveau 1F (figuur 2.2a). Bij lezen beheerst 98 procent dit niveau, bij taalverzorging 96 procent en bij rekenen 93 procent. Dit ligt hoger dan het oorspronkelijke ambitieniveau. Toch blijft het zorgwekkend dat, alleen al op basis van de CET, bijna 2.500 leerlingen laaggeletterd en ruim 8.000 leerlingen laaggecijferd de basisschool verlaten. Deze leerlingen hebben grote moeite met lezen, schrijven en/of rekenen. Kijken we hoeveel leerlingen het streefniveau beheersen, dan zien we dat alleen bij lezen de ambitie van minimaal 65 procent wordt gehaald. Bij taalverzorging en rekenen beheersen veel minder leerlingen dit niveau, respectievelijk 57 en 48 procent. Bij rekenen beheersen dit jaar wel iets meer leerlingen het streefniveau, maar bij lezen is sprake van een forse achteruitgang. De achteruitgang bij lezen is deels terug te voeren op de cesuurberekening (wel/geen 2F) en mogelijk op veranderingen in de opmaak van de toets. Begrijpend lezen is voorwaardelijk voor veel vakken. Gebrek aan vooruitgang kan daarom zijn weerslag krijgen op andere vakgebieden.

**Figuur 2.2a** Percentage leerlingen naar behaald referentieniveau lezen, taalverzorging en rekenen op de CET in 2015, 2016 en 2017 (n 2017=109.332)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

**Internationaal uit de top** • In internationaal onderzoek naar de begrijpend leesprestaties in groep 6 (Gubbels, Netten en Verhoeven, 2017) is een daling in leesprestaties zichtbaar tussen 2001 en 2006. Vanaf 2006 zijn de leesprestaties stabiel. Andere landen zijn in de tussentijd beter geworden en halen ons op de ranglijsten in. Nederland daalde op de internationale PIRLS-toetsen voor begrijpend lezen van de tweede plaats in 2001 naar de veertiende plaats in 2016. Vorig jaar schreven wij al over de daling van de Nederlandse resultaten voor rekenen en natuuronderwijs op de internationale TIMSS-toets. Nederland scoort nog boven het internationale gemiddelde, maar verliest zijn topositie (Inspectie van het Onderwijs, 2017b).

**Weinig uitvallers, weinig toppers** • Het beeld van de PIRLS-leesresultaten is vergelijkbaar met de TIMSS-rekenresultaten: het verschil tussen de sterkste en zwakste leerlingen is relatief klein. Vrijwel alle leerlingen behalen het niveau 'laag', maar er zijn relatief weinig leerlingen die het geavanceerde niveau beheersen. Er is wel een lichte toename van het aandeel leerlingen dat op het geavanceerde niveau functioneert: van 6 procent in 2006 naar 8 procent in 2016 (Gubbels e.a., 2017). Het lijkt met het huidige begrijpend leesonderwijs slechts in beperkte mate te lukken om meer leerlingen op een geavanceerd niveau te laten functioneren. De vraag is of de huidige begrijpend leesaanpak voldoende aansluit bij de onderwijsbehoeften van (meer)begaaftde leerlingen en of deze leerlingen voldoende specifieke instructie en begeleiding krijgen.

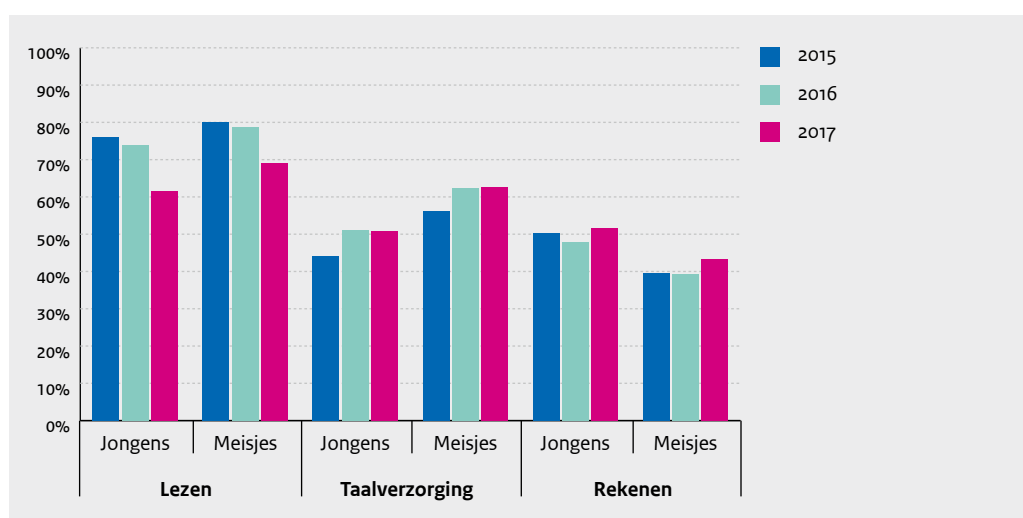
**Lage motivatie voor lezen** • Uit het PIRLS-onderzoek blijkt ook dat slechts een derde van de Nederlandse leerlingen zich erg betrokken voelt bij de leesles en bijna een kwart van de leerlingen lezen erg leuk vindt. Internationaal gezien is dit de een na laagste score. Het lage en ook teruglopende leesplezier baart zorgen. Kinderen die niet graag lezen, behalen minder vaak het hoogste niveau dan kinderen die lezen een beetje of erg leuk vinden (Gubbels e.a., 2017). Weinig plezier in lezen kan leiden tot een negatieve cyclus: kinderen vinden lezen niet leuk, daarom lezen ze minder en raken vervolgens minder bedreven in lezen, waardoor ze lezen nog minder leuk vinden. Een afname van het aantal gemotiveerde lezers zet de leesprestaties verder onder druk. De nieuwste begrijpend leesmethoden steken juist in op leesmotivatie door teksten aan te bieden die aansluiten bij de beleevingswereld van kinderen of de actualiteit, maar dit lijkt niet tot een verhoging van het leesplezier te leiden. Mogelijk heeft de populariteit van lezen ook te lijden onder de aantrekkingskracht van digitale media. Kinderen besteden thuis steeds meer tijd aan de computer of tablet en minder aan lezen (Gubbels e.a., 2017).



**Vooral jongens minder goed in lezen** • De daling van het percentage leerlingen in groep 8 dat het streefniveau voor lezen beheerst, zien we vooral bij jongens (figuur 2.2b). Ten opzichte van 2015 is het percentage jongens dat het streefniveau haalt, gedaald met 15 procentpunten; bij meisjes gaat het om 11 procentpunten. Ook in groep 6 zien we dat de leesvaardigheid van jongens sneller daalt dan die van meisjes (Gubbels e.a., 2017). Jongens presteren vooral minder goed op de basisvaardigheden; bij de complexe vaardigheden blijft het verschil gelijk.

Meisjes doen het ook veel beter dan jongens bij taalverzorging, maar het verschil blijft over de jaren gelijk. Ook het verschil tussen jongens en meisjes bij rekenen is stabiel. Hierbij doen jongens het in het algemeen beter dan meisjes.

**Figuur 2.2b** Percentage leerlingen dat de streefniveaus lezen, taalverzorging en rekenen beheerst naar geslacht in 2015, 2016 en 2017 (n 2017=109.332)

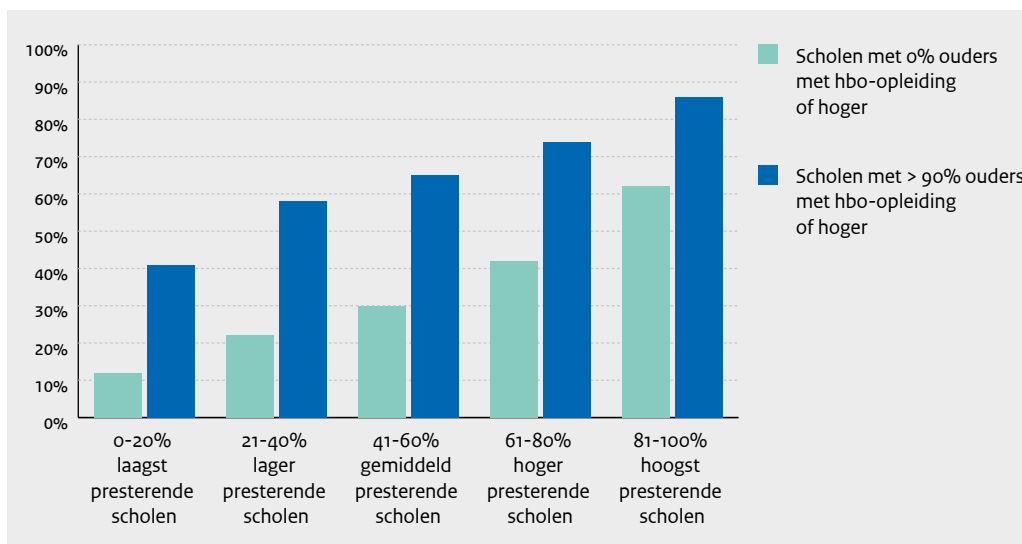


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

**Verschillen tussen leerlingen en scholen** • We zien niet alleen verschillen tussen jongens en meisjes, maar ook tussen kinderen van hoog- en laagopgeleide ouders en tussen leerlingen zonder en leerlingen met een migratieachtergrond (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). Vooral leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond halen minder goede resultaten bij lezen, taalverzorging en rekenen, ook als we corrigeren voor het opleidingsniveau van hun ouders. Op scholen zien we dit terug: naarmate een school meer leerlingen met een migratieachtergrond heeft, lukt het leerlingen minder vaak de streefniveaus te bereiken. Een vergelijkbaar beeld zien we bij scholen met veel leerlingen van laagopgeleide ouders. Zij hebben over het algemeen meer moeite om hun leerlingen het streefniveau te laten behalen dan scholen met veel leerlingen van hoogopgeleide ouders.

**Invloed school op prestaties leerlingen** • Toch zijn er ook scholen met vooral kinderen van laagopgeleide ouders die net zo goed presteren als scholen met voornamelijk kinderen van hoogopgeleide ouders (figuur 2.2c). Onder de scholen waar geen enkele ouder een opleiding op hbo-niveau of hoger heeft, zijn ook scholen te vinden die gemiddeld evenveel leerlingen naar het streefniveau brengen als scholen waar bijna alle ouders hoogopgeleid zijn. En omgekeerd: scholen met bijna alleen maar kinderen van hoogopgeleide ouders doen het soms veel minder goed dan scholen waar veel meer kinderen met laagopgeleide ouders zitten. Hetzelfde geldt voor scholen met veel leerlingen met een migratieachtergrond: er zijn scholen die even goed presteren als scholen met bijna alleen maar leerlingen van Nederlandse afkomst. Dit zien we bij zowel rekenen als lezen. Het maakt dus voor leerlingen uit op welke school zij zitten.

**Figuur 2.2c** Gemiddeld percentage leerlingen dat het streefniveau 15 rekenen beheerst binnen groepen vergelijkbare scholen in percentage ouders met een hbo-opleiding of hoger (n=194)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

**Onderwijsresultaten voldoen** • Ondanks deze verschillen beoordelen wij op vrijwel alle scholen de onderwijsresultaten met minimaal een voldoende. Een school heeft voldoende onderwijsresultaten als ze voldoet aan de wettelijke vereisten op dit punt: minstens één keer in de drie jaar voldoet de school aan de minimale norm voor de resultaten op de eindtoets basisonderwijs. De inspectie hanteert dus voor het oordeel ‘voldoende’ minimale ondergrenzen. Als streefniveau zijn deze ondergrenzen te weinig ambitieus. Teruglopende onderwijsresultaten, zoals hiervoor aan bod gekomen, komen daardoor niet in onze oordelen tot uitdrukking. Een deel van de scholen (12 procent) krijgt wel de waardering ‘goed’ (bijlage 1, tabel 1). Deze scholen maken ook de eigen (hoge) ambities waar.

### Andere leerlingresultaten

**Leerlingverschillen kunstzinnige vorming** • De hoogst en laagst presterende leerlingen verschillen sterk in hun kennis van cultureel erfgoed en kunst (Inspectie van het Onderwijs, 2017a). Dat geldt nog meer voor de vaardigheid om de eigen mening en die van anderen te onderbouwen. Bepalend voor de verschillen zijn vooral algemene leerling- en schoolkenmerken, zoals verwacht brugklasniveau en percentage gewichtenleerlingen op een school. Bij de individuele opdrachten speelt het geslacht een rol: de tekeningen van meisjes worden hoger beoordeeld dan die van jongens. Theoretische muziekopdrachten en praktische tekenopdrachten werden in 1996/1997 beter gemaakt dan in 2015/2016.

**Kennis natuur en techniek blijft gelijk** • De kennis van groep 8-leerlingen op het gebied van biologie, natuurkunde en techniek is ten opzichte van 2010 gelijk gebleven (Inspectie van het Onderwijs, 2017b). Wel bestaan er grote verschillen tussen leerlingen: niet alleen in kennis, maar ook in de mate waarin leerlingen ontwerp- en onderzoeksvaardigheden beheersen. De verschillen in leerprestaties lijken vooral samen te hangen met leerlingkenmerken zoals geslacht, thuistaal, attitude en verwacht brugklasniveau, en niet of nauwelijks met de aanpak van de school. Over het algemeen is de attitude van jongens tegenover natuur en techniek positiever dan die van meisjes. Jongens hebben hier meer plezier in, willen er in de toekomst vaker iets mee gaan doen en vinden het gemakkelijker dan meisjes.

**Groep 8-leerlingen bewegen minder goed dan in 2006** • De bewegingsvaardigheid van leerlingen in 2016 is afgenomen ten opzichte van 2006. Dat zien we op vijf van de acht onderdelen die ook in 2006 werden gespeeld. Op een aantal onderdelen kunnen de prestaties van leerlingen alleen worden vergeleken met (verouderde) normgegevens. Dan blijkt dat de meeste groep 8-leerlingen gemiddeld presteren op balvaardigheid, balansvaardigheid en motorische coördinatie. Op de shuttlelrun-test scoren leerlingen vaker dan verwacht in de normcategorie ‘zwak tot matig’. Op de 10x5 meter loop en de vertesprong scoren de leerlingen met name laag. De bewegingsvaardigheid van leerlingen hangt vooral samen met leerlingkenmerken. Met name de inschatting van hun eigen sportieve vaardigheden doet ertoe: hoe hoger deze inschatting, hoe hoger de totaalscore voor bewegingsvaardigheid. Ook BMI speelt een rol: hoe hoger de BMI, des te lager de bewegingsvaardigheid. Jongens doen het op acht van de veertien onderdelen beter dan meisjes; meisjes zijn alleen beter op balansvaardigheid. De inzet van een vakleerkracht voor groep 8 hangt positief samen met de score op drie onderdelen. Vaker dan in 2006 zetten basisscholen in 2016 vakleerkrachten in om bewegingsonderwijs aan groep 8 te geven. Dit zien we vooral op grote scholen en scholen in stedelijke gebieden. Scholen werken ook vaker samen met buitenschoolse partners. Het aanbod van leerlijnen en reguleringsdoelen, het aantal lessen en de lestijd per week is het afgelopen decennium vrijwel niet veranderd (Inspectie van het Onderwijs, 2018b).

**Sociale en maatschappelijke competenties** • De ontwikkeling van het onderwijs in sociale en maatschappelijke competenties stagneert. Veel scholen hebben weinig inzicht in de sociale en maatschappelijke competenties van leerlingen en weten onvoldoende wat leerlingen op dit terrein leren (Inspectie van het Onderwijs, 2016a). Voor zover scholen wel inzicht hebben in deze competenties, gaat het vooral om de sociale vaardigheden. Een deel van de scholen gebruikt daarvoor een gestandaardiseerd, methode-onafhankelijk instrument. Daarnaast gaan scholen af op de inschatting van de leraar of het resultaat van verwerkingsopdrachten. Dat geldt ook voor de opbrengsten van het burgerschapsonderwijs. Slechts weinig scholen gebruiken gestandaardiseerde meetinstrumenten die een goed beeld geven van de maatschappelijke competenties van leerlingen. Recente gegevens ontbreken, maar het laatste peilingsonderzoek maakte duidelijk dat de burgerschapcompetenties van leerlingen veel te wensen overlaten (Wagenaar, Van der Schoot en Hemker, 2011). De inspectie doet in 2019 onderzoek naar de burgerschapcompetenties van leerlingen in het basisonderwijs.

### Doorstroom

**Opnieuw minder leerlingen met vertraging** • Het aandeel leerlingen dat gedurende de basisschoolperiode vertraging oploopt daalt al een aantal jaren. Toch blijft nog altijd ruim een op de zeven leerlingen zitten tijdens de basisschoolperiode, waaronder relatief vaak ‘zomerleerlingen’. Hoewel er geen sprake meer is van 1 oktober als leeftijdsgrens bij de overgang van groep 2 naar 3, wordt deze datum nog wel door ongeveer de helft van de scholen gehanteerd (Smeets en Resing, 2013; CvTE, 2017). Het verschil in hoeveelheid onderwijstijd tussen leerlingen geboren net voor of net na 1 oktober bedraagt, bij de hantering van de 1 oktober-grens, veertig onderwijsweken. Het is dus begrijpelijk dat ‘zomerleerlingen’ vaker vertragen dan ‘herfstleerlingen’ en minder vaak versnellen. Zittenblijven heeft op de korte termijn weliswaar een positief effect op het cognitief en psychosociaal functioneren (zelfbeeld, welbevinden, populariteit), op de lange termijn beklijft dit positieve effect meestal niet (Driessen, Leest, Mulder, Paas en Verrijt, 2014).

**Vaker versnelling** • Leerlingen doorlopen steeds sneller de basisschool: ruim een op de tien leerlingen doorloopt in minder dan acht jaar de basisschool (en is jonger dan elf jaar op 1 oktober in groep 8). Het gaat hierbij relatief vaak om ‘herfstleerlingen’. Versnellen en vertragen is een manier om leerlingen onderwijs op maat te bieden. In vergelijking met differentiatie in de klas is het organisatorisch een gemakkelijke oplossing. Het onderwijs past zich niet aan de leerling aan, maar de leerling past zich aan het leerstofjaarklassensysteem aan. Versnellen gebeurt vooral in het primair onderwijs. Leerlingen die op de basisschool versnelden, halen vaker een vwo-diploma dan degenen die niet versnelden, maar haalden ook vaker geen diploma in het voortgezet onderwijs. Het blijft een groep om te volgen in het voortgezet onderwijs (CBS, DUO en OCW, 2017).

**Verschillen tussen regio's** • De landelijke trend – minder vertragen, meer versnellen – is in vrijwel alle provincies vergelijkbaar (figuur 2.2d). In Limburg vertragen opvallend meer leerlingen dan in de rest van Nederland. In Zeeland versnellen leerlingen verhoudingsgewijs het minst, in Gelderland, Noord-Holland en Flevoland het meest.

**Figuur 2.2d** Percentage vertraagde en versnelde leerlingen in groep 8 naar provincie in de periode 2012-2016 (n 2016=178.545)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

## Schooladviezen

**Adviezen stijgen** • In 2017 kreeg de helft van de leerlingen in groep 8 definitief een havo-, havo/vwo- of vwo-advies (tabel 2.2a). Dit is meer dan in de jaren daarvoor. Het vwo-advies komt voor het eerst het meest voor; ruim 21 procent van de leerlingen kreeg dit advies. Ook het percentage meervoudige adviezen stijgt: een kwart van de adviezen is meervoudig, terwijl dit in 2015 nog 16 procent was. Een meervoudig advies kan wenselijk zijn als er nog twijfels zijn over het niveau van de leerling; het stelt het definitieve keuzemoment nog even uit.

**Tabel 2.2a** Definitieve schooladviezen in de periode 2013-2017 (in percentages, n 2017=177.068)

	2013	2014	2015	2016	2017
Voortgezet speciaal onderwijs	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Praktijkonderwijs	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	6,7	7,2	7,7	6,8	6,1
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo – kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	3,6	3,2	2,5	2,8	3,4
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	9,1	10,3	11,4	10,6	9,2
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo – gemengde/theoretische leerweg vmbo	2,7	2,2	1,9	2,5	3,3
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	21,6	22,0	22,5	20,8	18,4
Gemengde/theoretische leerweg vmbo – havo	8,1	6,7	5,4	6,7	8,5
Havo	18,9	20,2	22,1	20,6	18,8
Havo/vwo	9,6	7,9	6,1	7,6	9,8
Vwo	18,3	18,9	19,7	20,6	21,4
Breed (>2 niveaus)	0,9	0,8	-	-	-
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

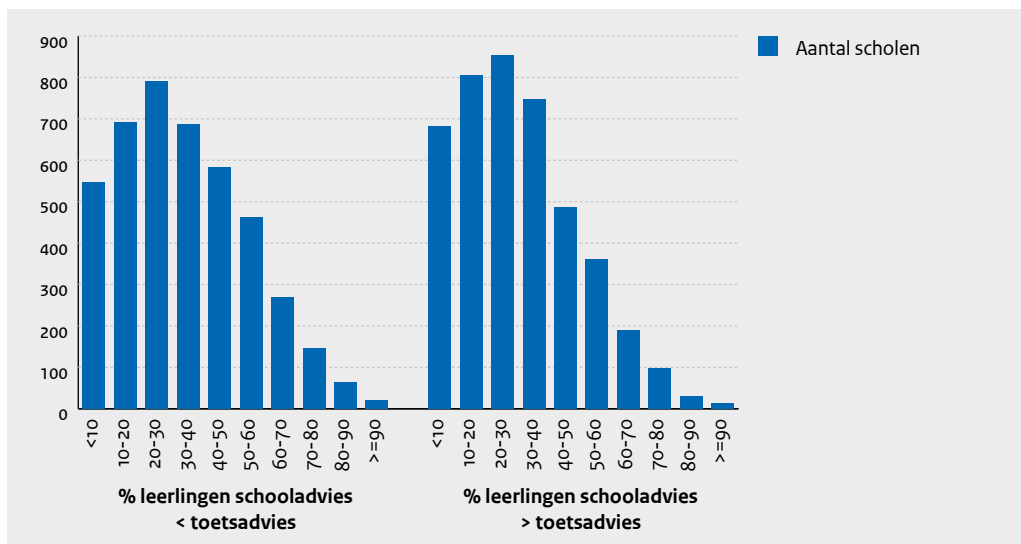
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

**Minder vaak heroverweging nodig** • Het definitieve schooladvies kan hoger uitkomen dan het schooladvies dat initieel aan de leerling wordt gegeven. Scholen geven een initieel advies al voordat de eindtoets is gemaakt. Als de uitslag van de eindtoets op minimaal een half onderwijsniveau hoger duidt dan het initieel advies, moeten scholen het advies heroverwegen. In 2015 kwam nog 39 procent van de adviezen in aanmerking voor herziening, in 2017 is dit gedaald naar 33 procent. Ruim een derde van de adviezen die minstens een heel niveau lager waren dan het toetsadvies, werd bijgesteld en 15 procent van de adviezen die een half niveau lager waren. In totaal werd 23 procent van de adviezen die heroverwogen moesten worden bijgesteld, wat meer dan in 2016. Leerlingen krijgen soms ook een hoger advies dan waar de uitslag van de eindtoets op duidt: in 2017 bijna 30 procent van de leerlingen. Dit aandeel is in twee jaar tijd met vier procentpunten toegenomen.

**Opleidingsniveau ouders van belang** • Naarmate leerlingen in minder stedelijke gebieden wonen, is de kans groter dat ze een te laag definitief schooladvies krijgen ten opzichte van hun uitslag op de eindtoets. Dit geldt ook als we rekening houden met het opleidingsniveau van de ouders en andere leerlingkenmerken. Leerlingen met laagopgeleide ouders krijgen vaker een lager advies dan wat de uitslag van de eindtoets uitwijst, terwijl leerlingen met hoogopgeleide ouders vaak juist een te hoog advies krijgen (zie hoofdstuk 1).

**Schoolverschillen in advisering** • Niet alleen leerlingkenmerken spelen een rol bij de hoogte van het advies. Scholen variëren ook nogal in de mate waarin het definitieve schooladvies afwijkt van de uitslag van de eindtoets van de leerlingen. Er zijn scholen waar geen enkele afwijking voorkomt, maar er zijn ook scholen waar alle adviezen lager of juist hoger zijn dan de uitslag van de eindtoets aangeeft (figuur 2.2e).

**Figuur 2.2e** Aantal scholen naargelang het percentage leerlingen van wie het schooladvies lager of hoger is dan het advies volgens de eindtoets (n=4.263)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

**Beoordelaars maken soms het verschil** • De inspectie onderzocht welke factoren van invloed kunnen zijn bij kansen(on)gelijkheid voor leerlingen die van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs gaan. Op de bezochte scholen stelden we vast dat wanneer de leerresultaten een eenduidig beeld geven, en men geen andere belemmerende factoren zoals motivatie of de thuissituatie ziet, de scholen over het algemeen de leerling ook op dit onderwijsniveau inschatten en adviseren. Een risicomijdende of kansenbevorderende houding bij de overgang naar het voortgezet onderwijs wordt vooral zichtbaar wanneer de leerprestaties van leerlingen minder overtuigend duiden op een bepaald onderwijsniveau. Scholen wegen dan, naast leerresultaten, andere, ‘zachtere’ factoren mee. Overwegingen die het vaakst worden genoemd bij het bieden van kansen of het mijden van risico’s, zijn gedrag, motivatie en huiswerkattitude. Ook de gezinssituatie, sociaal-emotionele en/of medische bijzonderheden, studie- en denkvaardigheden en leerontwikkeling kunnen een rol spelen.

**Streefniveau taal onduidelijk** • Een passend advies draagt bij aan een vloeiende overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs. De referentieniveaus kunnen hierbij een rol spelen. Ze zijn bedoeld om een doorgaande lijn van primair naar voortgezet onderwijs te bevorderen (Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2008). Onduidelijkheid over de hoogte van de streefniveaus, vooral van lezen en taalverzorging, bemoeilijkt het gebruik ervan bij het basisschooladvies. Voor rekenen wordt expliciet aangegeven dat het streefniveau 1S nodig is voor een goede overstap naar de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo en hoger (Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2008; 2009). Voor taalverzorging en lezen ontbreekt een dergelijke explicitering. Streefniveau 2F (1S) geldt als streefniveau voor het einde van de basisschool, maar 2F is ook het fundamentele niveau voor alle leerwegen van het vmbo. Dit werkt verwarrend, zeker voor bijvoorbeeld basisschoolleerlingen die uitstromen naar de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo. Onduidelijk blijft daardoor wat leerlingen bij taal moeten beheersen voor een goede aansluiting op de verschillende typen voortgezet onderwijs.

**Beperkte rol referentieniveaus bij schooladvies** • De referentieniveaus lijken in het schooladvies voor de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo en hoger een beperkte rol te spelen. Hoewel driekwart van alle basisschoolleerlingen als basisschooladvies de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo of hoger krijgt, beheerst minder dan 50 procent van de leerlingen het benodigde streefniveau voor rekenen. Een deel van de leerlingen komt dus op onderdelen kennis en vaardigheden tekort om goed te starten in het voortgezet onderwijs. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat leraren bij sterkere leerlingen minder bewust toewerken naar het streefniveau of hoger.

Dit zou gezien de dalende lees- en rekenresultaten van sterkere leerlingen meer aandacht mogen krijgen. In enige recente publicaties wordt het behalen van streefniveaus benadrukt (Folmer, Koopmans-Van Moorel en Kuiper 2017; Hoogeveen, Van der Laan, Langberg en Spiekenman, 2017; Noteboom, Aartsen en Lit, 2017).

**Doorgaande extra ondersteuning?** • Inspecteurs in het basisonderwijs horen vaak dat de aansluiting voor leerlingen met extra ondersteuning niet goed verloopt, ondanks doorgaande leerlijnen, referentieniveaus, onderwijskundige rapporten en warme overdrachten. Uit een kleinschalig onderzoek in Eindhoven blijkt dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs vaker afstromen en minder vaak opstromen dan een gemiddelde leerling (Inspectie van het Onderwijs, 2015). Landelijk zien we dat samenwerkingsverbanden passend onderwijs primair en voortgezet onderwijs, en ook individuele scholen, met elkaar overleggen over een zo vloeiend mogelijke overgang voor leerlingen met (extra) ondersteuningsbehoeften. Basisscholen ontvangen vaak een terugkoppeling over het verloop van deze overgang. Landelijk gezien bestaat er weinig zicht op de aansluiting in (extra) ondersteuning tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Nader onderzoek op dit punt is gewenst.

## 2.3 De leraren

### Het onderwijsproces

**Didactisch handelen van wisselende kwaliteit** • De kwaliteit van het didactisch handelen van de leraren is divers. Inspecteurs beoordelen vaker de kwaliteit van de uitleg van de lesstof als onvoldoende (van 9 procent in schooljaar 2012/2013 naar 13 procent in schooljaar 2016/2017). Als we kijken naar de beheersing van alle algemeen didactische vaardigheden samen (duidelijke uitleg, taakgerichte werksfeer en betrokkenheid leerlingen) over een periode van vijf jaar, dan zien we die in significant minder lessen terug (tabel 2.3a). Het blijft voor leraren een uitdaging om goed feedback te geven op het leer- en ontwikkelingsproces, en ook om de instructie af te stemmen op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. In bijna twee derde van de lessen geven leraren feedback. In 60 procent van de lessen stemmen leraren de instructie voldoende af. Positief is wel dat het leraren in steeds meer lessen lukt om de verwerkingsstof af te stemmen op wat de leerlingen nodig hebben (78 procent tegen 70 procent in 2012/2013). Leraren lijken daarvoor de mogelijkheden in de lesmethoden, maar ook het ‘compacten’ en verrijken van het aanbod, steeds meer in te zetten.

**Tabel 2.3a** Percentage lessen waar de algemeen didactische vaardigheden en de differentiatievaardigheden voldoende of niet te beoordelen zijn in de periode 2012/2013-2016/2017 (n 2016/2017=761)\*

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Algemeen didactische vaardigheden	85	83	84	<b>78</b>	79
Differentiatievaardigheden	58	<b>62</b>	58	59	64

\* *significante verschillen ten opzichte van het voorafgaande jaar zijn vetgedrukt*  
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

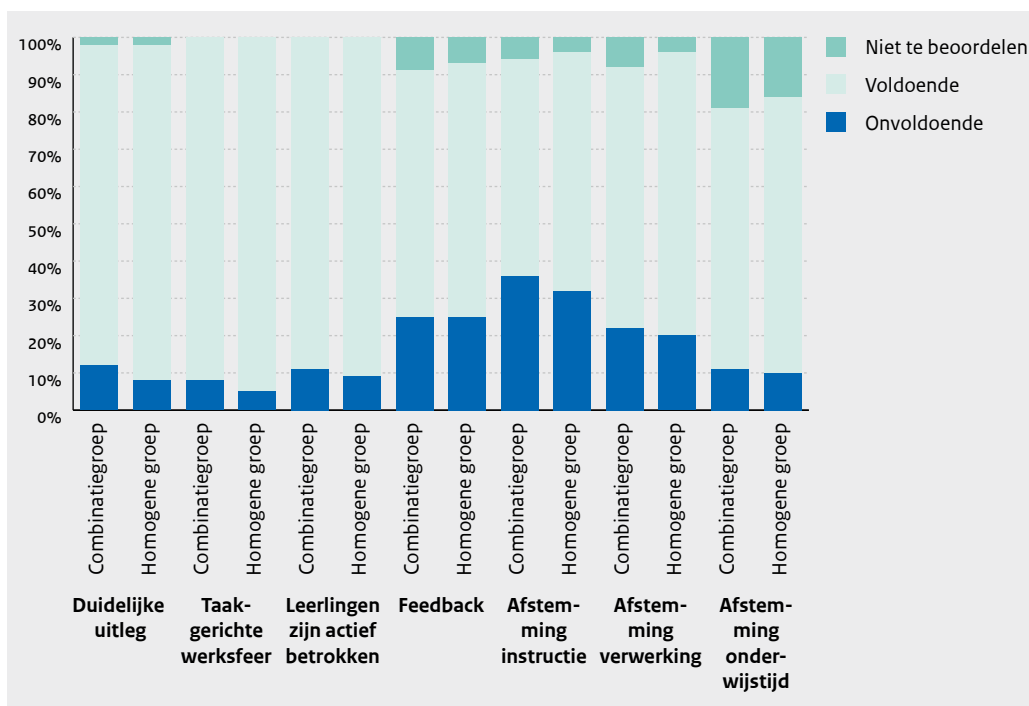
**Lessen kunnen beter** • Scholen bieden over het algemeen lessen aan die voldoen aan de wettelijke eisen (deugdelijkheidseisen). Toch waarderen de inspecteurs maar 11 procent van de scholen in 2016/2017 als goed wat betreft didactisch handelen (bijlage 1, tabel 1). Deze scholen verzorgen lessen waarin zowel de algemeen didactische vaardigheden als de differentiatievaardigheden van bovengemiddelde kwaliteit zijn. Ook zijn op deze scholen vaak de eigen aspecten van kwaliteit goed terug te zien in de lessen.

**Verschillen tussen leraren** • Het merendeel van de leraren in het basisonderwijs heeft de pabo als opleiding. Een deel van de leraren heeft ook een aanvullende hbo- of wo-opleiding gevolgd, zoals de master (Special) Educational Needs. De deelname aan deze master loopt overigens iets terug (zie hoofdstuk 6). Over het algemeen zien inspecteurs geen verschillen in basale kwaliteit tussen lessen

van pabogediplomeerden en hoger opgeleide docenten. In het algemeen geven vrouwen iets vaker een duidelijke uitleg van de leerstof dan mannen (89 procent versus 86 procent). We zien ook verschillen naar leeftijd en het aantal jaren leservaring, hoewel die verschillen klein zijn.

**Onderwijskwaliteit minder in combinatiegroep** • Lesgeven in combinatiegroepen – een groep bestaande uit minimaal twee jaargroepen – doet een bovengemiddeld beroep op de didactische vaardigheden van de leraren, vooral als het gaat om de organisatie en afstemming van het onderwijs. De kwaliteit van zowel de uitleg als de taakgerichte werksfeer als de betrokkenheid van de leerlingen in combinatiegroepen is significant minder vaak voldoende dan in homogene groepen (figuur 2.3a). Bovendien worden de afstemming van de instructie en de verwerkingsstof vaker als onvoldoende beoordeeld. Leraren van combinatiegroepen moeten in dezelfde hoeveelheid onderwijstijd hun onderwijs afstemmen op grotere verschillen tussen leerlingen dan leraren in een homogene groep. Blijkbaar weet een deel van de leraren de lessen nog niet zodanig te organiseren dat, binnen de beschikbare onderwijstijd, de afstemming van de instructie en verwerking de te verwachten kwaliteit heeft.

**Figuur 2.3a** Percentage lessen in het basisonderwijs dat onvoldoende, voldoende of niet te beoordelen is naar homogene groepen versus combinatiegroepen over de periode 2012/2013 tot en met 2016/2017 (n = 7.008)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

**Onderwijs op maat vraagt om analyse** • De meeste lesmethoden gaan uit van onderwijs in drie groepen (basis, minimum, extra) en beschrijven standaardaanpakken voor vaste groepen. De werkelijkheid is complexer. Een indeling in vaste (niveau)groepen voor twee tot vier maanden op basis van toetscores gaat voorbij aan de onderliggende en in de tijd veranderende onderwijsbehoefte van leerlingen. Differentiatie kan niet zonder analyse: waar liggen de onderwijsbehoefte van deze leerling? Inspecteurs zien dat bij leerlingen met lichtere onderwijsleerproblemen de analyse vaak beperkt blijft en de begeleiding de vorm heeft van verlengde instructie van het basis- of minimaal aanbod. Dit heeft als risico dat de begeleiding onvoldoende aansluit op hiaten of knelpunten in de ontwikkeling van de leerling. Onderwijs op maat vraagt wat anders dan drie standaardaanpakken; het vraagt om onderwijzen vanuit kennis van leerlijnen en inzicht in wat leerlingen kunnen en kennen (Van Casteren, Bendig-Jacobs, Wartenbergh-Cras, Van Essen en Kurver, 2017).



**Onderwijsprocessen op orde** • Sinds 1 augustus 2017 is het vernieuwde toezicht van de inspectie van kracht. Als scholen op een standaard voldoen aan de wettelijke deugdelijkheidseisen, dan krijgen ze het oordeel ‘voldoende’ voor die standaard. Als ze daarboven extra kwaliteit laten zien, dan kunnen onze inspecteurs ze als goed waarderen. Op alle scholen beoordeelden onze inspecteurs in 2016/2017 een of meerdere standaarden van het onderwijsproces als ten minste voldoende. Ten opzichte van 2015/2016 hebben scholen zich alleen op de standaard zicht op ontwikkeling verbeterd (tabel 2.3b): het aandeel onvoldoendes daalde van 14 procent naar 6 procent. Opvallend is dat in 2016/2017 bij minder scholen de (extra) ondersteuning voor leerlingen als goed werd gewaardeerd (24 procent, ten opzichte van 34 procent vorig jaar). Mogelijk ligt hier een relatie met een tussentijdse bijstelling van het waarderingskader van 2015/2016 op 2016/2017. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen deugdelijkheidseisen en eigen aspecten van kwaliteit; die laatste spelen een rol bij de waardering ‘goed’.

**Tabel 2.3b** Oordelen op de standaarden van het onderwijsproces in 2015/2016 en 2016/2017 (in percentages, n 2016/2017=194)\*

		2015/2016	2016/2017
Aanbod	Onvoldoende	<1	2
	Voldoende	73	70
	Goed	27	28
Zicht op ontwikkeling	Onvoldoende	14	<b>6</b>
	Voldoende	63	68
	Goed	23	26
Didactisch handelen	Onvoldoende	4	2
	Voldoende	86	87
	Goed	10	11
(Extra) ondersteuning	Onvoldoende	7	7
	Voldoende	59	69
	Goed	34	<b>24</b>
Pedagogisch klimaat	Onvoldoende	-	<1
	Voldoende	-	34
	Goed	-	66

\* *significante verschillen ten opzichte van het voorafgaande jaar zijn vetgedrukt*

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2017

## Schoolklimaat

**Zorgplicht sociale veiligheid** • De wettelijke zorgplicht sociale veiligheid vraagt van scholen alles te doen wat nodig is om leerlingen een veilige omgeving te bieden. Onderdeel van een goed veiligheidsbeleid is de jaarlijkse monitoring van de veiligheidsbeleving van leerlingen. Vrijwel alle scholen geven aan de veiligheid van leerlingen in kaart te brengen. Omdat veel scholen deze gegevens nog niet aan de inspectie ter beschikking stellen, wat wel verplicht is, hebben we geen compleet beeld van de veiligheidsbeleving van leerlingen op scholen. Dit hangt samen met de nog relatief korte periode waarin de wettelijke zorgplicht van kracht is. De inspectie zal scholen die op dit punt in gebreke blijven hierop wijzen.

**Verschillen in beleving sociale veiligheid** • Over het algemeen voelen leerlingen zich veilig op school, en de inspectie oordeelt in het algemeen positief over het veiligheidsbeleid van scholen. Dit beeld is over de jaren min of meer stabiel. Zo liet het laatst beschikbare landelijke onderzoek naar de veiligheidsbeleving van leerlingen in het basisonderwijs zien dat 97 procent van de leerlingen zich veilig voelt op school. Tegelijk geeft 10 procent van de leerlingen aan te worden gepest (Scholte, Nelen, De Wit en Kroes, 2016). De inspectie wees eerder op de verschillen tussen scholen in de beleving van de sociale veiligheid van leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2016a). Dat onderstreept het belang van een goed veiligheidsbeleid, dat aansluit bij de situatie van de school.

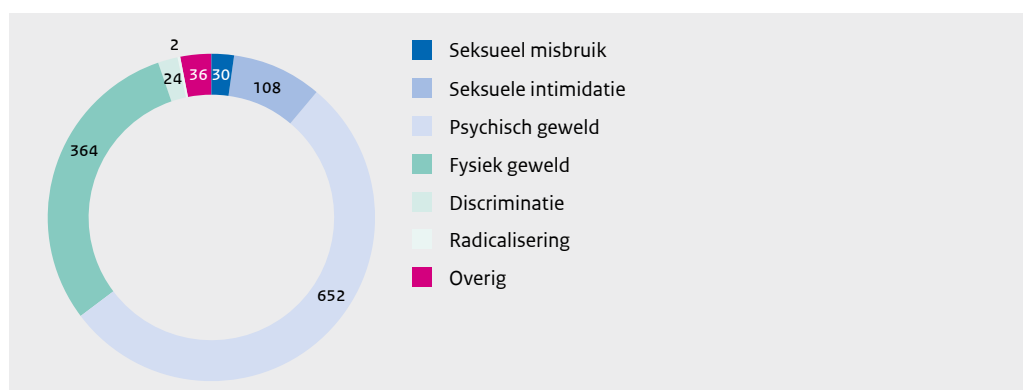


**Gebruik meldcode** • Op vrijwel alle scholen is de wettelijk verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling aanwezig. Ongeveer 40 procent van de ondervraagde scholen geeft aan de meldcode in het schooljaar 2015/2016 te hebben toegepast. Dat is 10 procent meer dan in het schooljaar 2014/2015. Na toepassing van de meldcode besloot 90 procent verder actie te ondernemen. Meestal ging de school zelf aan de slag met de casus of deed een melding bij bijvoorbeeld Veilig Thuis.

**Zorg om geweld** • In 2016/2017 kwamen 1.216 nieuwe meldingen bij de vertrouwensinspecteurs binnen (figuur 2.3b). Meer dan de helft betreft psychisch geweld. De meeste meldingen gaan over grove en langdurige pesterijen. Meldingen over fysiek geweld komen ook veel voor. Het gaat vaak om (zware) mishandeling. In een aantal gevallen is sprake van een niet goed opgeloste peetsituatie die tot fysiek geweld leidde. Soms zijn ook ouders bij incidenten in en rond de school betrokken.

**Gedragscode nodig** • Meldingen over seksueel misbruik betreffen vaak ongewenste hinderlijke aanrakingen of ongewenst non-verbaal gedrag. Bij iets meer dan de helft van deze meldingen is de beschuldigde een met taken belast persoon. Gedragscodes kunnen helpen om ongewenst grensoverschrijdend (seksueel) gedrag te voorkomen. Belangrijk daarbij zijn het natrekken van referenties en het bevragen van personeel op een geldige verklaring omtrent het gedrag (VOG).

**Figuur 2.3b** Aantal meldingen bij vertrouwensinspecteurs voor het primair onderwijs in 2016/2017



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

## 2.4 Sturing op kwaliteit

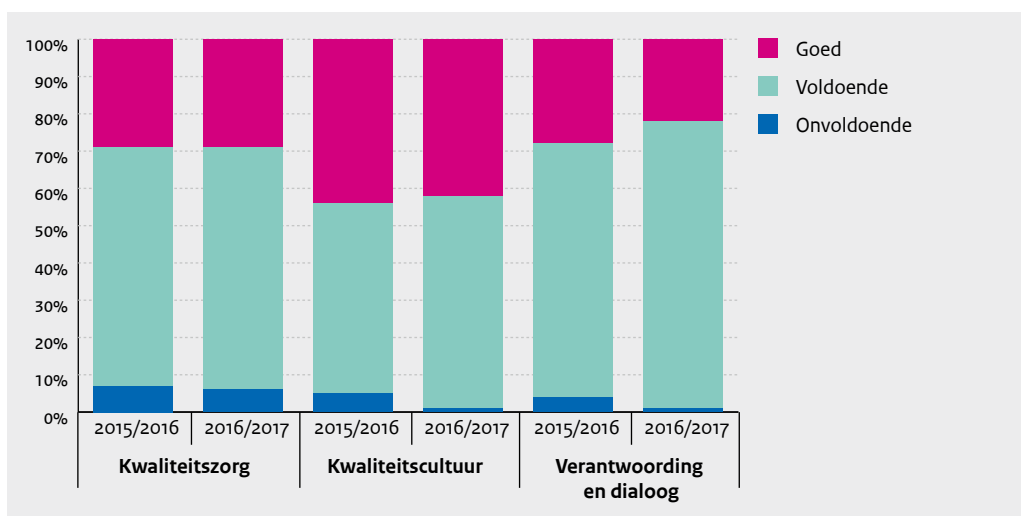
### Kwaliteit en zorg voor kwaliteit

**Algemene kwaliteit stabiel** • Parallel aan de daling van het aantal leerlingen neemt ook het aantal basisscholen af, van bijna 6.750 scholen in 2012/2013 naar bijna 6.350 in 2016/2017. Het gemiddeld aantal leerlingen per school bleef in die periode vrijwel gelijk op ongeveer 223 leerlingen. De kwaliteit van het Nederlandse basisonderwijs is in het algemeen al een paar jaar ten minste van voldoende niveau. Evenals vorig jaar voldoet op ruim 98 procent van de basisscholen de onderwijskwaliteit aan de minimale verwachtingen (bijlage 2). We zien een afname van het aandeel zwakke scholen naar 1,6 procent. Het aandeel zeer zwakke scholen daarentegen steeg licht tot 0,3 procent. Op 1 september 2017 waren er daarmee 106 zwakke scholen en 18 zeer zwakke scholen. De lichte toename van het aandeel zeer zwakke scholen zien we vooral terug in de provincies Flevoland en Noord-Holland. Ook op kleine scholen, scholen op islamitische grondslag en in de stad Rotterdam is de onderwijskwaliteit verhoudingsgewijs iets vaker (zeer) zwak.

**Zestien nieuwe excellente scholen** • Scholen kunnen zich aanmelden om deel te nemen aan het traject Excellente Scholen. Voorwaarde voor toekenning van het predicaat is dat de school algemeen goed onderwijs biedt. Elke aangemelde school krijgt daarom een onderzoek naar de waardering ‘goed’ door de inspectie. In 2017 zijn er zestien excellente scholen in het primair onderwijs bijgekomen: vijftien in het regulier basisonderwijs, waaronder drie nieuwkomersvoorzieningen, en één in het speciaal basisonderwijs. De toekenning van het predicaat ‘Excellente School’ betekent dat een school (of schoolsoort) onderwijs biedt van goede kwaliteit en zich daarnaast onderscheidt van andere goede scholen door te excelleren met een specifiek profiel.

**Scholen hebben zorg voor kwaliteit** • Het kwaliteitsgebied kwaliteitszorg en ambitie kent drie standaarden: kwaliteitszorg, kwaliteitscultuur en de verantwoordingsfunctie van besturen en scholen. Op 94 procent van de scholen zijn deze standaarden ten minste van voldoende niveau. Deze scholen voldoen aan de deugdelijkheidseisen. Als we kijken naar meer dan de wettelijke vereisten, zien we dat op bijna een derde van de scholen de kwaliteitszorg goed is (figuur 2.4a). Voor de kwaliteitscultuur geldt dat voor ruim 40 procent van de scholen. Het betekent dat op een deel van de scholen directie en team samen op een goede manier werken aan de verbetering van de onderwijskwaliteit en hun eigen professionaliteit. Tegelijk kunnen nog veel scholen hierop verbeteren. Vrijwel alle scholen leggen intern en extern op een toegankelijke en betrouwbare wijze verantwoording af over de doelen en resultaten. Op iets meer dan een vijfde van de scholen waarderen wij de verantwoording en dialoog als goed.

**Figuur 2.4a** Oordelen op de standaarden kwaliteitszorg en ambitie in 2015/2016 en 2016/2017 (n 2016/2017=194)\*



\* significante verschillen ten opzichte van het voorafgaande jaar zijn vetgedrukt

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

**Kwaliteitszorg besturen** • Om ervaring op te doen met het vernieuwde toezicht hebben wij in 2016 en 2017 ruim 130 besturen onderzocht. Bij een vijfde van deze besturen beoordeelden wij de kwaliteitszorg als onvoldoende. Deze besturen hebben onvoldoende zicht op de kwaliteit van het onderwijs van hun scholen en sturen onvoldoende op kwaliteitsverbetering. Zij kunnen risico's in de onderwijskwaliteit niet tijdig signaleren.

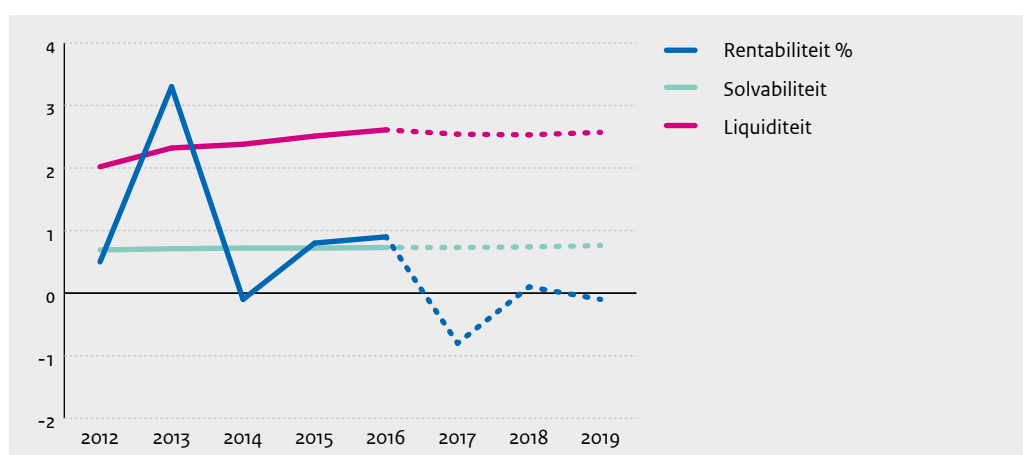
**Randvoorwaarden niet optimaal** • De randvoorwaarden om tot goede kwaliteit te komen, lijken in het basisonderwijs niet optimaal. Ten eerste neemt het lerarentekort toe, wat voor een deel van de basisscholen voor druk zorgt. Sommige scholen hebben moeite goed gekwalificeerd personeel te vinden. Daar komt voor een deel van de basisscholen de terugloop in achterstandsmiddelen bij, in combinatie met de gestegen kosten voor huisvesting en onderhoud. Daarnaast kent het basisonderwijs een hoge ervaren werkdruk en een relatief hoog ziekteverzuim.

## Financiële kwaliteit schoolbesturen

**Stijgende lasten** • Ruim 80 procent van de uitgaven van besturen betreft personeel. Deze lasten zijn de laatste twee jaar sterk gestegen. Dit houdt onder meer verband met de inzet van extra middelen uit het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA), de invoering van de functiemix, de vergroting van het flexibele deel van de personeelsformatie en de salarisontwikkeling die voortvloeit uit de cao. Huisvestingslasten vormen een belangrijke andere post. Deze lasten zijn de afgelopen jaren gestegen, doordat de besturen verantwoordelijk zijn geworden voor het buitenonderhoud van scholen.

**Constance bedrijfsvoering** • Schoolbesturen hebben in de periode 2012-2016 een vrij constante financiële bedrijfsvoering gevoerd; de rentabiliteit beweegt zich bijna steeds tussen 0 en 1 procent (figuur 2.4b). De financiële gezondheid op de langere termijn (solvabiliteit) is in dezelfde periode gestegen. Ook aan kortlopende betalingsverplichtingen kunnen besturen steeds beter voldoen: de liquiditeit steeg de afgelopen jaren sterk. Bij 1 procent van alle besturen heeft de inspectie zorgen over de financiële situatie: dertien besturen stonden op 1 augustus 2017 onder verscherpt toezicht. Dit aantal daalt sinds 2015.

**Figuur 2.4b** Ontwikkeling financiële kengetallen in het primair onderwijs\* in de periode 2012-2019\*\*



\* inclusief speciaal onderwijs

\*\* stippellijn: prognoses uit continuïteitsparagraaf

Bron: DUO, 2017

**Toename flexibele schil** • Sinds 2012 daalde het aantal personeelsleden in reguliere dienstbetrekking van 126.000 fte naar 120.000 in 2016. Ongeveer 92.000 fte heeft lesgevende taken. Het aandeel personeel in tijdelijke dienst nam in deze periode toe van 5,4 naar 8,9 procent. Daarnaast zien we een toenemende inzet van flexibel personeel. Op basis van de jaarrekeningen van besturen stijgt dit aantal van naar schatting 2.700 fte in 2012 naar 4.500 fte in 2016.

## 2.5 Passend onderwijs

**Meer uitstroom naar s(b)o** • Het percentage leerlingen in de basisschoolleeftijd dat in het regulier onderwijs zit, is op 1 oktober 2017 95,7 procent, een tiende procentpunt lager dan op 1 oktober 2016. Ook al lijkt dit een heel kleine daling, toch wisselen veel leerlingen van plek tussen het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs (sbo) en het speciaal onderwijs (so). Van de leerlingen die in 2014/2015 in het regulier basisonderwijs zaten en nog niet naar het voortgezet onderwijs uitstroonden, zat een jaar later 0,6 procent in het speciaal (basis)onderwijs. Bij de overgang van 2016/2017 naar 2017/2018 steeg dit percentage naar 0,9 procent (tabel 2.5a). Ruim 10.700 leerlingen gingen tijdens of na afloop van het schooljaar 2016/2017 vanuit het regulier onderwijs naar het speciaal (basis)onderwijs. Omgekeerd zien we dat het aantal en aandeel leerlingen dat tijdens of na het schooljaar 2016/2017 vanuit het s(b)o terugging naar het regulier onderwijs, lager is dan twee jaar daarvoor: het aantal daalde van bijna duizend leerlingen naar ruim achthonderd leerlingen nu. Het aantal terugplaatsingen vanuit het speciaal basisonderwijs neemt nog wel toe, maar vanuit het speciaal onderwijs daalt dit.

**Tabel 2.5a** Onderwijspositie van basisschoolleerlingen (exclusief groep 8 leerlingen) in jaar t en in jaar t+1 in de periode 2015-2017 (in percentages, n 2017= 1.237.380)

Leerlingen basisonderwijs in:	Onderwijspositie leerlingen basisonderwijs een jaar later*		
	Basisonderwijs	Speciaal basisonderwijs	Speciaal onderwijs
2014/2015	99,4	0,4	0,2
2015/2016	99,2	0,5	0,3
2016/2017	99,1	0,6	0,3

\* voorlopige cijfers 1 oktober 2017

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

**Positieve houding, praktijk weerbarstig** • De meeste leraren staan positief tegenover de doelstellingen van passend onderwijs en hebben een positieve houding tegenover leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Zij voelen zich over het algemeen voldoende competent om onderwijs op maat te geven aan deze leerlingen. Intern begeleiders zijn hierover kritischer (Ledoux, 2017). Ook wij zien dat 30 tot 40 procent van de leraren moeite heeft met afstemming in de klas. De overgrote meerderheid van de scholen heeft voor leerlingen met (extra) ondersteuningsbehoeften wel een gericht aanbod uitgewerkt en evalueert dit regelmatig. In hoeverre de beoogde resultaten ook daadwerkelijk worden bereikt, blijft onduidelijk. De inspectieonderzoeken op scholen brengen dit niet in beeld. Uit inspectieonderzoeken bij samenwerkingsverbanden komt naar voren dat samenwerkingsverbanden investeren in de ontwikkeling van kwaliteitssystemen om meer zicht te krijgen op de effecten van extra ondersteuning.

**Te weinig tijd** • Leraren zien tijdgebrek, naast meer leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas, als een van de grootste problemen van passend onderwijs. Leraren ervaren meer werkdruk (Ledoux, 2017; Van Casteren, Bendig-Jacobs, Wartenbergh-Cras, Van Essen en Kurver, 2017). De verhoogde werkdruk komt mogelijk niet alleen door passend onderwijs maar ook door de afname van gewichtengelden, het lerarentekort, krimp of mondigere ouders. Daarnaast zijn vaste indicatiecriteria voor extra ondersteuning verdwenen. Houvast voor de definiëring van extra ondersteuning, de doelgroep en de inhoud van de extra ondersteuning, is er niet meer. Passend onderwijs krijgt daardoor een 'grenzeloos' karakter (Ledoux, 2017).

**Passend onderwijs ondoorzichtig** • Onduidelijke verwachtingen en beperkt zicht op de inzet van ondersteuningsmiddelen kunnen leiden tot het gevoel overvraagd te worden en de overtuiging van scholen dat ze (te) weinig middelen krijgen voor passend onderwijs. In gesprekken met scholen merken inspecteurs dat voor leraren en directeuren onduidelijkheid bestaat over de inhoud van basisondersteuning: wat valt er wel onder, wat niet? De beschrijving van basisondersteuning in het ondersteuningsplan is niet altijd concreet of is niet bekend bij leraren (zie OCW, 2017). Dit kan tot verwarring leiden bij leraren over wat van hen verwacht wordt. Daarnaast is voor directeuren en

leraren niet altijd inzichtelijk welke ondersteuningsmiddelen de school krijgt voor de uitvoering van passend onderwijs, zowel voor de basisondersteuning als voor de extra ondersteuning. Samenwerkingsverbanden en besturen informeren scholen hier niet altijd voldoende over.

## 2.6 Speciaal basisonderwijs

### Participatie en prestaties

**Stijging aantal leerlingen** • Het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs (sbo) was op 1 oktober 2016 33.869. Op 1 oktober 2017 is dit, na jaren van daling, licht gestegen naar 33.968. Dit terwijl het aantal leerlingen in het basisonderwijs afneemt. De nieuwe instroom nam al in 2016/2017 toe. Vanaf 2012/2013 zien we een verschuiving in de instroom: in Zuid-Holland neemt procentueel gezien de instroom toe; in Gelderland en Noord-Brabant neemt deze af. In vijf jaar tijd is het aandeel jongens in het speciaal basisonderwijs gestegen van 65 naar 68 procent.

In vergelijking met het basisonderwijs zijn ouders van leerlingen in het speciaal basisonderwijs lager opgeleid. Ongeveer 49 procent heeft maximaal een opleiding op mbo niveau-2 (als het opleidingsniveau bekend is) en 17 procent een opleiding op hbo- of wo-niveau. Bij ouders van leerlingen in het basisonderwijs ligt dit aandeel op 18 respectievelijk 51 procent.

**Leerresultaten stabiel** • De gemiddelde score van de leerlingen in het sbo die de eindtoets basisonderwijs maken, correspondeert net als vorig jaar met het niveau van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Gemiddeld functioneren schoolverlaters in de eindgroepen sinds 2013 voor begrijpend lezen op een niveau vergelijkbaar met halverwege groep 6 van de basisschool en voor rekenen op het niveau van eind groep 5.

**Toename instroom vierjarigen** • Vanaf 2013 stromen leerlingen op jongere leeftijd het speciaal basisonderwijs in. Het aandeel vierjarige instromers nam toe van 5,9 naar 7,6 procent in 2017. Van de leerlingen tot zeven jaar is 43 procent niet afkomstig uit het basis- of speciaal onderwijs maar bijvoorbeeld uit het medisch kinderdagverblijf, de peuterspeelzaal of de kinderopvang. Veel leerlingen in het speciaal basisonderwijs maakten tussen hun zevende en tiende jaar de overstap naar het speciaal basisonderwijs.

**Meer veranderingen in populatie** • Het aantal terugplaatsingen naar het basisonderwijs loopt op. Van de leerlingen die in 2014/2015 in het speciaal basisonderwijs zaten en niet naar het voortgezet (speciaal) onderwijs gingen, zat 0,7 procent (211 leerlingen) het volgende schooljaar in het basis-onderwijs. Van 2016/2017 op 2017/2018 is dat 1,1 procent (282 leerlingen). Tegelijk neemt de toestroom vanuit het basisonderwijs toe: van ongeveer 5.300 leerlingen van 2014/2015 op 2015/2016 naar bijna 7.000 leerlingen van 2016/2017 op 2017/2018. Procentueel gezien is de doorstroom van speciaal basisonderwijs naar speciaal onderwijs gelijk gebleven, maar in aantallen stijgt deze: ongeveer 900 leerlingen uit het speciaal basisonderwijs zijn per 1 oktober 2017 in het speciaal onderwijs ingeschreven. Van de leerlingen die in 2017/2018 in het speciaal basisonderwijs zitten, zat het vorige schooljaar nog ruim 21 procent in het regulier onderwijs en 2 procent in het speciaal onderwijs.

**Minder vaak regulier vo-advies** • De grootste groep leerlingen in het speciaal basisonderwijs krijgt als schooladvies de basisberoepsgerichte leerweg of de basis-/kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Vanaf 2013 is dit aandeel teruggelopen met een paar procentpunten. De daling van het aandeel leerlingen dat als schooladvies 'regulier voortgezet onderwijs' krijgt, komt mogelijk door een toename van complexe problematiek bij leerlingen in het speciaal basisonderwijs. Meer leerlingen krijgen het schooladvies voortgezet speciaal onderwijs. Dit aandeel stijgt van 2,8 procent in 2013 naar 5,8 procent in 2017. Het aandeel leerlingen met een advies praktijkonderwijs stabiliseert (38,5 procent).

## Onderwijsleerproces

**Kwaliteit didactisch handelen stabiel** • De kwaliteit van het didactisch handelen is over de jaren heen stabiel, maar net als in het regulier onderwijs is er nog ruimte voor verbetering. Ruim 90 procent van de leraren geeft heldere uitleg en zorgt voor een taakgerichte werksfeer en bij de les betrokken leerlingen. Leraren blijven moeite houden met de afstemming van de instructie en de verwerking op de onderwijsbehoeften van de leerlingen en met het geven van feedback.

**Ontwikkeling leerlingen in beeld** • Het volgen en begeleiden van de leerlingen vormt een sterk punt van het speciaal basisonderwijs. Vrijwel alle onderzochte scholen voldoen aan de deugdelijkheidseisen (bijlage 1, tabel 2). De leraren hebben de leerlingen in beeld, stellen ontwikkelingsperspectieven op en plannen doelgericht hun aanbod en begeleiding. Een op de vijf speciale basisscholen doet dit goed.

**Veiligheid vraagt aandacht** • De voorwaarden voor een veilig schoolklimaat zijn aanwezig, maar dit lijkt niet voldoende om de veiligheid van alle leerlingen en leraren te waarborgen. Hoewel de meeste leerlingen en leraren zich sociaal en fysiek veilig voelen op school, geldt dat volgens schoolleiders niet voor iedereen. Op scholen waar de inspectie het veiligheidsbeleid heeft onderzocht, voldoet dit in het algemeen aan de eisen die daaraan worden gesteld. Ook zorgen de scholen voor een voldoende tot goed pedagogisch klimaat en brengen zij de veiligheid van leerlingen en leraren in kaart.

**Toegenomen maatschappelijke belasting** • Ongeveer 84 procent van de ondervraagde schoolleiders in het speciaal basisonderwijs ervaart een toegenomen maatschappelijke belasting, onder andere doordat het aantal leerlingen met een problematische thuissituatie of taalachterstanden stijgt. Op bijna een derde van de scholen waar schoolleiders een toegenomen maatschappelijke belasting ervaren, zijn leraren vertrokken vanwege een veranderende leerlingenpopulatie of ouderbetrokkenheid. Scholen proberen dit te voorkomen door bijvoorbeeld duidelijke gedragsafspraken te maken, professionalisering en coaching van leraren te organiseren en de ouderbetrokkenheid te verhogen.

Ruim de helft van de ondervraagde scholen heeft afgelopen schooljaar de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling gebruikt. Dit leidde veelal tot een melding bij externe instanties zoals Veilig Thuis, jeugdzorg, politie of huisarts.

## Sturing op kwaliteit

**Kleinere scholen, kwaliteit stabiel** • Het aantal speciale basisscholen daalt al enkele jaren en lag in 2016/2017 op 279. De gemiddelde schoolgrootte is daarnaast gedaald van 135 leerlingen in 2012/2013 naar 121 in 2016/2017. Ruim een kwart van de leerlingen zat in 2016/2017 op een school met honderd of minder leerlingen. Vooral de kleinere scholen staan voor de opdracht om met minder leraren, minder ondersteunend personeel en in minder groepen goed onderwijs te blijven geven aan een complexere groep leerlingen. Toch is op bijna alle speciale basisscholen de onderwijskwaliteit voldoende. Er is één zeer zwakke school. Er ligt wel druk op de leraren en de organisatie. In een aantal samenwerkingsverbanden gaan scholen voor speciaal basisonderwijs daarom vergaande samenwerking aan met het speciaal onderwijs of regulier basisonderwijs. Deze ontwikkeling biedt kansen voor versterking van het onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften.

**Kwaliteitsstructuur en -cultuur in orde** • De stabiele onderwijskwaliteit steunt op een kwaliteits-systematiek en een cultuur waarin werken aan kwaliteitsverbetering centraal staat. Op de meeste speciale basisscholen bewaken de teams hun eigen kwaliteit en ondernemen ze actie als dat nodig is. Ruim een derde van de scholen krijgt hiervoor de waardering 'goed'. Daarnaast heeft 90 procent van de scholen een organisatie- en professionaliseringsstructuur die teamleden voldoende stimuleert om mee te denken. Deze scholen hebben ook een cultuur die teamleden uitdaagt verantwoordelijkheid te nemen bij kwaliteitsverbeteringen en te leren van elkaar.



## 2.7 Nieuwkomers

### Participatie nieuwkomers en kwaliteit scholen

**Stijging aantal nieuwkomers** • Het aantal nieuwkomers in het primair onderwijs stijgt (tabel 2.7a). Van de nieuwkomers in het basisonderwijs die korter dan vier jaar in Nederland verblijven, is de groep Syrische kinderen de grootste. Het aantal Poolse nieuwkomers loopt sinds 2013 terug. Bij de nieuwkomers die langer dan vier jaar in Nederland zijn, vormen de Poolse leerlingen de grootste groep, gevolgd door Somalische.

**Tabel 2.7a** Ontwikkeling aantal nieuwkomers\* in het primair onderwijs naar verblijfsduur op 1 oktober 2014, 2015, 2016 en 2017

Verblijfsduur	2014	2015	2016	2017
< 1 jaar	5.409	7.401	8.478	11.024
1-2 jaar	4.852	5.942	8.385	10.088
2-3 jaar	3.944	4.861	6.037	8.768
3-4 jaar	4.612	4.003	4.839	6.070
> 4 jaar	12.694	14.193	14.828	15.978
<b>Totaal</b>	<b>31.511</b>	<b>36.400</b>	<b>42.567</b>	<b>51.928</b>

\* alleen leerlingen van wie beide ouders in het buitenland zijn geboren en die thuis niet met het Nederlands in aanraking komen  
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

**Minder azc-scholen** • Sluiting van asielzoekerscentra (azc's) en veranderingen in de groep nieuwkomers hebben geleid tot veranderingen in het aantal nieuwkomersvoorzieningen: het aantal azc-scholen en grotere, relatief zelfstandige nieuwkomersvoorzieningen is met 5 afgenomen en bedroeg op 1 september 2017 in totaal 78. In vergelijking met 2015 komen er relatief meer asielzoekers vanwege gezinshereniging naar Nederland (IND Business Information Centre, 2017). Hun kinderen verblijven veelal niet of slechts kort in een azc, maar gaan meteen bij hun ouder(s) wonen. Afhankelijk van de gemeentelijke of regionale situatie stromen deze leerlingen rechtstreeks een reguliere basisschool in, gaan zij naar een nieuwkomersvoorziening of bezoeken zij de reguliere basisschool én de nieuwkomersvoorziening beide parttime.

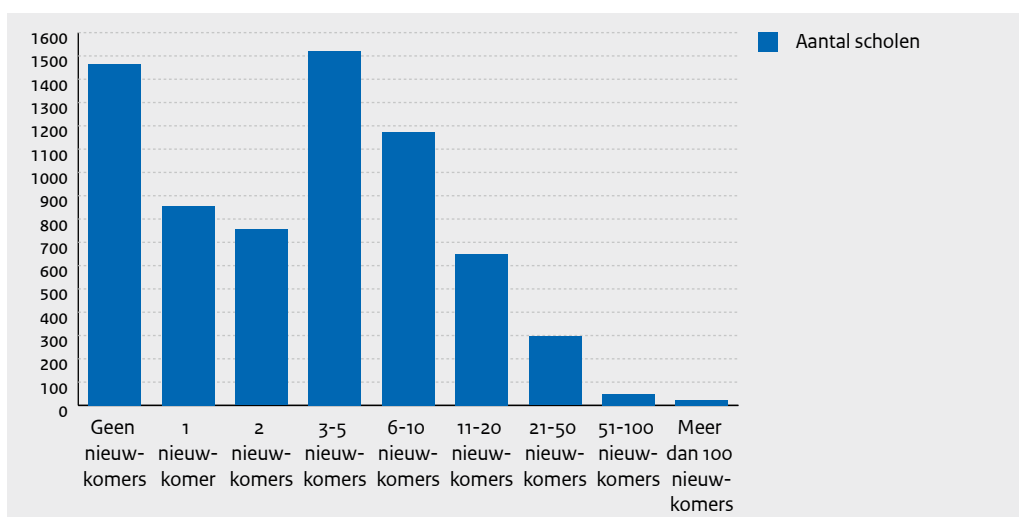
**Kwaliteit op orde** • Op 1 september 2017 voldeed de onderwijskwaliteit van 57 nieuwkomersvoorzieningen aan de daarvoor gestelde eisen. Er zijn geen voorzieningen met onvoldoende of zeer zwakke onderwijskwaliteit. De kwaliteit van 21 nieuwe voorzieningen hebben wij nog niet beoordeeld. Nieuwkomersvoorzieningen zijn steeds beter in staat hun kwaliteit op orde te houden, ondanks de onvoorspelbare context waarin ze functioneren.

**Schoolklimaat goed, kwaliteitscultuur sterk** • Leraren van nieuwkomersvoorzieningen zijn sterk in het creëren van een positief en welkom schoolklimaat. Op 90 procent van de scholen beoordeelde we dit als goed. Op bijna alle nieuwkomersvoorzieningen vormen de leraren een team dat elkaar stimuleert, van elkaar leert en voortdurend aan een betere onderwijskwaliteit werkt. Op bijna de helft van de scholen heerst een goede kwaliteitscultuur. Juist bij nieuwkomersvoorzieningen, waar de continuïteit in het team en de leerlingenpopulatie heel wisselend is, toont dit de kracht van deze scholen. Op vrijwel alle voorzieningen is het leerstofaanbod, het didactisch handelen, het volgen van de leerlingen, het evalueren van hun ontwikkeling en het uitzetten van een doelgericht onderwijsaanbod van voldoende tot goede kwaliteit.

## Nieuwkomers en eerste generatie migranten in het basisonderwijs

**Expertise nodig bij basisscholen** • Het is voor basisschoollerares een uitdaging om nieuwkomers-leerlingen zodanig onderwijs te geven dat zij hun achterstanden inlopen en op een passend niveau uitstromen naar het voorgezet onderwijs. De Onderwijsraad (2017) constateert dat in reguliere lerarenopleidingen voor primair en voortgezet onderwijs te weinig aandacht wordt besteed aan meertaligheid en aan talige diversiteit in de klas, terwijl de meeste leerkrachten wel te maken krijgen met leerlingen voor wie het Nederlands niet de moedertaal is. In nieuwkomersvoorzieningen beschikken leraren veelal wel over specifieke expertise, maar op scholen met maar enkele nieuwkomers is dit in veel mindere mate het geval. De meeste scholen hebben maar weinig nieuwkomers (figuur 2.7a). Een verschuiving van de aandacht van onderwijs aan eerstejaars nieuwkomers naar ouderejaars is bovendien noodzakelijk. De aandacht concentreert zich nu vooral op de nieuwkomers die korter dan een jaar in Nederland zijn. Hoewel deze leerlingen in een jaar tijd erg veel leren, blijven zij verderop in hun schoolloopbaan vaak een achterstand behouden. Specifieke aandacht voor de groep ouderejaars is daarom nodig.

**Figuur 2.7a** Aantal scholen naar aantal nieuwkomers in 2016/2017 (n scholen=6.789)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

**Moeizame schoolloopbaan eerste generatie** • De eerste generatie niet-westerse migrantenleerlingen, onder wie ook de nieuwkomers met een niet-westerse migratieachtergrond vallen, krijgt het moeilijker in het onderwijs. Deze groep veranderde in de loop der jaren van samenstelling. Vanaf 2015 zitten in deze groep meer Syrische kinderen die tussentijds het basisonderwijs instroomden; vrijwel altijd met flinke (taal)achterstanden, minder onderwijservaring en geregeld ook met (oorlogs)trauma's. Onder de eerste generatie niet-westerse leerlingen neemt het zittenblijven vanaf 2015 toe. Ook loopt de achterstand op bijvoorbeeld de CET op en steeds vaker krijgen deze leerlingen een schooladvies voor praktijkonderwijs. Eenmaal in het voortgezet onderwijs zien we dat nieuwkomers vaker op- en afstromen dan andere leerlingen en vooral veel vaker alsnog naar praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs gaan (Vermeulen, 2017).

**Meer leertijd en ondersteuning nodig?** • De vraag rijst of 'eerstegeneratieleerlingen' voldoende leertijd en ondersteuning krijgen om aan het einde van de basisschool naar een niveau te kunnen uitstromen dat past bij hun capaciteiten. De achterstanden zijn op dat moment nog niet verdwenen (CBS, 2016). Voor een goede onderwijsbasis lijkt meer tijd en specifieke begeleiding nodig. Tussenvormen als een kopklas in het basisonderwijs of een voetklas of kansklas in het voortgezet onderwijs zijn hier mooie voorbeelden van (Onderwijsraad, 2010). Omdat het onderwijsachterstandenbeleid en de daarvoor beschikbare middelen per gemeente verschillen, zijn deze kansen niet voor alle

eerstegeneratieleerlingen in Nederland weggelegd. Uitstel van het keuzemoment voor het voorgezet onderwijs werkt positief op het uiteindelijke schoolsucces van migrantenleerlingen van de tweede generatie (Crul, Schneider en Lelie, 2012). Wij vermoeden dat dit ook geldt voor de eerste generatie.

## 2.8 Voor- en vroegschoolse educatie

**Meer voorschoolse plaatsen** • In 2016 waren er ruim 40.000 doelgroepkinderen volgens de eigen doelgroepdefinitie van gemeenten. In de G37 zijn dat er minder dan in 2015 (tabel 2.8a). In 2016 nam het aantal voorschoolse plaatsen toe en is ruim voldoende voor het aantal doelgroepkinderen. Dat betekent niet dat alle gemeenten voldoende voorschoolse plaatsen aanbieden. In ongeveer 20 procent van de gemeenten is sprake van minder voorschoolse plaatsen dan doelgroepkinderen en in circa 30 procent van de gemeenten is het omgekeerde aan de hand. Het bereik van doelgroepkinderen ligt tussen de 80 en 85 procent.

**Tabel 2.8a** Aantal doelgroepkinderen en voorschoolse plaatsen in 2015 en 2016 naar G37 en overige gemeenten (n gemeenten=272)

	Aantal doelgroepkinderen			Aantal voorschoolse plaatsen		
	G37	Rest van Nederland	Totaal	G37	Rest van Nederland	Totaal
2015	29.754	15.206	44.960	42.695	32.195	74.890
2016	25.289	15.717	41.006	44.500	33.297	77.797

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

**Vve-beleid G37 verbeterd** • Het gemeentelijk beleid rond de voor- en vroegschoolse educatie (vve) in de G37 heeft zich sterker verbeterd dan in de rest van Nederland (tabel 2.8b). Mogelijke oorzaak is dat de G37 sinds 2012 meer geld krijgen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Wellicht vindt door bestuursafspraken tussen betrokkenen meer aansturing plaats op de kwaliteit van bijvoorbeeld deskundigheidsbevordering en ondersteuning van de pedagogisch medewerkers op de werkvloer.

**Tabel 2.8b** Beoordeling van het gemeentelijk vve-beleid (in percentages, n overige gemeenten=32)

	G37				Overige gemeenten			
	Onvol-doende	Ver-beter-punt	Vol-doende	Voorbeeld voor anderen	Onvol-doende	Ver-beter-punt	Vol-doende	Voorbeeld voor anderen
Doelgroepdefinitie*	0	0	24	76	0	3	50	47
Bereik*	0	5	57	38	3	9	57	31
Toeleiding*	0	0	41	59	0		72	28
Ouders	0	22	24	54	0	56	28	16
Vve-programma	0	2	49	49	0	9	75	16
Externe zorg	0	5	65	30	0	16	62	22
Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen	0	16	46	38	0	41	56	3
Doorgaande lijn*	0	3	57	41	0	6	81	13
Resultaten*	0	8	60	30	22	28	44	6
Vve-coördinatie op gemeentelijk niveau	0	5	14	81	0	16	40	44
Systematische evaluatie en verbetering	0	8	49	43	0	49	38	13
GGD-rapport	0	3	89	8	0	3	97	0
Subsidievoorwaarden	0	3	51	46	0	3	75	22

\* deze indicatoren zijn wettelijke vereisten

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

**Basis op orde, verdieping mogelijk** • Vrijwel alle onderzochte voorscholen voldoen aan de basisvoorwaarden volgens de GGD. Ook is het aanbod op vrijwel alle voorscholen voldoende en het pedagogisch handelen veelal voldoende of een voorbeeld voor anderen. We zien tegelijkertijd ruimte voor verbetering. Zo heeft vrijwel de helft van de voorscholen geen gericht ouderbeleid en kan de betrokkenheid van ouders bij activiteiten die de ontwikkeling van hun kind stimuleren beter. Verdieping van het educatief handelen is mogelijk. Het gaat daarbij om de interactie tussen de medewerkers en de peuters en de peuters onderling, het aanleren van probleemoplossend gedrag en de afstemming van de activiteiten op het ontwikkelingsniveau van peuters.

**Planmatig werken blijkt lastig** • Een vijfde van de voorscholen slaagt er onvoldoende in om het aanbod te vertalen in een doelgerichte planning en om het aanbod te laten opklimmen in moeilijkheidsgraad om het af te stemmen op het ontwikkelingsniveau van de peuters. Ook bij de begeleiding en zorg voor peuters ontbreekt op bijna de helft van de voorscholen een planmatige aanpak. Dat betekent dat de pedagogisch medewerkers peuters wel zorg en begeleiding aanbieden, maar dat onvoldoende duidelijk is wat de inhoud van de begeleiding is. Bovendien kan onvoldoende worden nagegaan of de aangeboden zorg en begeleiding het gewenste effect hebben gehad.

## 2.9 Nabeschuiving

**Knelpunten in stelsel** • Eerdere jaren schetsten wij een redelijk positief beeld van de staat van het primair onderwijs. Dit jaar zien we echter druk ontstaan op de drie belangrijkste functies van het onderwijs: kwalificatie, socialisatie, en selectie en allocatie. De knelpunten in deze drie onderwijsfuncties spelen op het niveau van het stelsel. In ons instellingstoezicht spelen deze functies echter geen grote rol.

**Kwalificatiefunctie onder druk** • Door de dalende trend in reken- en leesresultaten op de lange termijn (15 tot 20 jaar) komt de kwalificatiefunctie van het basisonderwijs onder druk te staan. Met name het aandeel leerlingen dat op een hoog en geavanceerd niveau presteert, ligt internationaal gezien relatief laag. Er blijft dus talent liggen. Meer focus op het onderwijs aan (hoog)begaafde leerlingen is nodig. Onderwijs dat uitgaat van ambities die hoger liggen dan het streefniveau 15. Ook zien we dat een flink deel van de leerlingen die uitstromen naar de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo en hoger, het streefniveau voor rekenen en lezen niet beheerst. De vraag past of we leerlingen in het onderwijs voldoende aanspreken op hun diverse talenten en vaardigheden en voldoende toerusten voor een goede start in het voortgezet onderwijs.

**Socialisatiefunctie vraagt meer aandacht** • Scholen hebben een wettelijke burgerschapsopdracht, namelijk om de sociale en maatschappelijke competenties van leerlingen te bevorderen. Scholen vinden dit belangrijk. Toch blijkt net als vorig jaar dat scholen weinig zicht hebben op de sociale en maatschappelijke competenties van hun leerlingen en wat zij op dit terrein leren. Bovendien raken scholen meer gesegregeerd. Leerlingen met verschillende achtergronden ontmoeten elkaar niet meer automatisch op school. Dit vraagt in het burgerschapsonderwijs om extra aandacht voor elkaar kennen en ontmoeten om de samenhang in de samenleving te versterken.

**Selectie- en allocatiefunctie kan beter** • Scholen stellen iets vaker hun schooladvies bij als de eindtoets daar aanleiding voor geeft. Leerlingen krijgen hierdoor de kans te starten in een hoger schooltype, dat beter past bij hun capaciteiten. Toch zien we dat niet alle leerlingen gelijke kansen hebben. Bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs treden systematisch onder- en overadvisering op. Hierdoor komen specifieke groepen leerlingen nog niet altijd in het best passende type vervolgonderwijs terecht.

**Didactisch handelen** • De dalende trend in de reken- en leesresultaten vraagt om versterking van het didactisch handelen van leraren. Veel scholen besteden aandacht aan het didactisch handelen. Toch neemt de kwaliteit ervan nauwelijks toe. Voor belangrijke onderdelen als het geven van een duidelijke uitleg en het afstemmen van de instructie, blijft de kwaliteit gelijk of neemt zelfs iets af.

De randvoorwaarden om tot goede kwaliteit te komen, lijken niet optimaal: er is sprake van een toenemend lerarentekort, teruglopende achterstandsmiddelen en regionale krimp. Bovendien heeft het basisonderwijs te maken met een hoge ervaren werkdruk en een hoog ziekteverzuim. Dit maakt het een lastige opgave blijvend goede onderwijskwaliteit te realiseren.

**Scherp op risico's** • Besturen en scholen zijn samen verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. De huidige staat van het primair onderwijs laat risico's voor de basiskwaliteit zien. Het is belangrijk dat besturen goed zicht hebben op de kwaliteit van hun scholen, risico's tijdig signaleren en bijsturen als dat nodig is. Bij een op de vijf onderzochte besturen gebeurt dit nog onvoldoende. Besturen en scholen blijven voor de uitdaging staan niet alleen de basiskwaliteit te waarborgen, maar ook de kwaliteit van het onderwijs voortdurend te verbeteren.

**Toezicht op wettelijke vereisten** • Ook de inspectie heeft een functie in het waarborgen van de basiskwaliteit. Ook wij moeten risico's tijdig signaleren om zo te voorkomen dat de onderwijskwaliteit tekortschiet. Wij zien ons geconfronteerd met een tegenstrijdig beeld. De kanttekeningen die we plaatsen bij de drie belangrijkste functies van het onderwijs zien we niet direct terug in onze oordelen over de leerresultaten en de onderwijskwaliteit van de scholen die we onderzoeken. Er lijkt hier sprake van een discrepantie tussen ontwikkelingen in het onderwijs en bevindingen van de inspectie. Een mogelijke verklaring hiervoor kan liggen in het vernieuwde toezicht van de inspectie. In het toezicht maken wij nu een scherp onderscheid tussen 'wat wettelijk verplicht is' en de 'eigen ambities van scholen'. Onvoldoende kwaliteit staat nu gelijk aan 'niet voldoen aan de wet'. De vraag is of het omgekeerde ook geldt: betekent 'voldoen aan de wet' ook onderwijs van voldoende kwaliteit?

**Beoordelingssystematiek inspectie** • De ogenschijnlijke discrepantie kan ook voortkomen uit de beoordelingssystematiek van de inspectie. Het feit dat wij niet meer scholen onvoldoende beoordelen dan voorheen, zou mede zijn verklaring kunnen vinden in onze beoordelingssystematiek. Het oordeel over zicht op ontwikkeling weegt bijvoorbeeld zwaar bij het eindoordeel over de kwaliteit van het onderwijs op een school, maar dat betekent niet dat tekortkomingen in zicht op ontwikkeling automatisch leiden tot een onvoldoende eindoordeel. Inspecteurs zullen altijd afwegen of een onvoldoende eindoordeel recht doet aan de algehele onderwijskwaliteit van de school. Dat kan betekenen dat wanneer het eindoordeel voldoende is, wij het onderliggende oordeel over bijvoorbeeld zicht op ontwikkeling als voldoende beoordelen. Wij wijzen de school er dan wel op dat er nog belangrijke verbeteringen zijn te realiseren.

**Beoordeling leerresultaten** • De dalende trend in reken- en leesresultaten komt met name doordat relatief weinig leerlingen op het hoogste niveau presteren. Het is niet zo dat meer basisscholen dan voorheen onvoldoende eindresultaten behalen. Een verklaring daarvoor ligt in de beoordeling van de eindresultaten op grond van enkel ondergrenzen. Daarbij houden wij geen rekening met het aandeel leerlingen dat het 1F-niveau behaalt en het aandeel leerlingen dat 2F/1S-niveau of hoger behaalt. In de beoordeling van de eindresultaten ontbreekt daarmee een stimulans voor scholen om zo veel mogelijk leerlingen op een zo hoog mogelijk niveau te laten presteren. Op dit moment ontwikkelt de inspectie, samen met het werkveld, een nieuw onderwijsresultatenmodel waarin een appel wordt gedaan op scholen om ook het maximale uit alle leerlingen te halen.

# Literatuur

- Boterman, W. (2018). *Segregatie in het Nederlandse onderwijs*. (nog niet verschenen).
- Casteren, W. van, Bendig-Jacobs, J., Wartenbergh-Cras, F., Essen, M. van, & Kurver (2017). *Differentiëren en differentiatievaardigheden in het primair onderwijs*. Nijmegen: ResearchNed.
- CvTE (2017). *Terugblik 2016. Resultaten Centrale Eindtoets 2016*. Utrecht: College voor Toetsen en Examens (CvTE).
- CBS (2016). *Jaarrapport Integratie 2016*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- CBS, DUO & OCW (2017). *Hoe succesvol zijn de leerlingen die versnellen in hun verdere loopbaan?* Geraadpleegd op 18-02-2017 van: *Onderwijs in cijfers* <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/transities-in-het-onderwijs/versnelling-in-het-funderend-onderwijs/hoe-succesvol-zijn-de-leerlingen-die-versnellen-in-hun-verdere-loopbaan>.
- Crul, M., Schneider, J., & Lelie, F. (eds.) (2012). *The European Second Generation Compared. Does the Integration Context Matter?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Driessen, G., Leest, B., Mulder, L., Paas, L., & Verrijt, T. (2014). *Zittenblijven in het Nederlandse basisonderwijs: een probleem?* Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Emons, W., Glas, C., & Berding-Oldersma, P.K. (2016). *Rapportage vergelijkbaarheid eindtoetsen*. Utrecht: Expertgroep Toetsen PO.
- Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2008). *Over de drempels met taal en rekenen. Hoofdrapport*. Enschede: Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen.
- Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2009). *Over de drempels met taal en rekenen. Een nadere beschouwing*. Enschede: Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen.
- Feskens, R., Kuhlemeier, H., & Limpens, G. (2016). *Resultaten PISA-2015 in vogelvlucht. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen. Samenvatting van de Nederlandse uitkomsten van het Programme for International Student Assessment (PISA) op het gebied van natuurwetenschappen, leesvaardigheid en wiskunde in het jaar 2015*. Arnhem: Cito.
- Folmer, E., Koopmans-Van Noorel, A., & Kuiper, W. (red.) (2017). *Curriculumspiegel 2017*. Enschede: SLO.
- Gubbels, J., Netten, A. & Verhoeven, L. (2017). *Vijftien jaar leesprestaties in het basisonderwijs. PIRLS-2016*. Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands, Radboud Universiteit, Behavioural Science Institute.
- Hoogeveen, M., Laan, A. van der, Langberg, M., & Spiekerman, A. (2017). *Passende perspectieven taal. Leerroute 1 naar 1S*. Enschede: SLO.
- Inspectie van het Onderwijs (2015). *Overstappen in Eindhoven. Een onderzoek naar de knelpunten en succesfactoren bij de overgang van po naar vo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016a). *Burgerschap op school. Een beschrijving van burgerschapsonderwijs en de maatschappelijk stage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017a). *Peil. Kunstzinnige oriëntatie 2015-2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018a). *Brochure taal- en rekenonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Peil. Bewegingsonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ladd, H.F., Fiske, E.B., & Ruijs, N.M. (2011). *Does Parental Choice Foster Segregated Schools? Insights from the Netherlands*. In Berends, M., Cannata, M. & Goldring, E.B. (eds.), *School Choice and School Improvement*. Cambridge: Harvard Education Press, 233-253.
- Ledoux, G. (2017). *Stand van zaken evaluatie passend onderwijs. Deel 3: Wat betekent passend onderwijs tot nu toe voor leraren en ouders?* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

- IND Business Information Centre (BIC)(2017). *Asylum Trends. Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands. October 2017*. Den Haag: IND Business Information Centre (BIC), Ministry of Security and Justice, Immigration and Naturalisation Service.
- Noteboom, A., Aartsen, A., & Lit, S. (2017). *Tussendoelen rekenen-wiskunde voor het primair onderwijs. Uitwerking van rekendoelen voor groep 2 tot en met 8 op weg naar streefniveau 1S*. Enschede: SLO.
- OCW (2017). *Elfde voortgangsrapportage passend onderwijs. [Brief] aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 20 juni 2017*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2018). *Groepsgrootte in het basisonderwijs 2017. [Brief] aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 19 januari 2018*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Onderwijsraad (2010). *Vroeg of laat. Advies over de vroege selectie in het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017). *Vluchtelingen en onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Scholte, R., Nelen, W., Wit, W. de, & Kroes, G. (2016). *Sociale veiligheid in en rond scholen in het primair (speciaal) onderwijs 2010-2016 en in het voortgezet (speciaal) onderwijs 2006-2016*. Nijmegen: Praktikon N.V.
- Smeets, J., & Resing, W.C.M. (2013). *Overgang van najaarsleerling naar groep 3 nader onderzocht. Tijdschrift voor Orthopedagogiek, 52 (9), 442-453*.
- Vermeulen, C. (2017). *Nieuwkomers. [S.l.]*: DUO Informatieproducten.
- Wagenaar, H., Schoot, F. van der, & Hemker, B. (2011). *Balans Actief burgerschap en sociale integratie. Uitkomsten van de peiling in 2009*. Arnhem: Cito.

Nadere informatie vindt u op [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)

# Bijlage 1

**Tabel 1** Beoordeling van basisscholen in 2016/2017 (in percentages, n=194)

Onderwijsresultaten		
Resultaten	Onvoldoende	0
	Voldoende	87
	Goed	12
	Niet te beoordelen	2
Onderwijsproces		
Aanbod	Onvoldoende	2
	Voldoende	70
	Goed	28
Zicht op ontwikkeling	Onvoldoende	6
	Voldoende	68
	Goed	26
Didactisch handelen	Onvoldoende	2
	Voldoende	87
	Goed	11
(Extra) ondersteuning	Onvoldoende	7
	Voldoende	69
	Goed	24
Schoolklimaat		
Pedagogisch klimaat	Onvoldoende	<1
	Voldoende	34
	Goed	66
Veiligheid	Onvoldoende	1
	Voldoende	83
	Goed	16
Kwaliteitszorg en ambitie		
Kwaliteitszorg	Onvoldoende	6
	Voldoende	65
	Goed	29
Kwaliteitscultuur	Onvoldoende	1
	Voldoende	57
	Goed	42
Verantwoording en dialoog	Onvoldoende	1
	Voldoende	77
	Goed	22

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018



**Tabel 2** Beoordeling van scholen voor speciaal basisonderwijs in 2016/2017 (in percentages, n=42)

<b>Onderwijsproces</b>		
Aanbod	Onvoldoende	2
	Voldoende	68
	Goed	30
Didactisch handelen	Onvoldoende	2
	Voldoende	72
	Goed	26
<b>Schoolklimaat</b>		
Pedagogisch klimaat	Onvoldoende	0
	Voldoende	17
	Goed	83
Veiligheid	Onvoldoende	5
	Voldoende	81
	Goed	14
<b>Kwaliteitszorg en ambitie</b>		
Kwaliteitszorg	Onvoldoende	5
	Voldoende	59
	Goed	36
Kwaliteitscultuur	Onvoldoende	10
	Voldoende	33
	Goed	57
Verantwoording en dialoog	Onvoldoende	0
	Voldoende	84
	Goed	16

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

## Bijlage 2

**Tabel 1** Toezichtarrangementen basisonderwijs naar provincie op 1 september 2016 en 2017 (in percentages, n 2017=6.633)

	2016			2017		
	Basis	Zwak	Zeer zwak	Basis	Zwak	Zeer zwak
Groningen	96,8	3,2	0,0	98,5	1,5	0,0
Friesland	99,0	0,5	0,5	97,8	1,7	0,5
Drenthe	94,5	5,1	0,4	97,0	3,0	0,0
Overijssel	98,1	1,4	0,5	98,5	1,1	0,4
Flevoland	95,8	3,7	0,5	93,4	5,5	1,1
Gelderland	98,5	1,4	0,1	98,0	1,8	0,2
Utrecht	99,0	0,8	0,2	98,8	1,0	0,2
Noord-Holland	97,7	2,0	0,3	97,4	2,0	0,7
Zuid-Holland	97,3	2,5	0,2	97,7	2,1	0,2
Zeeland	100,0	0,0	0,0	99,0	1,0	0,0
Noord-Brabant	99,5	0,5	0,0	99,4	0,5	0,1
Limburg	99,7	0,3	0,0	100,0	0,0	0,0
Landelijk	98,1	1,7	0,2	98,1	1,6	0,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2018

