

Het verhaal achter de cijfers

Sectorrapportage 2024

21 November 2024

VO RAAD

Vereniging van scholen
in het voortgezet onderwijs

Leerlingen en onderwijs

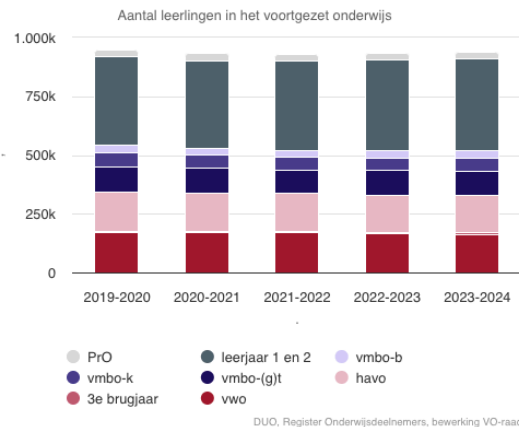
Trends en ontwikkelingen

In schooljaar 2023-2024 is het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs toegenomen. Deze groei heeft invloed op de samenstelling van de klassen en de begeleiding die scholen bieden. Er zijn zowel regionale verschillen als verschillen tussen onderwijsrichtingen zichtbaar; zo neemt het aantal leerlingen in bepaalde onderwijssoorten, zoals het vmbo, toe, terwijl in andere, zoals het praktijkonderwijs, een daling te zien is. Deze ontwikkelingen vragen om meer flexibiliteit en samenwerking binnen het onderwijs, bijvoorbeeld op het gebied van personeelsbeleid en huisvesting. In deze sectie presenteren we de actuele cijfers en trends en laten we zien hoe scholen inspelen op deze veranderingen.

De cijfers achter leerlingen en scholen

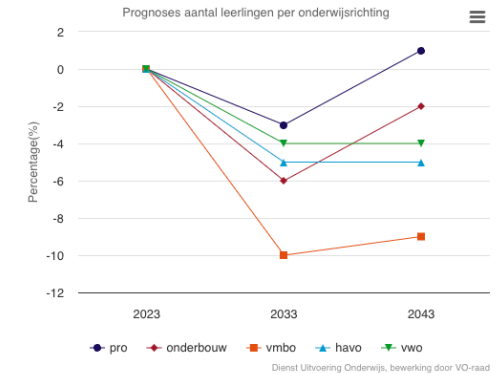
In het schooljaar 2023-2024 telde het voortgezet onderwijs meer dan 940.000 leerlingen, een stijging van bijna 4.300 ten opzichte van het jaar ervoor. Hiervan zit ongeveer 42% in de eerste twee leerjaren. De toename van het totaal aantal leerlingen wordt voornamelijk verklaard door een stijging van het aantal nieuwkomers. Het totaal aantal elf-, twaalf- en dertienjarigen neemt juist af.

Desondanks groeit het aantal leerlingen in de onderbouw, waarbij het aantal leerlingen in leerjaar 1 en 2 met 5% is gestegen ten opzichte van 2020-2021. Tegelijkertijd is het aantal havo- en vwo-leerlingen in de afgelopen drie jaar met 4% afgenomen, hoewel binnen deze groep het aantal leerlingen dat naar een breed derde leerjaar (havo/vwo) gaat, met 29% is gestegen; dit betreft echter kleine aantallen. Het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs (pro) is de afgelopen drie jaar met 3% gedaald.



Anticiperen op fluctuerende leerlingaantallen

Door demografische ontwikkelingen zal het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs de komende tien jaar waarschijnlijk afnemen, met een verwachte stijging daarna. Onzekerheden, zoals fluctuaties in immigratiecijfers, spelen hierbij een rol. Daarnaast zijn er duidelijke regionale verschillen: in krimpregio's is de daling het sterkst, terwijl in sommige andere regio's specifieke onderwijsrichtingen juist kunnen groeien.



Deze ontwikkelingen vragen van scholen een grote mate van flexibiliteit en aanpassingsvermogen, vooral bij langetermijnplanning op het gebied van huisvesting en personeelsbeleid. Het scenariomodel van VOION kan onderwijsregio's richting geven bij het anticiperen op het aantal leerlingen in de eigen regio.

De brede opdracht van het voortgezet onderwijs

Er is veel aandacht voor de achterblijvende basisvaardigheden van leerlingen, met name op het gebied van taal en rekenen. Scholen hebben extra inspanningen geleverd om leervertragingen als gevolg van corona te herstellen – onder andere met middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs – maar de achterstanden in leesvaardigheid en rekenen-wiskunde blijven significant.

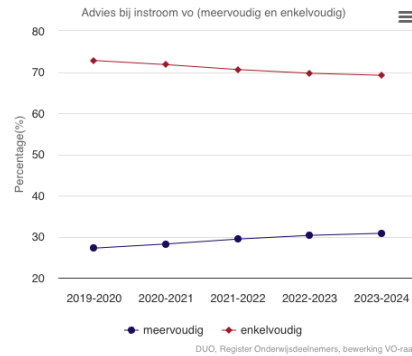
Op dit moment zijn er alleen data uit leerjaar 3 (14- en 15-jarige leerlingen), terwijl gegevens over de beheersing van basisvaardigheden aan het einde van het vmbo, havo of vwo ontbreken. Dit komt doordat de basisvaardigheden niet één-op-één gerelateerd zijn aan de huidige examenprogramma's in de bovenbouw en niet afzonderlijk worden getoetst.

De VO-raad is nauw betrokken bij de lopende curriculumherziening, waarin de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) in opdracht van het ministerie van OCW werkt aan de herziening van de landelijke kerndoelen voor het primair onderwijs, de onderbouw van het voortgezet onderwijs en de eindtermen voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. In het geactualiseerde curriculum zijn de basisvaardigheden stevig verankerd, zowel in de kerndoelen voor de onderbouw als in de examenprogramma's van de bovenbouw en zullen daarmee ook onderdeel worden van de (afsluitende) toetsing.

Dubbele adviezen en doorstroom in het voortgezet onderwijs

Leerlingen krijgen van de basisschool een enkelvoudig of dubbel advies voor het voortgezet onderwijs. Een dubbel advies, zoals vmbo-b/vmbo-k of havo/vwo, doet recht aan het feit dat op twaalfjarige leeftijd vaak nog niet duidelijk is welke onderwijsrichting het meest passend is voor de leerling.

In het schooljaar 2023-2024 ontving bijna een derde van de leerlingen een dubbel schooladvies. Dit percentage is de afgelopen jaren gestegen, zoals te zien in de grafiek.



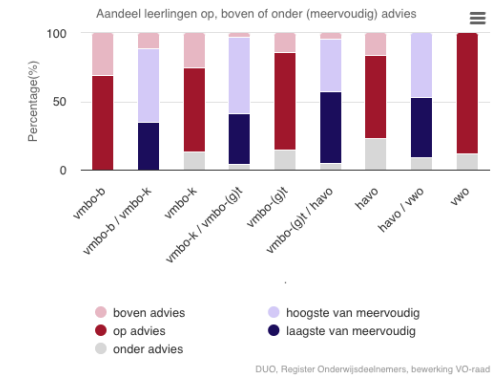
Leerlingen kunnen kiezen voor een brede scholengemeenschap met meerdere onderwijsrichtingen, of voor een categorale school. Brede scholengemeenschappen hebben vaak ook heterogene brugklassen. Dit geeft hen de kans om te ontdekken welke onderwijsrichting het beste bij hen past zonder direct van klas (en soms ook school) te hoeven wisselen. Lees meer over onze analyse over brede scholen in de Themarapportage Brede scholen.

Impact doorstroomtoets op vo-scholen

In het primair onderwijs wordt sinds schooljaar 2023-2024 de doorstroomtoets afgenomen in plaats van de eindtoets. Als de uitslag van de doorstroomtoets daar aanleiding toe geeft, is de school verplicht om het advies 'naar boven' bij te stellen. Deze overweging werd voorheen aan de school overgelaten. De invoering van de doorstroomtoets heeft geleid tot veranderingen in de definitieve adviezen. Lees meer in de Themarapportage van de PO-Raad.

Het verplicht aanpassen van het schooladvies 'naar boven' heeft invloed op de doorstroom naar het voortgezet onderwijs. Bijna een derde van de leerlingen ontving een bijgesteld advies, wat een aanzienlijke stijging is ten opzichte van eerdere jaren, waarin dit percentage rond de 9 à 10 procent lag. Hierdoor beginnen meer leerlingen hun schoolloopbaan in een onderwijsrichting met een theoretische component. Welke gevolgen dit zal hebben voor het aantal leerlingen dat gedurende hun schoolloopbaan van richting wisselt of een leerjaar overdoet, zal blijken in de komende jaren. Brede scholen met meerdere onderwijsrichtingen onder één dak maken het wisselen eenvoudiger.

In het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs zit ruim driekwart van de leerlingen (77,5%) op de onderwijsrichting van het schooladvies of op één van de richtingen van het dubbele advies. Circa 12% zit erboven. Het gaat in deze cijfers om leerlingen die al twee jaar in het voortgezet onderwijs zitten. De effecten van de in 2024 ingevoerde doorstroomtoets in het po zullen pas over een aantal jaar blijken.



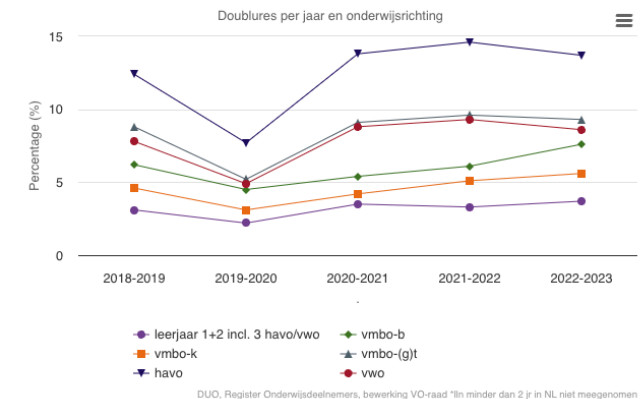
Bijna een derde van de leerlingen met een vmbo-basis schooladvies zit in het derde leerjaar op kader- of gt-niveau. Voor leerlingen met een vmbo-kader advies geldt dat ongeveer één op de vijf op vmbo-gt zit. Bij leerlingen met een advies basis-kader of gemengde/theoretische leerweg (gt) is het aandeel leerlingen dat opstroomt groter dan het aantal dat afstroomt. Van leerlingen met een gt-havo advies stroomt echter een groter aandeel af dan op.

Doublures

Het percentage doublures fluctueert door de jaren heen met een duidelijke knik in 2019-2020, toen veel leerlingen in de coronaperiode het voordeel van de twijfel kregen en daarom werden bevorderd.

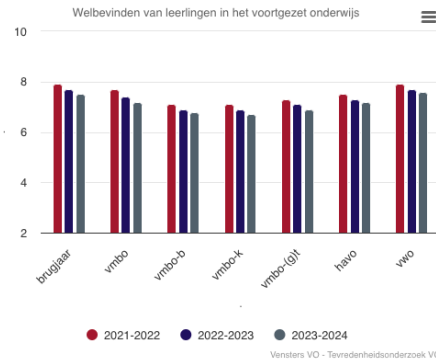
Voor alle onderwijsrichtingen geldt dat het aandeel doublures hoger ligt dan voor corona. Voor de avo-richtingen en de brugjaren zien we echter een redelijk stabiel beeld sinds 2021, terwijl we voor vmbo-basis en kader een stijging zien.

Na de coronapandemie is het aantal doubleurs toegenomen, mogelijk door een inhaaleffect of leervertragingen die later zichtbaar werden. Scholen hebben hierop gereageerd met extra begeleiding, aangepaste lesprogramma's en maatregelen om het welbevinden van alle leerlingen te verbeteren, ondersteund door NPO-gelden.

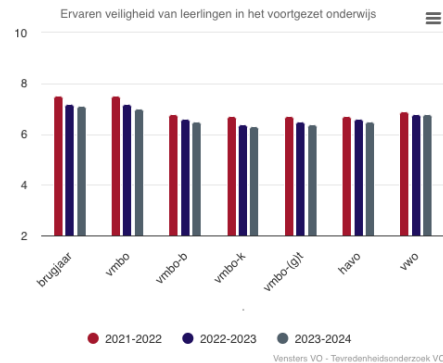


Zorgen over welbevinden jongeren

Het welbevinden van jongeren daalt, blijkt uit de cijfers van de Monitor Sociale Veiligheid. In 2021-2022 gingen leerlingen voor het eerst sinds corona weer volledig naar school. In alle onderwijsrichtingen gold in dat jaar dat de gemiddelde score voor welbevinden boven de 7 lag. Dit is de afgelopen jaren licht gedaald; de gemiddelde scores per onderwijsrichting liggen nu tussen de 6,7 en de 7,6. De scores per onderwijsrichting kunnen niet met elkaar vergeleken worden: doordat het aantal leerjaren per onderwijsrichting verschilt en leerlingen in leerjaar 1 én in het examenjaar gemiddeld hogere scores geven dan de leerlingen in andere leerjaren.

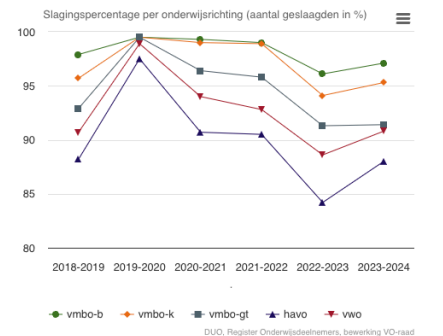


Tot het eind van het schooljaar 2024–2025 kunnen scholen nog gebruik maken van de middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs. Deze middelen kunnen worden ingezet voor onder meer het verbeteren van het welzijn van leerlingen.



Ervaren sociale en fysieke veiligheid

Naast een afname in welbevinden onder leerlingen, daalt ook de ervaren sociale en fysieke veiligheid. Leerlingen beoordeelden in 2023-2024 hun sociale en fysieke veiligheid met een 6,7, terwijl dit in 2021-2022 nog een 7,0 was. Ook hier geldt dat de scores wat hoger liggen bij de onderbouwleerlingen (brj en vmbo) dan in de richtingen met (ook) bovenbouwleerlingen.

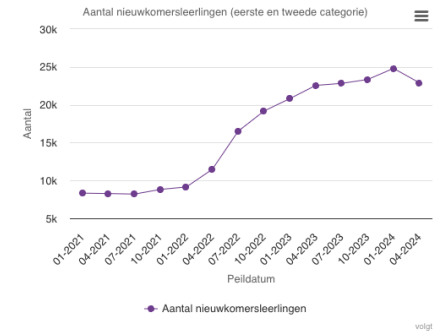


Slagingspercentages

De slagingspercentages voor schooljaar 2023-2024 liggen nagenoeg weer op het niveau van vóór de coronacrisis. Na aanvankelijke verhoogde slagingspercentages door tijdelijke regelingen zoals de “duimregeling”, was er in 2022-2023 een verlaagd slagingspercentage, dat in het schooljaar erop hersteld is.

Groei nieuwkomersleerlingen in het voortgezet onderwijs

Nieuwkomersleerlingen zijn leerlingen van bijvoorbeeld asielzoekers, statushouders, arbeidsmigranten of expats. In het voortgezet onderwijs komen nieuwkomersleerlingen eerst in een Internationale Schakelklas (ISK), waar zij de nodige (taal)ondersteuning krijgen om te kunnen instromen in het reguliere onderwijs. Gemiddeld blijven zij twee jaar in een ISK voordat zij doorstromen naar het voortgezet onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs (MBO).



Tussen 2021 en 2024 is het aantal nieuwkomersleerlingen in Nederland aanzienlijk gegroeid. Zo waren er in januari 2021 8.330 leerlingen die korter dan twee jaar in Nederland waren, terwijl dit aantal in januari 2024 is gestegen tot bijna 25.000, een verdrievoudiging in drie jaar tijd.

Dit zijn alleen cijfers voor leerlingen die korter dan twee jaar in Nederland zijn en die een niet-Nederlandse nationaliteit hebben en waarvoor (aanvullende) bekostiging kan worden verkregen. Op ISK's zitten ook leerlingen die langer dan twee jaar in Nederland zijn, of leerlingen die wel de Nederlandse nationaliteit hebben, maar de Nederlandse taal nog niet voldoende machtig zijn. Het aantal ISK-leerlingen ligt daarom hoger dan het aantal nieuwkomers waarvoor bekostiging wordt ontvangen.

Problemen door groei aantal leerlingen, tekort aan huisvesting en personeel

De groei van het aantal nieuwkomersleerlingen brengt grote uitdagingen met zich mee voor de ISK's. Veel ISK's kampen met een personeelstekort, waardoor de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt te staan. De problemen worden verergerd door een tekort aan geschikte huisvesting. Hierdoor ontstaan wachtlijsten en moeten nieuwkomersleerlingen soms lang wachten op een plek in het onderwijs, waardoor hun integratie vertraagt. In november 2023 gaf meer dan 60% van de ISK's aan een wachtlijst te hanteren, met ruim 2.800 leerlingen die wachtten op een plek.

Knelpunten in bekostiging in 2026 deels opgelost

Om het onderwijs aan nieuwkomers te verbeteren, hebben de VO-raad, PO-Raad en LOWAN bij OCW gepleit voor een belangrijke aanpassing in de financiering van schoolbesturen. Voortaan telt de datum van inschrijving op school in plaats van de datum van binnenkomst in Nederland. Dit gaat in per 1 januari 2026. Deze wijziging biedt schoolbesturen meer mogelijkheden om leerlingen te ondersteunen.

Personeel

Goed werkgeverschap in een aantrekkelijke sector

Het voortgezet onderwijs kampt met groeiende personeelstekorten, vooral in vakken als Nederlands en wiskunde, en in specifieke regio's. Dit vraagt om concrete oplossingen zoals lokale en regionale samenwerking, goede begeleiding van startende leraren, het aantrekkelijk neerzetten van het vak van docent, en slimme manieren om het werk anders te organiseren. Dit hoofdstuk geeft inzicht in deze ontwikkelingen en benadrukt het belang van blijvende investeringen om de onderwijskwaliteit te waarborgen.

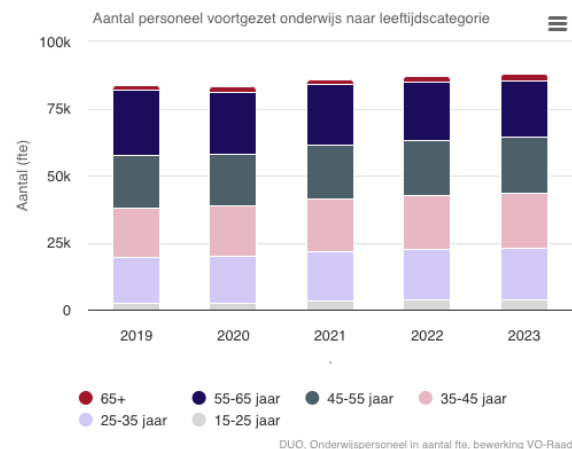
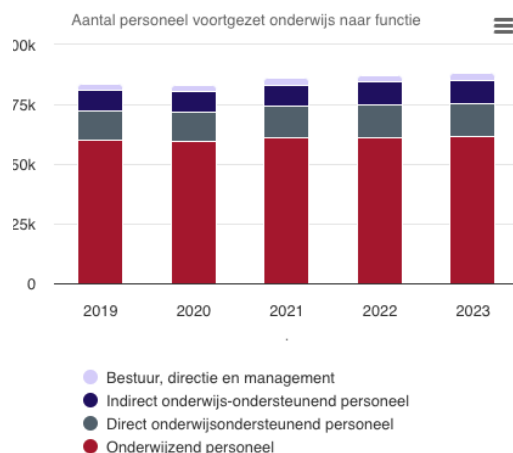
Wie werken er in het voortgezet onderwijs?

In het voortgezet onderwijs werken circa 112 duizend mensen (ruim 88.000 fte). Het totaal aantal fte is ten opzichte van vier jaar geleden met circa 4,9% gestegen. Deze stijging zit vooral bij onderwijsondersteunend personeel: zowel direct (onderwijsassistenten en intern begeleiders) als indirect (ICT-medewerkers of administratief personeel).

Het aantal fte bij directie en management is in die periode met circa 6% afgenomen. Circa 70% van het personeel in de school is leraar. Deze 77.000 leraren in het voortgezet onderwijs vervullen samen 61.000 fte, dit is ongeveer gelijk aan vorig jaar. Het direct onderwijsondersteunend personeel bedraagt circa 27% van het personeel.

De leeftjidsverdeling van het personeel in het voortgezet onderwijs laat een duidelijke verjonging zien. In 2023 waren er circa 23.800 fte jonger dan 35 jaar, tegenover circa 20.000 fte in 2019. In de leeftijdsgroep 35-45 jaar zien we een toename van bijna 18.300 fte (2019) naar ruim 20.800 fte (2023). In totaal steeg het aantal medewerkers onder de 45 jaar met circa 6.300 fte.

De instroom van jongere medewerkers is de afgelopen jaren vooral toegenomen bij het ondersteunend personeel en de directie. Tegelijkertijd neemt het aandeel oudere werknemers, vooral in de categorie 55-65 jaar, af: van ongeveer 24.000 fte in 2019 naar ruim 21.100 fte in 2023. Het aantal medewerkers van 65 jaar en ouder is sinds de verhoging van de pensioenleeftijd licht toegenomen.



Betrekkingsomvang

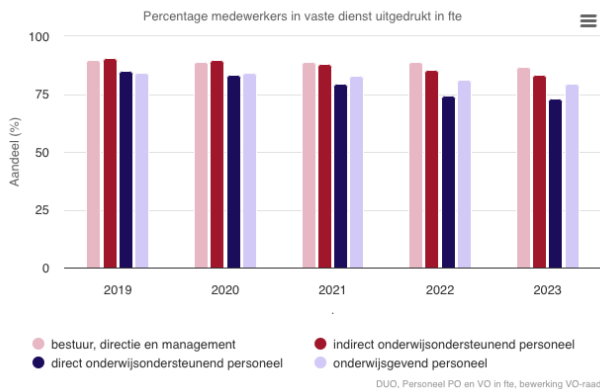
In het voortgezet onderwijs is de gemiddelde betrekkingsoomvang stabiel gebleven over de jaren, met docenten die gemiddeld 0,80 fte werken en onderwijsondersteunend personeel dat een gemiddelde betrekkingsoomvang van 0,76 fte heeft. Het aandeel kleine contracten (<0,5 fte) is licht afgenomen, terwijl het aandeel contracten boven 0,8 fte iets is gestegen. Zo daalde het percentage kleine contracten van 4,4% in 2019 naar 3,9% in 2023, terwijl het percentage contracten boven 0,8 fte stabiel bleef op circa 72%. Dit duidt erop dat schoolbesturen streven naar grotere aanstellingen. In de cao vo is vastgelegd dat startende docenten een arbeidsovereenkomst van minimaal 0,5 fte krijgen, tenzij zij anders wensen of er zwaarwegende bedrijfsbelangen spelen.

Vaste en tijdelijke aanstellingen

Werkgevers in het voortgezet onderwijs streven naar het aanbieden van vaste aanstellingen. Volgens de cao vo wordt een arbeidsovereenkomst in principe voor onbepaalde tijd afgesloten. Tijdelijke aanstellingen mogen maximaal 12 maanden duren, waarna meestal uitzicht is op een vaste aanstelling. Deze periode kan in uitzonderlijke gevallen nogmaals met 12 maanden worden verlengd. Aanstellingen (vast en tijdelijk) rekenen we in deze Sectorrapportage in fulltime equivalent (fte).

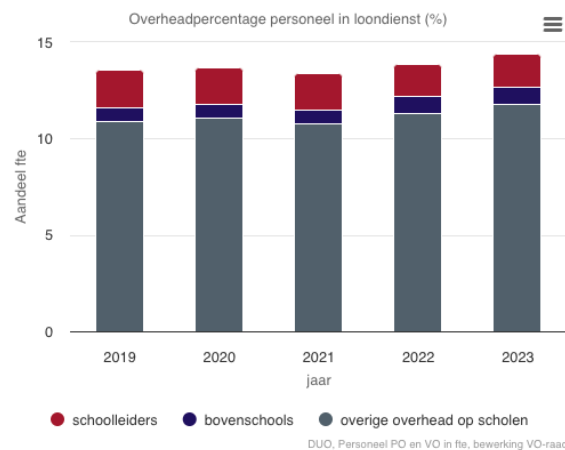
Het percentage vaste aanstellingen (in fte) is de laatste jaren licht afgenomen. Het aandeel vaste aanstellingen voor bestuur, directie en management is 86,6%. Voor onderwijzend personeel is het aandeel gedaald van 84,2% in 2019 naar 79,7% in 2023. Bij direct onderwijsondersteunend personeel is het aandeel vaste aanstellingen afgenomen van 84,9% naar 73,1% in dezelfde periode. Indirect onderwijsondersteunend personeel heeft een percentage vaste aanstellingen van 83,5% ten opzichte van 90,4 vijf jaar eerder.

De afname van het aantal vaste aanstellingen bij onderwijzend en direct ondersteunend personeel lijkt vooral te komen doordat deze groepen vaker tijdelijke aanstellingen krijgen, meestal afhankelijk van subsidies en tijdelijke middelen zoals NPO-gelden. Hierdoor worden nieuwe medewerkers regelmatig tijdelijk aangesteld, wat bijdraagt aan de daling in het aandeel vaste aanstellingen. De afname wordt verder verklaard door de uitstroom van oudere medewerkers die met pensioen gaan en in eerste instantie worden vervangen door nieuwe medewerkers met een tijdelijke aanstelling.



Overhead in het voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs wordt de overhead berekend op basis van het aantal fulltime-equivalenten (fte) dat werkzaam is in indirect ondersteunende en managementfuncties. Hoewel deze functies geen direct onderdeel zijn van het lesgeven, spelen ze een onmisbare rol in de organisatie en het beheer van scholen. Bovenschoolse functies, zoals ICT-ondersteuning en kwaliteitsmedewerkers, dragen bij aan efficiëntere samenwerking tussen scholen. Door bovenschoolse capaciteit te benutten, kunnen scholen taken gezamenlijk organiseren, wat leidt tot kostenbesparing en meer efficiëntie.



In 2023 kwam het totale overheadpercentage van personeel in loondienst in het voortgezet onderwijs uit op 14,4%. Dit omvat onder meer 1,7% schoolleiders, gemiddeld één per school. Er is 11,8% overige ondersteuning op schoolniveau, zoals mede-

werkers voor leerlingenadministratie, conciërges of ICT-coördinatoren. Minder dan 1% van het personeel heeft een bovenschoolse functie.

Over de afgelopen vijf jaar is het aandeel overhead gestegen van 13,6% in 2019 naar 14,4% in 2023. De grootste groei vond plaats bij overige overhead op de scholen, van 10,9% naar 11,8%, terwijl het aandeel van schoolleiders licht afnam van 2,0% naar 1,7%. Het aandeel bovenschoolse overhead steeg van 0,7% naar 0,9%.

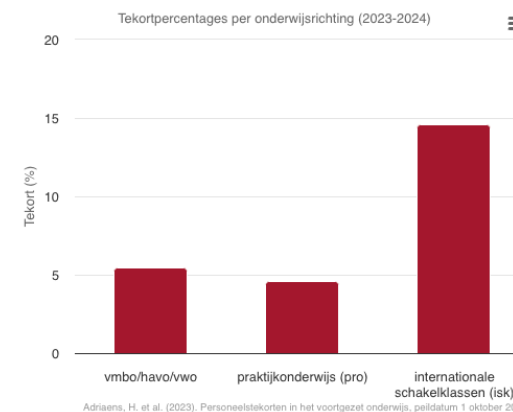
Overhead ondersteunt het primaire proces

Kritisch kijken naar het percentage overhead is goed, maar ook ondersteunende functies zijn van waarde in het onderwijs. Niet alleen indirect, omdat de salarissen moeten worden betaald en de leerlingenadministratie moet worden gedaan, maar ook direct. Administratief personeel speelt een belangrijke rol, bijvoorbeeld in het plannen en organiseren van roosters, toetsen en examens, het bijhouden van schoolverzuim en het organiseren van communicatie naar ouders. Dit ontlast de docenten, waardoor zij meer tijd kunnen besteden aan het voorbereiden en uitvoeren van hun lessen en het begeleiden van leerlingen.

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

Personeelstekort in het voortgezet onderwijs: huidige situatie en prognoses

Het voortgezet onderwijs kampt met een oplopend personeelstekort, vooral onder leraren in specifieke vakgebieden. De verwachting is dat het tekort de komende jaren verder zal toenemen. Tegen 2032 zal het voortgezet onderwijs naar schatting een tekort hebben van ruim tweeduizend fte aan leraren en schoolleiders.



Gemeten tekorten in het voortgezet onderwijs

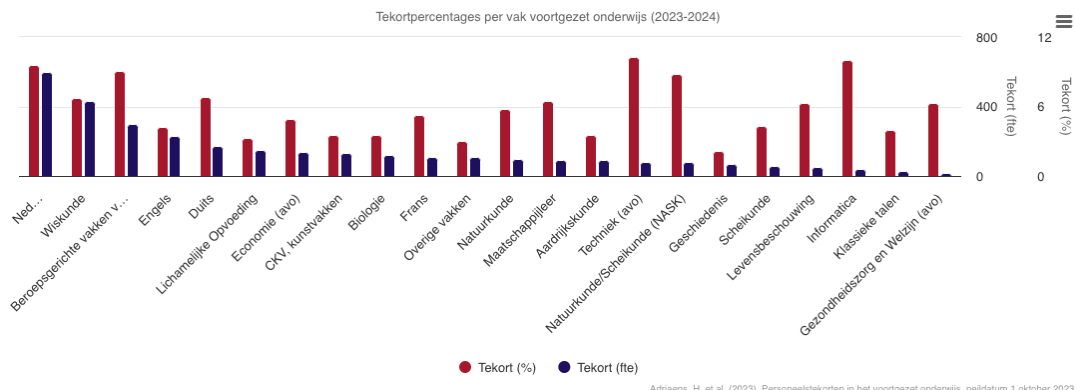
De eerste landelijke meting van leraren- en schoolleiderstekorten in het voortgezet onderwijs vond plaats in oktober 2023. Deze meting wordt vanaf 2024 jaarlijks herhaald. Uit de meting van 2023 bleek een tekort van ongeveer 3.800 fte. Dit is 5,8% van de werkgelegenheid voor leraren. Het totale tekort kan worden ingedeeld in regulier tekort (een tekort in de vaste aanstellingen) en vervangingstekort (een tekort aan invallers) en in een zichtbaar tekort (openstaande vacatures) en verborgen tekort (bijvoorbeeld de inzet van – nog – onbevoegde docenten). Van het totale tekort bestaat ongeveer 80% uit leraren op reguliere posities en 20% uit vervangingstekort. Ongeveer 60% van het tekort is ‘verborgen’ en wordt intern opgelost zonder een vacature te plaatsen. Dit leidt vaak wel tot een verhoogde werkdruk voor het bestaande personeel.

Internationale Schakelklassen zwaar getroffen

De internationale schakelklassen (ISK) hebben met 14,6% het grootste personeetekort ten opzichte van de werkgelegenheid. Het tekort bestaat uit verborgen tekorten en vacatures, met name door verhoogde instroom van veel nieuwkomersleerlingen. Het tekort in het vmbo/havo/vwo bedraagt 5,5%, en het praktijkonderwijs (pro) kent een tekort van 4,6%.

Tekort per vak

Nederlands en wiskunde zijn de meest gegeven vakken en kennen in aantallen fte het grootste tekort. Nederlands telt met 9,6% zowel in absolute als relatieve zin grote tekorten, maar in relatieve zin zijn de tekorten voor techniek (10,3%) en informatica (10,0%) het grootst. Techniek, informatica, Nederlands, beroepsgerichte vakken en natuur- en scheikunde (NaSk) worden vaak door on(der)bevoegde docenten gegeven. Voor een deel van de beroepsgerichte vakken geldt overigens dat er geen specifieke docentenopleiding bestaat, waardoor scholen vaak een beroep doen op zijinstromers of praktijkprofessionals die via speciale trajecten een bevoegdheid kunnen halen, zoals het PDG-traject in het MBO.



Adriaens, H. et al. (2023). Personeelstekorten in het voortgezet onderwijs. peildatum 1 oktober 2023.

Flinke regionale verschillen

Er zijn enkele regio's met opvallend hoge of lage tekorten. De grootste tekorten zijn gemeten in de Achterhoek (13,0%) en Midden-Holland (12,0%), terwijl de kleinste tekorten voorkomen in het Rijk van Nijmegen (1,7%) en Midden-Gelderland (2,0%). In de Achterhoek speelt een relatief groot tekort aan leraren voor de internationale schakelklassen (ISK) een significante rol. Dit komt doordat het ISK in deze regio een relatief groter aandeel in de totale werkgelegenheid heeft, wat het tekort in de regio relatief groter maakt.

Vakken en bevoegdheden in het voortgezet onderwijs

Het rapport van de jaarlijkse Integrale Personeelstelling Onderwijs (IPTO) geeft inzicht in de bevoegdheden en het aantal gegeven lesuren in het voortgezet onderwijs (vo). Het grootste deel van de lesuren (86,4%) wordt door bevoegde leraren gegeven. Nog eens 9,6% van de lesuren wordt door benoembare leraren gegeven. Dit zijn lesuren die worden gegeven door personen die nog in opleiding zijn of door personen met een tweedegraads bevoegdheid voor dat vak, terwijl hier een eerstegraadsbevoegdheid voor gevraagd wordt. 4,0% van de lesuren wordt onbevoegd gegeven, vaak door personen met een onderwijsbevoegdheid voor een ander vak.

De tekorten aan bevoegde leraren verschillen per onderwijsvorm. Het vmbo heeft het laagste aandeel bevoegd gegeven lesuren (82,9%) en het hoogste percentage onbevoegd gegeven lesuren (6,0%). Dit komt deels door de tekorten voor de beroepsgerichte vakken, waarvoor niet altijd een bevoegde leraar beschikbaar is. Het vwo heeft daarentegen het hoogste percentage bevoegd gegeven lesuren (91,4%). Uit de gegevens blijkt ook dat jongere docenten, met name in de leeftijdsgroep tot 35 jaar, vaker onbevoegd lesgeven.

Samenwerken in de regio

Landelijke cijfers over personeelstekorten laten niet het volledige beeld zien van de arbeidsmarktproblematiek. Regionale factoren zoals bevolkingskrimp, grote afstanden en verschillen in vraag en aanbod spelen ook een rol. Voor het aanpakken van personeelstekorten is daarom regionale samenwerking nodig. De VO-raad zet zich samen met schoolorganisaties en lerarenopleidingen in voor regionale initiatieven die inspelen op deze specifieke omstandigheden. Elke regio vraagt om een eigen benadering om de uitdagingen op de arbeidsmarkt aan te pakken.

In deze onderwijsregio's werken schoolorganisaties, scholen, opleiders en onderwijsprofessionals samen om te zorgen voor voldoende leraren, schoolleiders en onderwijsondersteunend personeel, en voor een goede verdeling van de schaarste. In 2024 zijn ongeveer dertig regio's als voorlopers gestart, waarvan twee derde uit scholen en schoolbesturen voor voortgezet onderwijs bestaat. De VO-raad rapporteert in 2025 welke besturen deelnemen in de onderwijsregio's.

Scholen en schoolbesturen

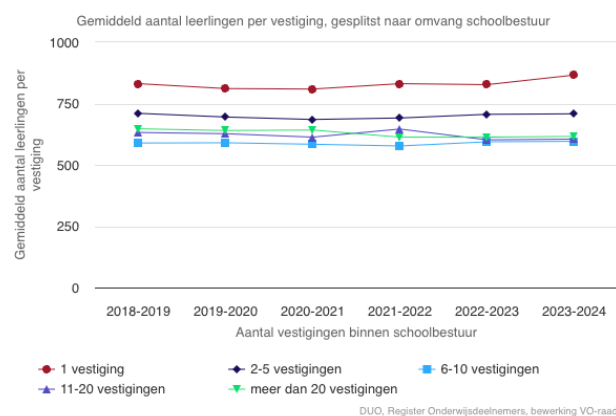
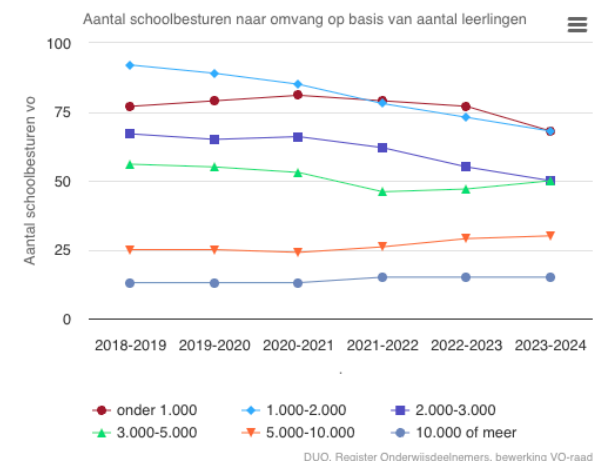
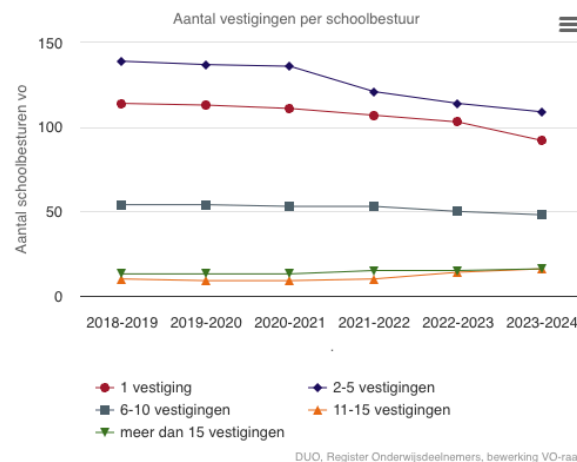
Schoolbesturen spelen een centrale rol in het waarborgen van onderwijskwaliteit, personeelsbeleid, financieel beleid en huisvesting. In een tijd van groeiende uitdagingen, zoals personeelstekorten, dalende lees- en rekenvaardigheden en digitalisering, vraagt dit om een duidelijke visie en nauwe samenwerking met partners in de regio. Dit hoofdstuk bespreekt hoe schoolbesturen hun verantwoordelijkheid nemen voor het verbeteren van onderwijs, de professionalisering van hun teams, en het bevorderen van kansengelijkheid en innovatie.

Schoolbesturen in cijfers: groeiende organisaties

Schoolbesturen dragen de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit, personeelsbeleid, huisvesting en financiën binnen hun scholen. De uitdagingen in het onderwijs op deze gebieden zijn groot. Dit vraagt van besturen een heldere visie, samenwerking met regionale partners en gemeenten, en strategisch personeelsbeleid om voldoende gekwalificeerd personeel te behouden en aan te trekken.

In schooljaar 2023-2024 telde het voortgezet onderwijs 281 schoolbesturen en 1.457 vestigingen. Een derde van deze besturen bestaat uit één vestiging en bijna 40% van de schoolbesturen telt twee tot vijf vestigingen. Ruim een kwart van de besturen beheert meer dan vijf vestigingen. Ook de leerlingaantallen per bestuur variëren sterk: de helft van de besturen heeft minder dan 2.000 leerlingen, terwijl er ook 15 schoolbesturen zijn die meer dan 10.000 leerlingen onder hun hoede hebben. Deze grotere besturen bestaan vaak uit meer dan 20 vestigingen.

Het gemiddelde aantal leerlingen per vestiging was in het schooljaar 2023-2024 646, een daling van 2,6% ten opzichte van het vorige jaar. Besturen met meer vestigingen (bijvoorbeeld 11-20 en 21-75 vestigingen) hebben gemiddeld een lager aantal leerlingen per vestiging, terwijl besturen met minder vestigingen (bijvoorbeeld 1 vestiging) een hoger gemiddeld aantal leerlingen per vestiging tellen. Dit komt doordat besturen met meer vestigingen relatief vaker kleinere scholen (<500 leerlingen) hebben dan besturen met minder vestigingen.



Schoolbesturen en onderwijskwaliteit

Schoolbesturen hebben een brede maatschappelijke opdracht, namelijk kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming van leerlingen. In het schoolplan leggen scholen op hun beurt vast hoe zij zorgdragen voor de wettelijke basiskwaliteit en op welke manier zij hun eigen visie en ambities realiseren.

Schoolbesturen ontvangen elke vier jaar een uitgebreid oordeel van de Inspectie van het Onderwijs over hun kwaliteitsbeleid, waarbij de inspectie beoordeelt op basis van de standaarden: Visie, ambities en doelen (BKA1), Uitvoering en kwaliteitscultuur (BKA2), en Evaluatie, verantwoording en dialoog (BKA3).

In 2023 heeft de Inspectie minder vierjaarlijkse onderzoeken uitgevoerd dan in voorgaande jaren, onder andere vanwege prioriteiten in de risicogerichte aanpak. Hierdoor zijn de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken minder goed te vergelijken met eerdere jaren, en vallen de beoordelingen relatief negatiever uit. In zowel het primair als het voortgezet onderwijs is het aantal als 'goed' beoordeelde besturen gedaald, terwijl het aantal 'onvoldoende' oordelen is toegenomen. Dit wijst erop dat sommige besturen nog onvoldoende zicht hebben op de onderwijskwaliteit.

Inspectieoordelen

Naar aanleiding van de risicogerichte aanpak van de Inspectie van het Onderwijs zijn in 2023 12 schoolbesturen aanvullend beoordeeld. Deze aanvullende beoordeling richtte zich specifiek op besturen die volgens de analyse als risicovol werden beschouwd, en is niet representatief voor alle schoolbesturen in Nederland. Van deze 12 beoordeelde besturen kregen er 7 het oordeel 'onvoldoende', vergeleken met 2022, toen slechts 2 van de 12 beoordeelde besturen als 'onvoldoende' werden gekwalificeerd. De Inspectie benadrukt het belang van structurele verbeteringen in de bestuurlijke kwaliteitszorg om de kwaliteit van het onderwijs beter te kunnen waarborgen.

Uitdagingen van de sector vragen om sterke schoolbesturen

Goed onderwijs vereist goed bestuur. Dit geldt niet alleen voor het dagelijkse functioneren van scholen, maar ook voor belangrijke thema's zoals onderwijskwaliteit, personeelsbeleid, financiën, maatschappelijke verantwoording en innovatie. De VO-raad werkt als sectororganisatie samen met zijn leden om de professionalisering van schoolbesturen te ondersteunen en de onderwijskwaliteit te waarborgen. Afspraken over kwaliteit en professionaliteit van besturen zijn door de sector gezamenlijk vastgelegd in de Code Goed Onderwijsbestuur VO.

Lidmaatschapseisen bij de VO-raad

Vrijwel alle lidmaatschapseisen van de VO-raad worden goed nageleefd door de leden. Alle leden publiceren inmiddels hun jaarverslag en klachtenregeling. In 2023

is een commissie gestart met het uitbrengen van advies over de actualisatie van de code. Op basis van deze aanbevelingen wordt eind 2024 een voorstel voor de nieuwe code voorgelegd aan de Algemene Ledenvergadering, met de verwachting dat de actualisatie medio 2025 wordt afgerond. In de nieuwe code ligt meer nadruk op onderwerpen als accreditatie, publiek belang, goed werkgeverschap en onderlinge betrokkenheid. Ook wordt aandacht besteed aan het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling.

In 2023 is door de Algemene Ledenvergaderingen van de VO-raad, PO-Raad en de Vereniging voor Onderwijsbestuurders (VvOB) een beroepsprofiel voor bestuurders goedgekeurd. In het voorjaar van 2024 is een bijbehorende accreditatiesystematiek goedgekeurd. Aan de hand van het beroepsprofiel en via de accreditatie kunnen bestuurders verantwoordelijkheid nemen voor hun professionalisering. In het accreditatieproces reflecteert een bestuurder op de elementen van het beroepsprofiel, hoe hij/zij werkt aan zijn/haar ontwikkeling en in welke mate dat zichtbaar is in het bestuurlijk handelen.

Werkagenda bestuurlijke kwaliteitsontwikkeling

In 2024 is de sector gestart met een 'werkagenda bestuurlijke kwaliteitsontwikkeling'. Het doel van deze werkagenda is om gezamenlijk te zorgen voor het op orde brengen en houden van de bestuurlijke kwaliteitszorg bij alle aangesloten leden. Het uitgangspunt is een collectieve en proactieve aanpak met betrokkenheid van de leden, waarbij leren van elkaar centraal staat. Met onder andere een handreiking voor de versterking van het kwaliteitszorgsysteem, voorbereiding op inspectiebezoeken en een zelfevaluatie-instrument faciliteert de VO-raad zijn leden om effectief invulling te geven aan hun eindverantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit van hun scholen en de verantwoording daarover.

Samen werken aan doorlopende professionalisering

Via de VO-academie kunnen schoolleiders, bestuurders en andere leidinggevenden in het voortgezet onderwijs aan hun professionele ontwikkeling werken. De academie richt zich op verschillende doelgroepen, zoals teamleiders, bestuurders en HR-professionals.

In de onderstaande tabel is te zien welke onderwerpen centraal staan in de professionaliseringstrajecten en hoeveel schoolleiders en bestuurders hier in 2024 aan deelnemen.

Onderwerp	Aantal deelnemers 2024
Oriëntatietraject aankomende schoolleiders en bestuurders	92
Leidinggeven in dialoog en Strategisch leiderschap	35
VO-managementcoachopleiding/ Basisopleiding procesbegeleiding	62
Intervisiebegeleiders opleiding/ Netwerk intervisiebegeleiders en coaches	59
Leertraject Regie op digitalisering	56
Leertraject Beleidsrijk begroten	45
Intersectoraal leiderschapsprogramma en Masterclasses	189
Oriëntatie op leiderschap (met huisacademies)	40
Leerlab Doordacht leiderschap	12

Regionale samenwerking steeds belangrijker

Scholen en schoolbesturen werken steeds intensiever samen, zowel binnen de regio als met omliggende gemeentes en onderwijsinstellingen. Door regionale samenwerkingsverbanden kunnen scholen maatschappelijke uitdagingen beter aanpakken, zoals het terugdringen van het lerarentekort en het behouden van leerlingenstromen in krimpgebieden.

Een regionaal gerichte aanpak speelt een belangrijke rol in het personeelsbeleid, bijvoorbeeld bij het gezamenlijk aantrekken en behouden van onderwijspersoneel in de regio. In gebieden waar de leerlingenaantallen dalen, wordt er samengewerkt om het onderwijsaanbod in stand te houden. Deze regionale samenwerking is in enkele regio's succesvol gebleken, maar er zijn ook nog veel uitdagingen. Vooral op het gebied van huisvesting, lerarenopleidingen en de uitwisseling van expertise blijft er ruimte voor verbetering. Scholen en gemeenten zoeken daarom naar manieren om deze samenwerking verder te versterken en resultaten in de praktijk te verankeren.

Verantwoord en veilig digitaliseren

Schoolbesturen werken hard aan het verbeteren van informatiebeveiliging en privacy binnen hun organisatie. Dit is belangrijk aangezien digitalisering een integraal onderdeel is geworden van het onderwijs. De opkomst van AI-tools zoals ChatGPT heeft afgelopen jaar de discussie over AI in het onderwijs aangewakkerd. Hoewel AI kansen biedt, is het essentieel om de bijbehorende risico's te beperken. In de komende jaren worden aanzienlijke investeringen gedaan via (Groeifonds)programma's zoals Digitaal Veilig Onderwijs, Edu-V, NOLAI en Impuls Open Leermiddelen. De VO-raad ondersteunt deze programma's voor zijn leden, zodat digitalisering op een verantwoorde en veilige manier in het onderwijs kan worden geïntegreerd.

Nieuwe meting Monitor Digitalisering Onderwijs 2025

In 2025 kunnen po- en vo-schoolbesturen de Monitor Digitalisering Onderwijs invullen. Deze meting brengt actuele en relevante onderwerpen op zowel bestuurs- als schoolniveau in kaart. Naast thema's zoals het gebruik van mobieltjes in de klas, visie op ICT en digitale veiligheid op stichtingsniveau, zijn ook onderwerpen als AI, leermiddelen en digitale geletterdheid onderdeel van de Monitor. Scholen, schoolbesturen en hun ICT-professionals krijgen de mogelijkheid om in het voorjaar van 2025 kosteloos deel te nemen aan de monitor en ontvangen per deelnemende organisatie een eigen rapportage.

Bedrijfsvoering

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

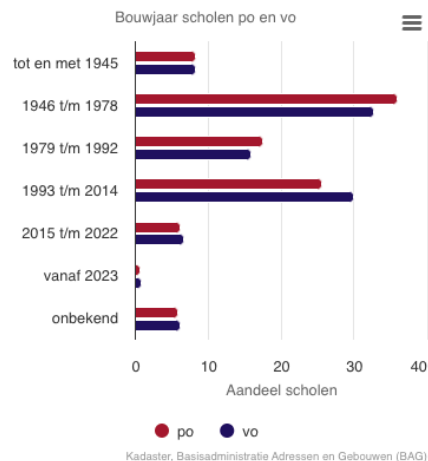
De tijdspanne van schoolgebouwen wordt aangeduid met een typologie. Tot en met 1940: vooroorlogs. Tussen 1946–1979: wederopbouw. 1979 t/m 1992: Londo. Van 1993 t/m 2014: Bouwbesluit. Van 2015 t/m 2023: Bouwbesluit 2012. Vanaf 2023: Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Te weinig vernieuwing

In Nederland staan circa 7.360 po-schoolgebouwen en 1.580 vo-schoolgebouwen. De helft van de scholen in het primair onderwijs en meer dan de helft (53%) van de scholen in het voortgezet onderwijs is ouder dan 40 jaar. Veel van deze schoolgebouwen voldoen wel aan de wettelijke minimale eisen die golden toen ze gebouwd werden, maar deze eisen omvatten vaak geen prestatie-eisen voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit. De kwaliteit van het binnenklimaat heeft grote invloed op het learendement. Uit onderzoek van de Universiteit Maastricht blijkt dat in een school met slechte luchtkwaliteit de kans dat een leerling een havo- of vwo-advies krijgt aan het einde van de basisschool 13% lager is. Dit maakt duidelijk dat naast het voldoen aan bouweisen, ook het daadwerkelijk functioneren van het gebouw cruciaal is voor goede leer- en werkplekken.

Blijvende aandacht voor duurzaamheid

Schoolgebouwen zijn nog niet verplicht om een energielabel te hebben, en een aanzienlijk aantal heeft er ook geen. Van de schoolgebouwen met een energielabel heeft ongeveer vier op de tien een energielabel D of lager (42% in het po en 41% in het vo). Een op de vijf schoolgebouwen met een energielabel heeft energielabel G (18% in het po en 20% in het vo). Schoolgebouwen met deze labels moeten zo snel mogelijk worden uitgefaseerd om aan de duurzaamheidsdoelen te voldoen.



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

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

Vorbereiding op versnelling

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

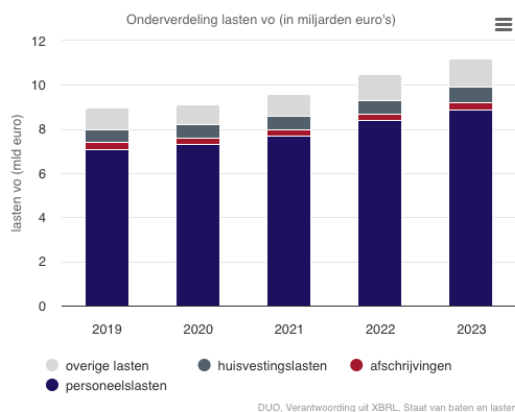
Na jarenlange lobby van de sectorraden samen met de VNG, heeft OCW een wetswijziging in gang gezet die gemeenten verantwoordelijk maakt voor goede schoolgebouwen. Met deze wijziging is vanuit een concretiseringsvoorstel van de raden en VNG een verplichte eis toegevoegd: elke gemeente moet nu beschikken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

In de praktijk betekent dit dat gemeenten nu integraal verantwoordelijk zijn voor de lange termijnplanning en financiering van de huisvesting van scholen, inclusief aspecten als gezondheid en duurzaamheid. De schoolbesturen daarentegen blijven verantwoordelijk voor de operationele uitvoering en het dagelijkse beheer van de gebouwen. Door deze nieuwe wetgeving is het nu duidelijker wat er van zowel gemeenten als scholen wordt verwacht in het onderhoud en de ontwikkeling van schoolgebouwen. Toch is er nog een belangrijk knelpunt: veel gemeenten hebben moeite om

voldoende financiering te vinden voor de realisatie van de vastgestelde doelen, zeker als het gaat om vernieuwingen op het gebied van duurzaamheid, gezondheid en de levensduurverlenging van gebouwen. Om volledig te voldoen aan de gestelde eisen schat OCW dat jaarlijks 1,2 miljard euro extra nodig is vanuit het Rijk. Zonder deze aanvullende middelen blijft de uitvoering van de gestelde ambities voor veel gemeenten buiten bereik.

Financiën

In het publiek bekostigde onderwijs is de overheid de belangrijkste financier van scholen. Ook in 2023 hebben scholen minder geld uitgegeven dan ze ontvingen van de overheid. Onder meer het lerarentekort en tijdelijke extra middelen zorgden ervoor dat het geld niet volledig kon worden besteed, waardoor ook de reserves toenamen. De VO-raad dringt aan op duidelijke, meerjarige financiële vooruitzichten door losse subsidies en tijdelijke middelen te vervangen door structurele bekostiging. Dit stelt de schoolbesturen in staat hun financiën beter te plannen en dit ten goede te laten komen aan het best mogelijke onderwijs voor leerlingen.



Inkomsten en uitgaven 2023

De Rijksoverheid maakte in het kalenderjaar 2023 circa €10,7 miljard bekostiging over aan het voortgezet onderwijs. In 2023 ontving een school in het vo gemiddeld €11.996,- per leerling. Daarnaast hadden VO-scholen ook andere inkomsten dan van de overheid: in 2023 iets meer dan 4,0% van de totale inkomsten. Belangrijk onderdeel van deze overige baten zijn de inkomsten uit de ouderbijdragen.

Bijna 80% van de totale bestedingen gaven schoolbesturen in het voortgezet onderwijs in 2023 uit aan personeel. Ruim 6% van de

middelen ging naar huisvesting. Het resterende bedrag werd besteed aan overige lasten en afschrijvingen voor onder meer meubels, computers en leermiddelen.

Reserves en financieel resultaat

De bekostiging die scholen in het voortgezet onderwijs jaarlijks ontvangen, moet maximaal worden ingezet voor het realiseren van goed onderwijs. Het is dan ook niet wenselijk dat een schoolbestuur aan het einde van het jaar een positief financieel resultaat boekt, waardoor reserves toenemen. Dat is in 2023 bij twee derde van de schoolbesturen wel gebeurd. In totaal is in het hele voortgezet onderwijs een positief financieel resultaat geboekt van €167 miljoen. Dat betekent dat van elke euro die door de sector werd ontvangen, ongeveer anderhalve cent niet is uitgegeven.

Financiën

In het publiek bekostigde onderwijs is de overheid de belangrijkste financier van scholen. Ook in 2023 hebben scholen minder geld uitgegeven dan ze ontvingen van de overheid. Onder meer het lerarentekort en tijdelijke extra middelen zorgden ervoor dat het geld niet volledig kon worden besteed, waardoor ook de reserves toenamen. De VO-raad dringt aan op duidelijke, meerjarige financiële vooruitzichten door losse subsidies en tijdelijke middelen te vervangen door structurele bekostiging. Dit stelt de schoolbesturen in staat hun financiën beter te plannen en dit ten goede te laten komen aan het best mogelijke onderwijs voor leerlingen.

Ten opzichte van 2022 is het financieel resultaat met bijna de helft gedaald van 2,9% naar 1,5% van de totale baten. Het aantal schoolorganisaties met mogelijk bovenmatige reserves is afgenomen en het totaalbedrag aan mogelijk bovenmatige reserves is met 10% gedaald. Daarbij verwachten alle scholen gezamenlijk de komende drie jaren een negatief financieel resultaat te behalen van ruim 600 miljoen. Daarmee zullen de reserves de komende jaren significant worden afgebouwd.

Sinds 2021 zijn er flink extra middelen aan schoolorganisaties uitgekeerd, zoals de subsidie Basisvaardigheden en de NPO-gelden. Dit geld kon niet allemaal ineens worden uitgegeven, mede doordat veel vacatures niet direct konden worden ingevuld vanwege het personeelstekort. Om het geld toch zo goed mogelijk te kunnen benutten, hebben veel scholen ervoor gekozen om de inzet van de NPO-gelden uit te smeren over een langere periode en hiervoor een bestemmingsreserve in te richten.

Scholen hebben meer en stabielere inzicht in ontwikkeling bekostiging nodig

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

Grote onderlinge verschillen in reserves

Op basis van de signaleringswaarde die het ministerie van OCW hanteert, heeft 57% van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs een mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen. Het totaal aan mogelijke bovenmatige reserves bedraagt 4,3% van de jaarlijkse baten.

Per 1 januari 2024 is er een technische wijziging doorgevoerd in de jaarverslaggevingsvoorschriften over het verwerken van het groot onderhoud in de jaarcijfers. Als

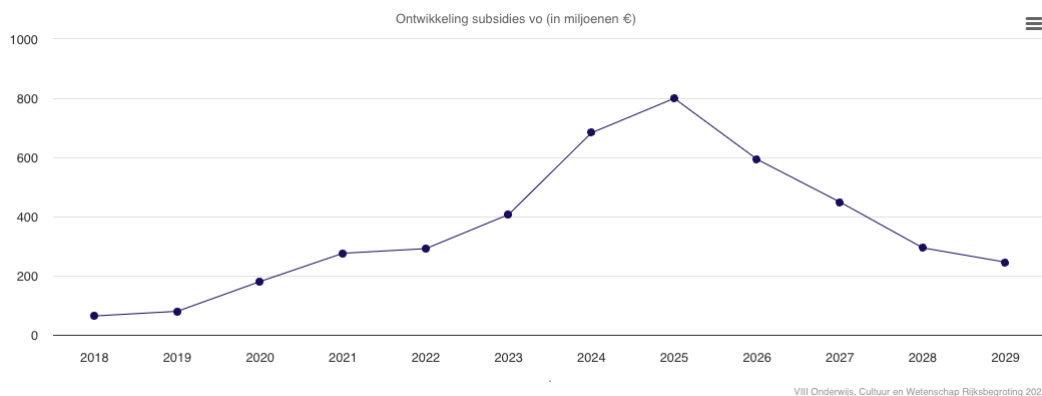
een schoolorganisatie kiest voor een ‘voorziening groot onderhoud’, is de verwachting dat de reserves in 2024 fors zullen dalen. Wordt gekozen voor activeren en afschrijven van het groot onderhoud, dan zal de hoogte van het eigen vermogen fors toenemen. Deze aanpassing leidt echter niet tot meer of minder uitgaven. De keuze voor het verwerken van het groot onderhoud in de jaarcijfers is dus van grote invloed op de berekening van het mogelijk bovenmatig eigen vermogen. Een vergelijking tussen besturen onderling is dan ook niet meer te maken. De VO-raad pleit dan ook voor het herzien van de berekeningsmethode van de signaleringswaarden.

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

Doelfinanciering neemt fors toe

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

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



AEF constateerde dat doelfinanciering tot en met 2022 een steeds groter deel uitmaakt van de totale inkomsten van scholen. Doelfinanciering wordt vaak op tijdelijke basis verstrekt. Het totale bedrag aan subsidies in het primair en voortgezet onderwijs is in 2024 zes tot negen keer zo groot als in 2019. Voor het voortgezet onderwijs betekende dit een groei van 14% naar 22% in de periode 2019-2022.

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

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