Het verhaal achter de cijfers

Sectorrapportage 2023

29 November 2023

VO RAAD
Vereniging van scholen
in het voortgezet onderwijs

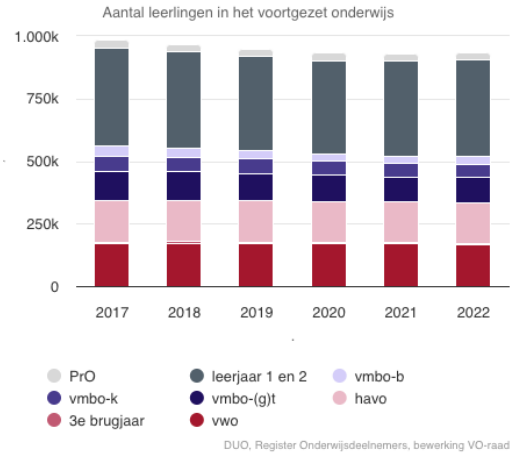
© VO raad

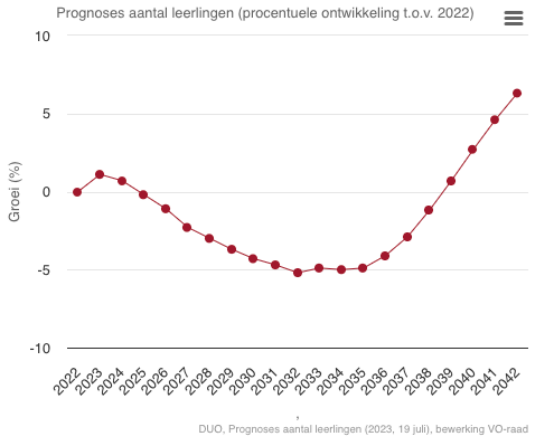
Hoge verwachtingen van elke leerling

Leerlingen in het voortgezet onderwijs ontwikkelen zich volop. Scholen werken er hard aan om leerlingen te stimuleren, te ondersteunen en uit te dagen. Dat doen ze door te werken aan de kwaliteit van het onderwijs, door onderwijs op maat te bieden, gelijke kansen te bevorderen en oog te hebben voor het mentale welzijn van leerlingen. En niet alleen met vakinhoudelijke kennis, maar ook in de persoonlijke en sociale ontwikkeling.

De cijfers achter leerlingen en scholen

Het voortgezet onderwijs telde in het schooljaar 2022-2023 bijna 940.000 leerlingen, bijna 7.000 leerlingen meer dan in het jaar ervoor. Met name in het eerste leerjaar is er een flinke stijging: het aantal leerlingen is daar met 8.000 leerlingen gestegen. Deze stijging komt voornamelijk door de toename van het aantal nieuwkomerskinderen. Kijken we naar leerlingprognoses voor de komende tien jaar dan wordt de nodige flexibiliteit van scholen gevraagd.





Aantallen per niveau

Circa 40 procent van de bijna 940.000 leerlingen zit in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs. 3 procent van de leerlingen volgt praktijkonderwijs. Sinds schooljaar 2021-2022 krijgen ook leerlingen in het praktijkonderwijs een landelijk erkend diploma.

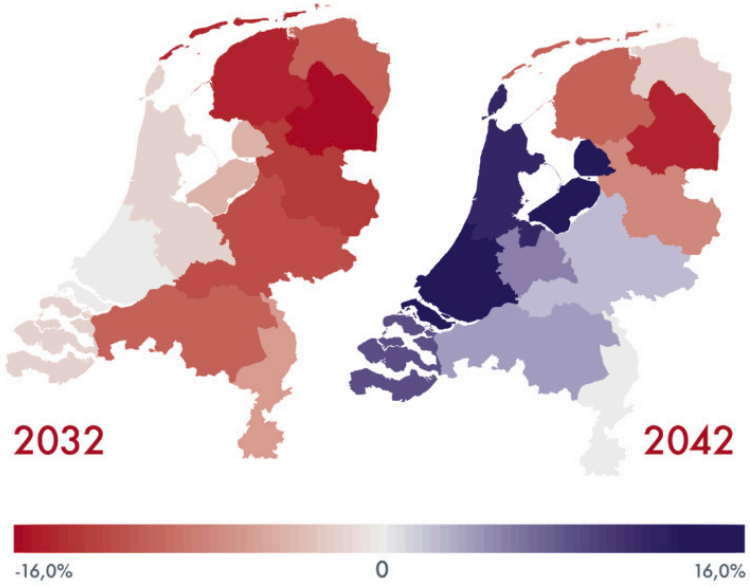
Leerlingprognoses wijzen op noodzaak tot flexibiliteit bij scholen

De verwachting is dat op grond van demografische ontwikkelingen het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs in de komende tien jaar zal dalen, zie onderstaande grafiek. Daarna zal het aantal weer stijgen.

Dit vraagt de nodige flexibiliteit van scholen en aanpassingsvermogen op zaken die lang van tevoren gepland moeten worden, zoals huisvesting en personeelsbeleid.

Prognoses per provincie verschillend

Per provincie zijn de prognoses ook nog eens sterk verschillend: in Drenthe, Friesland, Groningen, Overijssel en Limburg zet de daling na 2032 door, terwijl in de andere provincies en met name in de Randstad het aantal leerlingen weer zal toenemen in de daarop volgende jaren.



Leerlingprognoses naar provincie (groei of daling in % t.o.v. 2022). Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Impuls nodig voor basisvaardigheden

Scholen bereiden leerlingen zo goed mogelijk geletterd en gecijferd voor op hun deelname aan het vervolgonderwijs en de samenleving. Maar het huidige beeld is dat de basisvaardigheden bij leerlingen afnemen, zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs. Investeren in goed taal- en rekenonderwijs is noodzakelijk om het tij te keren. Hiervoor is ondersteuning aan scholen beschikbaar in de vorm van de subsidie basisvaardigheden en de NPO-gelden. De VO-raad pleit voor een duurzame aanpak en structurele financiering.

De invloed van de coronacrisis op de vaardigheden van vo-leerlingen

Met de uitbraak van de coronapandemie en de daaropvolgende scholensluitingen zien we een wisselende ontwikkeling in de vaardigheden van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Deze vaardigheden omvatten zowel de Nederlandse als de Engelse taalvaardigheid en woordenschat, als de vaardigheid Rekenen-Wiskunde: basisvaardigheden die leerlingen nodig hebben om volwaardig deel te kunnen nemen aan de samenleving.

Een analyse van de gemiddelde vaardigheidsscores toont het volgende aan:

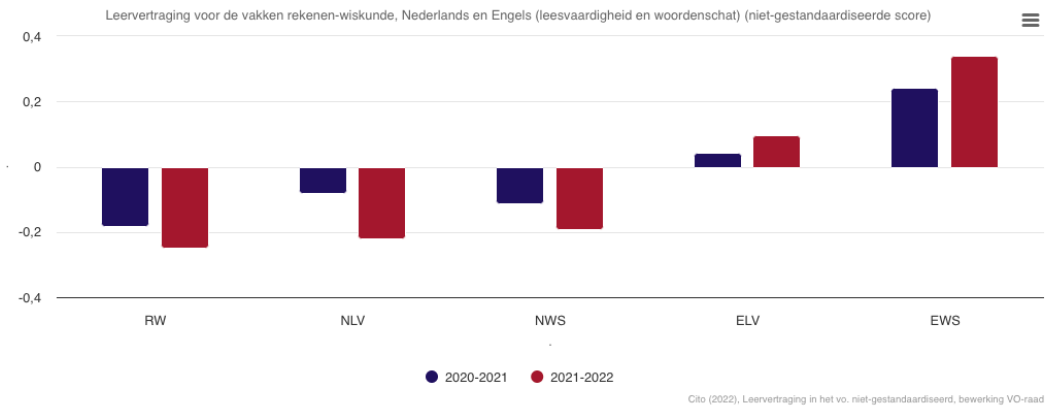
Toegenomen leervertraging voor Nederlands leesvaardigheid en Nederlands woordenschat: Leerlingen hebben niet dezelfde voortgang geboekt in deze vaardigheden als vóór de pandemie.

Toegenomen leerversnelling voor Engelse leesvaardigheid en Engelse woordenschat: Leerlingen vertoonden een versnelde vooruitgang in deze vakgebieden.

Sterke leervertraging voor Rekenen-Wiskunde: De resultaten in Rekenen-Wiskunde ondervonden een aanzienlijke vertraging.

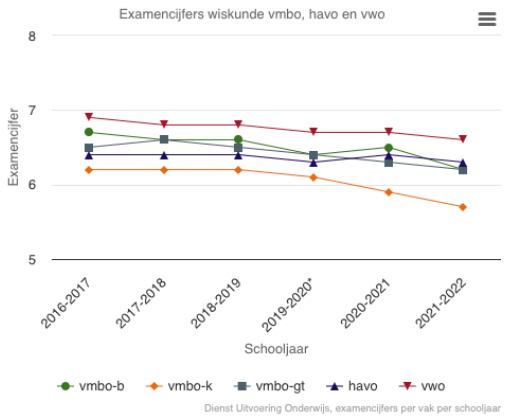
De vertraging of versnelling in deze cohortanalyse is steeds vergeleken met het schooljaar 2019-2020. Deze analyse laat sterke dalingen zien in 2021-2022 voor Rekenen-Wiskunde aan het einde van leerjaar 2 en 3. Met name op het vmbo zijn deze vertragingen een jaar later nog niet ingelopen, terwijl bij havo en vwo iets vaker verbetering te zien is. In tegenstelling tot Nederlandse leesvaardigheid, zijn de gemiddelde scores voor Engelse leesvaardigheid voor sommige leerlingen zelfs verbeterd. Opvallend zijn de positieve uitschieters voor Engelse woordenschat, met name voor vwo in leerjaar 2 en vmbo-kb/bb in leerjaar 3.

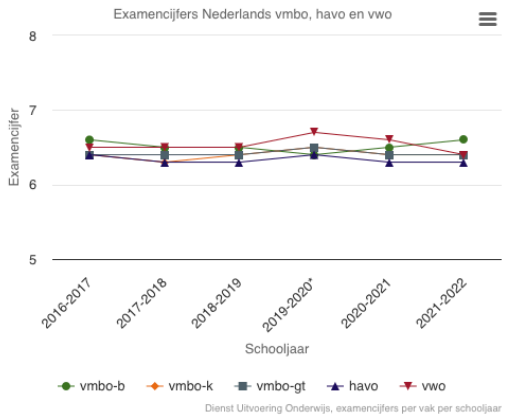
** Voor deze analyse heeft Cito de scores van toetsen aan het begin van de brugklas (T0) en aan het einde van het eerste (T1), tweede (T2) en derde (T3) leerjaar in schooljaar 2020-2021 en 2021-2022 vergeleken. In deze context verwijst leervertraging naar het feit dat leerlingen niet dezelfde vooruitgang in hun leerresultaten hebben geboekt als voor de pandemie (vergelijking schooljaren). Bovendien spreken we van een toegenomen leervertraging als de gemiddelde scores van het volgende cohort in het daaropvolgende jaar verder zijn afgenomen (vergelijking groepen). Omgekeerd is er sprake van een leerversnelling wanneer leerlingen vooruitgang boeken in hun leerresultaten, en deze versnelling neemt toe wanneer het volgende cohort nog betere resultaten behaalt.*



Daling examencijfers

Als we kijken naar de examencijfers voor deze vakken zien we achteruitgang bij het vak wiskunde. Tussen schooljaar 2016-2017 en 2021-2022 is het gemiddelde eindexamencijfer* gedaald. Havo is hierop een uitzondering, daar is het gemiddeld eindexamencijfer onveranderd ten opzichte van eerdere jaren. De cijfers voor Nederlands zijn gemiddeld gelijk gebleven in deze periode. Uit cijfers van DUO blijkt dat in 2022 Nederlands en wiskunde de vakken waren die het meest werden herkanst.

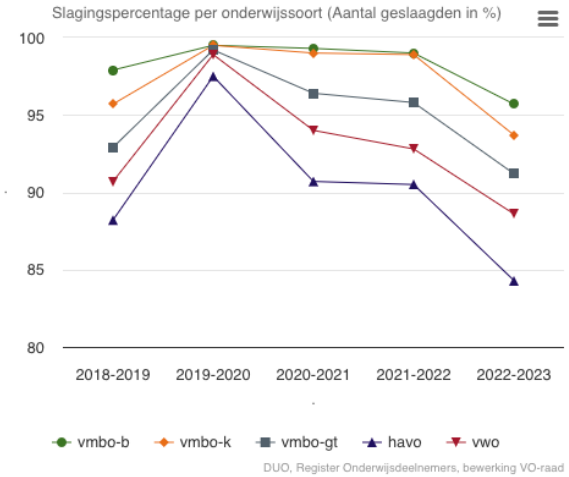


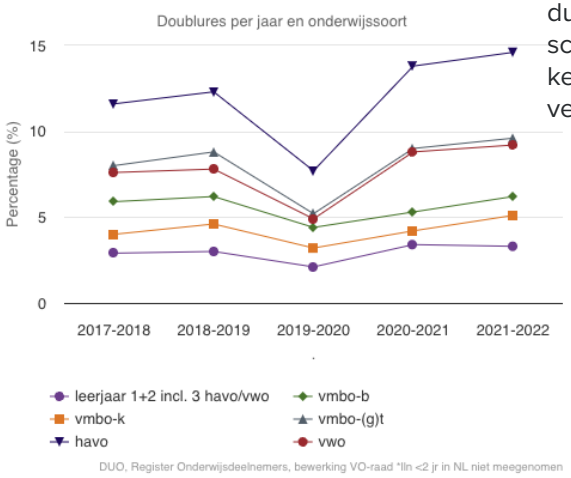


**In schooljaar 2019-2020 is – vanwege het ontbreken van een centraal examen door de coronapandemie – het schoolexamencijfer genomen. Dit is bij wiskunde en Nederlands gemiddeld lager dan het centraal examencijfer.*

Slagingspercentages

De slagingspercentages waren in schooljaar 2021-2022 boven het niveau van vóór de coronapandemie, mogelijk door extra herkansingen en de duimregeling. Wiskunde was onder vmbo-leerlingen het meest gekozen vak om niet mee te laten tellen voor het eindexamenresultaat (DUO, 2022). De effecten van de coronapandemie hebben voor alle leerlingen een impact die hun hele schoolloopbaan kan duren.





Doubleren in het vo

Er waren tijdens de coronapandemie minder leerlingen die bleven zitten dan in eerdere jaren, maar in de jaren daarna juist meer. Daarvoor zijn mogelijke verklaringen:

Er is sprake van een inhaaleffect, waarbij leerlingen die eerst met het voordeel van de twijfel overgingen, later alsnog bleven zitten

Leerlingen hebben leervertraging opgelopen tijdens corona die later pas zichtbaar wordt

Een verminderd welbevinden bij leerlingen

Scholen hebben – onder andere met de NPO-gelden – de afgelopen jaren flink ingezet op het inhalen van de achterstanden door extra begeleiding aan te bieden en lesprogramma's aan te passen aan de behoeften van de leerlingen. Ook voor het verhogen van het welbevinden van leerlingen zijn maatregelen genomen.

Structurele financiering nodig voor duurzame aanpak basisvaardigheden

De overheid heeft een subsidieregeling opgezet om de basisvaardigheden te verbeteren, als onderdeel van het Masterplan Basisvaardigheden. Scholen kunnen vanaf 2022 subsidie aanvragen om een kwaliteitsimpuls te geven aan de vaardigheden van leerlingen op het gebied van taal, rekenen/wiskunde, en burgerschap of digitale geletterdheid.

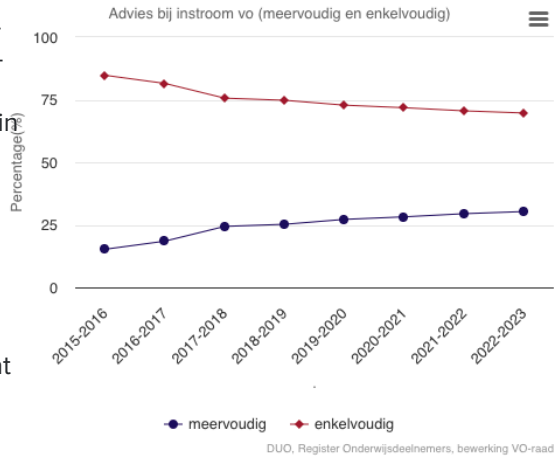
De VO-raad meent dat verbetering van de basisvaardigheden een integrale en duurzame aanpak vergt. We pleiten dan ook voor structurele financiering voor álle scholen in plaats van incidenteel voor een deel van de scholen. Alleen met de zekerheid van structurele financiële impulsen kunnen scholen hun aanpak rondom het versterken van de basisvaardigheden duurzaam vormgeven.

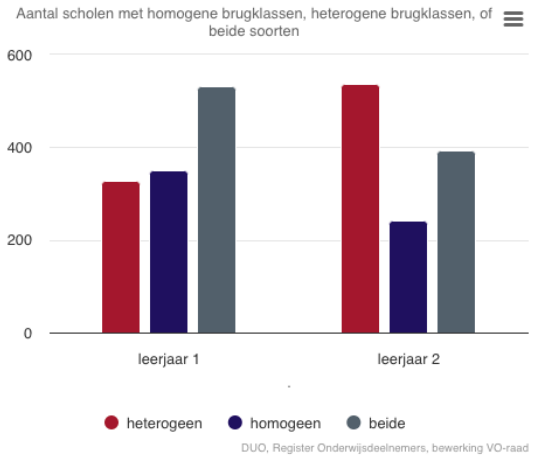
Breed aanbod voor meer kansen

Jongeren verdienen eerlijke kansen om zich te ontwikkelen. Brede scholengemeenschappen geven leerlingen de ruimte om van onderwijsroute te wisselen, om leerlingen met verschillende achtergronden te ontmoeten, samen te werken en hun eigen talenten en interesses te onderzoeken. De school wordt daarmee een samenleving in het klein, een mini–samenleving.

Kansen vergroten door meervoudige adviezen en later selecteren

Meervoudige adviezen, heterogene brugklassen en brede schoolgemeenschappen dragen eraan bij dat leerlingen langer de kans krijgen om te ontdekken welke onderwijssoort het beste bij hen past. Op een later moment selecteren vermindert de kansenongelijkheid. Brede scholengemeenschappen gaan segregatie tegen doordat leerlingen met diverse onderwijssoorten en achtergronden met elkaar in aanraking blijven komen.





Meervoudige adviezen

Leerlingen kunnen van de basisschool een enkelvoudig of meervoudig advies krijgen voor het voortgezet onderwijs. Een meervoudig advies is bijvoorbeeld vmbo-b/vmbo-k of havo/vwo. Leerlingen kunnen worden geplaatst in een heterogene brugklas (ook wel gemengde of brede brugklas) en krijgen zo langer de kans om te ontdekken welke onderwijssoort het best bij hen past.

Bijna één derde van de nieuwe vo-scholieren had in schooljaar 2022-2023 een meervoudig schooladvies. Het percentage meervoudige adviezen is de afgelopen jaren toegenomen.

Jaarlijks krijgen ruim 4.500 leerlingen een schooladvies voor het praktijkonderwijs (PrO). De leerlingen in het praktijkonderwijs worden opgeleid voor de arbeidsmarkt of voor een vervolgopleiding. Leerlingen met een meervoudig toetsadvies waar PrO onderdeel van is, gaan soms ook naar het vmbo, en besluiten later dat praktijkonderwijs meer geschikt is. Volgens de Sectorraad Praktijkonderwijs kan dit nadelig zijn voor het welbevinden van de leerling. Kansrijk adviseren, in dit geval ruimte geven voor het doorstroomadvies, werkt daarmee niet voor alle leerlingen.

Heterogene brugklas: Bij elkaar in de klas

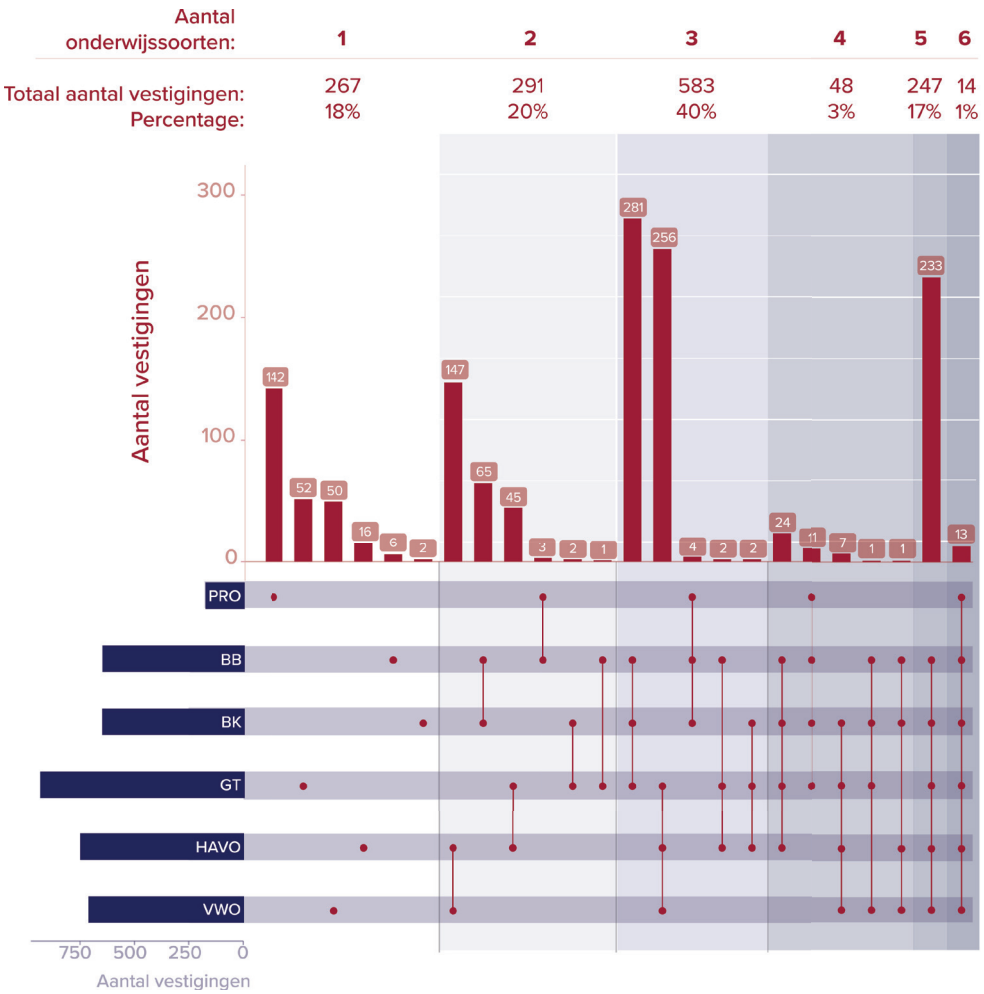
Wanneer leerlingen in een (brug)klas met uiteenlopende onderwijssoorten zitten, krijgen zij meer mogelijkheden en langer de tijd om te kijken welke onderwijssoort het beste past. In het eerste leerjaar zit 40% van de leerlingen in een heterogene brugklas waarbij twee of meer onderwijssoorten bij elkaar in de klas zitten. In het tweede leerjaar is dat nog 21%. In het derde leerjaar (alleen havo/vwo) slechts 3%. Deze percentages bleven gelijk in de afgelopen vijf jaar.

Het aandeel locaties dat een of meerdere heterogene brugklassen aanbiedt, blijft de afgelopen jaren min of meer gelijk. Waar in 2017 73% van de vestigingen in leerjaar 1 een heterogene brugklas had, is dat in 2022 niet veranderd. In leerjaar 2 steeg dat licht van 52% in 2017 naar 53% in 2022.

Brede scholengemeenschappen: Bij elkaar op school

Wanneer scholen meerdere onderwijssoorten onder één dak hebben, is het gemakkelijker voor leerlingen om, als dat nodig is, te wisselen naar een passender onderwijssoort of te stapelen zonder dat ze naar een andere school of locatie moeten. Ook wordt het eenvoudiger om vakken te volgen binnen verschillende onderwijssoorten of naast theoretische ook praktische vakken te volgen.

Doordat leerlingen van alle onderwijssoorten bij elkaar op school zitten, ontmoeten zij elkaar en kunnen zelfs samen vakken volgen. Daardoor wordt de school een samenleving in het klein.



Grafiek: totaal aantal vestigingen per onderwijssoort, uitgesplitst naar aantal onderwijssoorten dat bij elkaar in een brede scholengemeenschap 'onder één dak' zit (waarbij 1=categoraal en 6=alle onderwijssoorten bij elkaar).

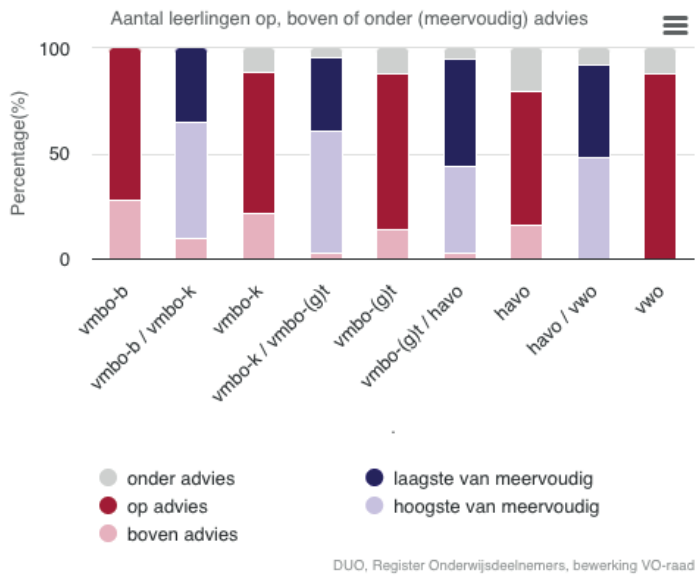
Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs, Register Onderwijsdeelnemers, bewerking VO-raad

De VO-raad is met zijn leden en met het ministerie van OCW in gesprek om een breed aanbod binnen scholen verder te stimuleren. Het is belangrijk dat leerlingen naar een school met een breed onderwijsaanbod kunnen gaan. In de cijfers is te zien dat 18% van de vestigingen alle onderwijssoorten van (minimaal) vmbo-bb tot en met vwo biedt. 39% van de vestigingen is categoraal of biedt maximaal twee niveaus aan.

Eén op de vijf leerlingen volgt in leerjaar 3 van het vo onderwijs in een andere onderwijssoort dan het gegeven schooladvies. Dit onderstreept het belang van voldoende mogelijkheden om van onderwijssoort te wisselen, het liefst binnen de eigen school.

Impact doorstroomtoets op vo-scholen

Vanaf schooljaar 2023–2024 worden schooladviezen in principe 'naar boven' bijgesteld indien de score op de doorstroomtoets hoger is dan het gegeven schooladvies. Naar verwachting heeft dit straks invloed op het aantal leerlingen per onderwijssoort in het voortgezet onderwijs vanaf het schooljaar daarop. Hoe zich dit ontwikkelt, hangt onder andere af van hoeveel adviezen er daadwerkelijk bijgesteld worden, hoe de verschuiving naar een hoger advies verdeeld is over de onderwijssoorten en in hoeverre dit ook de definitieve schoolkeuze van de leerling beïnvloedt. Ook zal er in de onderbouw mogelijk meer gewisseld worden van onderwijssoort. Ook hierom is het belangrijk om in te zetten op heterogene brugklassen en voldoende wisselmogelijkheden.



Meer maatwerk voor leerlingen

Elk leerling heeft zijn of haar eigen interesses, talenten en leerstijlen. Dat betekent dat de behoeften van leerlingen behoorlijk uiteen kunnen lopen. Door maatwerk te bieden, kunnen scholen recht doen aan de verschillen tussen leerlingen, leerlingen extra uitdagen en ze de kans geven om zich optimaal te ontwikkelen. Maatwerk kan liggen op verschillende vlakken; van het volgen van vakken op verschillende niveaus tot het erkennen van vrijwilligerswerk via een plusdocument. Om goed maatwerk te kunnen bieden, is (verdere) flexibilisering van het onderwijssysteem nodig.

Onderwijs op maat

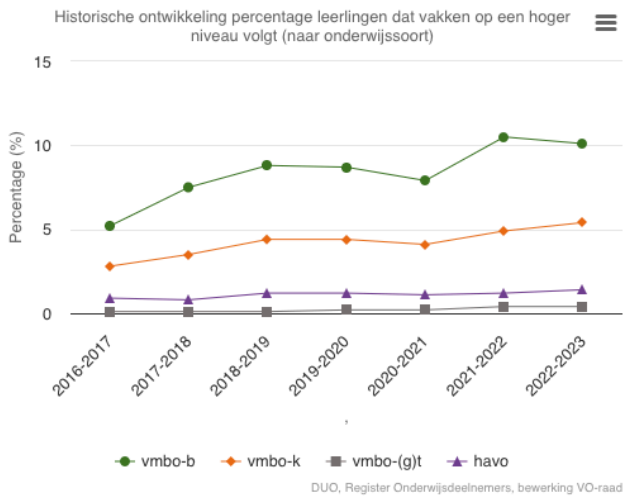
Leerlingen hebben steeds meer mogelijkheden voor onderwijs op maat of voor een persoonlijke leerroute. Zij hebben zo meer inspraak op hun eigen schoolloopbaan, kunnen vakken volgen die beter aansluiten bij hun interesse en talenten en kunnen in hun eigen tempo leren. Dit heeft een positieve invloed op hun motivatie en welbevinden. Voorbeelden van maatwerk zijn het versneld volgen van vakken, vakken dichter bij de praktijk brengen of vakken in een andere onderwijssoort volgen.

Op weg naar het maatwerkdiploma

Door het kunnen volgen van vakken in verschillende onderwijssoorten krijgen leerlingen de ruimte die ze nodig hebben bij het ontdekken en ontplooien van hun talenten. Het aantal leerlingen dat vakken in een andere onderwijssoort volgt neemt toe, vooral in het vmbo. Sluit een leerling één of meerdere vakken op een andere onderwijsrichting af, dan staat op het diploma vermeld: ‘met vak(ken) op een hoger niveau’. Om welke specifieke vakken het gaat, is terug te vinden op de cijferlijst.

Om nog beter maatwerk te kunnen bieden, is (verdere) flexibilisering van het onderwijssysteem nodig, met inachtneming van de verschillen in duur van de opleiding. De VO-raad pleit in dit kader onder meer voor een maatwerkdiploma. De VO-raad biedt een overzicht voor scholen met mogelijkheden binnen de huidige wet- en regelgeving.

Scholen kunnen aanvullend op het diploma hun leerlingen een plusdocument meegeven waarin naast het diploma en de cijferlijst ook deelname aan (talent)programma’s, stages, vrijwilligerswerk en/of specifieke vaardigheden van de leerling op het gebied van loopbaan, burgerschap, ondernemerschap, creativiteit of sport worden beschreven. Hiervoor biedt de VO-raad de handreiking Plusdocument.



Zorgen over welbevinden jongeren

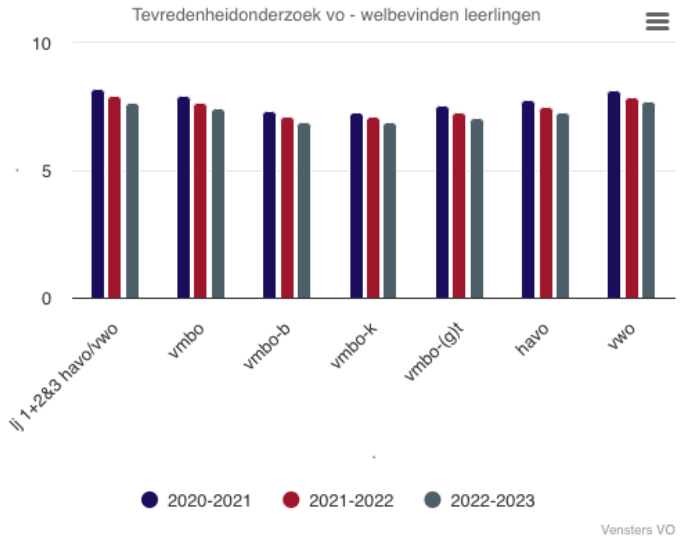
Veel jongeren ervaren mentale problemen zoals somberheid, angst, motivatie- en/of concentratieproblemen. Dit zien we ook terug in de cijfers; het welbevinden van jongeren is flink gedaald de afgelopen jaren. Het onderstreept de noodzaak van aandacht voor mentale gezondheid en veerkracht. De school kan hierin veel betekenen voor leerlingen. De VO-raad meent dat structurele financiering voor scholen nodig is om het welbevinden van leerlingen te kunnen blijven bevorderen.

Aanzienlijke daling in welbevinden

Om te kunnen leren, moeten leerlingen zich veilig voelen en goed in hun vel zitten. Andersom geldt ook: goed onderwijs bevordert het welbevinden van leerlingen.

De coronapandemie heeft aanzienlijke gevolgen gehad voor de mentale gezondheid van jongeren in Nederland. Cijfers laten zien dat het algemene welbevinden tussen 2017 en 2021 aanzienlijk is gedaald. In 2017 gaven meisjes een gemiddelde ‘levenstevredenheidsscore’ van 7.3, terwijl deze in 2021 was gedaald tot 6.7. Voor jongens daalde de score van 7.9 in 2017 naar 7.5 in 2021. Dit blijkt uit het HBSC-onderzoek van het Trimbos-instituut. Met de pandemie is het percentage jongeren dat druk ervaart door schoolwerk volgens dit onderzoek bijna verdrievoudigd, van 16% in 2001 tot 45% in 2021. Deze druk wordt vooral door meisjes gevoeld, waarbij in 2021 maar liefst 54% van hen aangaf last te hebben van schoolwerkgerelateerde druk, terwijl dit percentage voor jongens op 36% lag.

Ook uit het Tevredenheidsonderzoek VO blijkt dat het welbevinden, specifiek op school, is gedaald. Waar leerlingen hun welbevinden op school in 2020-2021 nog gemiddeld een 7,8 gaven, is dit in 2022-2023 volgens de Monitor Sociale Veiligheid VO een 7,4. Volgens de monitor is het welbevinden voor elke onderwijssoort in de periode tussen schooljaar 2020-2021 en schooljaar 2022-2023 met circa een half punt gedaald. De gemiddelde score op welbevinden op school verschilt sterk per onderwijssoort.



In het Tevredenheidsonderzoek VO meet de VO-raad het welbevinden van leerlingen op school. Dit gaat over vragen als:

Ben je tevreden over de sfeer op je school?
Vind je het leuk om met andere leerlingen van je school om te gaan?
Heb je het naar je zin op school?
Voel je je veilig op school?

Nadelige invloed op executieve functies

Op basis van gesprekken met schoolleiders en docenten stelt de VO-raad vast dat de coronacrisis ook de motivatie en de executieve functies van leerlingen nadelig heeft beïnvloed. Schoolleiders en docenten zien bijvoorbeeld dat het concentratievermogen en de planningsvaardigheden van leerlingen achteruit zijn gegaan.

Zichtbaar effect van interventies op welbevinden

Scholen vervullen een grote rol in de persoonlijke en sociale ontwikkeling en hebben veel invloed op het welbevinden van leerlingen. Vrijwel alle (95%) vo-scholen zetten in 2022-2023 NPO-gelden in voor interventies om het welbevinden van leerlingen te bevorderen. Schoolleiders merken dat de acties effect hebben op het welbevinden van hun leerlingen en besteden meer aandacht aan het pedagogisch klimaat tijdens de les en aan de executieve vaardigheden van leerlingen.

In mei 2023 heeft UNICEF een opiniepeiling uitgevoerd onder jongeren van 10-18 jaar. Daaruit blijkt dat de helft van de jongeren in Nederland aangeeft dat er geen aandacht is voor mentale gezondheid op school, of dat ze niet weten of school daar aandacht aan besteedt, terwijl bijna alle jongeren zeggen daar wel behoefte aan te hebben. Een mogelijke verklaring is dat de ervaren aandacht van leerlingen minder is dan wat de school daadwerkelijk doet.

Scholen doen vaak al meer aan welbevinden dan dat er is vastgelegd in beleid. We weten dat investeren in welbevinden vanuit een integrale en duurzame aanpak beter werkt dan de inzet van losse elementen (zoals een enkele interventie). De komende jaren zal een inzet op welbevinden nodig blijven. Vanuit de VO-raad ondersteunen we scholen hierbij. Dit doen we onder andere via het programma Gezonde School, maar ook via de Coalitie Welbevinden, een samenwerkingsverband tussen het Nederlands Jeugdinstituut, het Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, Pharos, het Trimbos-instituut, NIP Schoolpsychologen en Gezonde School.

Impuls nodig voor nieuwkomersonderwijs

Het is steeds moeilijker voor Internationale Schakelklassen om (goed) onderwijs voor alle nieuwkomersleerlingen te organiseren. Onder meer door een sterke groei in leerlingenaantal en het grote tekort aan personeel. Daar bovenop krijgen scholen lang niet altijd voldoende middelen om onderwijs en de ondersteuning te bieden die nodig is. Het is daarom essentieel dat problemen in de bekostiging worden opgelost.

Groei nieuwkomersleerlingen

Leerlingen die minder dan twee jaar in Nederland verblijven en die een niet-Nederlandse nationaliteit hebben, noemen we nieuwkomersleerlingen. Dit zijn kinderen van bijvoorbeeld asielzoekers, statushouders of expats. Wanneer nieuwkomersleerlingen in de middelbare schoolleeftijd naar Nederland komen, gaan zij vaak eerst naar een Internationale Schakelklas (ISK). Hier is de specifieke expertise aanwezig om deze leerlingen op de juiste wijze te begeleiden. Na gemiddeld twee jaar stromen zij in de meeste gevallen door naar het regulier voortgezet onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs (mbo).

Er is een duidelijke groei te zien in het aantal nieuwkomersleerlingen tussen 2022 en 2023. We zien een verdubbeling van circa tienduizend naar twintigduizend leerlingen die maximaal twee jaar in Nederland zijn. Deze cijfers zijn echter een onderschatting van de totale groei. Leerlingen kunnen namelijk buiten de telling vallen, bijvoorbeeld als zij halverwege het schooljaar instromen, of als er (tijdelijk, of door verhuizingen) geen vaste woon- of opvanglocatie met toegang tot onderwijs is voor de leerling. Uit een reeks peilingen van LOWAN blijkt (ook) dat er een groei is van het aantal ISK-leerlingen, waarbij een aanzienlijk percentage uit Oekraïne komt.

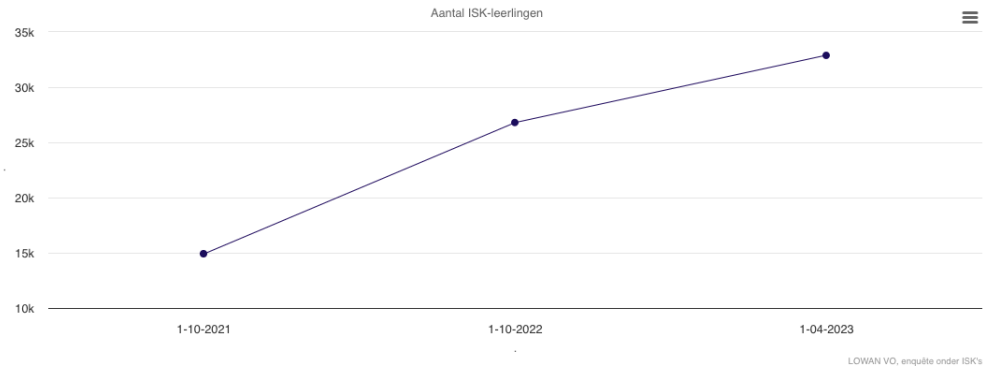
De grafiek laat zien hoe het aantal ISK-leerlingen is gegroeid. Binnen deze aantallen tellen ISK's 6.200 (2022) en 7.200 (2023) leerlingen uit Oekraïne.

Problemen door groei, ongeschikte huisvesting en personeelstekort

De grootste knelpunten bij ISK's zijn personeelstekort (vier van de vijf ISK's heeft hiermee te maken), onvoldoende of ongeschikte huisvesting en een onverwacht grote groei van het aantal leerlingen.

Het lukt hierdoor niet altijd meer om kinderen meteen een plek te geven, er ontstaan wachtlijsten en leerlingen kunnen niet naar school. Uit de eerdere genoemde enquêtes van LOWAN blijkt dat zestig procent van de ISK's een wachtlijst hanteert, met in totaal ruim 2.800 leerlingen. In toenemende mate zijn ISK's noodgedwongen een leerlingenstop af te kondigen waarbij leerlingen zelfs niet meer op een wachtlijst kunnen komen (LOWAN).

Om wachtlijsten van nieuwkomerskinderen zo veel mogelijk tegen te gaan, kunnen er – onder voorwaarden – sinds oktober 2023 tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen (TNV) worden ingericht voor kinderen die anders thuiszitten. Op deze voorzieningen mag worden afgeweken van het aanbod op een reguliere (nieuwkomers)school. Dit is wel nadrukkelijk een noodoplossing.



Kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers

Door de hoge instroom van nieuwkomersleerlingen staat de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers onder druk. In 2023 gaf de helft van de ISK's aan geen volledig programma te kunnen bieden voor een deel van hun leerlingen. Zo ontvingen in totaal zo'n 8.600 nieuwkomersleerlingen minder lesuren.

Uit onderzoek blijkt dat nieuwkomers pas na gemiddeld zes jaar voldoende op taalniveau zijn om op hun cognitieve niveau mee te komen. Omdat leerlingen meestal al na twee jaar doorstromen vanuit de ISK, hebben ze vaak nog extra ondersteuning nodig. Leerlingen stromen daarom vaak door naar een niveau dat cognitief niet bij ze past.

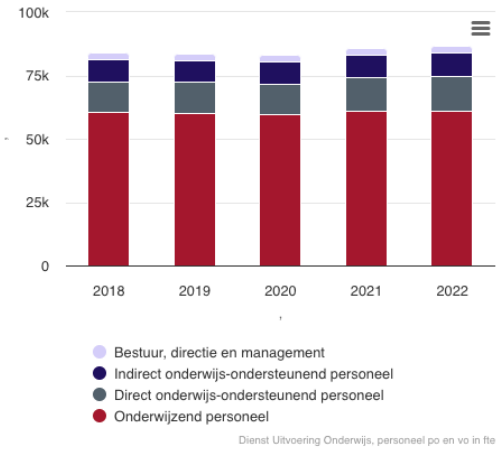
Knelpunten in bekostiging oplossen essentieel

Scholen krijgen lang niet altijd voldoende financiering om alle nieuwkomerskinderen het onderwijs en de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben. De financiering zou langer dan twee jaar moeten gelden en pas moeten ingaan op de eerste schooldag, in plaats van op de dag van aankomst in Nederland.

De VO-raad vindt het essentieel dat de langdurige knelpunten rondom de bekostiging worden opgelost. Bovendien zou de bekostiging volgens de VO-raad moeten plaatsvinden vanaf de eerste schooldag.

Wie werken er in het voortgezet onderwijs?

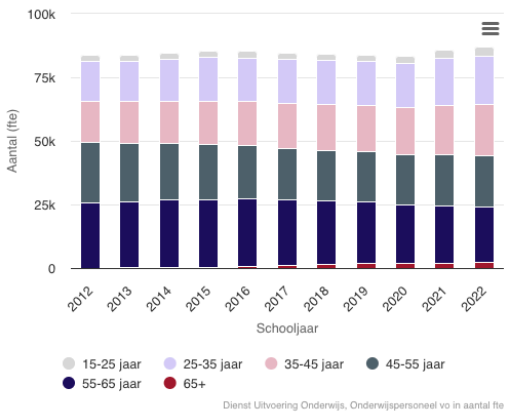
We zijn trots op het talent, de expertise en ervaring van het personeel in onze sector. In het voortgezet onderwijs werken bijna 111.000 mensen (ruim 87.000 fte). Meer dan 70% van het personeel in de school is leraar. Het totaal aantal fte is ten opzichte van vijf jaar geleden met ruim 3% gestegen. Dit is vooral onderwijsondersteunend personeel (+12%): zowel direct (onderwijsassistenten en intern begeleiders) als indirect. Het aantal fte bij directie en management is in die periode met 6% afgenomen. Het aantal leraren bleef ongeveer gelijk.

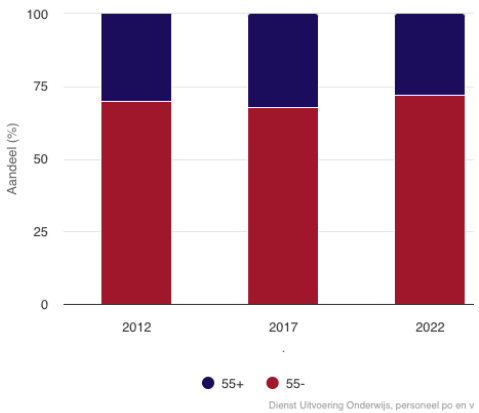


Wie de leraar?

De 77.000 leraren in het voortgezet onderwijs vervullen samen 61.000 fte.

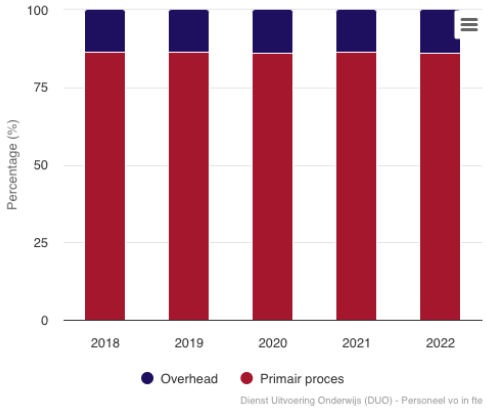
Ruim een kwart van de leraren (28% gemeten in fte) is 55 jaar of ouder. Dat is minder dan in 2012 en in 2017. De gemiddelde leeftijd van de leraar is gedaald van 44,6 in 2011 naar 43,1 jaar in 2022.





Primair proces versus overhead

We zien het aandeel onderwijzend personeel in vijf jaar licht afnemen, terwijl het aandeel direct onderwijsondersteunend personeel iets stijgt. Onderwijsprofessionals in deze categorieën (uitgedrukt in fte) vallen onder het primair proces. Professionals binnen bestuur, directie, management en indirect onderwijsondersteunend personeel beschouwen we als personele overhead. In de afgelopen vijf jaar is de verhouding tussen primair proces en overhead constant gebleven.



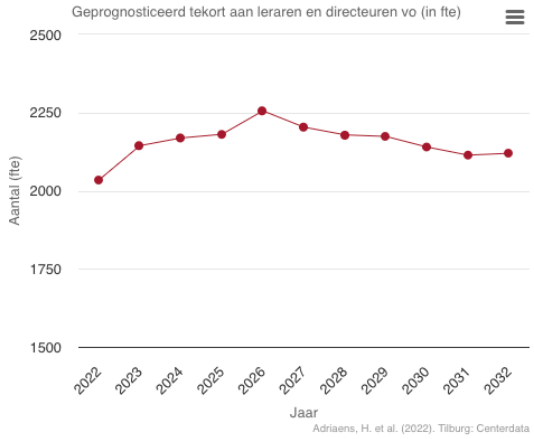
Onderwijs onder druk door personeelstekorten

Het personeelstekort in het voortgezet onderwijs neemt toe, met name onder schoolleiders. Daarbij is het verschil tussen tekortvakken en niet-tekortvakken aanzienlijk. Leerlingen zullen bij bepaalde vakken de gevolgen van het tekort ondervinden door bijvoorbeeld lesuitval of doordat ze les krijgen van onbevoegde docenten. Er is meer ruimte en flexibiliteit nodig in het stelsel van bevoegdheden en opleidingen om tekorten te kunnen ondervangen.

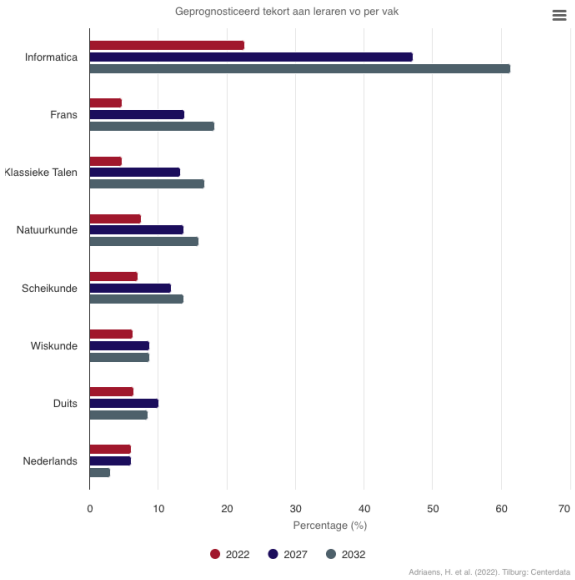
Meer uitstroom dan instroom docenten

Binnen het voortgezet onderwijs zien we de personeelstekorten oplopen, met name onder leraren en voor bepaalde vakken. De verwachting is dat het voortgezet onderwijs in 2032 ruim tweeduizend fte aan leraren en schoolleiders tekortkomt. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat oudere leraren in de komende jaren met pensioen gaan. De verwachting is dat de aanwas van nieuwe leraren die uitstroom niet volledig kan compenseren (ten opzichte van 2022).

De meest recente prognoses (december 2022) gaan uit van een tekort van 2.200 fte in 2027. In 2032 bedraagt het tekort bij ongewijzigd beleid ruim 2.100 fte*. Uit een actuele uitvraag onder scholen in drie grote gemeenten bleek het gemeten tekort 7% (Amsterdam en Rotterdam) en 5% (Den Haag) van de werkgelegenheid. Volgens deze manier van meten is circa twee derde van deze tekorten ‘verborgen’. Het betreft dan een situatie waarin tekorten intern of extern worden opgevuld zonder dat daar een vacature voor verschijnt.



**Deze cijfers zijn gebaseerd op de verwachte uitstroom en mogelijke instroom van leraren bij gelijkblijvende omstandigheden. De schatting is mogelijk aan de lage kant, doordat bijvoorbeeld lesuitval of grotere klassen als gevolg van het lerarentekort hierin niet zijn meegenomen. Vanaf het najaar van 2023 kunnen we, net als in het primair onderwijs, een actueel beeld van het gemeten lerarentekort op scholen weergeven. Dit gemeten tekort speelt beter in op de praktijk en bevat onder andere een uitsplitsing naar tekorten per onderwijsarbeidsmarktregio, tussen verschillende schooltypen, en inzicht in openstaande en verborgen vacatures.*



Ongelijke verdeling tekorten

Personeelstekorten zijn ongelijk verdeeld over de schoolvakken. Bovendien neemt het tekort extra toe bij vakken waarvoor al te weinig leraren zijn. Het tekort is het grootst bij de vakken informatica, natuurkunde en scheikunde.

Trend naar minder onbevoegd gegeven lessen

Om tekorten op te vangen, wordt soms lesgegeven door leraren met een bevoegdheid voor een ander vak of andere graad, leraren in opleiding of leraren in het bezit van een pabo-diploma. In het vmbo wordt vaker onbevoegd lesgegeven dan op de andere onderwijssoorten: circa 6% tegenover 2% op havo en 1,5% op het vwo.

Voor de nieuwe beroepsgerichte vakken in het vmbo, met name in de categorieën zorg & welzijn en techniek, geven deze cijfers een enigszins vertekend beeld. Er bestaan niet altijd opleidingen (en daarmee: bevoegdheden) voor deze nieuwe vakken en daarnaast vindt de omscholing van leraren in het kader van de nieuwe beroepsgerichte vakken nog plaats. Een aanzienlijk deel van de beroepsgerichte docenten te chniek zal deze omscholing niet meer volgen omdat zij bijna pensioengerechtigd zijn.

De VO-raad wil dat alle lessen in het vo worden gegeven door bevoegde en bekwame leraren. Dat is immers een belangrijke voorwaarde voor goed onderwijs. De complexe en knellende regels van het huidige bevoegdhedenstelsel staan het aanstellen van bekwame docenten echter in de weg. Meer ruimte en flexibiliteit in het stelsel van bevoegdheden en opleidingen is nodig, bijvoorbeeld door met een co-teacher te werken voor leervragen, klassenmanagement, of in het kader van passend onderwijs.

Uit de Integrale Personeelstelling Onderwijs (IPTO) blijkt het volgende:

- Van de lesuren waarvoor een bevoegdheid kan worden vastgesteld, wordt bijna negen op de tien lessen daadwerkelijk bevoegd gegeven.
- Bijna één tiende van de lessen wordt benoembaar gegeven. De professionals hier zijn veelal in opleiding, of geven bijvoorbeeld eerstegraads les met een tweedegraads bevoegdheid. Onder voorwaarden mag dit overigens 1 jaar en komt slechts in iets meer dan 1 procent van de gevallen voor.
- Minder dan 4 procent van de lessen wordt daadwerkelijk onbevoegd gegeven. Bijna de helft van de leraren die deze lessen geven, beschikt over een onderwijsbevoegdheid voor een ander vak. De rest zijn leraren in opleiding of in bezit van een pabo-diploma.
- Op het vwo worden het vaakst lessen bevoegd gegeven (ruim 9 op de 10) en op het vmbo het minst (8 op de 10).

Oplopend schoolleiderstekort

Naast een tekort aan leraren, is er ook sprake van een toenemend tekort aan schoolleiders in het voortgezet onderwijs. Een groot deel van de schoolleiders gaat binnenkort met pensioen. In een recente uitvraag in drie grote steden blijkt dat het schoolleiderstekort tussen de bijna 5 en 6 procent ligt. Om het oplopende tekort tegen te gaan, is het nodig om de aantrekkelijkheid van het vak van schoolleider te vergroten. In het najaar van 2023 voert onderzoeksbureau Centerdata een uitvraag uit onder scholen in het vo (en in het po) om actuele tekortpercentages onder leraren en schoolleiders te onderzoeken.

Aandacht voor doorwerking personeelsbeleid en versterking schoolleiderschap

Strategisch personeelsbeleid zorgt ervoor dat werknemers tot hun recht komen en zich (blijven) ontwikkelen en draagt zo bij aan de kwaliteit van het onderwijs. Leraren en schoolleiders zijn in het algemeen tevreden over het personeelsbeleid. Bij veel scholen is echter nog winst te behalen in doorwerking van het beleid naar de praktijk. Blijvende inzet van bestuurders en schoolleiders om het strategisch personeelsbeleid daadwerkelijk in de school te laten landen is noodzakelijk.

Staan voor aantrekkelijk werkgeverschap

We zijn trots op het talent, de expertise en ervaring van het personeel in het voortgezet onderwijs. Dit personeel willen we graag binnen het vo behouden. In de aanpak van het personeelstekort blijft het daarom belangrijk om de aantrekkelijkheid van werken in het onderwijs te vergroten.

Dat vraagt – samenhangend met elkaar – onder andere de volgende inspanningen:

Goed strategisch HRM
Met duidelijke loopbaanpaden en professionaliserings-mogelijkheden, maar ook bewuste keuzes in de school om de werkdruk te verlagen.

Andere manieren om het onderwijs in te richten
Zoals met meer ondersteunend personeel om de leraar heen en het verminderen van de onderwijstijd en het aantal lesuren zodat leraren meer ontwikkeltijd krijgen.

Meer flexibiliteit in de lerarenopleidingen en het bevoegdhedenstelsel
Zodat dit meer toekomstbestendig wordt en aantrekkelijker om voor een opleiding tot leraar te kiezen.

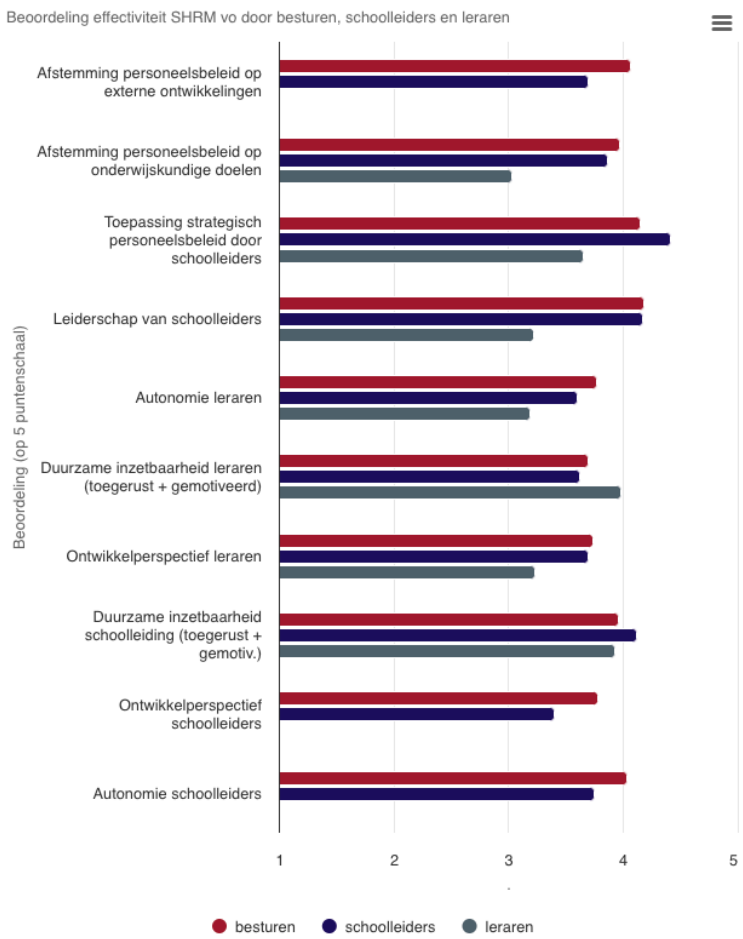
Goed begeleiden van startende leraren
Dit draagt bij aan het behoud van leraren en het voorkomen van (vroegtijdig) uitvallen.

Ruimte voor doorontwikkeling goed personeelsbeleid

In een schoolorganisatie is de kwaliteit van onderwijs en de professionele ontwikkeling van het personeel niet los van elkaar te zien. Dat komt samen in het strategisch personeelsbeleid dat binnen een school wordt gevoerd. Het niveau van dit beleid is ruim voldoende tot goed, blijkt uit het monitoronderzoek Strategisch personeelsbeleid in het VO, onder schoolbestuurders, schoolleiders en leraren. De doorontwikkeling en doorwerking van het beleid in de scholen stagneren echter.

Met name leraren, maar ook onderwijsondersteunende professionals, zijn ontevreden (maar geven nog altijd een voldoende) over hun ontwikkelperspectief, autonomie en over de afstemming van het personeelsbeleid op onderwijskundige doelen. Terwijl bestuurders en in mindere mate schoolleiders dat wel zien terugkomen. Ook zijn leraren niet altijd tevreden over het leiderschap van de schoolleiding.

Blijvende inzet van bestuurders en schoolleiders om het strategisch personeelsbeleid daadwerkelijk in de school te laten landen is essentieel.

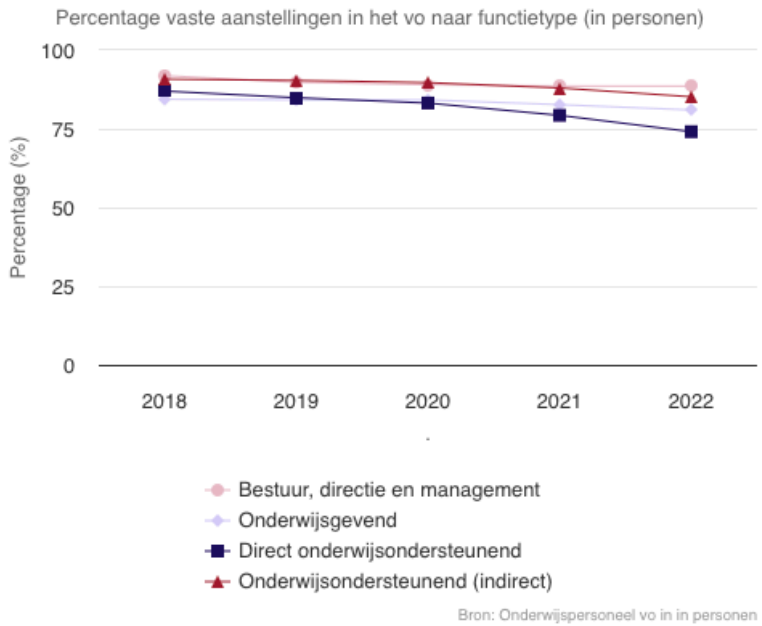


Binding via vaste contracten

Binnen het voortgezet onderwijs heeft ongeveer 8 op de 10 onderwijsprofessionals een vast contract. Dit percentage daalt de laatste jaren licht. Hier zijn twee belangrijke verklaringen voor:

- De afgelopen jaren hebben veel werknemers het onderwijs verlaten vanwege pensionering. Gepensioneerde werknemers worden vervangen door nieuwe werknemers. Deze nieuwe werknemers krijgen vaak een tijdelijke aanstelling van een jaar met uitzicht op een vast contract.
- Het tijdelijke karakter van veel door de overheid verstrekte financiering, zoals de NPO-gelden. Ook structurele financiering, bijvoorbeeld voor het Masterplan basisvaardigheden, wordt op tijdelijke basis aan scholen ter beschikking gesteld. Vaste aanstellingen bieden op basis van tijdelijke financiering is in de meeste gevallen vanuit bedrijfseconomisch perspectief onverantwoord.

Ten opzichte van het gemiddelde in Nederland (67%) doet het onderwijs het goed met betrekking tot vaste contracten en werkzekerheid. Het aantal zzp'ers in het voortgezet onderwijs is laag vergeleken met andere sectoren (in 2021 was dit slechts 3,9% voor het vo). Het aandeel zzp'ers op landelijk niveau is 12% (2022, CBS).



Samenwerken in de regio

De aanpak van personeelstekorten op de arbeidsmarkt en het realiseren van kansengelijkheid: twee belangrijke onderwerpen waarbij regionale inspanning en samenwerking van cruciaal belang is. Alleen via effectieve samenwerking tussen schoolbesturen, lerarenopleidingen en de beroepsgroep kan er daadwerkelijk vooruitgang worden geboekt. Daarom ondersteunt de VO-raad schoolbesturen bij de regionale samenwerkingsinitiatieven op het terrein van arbeidsmarkt, opleiden en professionaliseren.

Regionale samenwerking voor goed onderwijs

Het onderwijs staat voor diverse uitdagingen die vragen om samenwerking op regionaal niveau:

- De aanpak van het personeelstekort
- De omgang met daling in leerlingaantallen
- Het realiseren van passend onderwijs
- Kansengelijkheid

Het aanpakken van deze uitdagingen vereist gezamenlijke inspanningen en samenwerking tussen schoolbesturen, scholen, lerarenopleidingen, het vervolgonderwijs, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en overheden. De VO-raad behartigt de belangen van schoolbesturen en ondersteunt ze bij deze samenwerkingsinitiatieven in Onderwijsregio's, in samenwerking met OCW, de Realisatie Eenheid, PO-Raad, de beroepsgroep en andere onderwijspartners. Dit is afgesproken in het werkplan bij het Onderwijsakkoord (2022).

Ontwikkelingen op het gebied van zij-instroom, onderwijsinnovatie en aantrekkelijk werkgeverschap voor het werven en behouden van leraren en schoolleiders dragen juist via regionale samenwerking bij aan de aanpak van het leraren- en schoolleiderstekort en het vergroten van de aantrekkelijkheid van het onderwijs.

Voorbeeld regionale samenwerking

Een al langer bestaande vorm van regionale samenwerking is het programma Samen Opleiden & Professionaliseren. Dit programma zorgt voor een nauwe verbinding tussen opleiding en praktijk, waardoor het opleidingstraject aantrekkelijker wordt en de kwaliteit verbetert. Ook wordt gestreefd naar een doorlopende leerlijn voor beginnende leraren. Aan de start van het schooljaar 2023-2024 zijn er 62 partnerschappen vo, waaronder ook partnerschappen met po en mbo. De partnerschappen hebben de gezamenlijke ambitie om in 2030 alle studenten op te leiden in een opleidingsschool. Deze ambitie en de eerdere lessen uit trajecten als de RAP, vormen de basis voor de onderwijsregio's.

Vanaf juli 2023 staan 27 voorlopers van deze regio's klaar om aan de slag te gaan met samenwerken in een onderwijsregio. Er wordt toegewerkt naar een landelijk dekkend netwerk van onderwijsregio's in 2025. Het Platform Samen Opleiden en Professionaliseren ondersteunt de partnerschappen. Het platform is een initiatief van de PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, VH en UNL.

Lees meer over Onderwijsregio's via de themapagina van de VO-raad.

Versterking schoolleiderschap

Leidinggeven aan de realisatie van goed onderwijs is een gedeelde verantwoordelijkheid van team- en afdelingsleider tot eindverantwoordelijk directeur of rector. Goed onderwijs vraagt om goede en voldoende schoolleiders: nu, maar ook de komende jaren. Daarom is het van groot belang dat schoolleiders zich continu professioneel blijven ontwikkelen en dat het samenspel tussen bestuur en schoolleiders wordt versterkt.

Kans voor versterking schoolleiderschap

Schoolleiders spelen een cruciale rol in het creëren van optimale omstandigheden voor leraren en leerlingen. Ze dragen zorg voor kwalitatief goed onderwijs en voldoende gemotiveerd personeel. De dagelijkse praktijk vraagt van schoolleiders steeds meer aandacht voor onderwijskundig leiderschap en minder voor managementtaken. Hun werk is door de jaren heen complexer geworden. Daarom is het van groot belang dat schoolleiders zich continu professioneel blijven ontwikkelen en dat hun positie binnen de schoolorganisatie wordt versterkt. Hiermee kunnen we het leraren- en schoolleiderstekort aanpakken en de kwaliteit van het onderwijs blijven verbeteren.

In de Staat van de schoolleider 2023 staan aanbevelingen om het schoolleiderschap te versterken. Enkele belangrijke punten hieruit:

Investeer in de aanwas van nieuwe schoolleiders, bijvoorbeeld via kweekvijvertrajecten en het aantrekken van zij-instromers.

Bied schoolleiders aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden om hen te werven en te behouden, benut daarbij de ruimte die de cao biedt.

Pak de werkdruk aan en verhoog het werkplezier van schoolleiders, bijvoorbeeld door een goed werkverdelingsplan op te stellen.

Richt een programma in voor startende schoolleiders, dat is ingebed in het strategisch personeelsbeleid. Stimuleer regionale samenwerking op dit gebied.

Maak ruimte voor professionele ontwikkeling van schoolleiders, gericht op het inwerken en het leidinggeven aan onderwijsprofessionals.

Schoolleiders kunnen gebruikmaken van het aanbod van de VO-academie en Schoolleiders VO. Lees meer over de professionalisering van schoolleiders en schoolbestuurders in het hoofdstuk Schoolbesturen.

Tijd voor ontwikkeling en lesvoorbereiding

In het voortgezet onderwijs hebben ew aandacht voor het verminderen van onderwijstijd en lessen. We hebben aandacht voor goede randvoorwaarden en gunnen leraren meer tijd voor ontwikkeling en lesvoorbereiding. Zo maken we het beroep aantrekkelijker. Tegelijkertijd is het belangrijk om onderscheid te maken tussen onderwijstijd, contacttijd en lestijd, terwijl we de wettelijke normen en de behoeften van leerlingen in acht nemen.

Onderwijstijd, werkdruk en professionele ontwikkeling

Leraren in de onderbouw staan gemiddeld 720 uur per jaar voor de klas: dat is bijna 60 uur meer dan het Europees gemiddeld (659). Zij hebben lesgebonden activiteiten (het lesgeven zelf, lesvoorbereiding en nakijken) en niet-lesgebonden activiteiten (zoals bijscholing en administratieve taken).

Het is hierbij de vraag of het hoge aantal lesuren en de nadruk op kwantiteit nodig zijn. Verlaging van de omvang van de onderwijstijd is – onder goede randvoorwaarden met behoud van kwaliteit – mogelijk. Minder lesuren kunnen meer ontwikkel- en voorbereidingstijd voor leraren bieden, waardoor de lessen kwalitatief kunnen worden verbeterd en het beroep van leraar aantrekkelijker wordt.

De wettelijke kaders voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs zijn vastgesteld op de normatieve omvang van de vo-opleidingen: vwo 5700 uur, havo 4700 uur, vmbo 3700 uur. Het verminderen van de urennorm en het aantal lessen vraagt om het kritisch tegen het licht houden van het schooleigen curriculum en de lessentabel.

Docenten werken tegenwoordig niet meer hun hele leven op dezelfde school. Ook stromen sommigen pas later in na een loopbaan in een andere sector. Om leraren te blijven boeien, moeten zij de ruimte krijgen om zich te blijven ontwikkelen en ontplooien én tegelijk de werkdruk beheersbaar te houden. Met extra tijd voor lesvoorbereiding en gezamenlijke ontwikkeltijd wordt deze ruimte geboden.

Ontwikkeltijd is tijd waarin leraren structureel ruimte krijgen om zich te verbeteren, verbreden en te verdiepen. Dit doen zij zowel individueel als gezamenlijk, met als doel de kwaliteit van onderwijs te waarborgen en vorm te geven aan onderwijsvernieuwing en onderwijsontwikkeling.

Grafiek: netto onderwijstijd per schooljaar in uren (leraren vo). Europese vergelijking. Via: OECD (2022).

Oostenrijk	622,64
België	616,16296
Tsjechische Republiek	630,3
Denemarken	690
Estland	609
Finland	595,35
Frankrijk	720
Duitsland	640,65898
Griekenland	589,95
Hongarije	644,4
Ierland	699,73333
Italië	608,4
Letland	768
Litouwen	854,4
Luxemburg	739,2
Nederland	720
Noorwegen	663,1
Polen	488,7
Portugal	667,33333
Slowakije	645,15
Slovenië	627
Spanje	665,09976
Zwitserland	750

Besturen in een dynamische omgeving

Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van onder meer onderwijskwaliteit, personeelsbeleid en huisvesting. Het onderwijs staat als sector voor grote uitdagingen op alle drie de gebieden. Dit vraagt van schoolbesturen dat zij een visie hebben op onderwijskwaliteit en een kwaliteitssysteem hebben om op te sturen. Dat zij met schoolbesturen in de regio, gemeenten en andere partners samenwerken op diverse terreinen. En dat ze via het voeren van strategisch personeelsbeleid voldoende en goed gekwalificeerd personeel kunnen aantrekken en behouden. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, zijn gedreven en professionele bestuurders nodig.

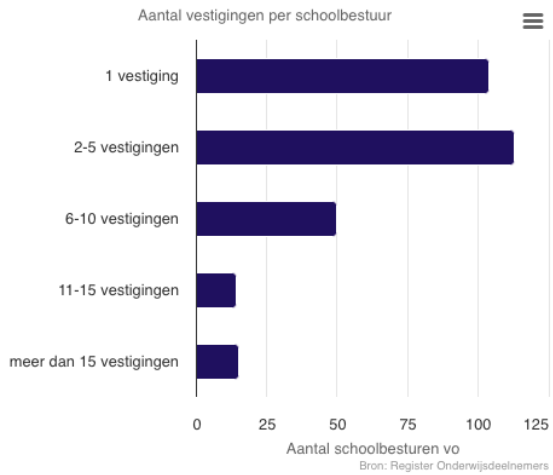
Schoolbesturen in cijfers

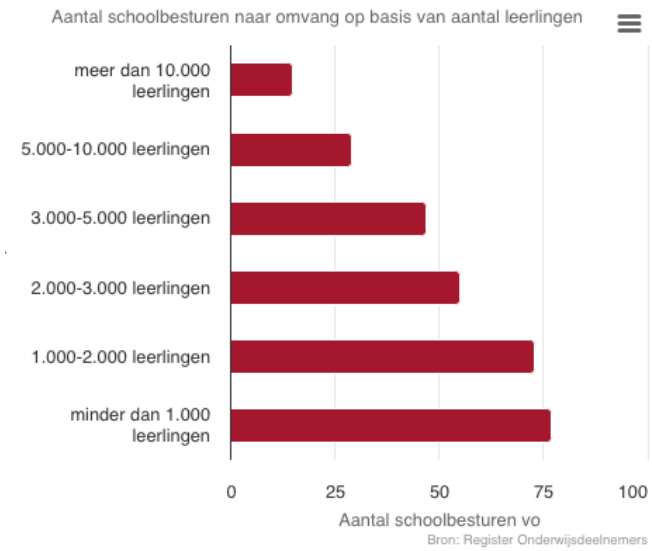
Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit op de scholen die vallen onder hun bestuur. Er zijn bijna 300 schoolbesturen voortgezet onderwijs in Nederland.

Aantal vestigingen

In schooljaar 2022-2023 telde het voortgezet onderwijs 296 besturen en 1.450 vestigingen. Ruim een derde van de besturen bestaat uit 1 vestiging, bijna vier op de tien telt 2-5 vestigingen en ruim een kwart meer dan 5 vestigingen.

De helft van de schoolbesturen heeft minder dan 2000 leerlingen onder zijn hoede, vrijwel altijd binnen één vestiging. Er zijn in Nederland ook 15 schoolbesturen met meer dan 10.000 leerlingen. Zowel binnen als buiten de Randstad bestaan deze schoolbesturen vaak uit meer dan 20 vestigingen.





Verschil in omvang besturen, tendens naar grotere organisaties

Het aantal schoolbesturen in het voortgezet onderwijs is de afgelopen jaren gedaald (van 338 in 2017 naar 296 in 2022). Gemiddeld bestaat een schoolbestuur uit bijna 5 schoolvestigingen, maar het aantal vestigingen per bestuur loopt sterk uiteen. Dé ideale grootte van een schoolbestuur bestaat niet.

Afname aantal besturen in afgelopen vijf jaar

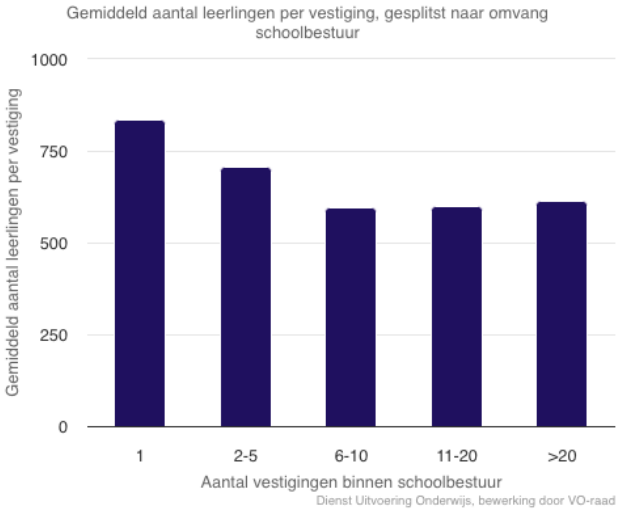
Het aantal schoolbesturen in het voortgezet onderwijs is in de afgelopen vijf jaar gedaald van 338 naar 296. Dit is een afname van 12,5% en komt voornamelijk door fusies en overnames. Schoolbesturen hebben daardoor gemiddeld iets meer scholen onder hun hoede: in 2017 waren dat er 2,0 en in 2022 2,2.

Het aantal leerlingen per schoolbestuur is gestegen van gemiddeld 2.980 leerlingen in 2017 naar zo'n 3.160 in 2022. Omdat het totale aantal leerlingen in Nederland in de afgelopen vijf jaar is gedaald, is de stijging minder groot dan verwacht zou worden op basis van het aantal fusies.

Het gemiddeld aantal leerlingen per vestiging is in schooljaar 2022-2023 646 leerlingen, dat is in de afgelopen vijf jaar gedaald met 4%. Grotere besturen hebben gemiddeld een kleiner aantal leerlingen per vestiging.

Juist grote schoolbesturen houden dus kleine vestigingen in stand. Bovendien vallen

brede scholengemeenschappen vaker onder grotere schoolbesturen. Lees meer over heterogene brugklassen en brede scholengemeenschappen in het hoofdstuk Leerlingen en Onderwijs.



Uitdagingen van de sector vragen om sterke schoolbesturen

Goed onderwijs vraagt om goed bestuur. Niet alleen als het gaat om het draaiend houden van de scholen, maar ook op thema's als kansengelijkheid, diversiteit en innovatie. Om ervoor te zorgen dat het onderwijs van hoge kwaliteit blijft en kan meegaan met veranderingen, is voortdurende aandacht voor de deskundigheid van bestuurders en de organisatie essentieel. De VO-raad ondersteunt schoolbesturen bij hun professionalisering.

Goed bestuur en verantwoording

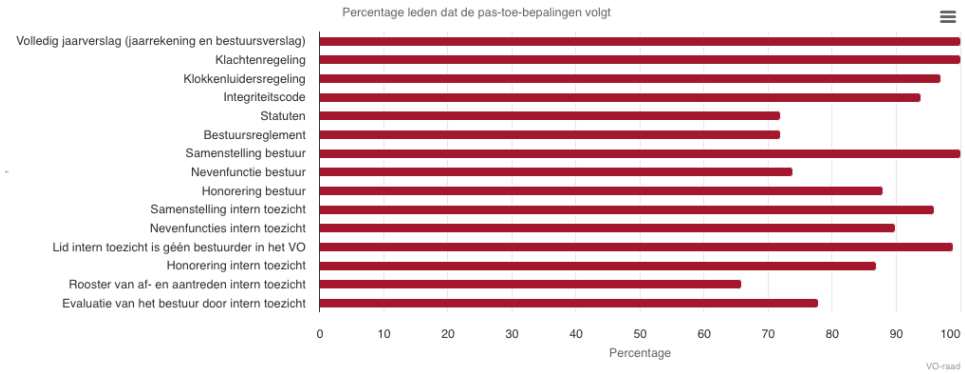
Schoolbesturen zorgen voor onderwijs dat past in de maatschappelijke context, met een professionele werkcultuur, en leggen daarover verantwoording af. Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs ontvangen financiering vanuit het ministerie van OCW in de vorm van (lumpsum)bekostiging, aangevuld met subsidie. Hoe zij dit geld besteden, dat bepaalt het schoolbestuur zelf. Deze vrijheid brengt de verantwoordelijkheid voor goede verantwoording met zich mee. Wat we afspreken als sector over kwaliteit en professionaliteit van besturen is vastgelegd in de Code Goed Onderwijsbestuur VO. Daarin hebben de leden van de VO-raad gezamenlijk vastgesteld wat zij verstaan onder 'goed bestuur' en afgesproken dat zij hun handelen daaraan toetsen. Verantwoorden doen besturen via onder meer jaarverslagen.

In 2020 is een commissie Code Goed Onderwijsbestuur VO ingericht, bestaande uit bestuurders en intern toezichthouders. De commissie heeft een tweeledige opdracht:

Het stimuleren van de toepassing van de principes uit de Code Goed Onderwijsbestuur VO.

Het aanspreken van individuele leden op naleving van de lidmaatschapseisen van de VO-raad, ook wel de pas toe-bepalingen genoemd. In opdracht van de commissie wordt jaarlijks onderzoek gedaan naar de naleving van de pas toe-bepalingen. Aan de hand hiervan kan de commissie leden aanspreken die bijvoorbeeld hun jaarverslag niet hebben gepubliceerd, om zo de transparantie van de sector te vergroten. De uitkomsten van de monitor uit 2022–2023 worden weergegeven.

De VO-raad ziet hierbij gedurende de jaren dat vrijwel alle lidmaatschapseisen beter worden nageleefd, waarbij het jaarverslag en de klachtenregeling inmiddels door 100% van de leden gepubliceerd is. In 2023 is extra aandacht besteed aan de lidmaatschapseisen: jaarverslag, klachtenregeling, klokkenluidersregeling en integriteitscode. Een governancecode en bijbehorende lidmaatschapseisen spelen een belangrijke rol bij het bevorderen van goed bestuur, transparantie en verantwoording in de sector. Het helpt de sector te verbeteren en zich aan te passen aan veranderende eisen en verwachtingen. In het najaar van 2023 is een commissie gestart die een advies uitbrengt over mogelijke aanpassing van de code.



Schoolbesturen en onderwijskwaliteit

De visie op onderwijs binnen een bestuur weerspiegelt de brede maatschappelijke opgave die het onderwijs heeft en geeft aan hoe het onderwijs bijdraagt aan de kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming van leerlingen. In het schoolplan beschrijven scholen hoe zij zorgdragen voor de wettelijke basiskwaliteit en hun eigen visie en ambities.

Schoolbesturen ontvangen vierjaarlijks een oordeel van de Inspectie van het Onderwijs over hun kwaliteitsbeleid. De Inspectie gebruikt daarvoor drie standaarden: Visie, ambities en doelen (BKA1), Uitvoering en kwaliteitscultuur (BKA2) en Evaluatie, verantwoording en dialoog (BKA3).

Een van de belangrijkste aandachtspunten is bestuurlijke kwaliteitszorg in het voortgezet onderwijs. Op basis van in 2022 door de inspectie uitgevoerde bestuursonderzoeken blijkt namelijk dat 16% van de onderzochte besturen onvoldoende zicht heeft op de kwaliteit van het onderwijs in de scholen. Ook evalueren zij de kwaliteit en resultaten soms in onvoldoende mate en kunnen daardoor onvoldoende sturen op kwaliteitsverbetering. Verder nemen sommige besturen in het voortgezet onderwijs onvoldoende verantwoordelijkheid voor de sturing op de basisvaardigheden, aldus de inspectie. Bron: Staat van het Onderwijs 2023.

Mogelijke oordelen (uit onderzoekskader 2021 voortgezet onderwijs)

Oordeel/waardering standaard	Norm voor standaarden
Goed	Het bestuur of de school voldoet aan de deugdelijkheidseisen en realiseert ook ambities die daarboven uitstijgen.
Voldoende	Het bestuur of de school voldoet aan de deugdelijkheidseisen en realiseert daarmee basiskwaliteit.
Onvoldoende	Het bestuur of de school voldoet niet aan de deugdelijkheidseisen

De Inspectie beoordeelt in BKA1 hoe het bestuur de besturing en randvoorwaarden opzet aan de hand van een onderwijsvisie met duidelijke ambities en doelen. BKA2 richt zich op de uitvoering: hoe realiseert het bestuur de visie, ambities en doelen en welke kwaliteitscultuur heerst daarbij? BKA3 onderzoekt ten slotte hoe het bestuur evalueert, verantwoording aflegt, reflecteert op resultaten en in gesprek gaat.

De drie standaarden van het waarderingskader geven samen zicht op de kwaliteitscyclus van het bestuur. Als deze cyclus op orde is, oordeelt de inspectie dat het bestuur in staat is de basiskwaliteit te realiseren en te borgen, het onderwijs te verbeteren en te zorgen voor deugdelijk financieel beheer.

Vanzelfsprekend werken aan kwaliteit en professionaliteit

De VO-raad ondersteunt leden met professionalisering van bestuur en schoolleiding opdat zij eigentijds onderwijs aanbieden. In 2023 zijn de VO-raad, PO-Raad en de Vereniging voor Onderwijsbestuurders (VvOB) begonnen met de ontwikkeling van een accreditatiesysteem voor schoolbestuurders. Vanuit een opgesteld beroepsprofiel en werkwijze kunnen bestuurders verantwoordelijkheid nemen voor hun professionalisering. Zij maken hiermee hun streven naar professionele ontwikkeling zichtbaar en bouwen voort op collegiale en externe feedback.

De VO-academie bevordert al tien jaar de professionele ontwikkeling van schoolleiders en bestuurders in het VO-onderwijs, met als doel de kwaliteit van het onderwijs te versterken. De doelgroepen omvatten docenten met leiderschapsambitie, schoolleiders, bestuurders, leidinggevenden van samenwerkingsverbanden, evenals schoolleiders uit het primair onderwijs en leiders van buiten.

De VO-academie werkt met een aantal doelstellingen en activiteiten:

Impuls geven aan doorlopend leren in elke loopbaanfase

In deze ‘loopbaanlijn’ heeft de VO-academie in totaal 8 leertrajecten gericht op oriëntatie- en startfase en gericht op schoolleiders en bestuurders met ervaring. Deze trajecten geven een impuls aan het doorlopend leren en doorgroei in het beroep. In 2023 namen in totaal 124 schoolleiders en bestuurders deel aan Oriëntatie op leiderschap, Oriëntatie op besturen, Beginnend schoolleider, Beginnend eindverantwoordelijk schoolleider en Beginnend bestuurder.

Versterken van de sector als lerend netwerk op het gebied van leren en reflectie

De VO-Academie heeft als doel schoolleiders en bestuurders met elkaar te verbinden in een zichzelf versterkend lerend netwerk. Hiertoe worden jaarlijks schoolleiders en bestuurders opgeleid tot VO-managementcoaches of VO-intervisiebegeleiders die vervolgens beschikbaar zijn voor coaching en intervisie in de sector. In 2023 zijn 11 coaches en 14 procesbegeleiders of intervisiebegeleiders opgeleid. In totaal zijn er nu 147 VO-managementcoaches beschikbaar voor de sector en 20 intervisiebegeleiders. Profielen | vo-managementcoaches (vo-academie.nl)

Een belangrijk zelfreflectie-instrument voor bestuurders is de Collegiale Bestuurlijke Visitatie. In 2023 hebben 17 visitaties plaatsgevonden met in totaal 20 deelnemende bestuurders.

Ontsluiten van kennis actuele sectorthema’s en verdieping van kennis over leiderschap

Jaarlijks publiceert de VO-academie kenniskaternen (Katernen VO-academie – VO Academie) en informatieve video’s (VO-praat – VO Academie (vo-academie.nl), zo ook in 2023. Daarnaast publiceert de VO-academie een jaarlijks onderzoek: de monitor professionalisering.

Bekijk het volledige aanbod via de website van de VO-academie. Schoolleiders kunnen ook terecht opde website van Schoolleiders VO.

© VO raad

Samenwerking steeds belangrijker

Scholen en schoolbesturen werken steeds meer samen: met andere besturen (binnen de regio of in andere regio's), met andere onderwijssectoren en met kinderopvang, gemeentes en lerarenopleidingen. Door krachten te bundelen, kunnen scholen maatschappelijke uitdagingen beter aanpakken en leerlingen soepelere overgangen in verschillende onderwijsfasen bieden.

De kracht van samenwerking

Maatschappelijke vraagstukken kunnen effectief worden aangepakt in samenwerking met andere scholen en schoolbesturen in de regio. Een regionale aanpak van het personeelstekort biedt bijvoorbeeld kansen om personeel te werven en te behouden. In krimpgebieden wordt samengewerkt om het onderwijsaanbod in stand te houden voor.

In dit geheel spelen gemeenten ook een grote rol, met name als het gaat om huisvesting. Ten slotte werken scholen nauw samen met lerarenopleidingen en pabo's om de opleiding en het onderzoek te verbeteren en te versterken.

Deze diverse samenwerkingen zijn van belang om de uitdagingen in het onderwijs effectief aan te pakken en een solide basis te leggen voor de ontwikkeling en groei van leerlingen gedurende hun hele schoolcarrière.

In 2023 kende het voortgezet onderwijs onder andere:

- 62 partnerschappen Samen Opleiden & Professionaliseren (VO, en samen met PO en MBO)
- 28 regio's Regionale Aanpak Personeelstekorten (RAP)
- 19 voorlopers van de Onderwijsregio's met deelnemende vo-schoolbesturen

Rol bestuurder verandert door samenwerking

Besturen in het voortgezet onderwijs dragen gezamenlijk een maatschappelijke verantwoordelijkheid voor een regionaal dekkend, kwalitatief hoogstaand en zo divers mogelijk onderwijsaanbod. Vanuit die verantwoordelijkheid pakken zij regionale vraagstukken gezamenlijk op.

Op steeds meer thema's wordt samengewerkt: soms enkel inhoudelijk, vaak ook organisatorisch. Bestuurlijke en regionale samenwerking is dus een belangrijke component in het werk van een bestuurder in het onderwijs. Het vraagt van de bestuurder niet enkel verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen organisatie, maar ook voor de maatschappelijke opdracht in de regio.

Goede samenwerking komt voort uit gedeelde belangen en elkaar weten te vinden. Daar is onder andere tijd voor nodig, maar er zijn ook andere aandachtspunten. Lees meer over deze aandachtspunten die de VO-raad heeft verzameld op basis van de input van vier ontwikkelgroepen.

Verantwoord en veilig digitaliseren

Veel schoolbesturen zijn bezig met het organiseren van informatiebeveiliging en privacy in hun organisatie. Dit omdat digitalisering steeds meer integraal onderdeel uitmaakt van het onderwijs. Afgelopen jaar heeft de opkomst van ChatGPT de discussie in het onderwijs over AI doen oplaaien. Het biedt kansen voor het onderwijs, maar tegelijkertijd is het belangrijk om risico's te verkleinen. De komende jaren wordt er veel geïnvesteerd in (Groeifonds)programma's rondom digitalisering, denk aan het programma Digitaal Veilig Onderwijs, Edu-V, NOLAI en Impuls Open Leermiddelen. De VO-raad ondersteunt deze programma's om het onderwijs op verantwoorde en veilige wijze te kunnen digitaliseren.

Ondersteuning voor schoolbesturen

De VO-raad ondersteunt – samen met de PO-Raad – schoolbesturen bij de inzet van technologie die aansluit bij de behoeftes van het onderwijs en bijdraagt aan de kwaliteit. Speerpunten zijn het vergroten van digitale veiligheid, het versterken van digitale vaardigheden van leraren, schoolleiders en schoolbestuurders, meer regie op (de markt van) digitale leermiddelen en de ontwikkeling van technologie. Dat doen zij onder meer via het normenkader Informatiebeveiliging en Privacy en het programma Edu-V.

Nieuw normenkader Informatiebeveiliging en Privacy voor het funderend onderwijs

In april 2023 is de eerste versie van het Normenkader Informatiebeveiliging en Privacy (IBP) voorgelegd aan de sector. Het normenkader beschrijft de normen voor een digitaal veilige organisatie en biedt concrete voorbeeldmaatregelen. Om aan de slag te gaan, worden schoolbesturen ondersteund vanuit het Programma Digitaal Veilig Onderwijs waarbij de nadruk ligt op bewustwording en groei. De Adviesgroep Regie op ICT (nu: Themacommissie Digitalisering) van de PO-Raad en VO-raad benadrukt het belang van het vergroten van digitale veiligheid in het onderwijs en moedigt besturen aan om bewustwording te stimuleren. De Adviesgroep heeft eerder advies gegeven over ICT-verantwoordelijkheden van schoolbesturen en pleit voor het nemen van actie in de sector.

Toekomstbestendige digitale leermiddelenketen

Sinds 2022 houdt Edu-V, met subsidie vanuit het Groeifonds, zich bezig met een veilige, flexibele en toekomstbestendige (digitale) leermiddelenketen. Deelnemers zijn OCW, de PO-Raad, VO-raad, MBO-raad en diverse branchepartijen van uitgeverijen en distributeurs. Het programma richt zich op een goedwerkende digitale infrastructuur. Dankzij Edu-V kunnen scholen met minder inspanning en risico gebruikmaken van digitale leermiddelen. Bijvoorbeeld door het streven dat alle digitale leermiddelen zonder problemen op alle elektronische leeromgevingen (ELO) of Leerling Administratie Systemen (LAS) kunnen worden aangesloten. De input van scholen is hierbij van groot belang. Scholen kunnen zitting nemen in specifieke werkgroepen en focusgroepen of in de algemene Klankbordgroep. Meer informatie is te vinden op de website van Edu-V.

MYRA – integrale monitor digitalisering en ICT

Goed zicht op de rol van digitalisering in het onderwijs draagt bij aan de kwaliteit van het onderwijs. Vanaf eind 2023 verschijnen de eerste resultaten van de integrale ICT-monitor ‘MYRA’. Scholen en schoolbesturen worden vanaf 2024 wederom uitgenodigd om deel te nemen aan deze jaarlijkse monitor, waarbij de thema’s ICT-bekwaamheid en digitale geletterdheid, digitale leermiddelen, informatiebeveiliging, privacy en informatiemanagement, innovatie en ethiek worden uitgevraagd en geanalyseerd.

© VO raad

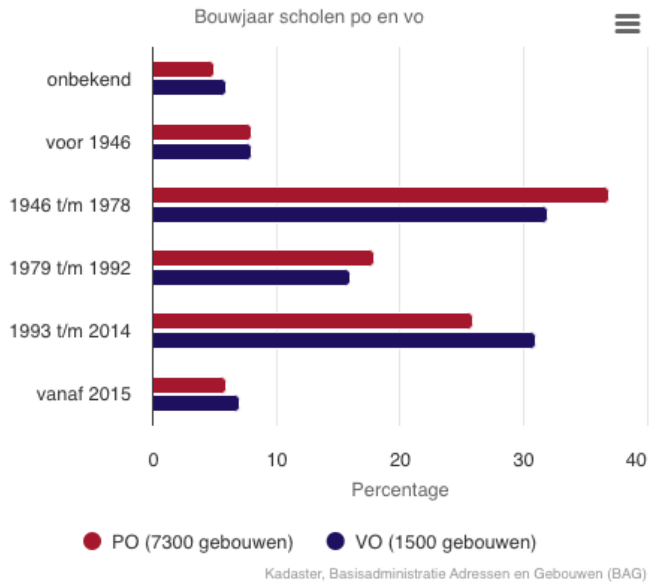
Achterstand op een gezonde en duurzame toekomst

In een goed schoolgebouw kunnen leerlingen en leraren 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 werkelijkheid staat daar echter nog ver vanaf.

Te weinig vernieuwing

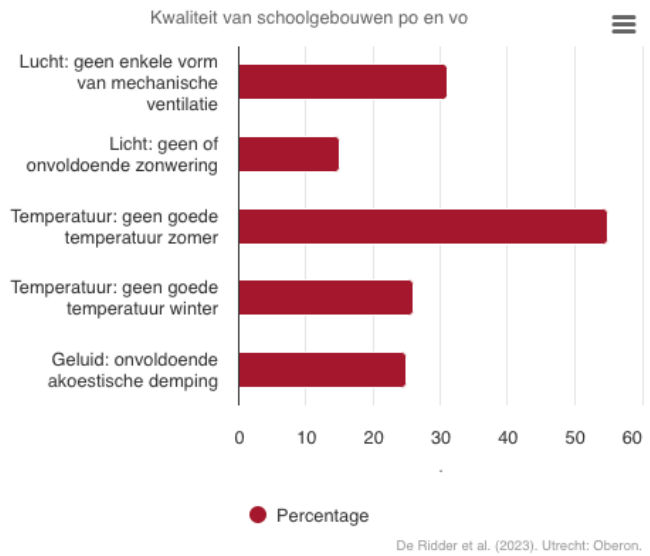
In Nederland staan circa 7.300 po-schoolgebouwen en 1.500 vo-schoolgebouwen*. Meer dan de helft (54%) van de scholen in het primair onderwijs en bijna de helft (49%) van de scholen in het voortgezet onderwijs is ouder dan 40 jaar. Een groot deel van de schoolgebouwen voldoet niet aan de eisen voor duurzame en goed ingerichte werk- en leerplekken. Dit geldt zeker voor de gebouwen van vóór 2015. Jaarlijks worden er circa 90 scholen in het primair onderwijs en 10 scholen in het voortgezet onderwijs opgeleverd. Dit is echter te weinig om de achterstand in te halen.

De huidige cyclus van vernieuwing of renovatie duurt bijna 2 keer zo lang als de gewenste cyclus voor het behalen van de klimaatdoelstellingen**. Bij het gewenste scenario zouden er 221 nieuwe schoolgebouwen (2,5%) per jaar bij moeten komen en 73 renovaties worden uitgevoerd (0,83%) (po en vo).



* Het exacte aantal schoolgebouwen is niet goed te bepalen, onder andere vanwege gedeeld gebruik met meerdere scholen of gemengd gebruik met andere functies. Er zijn meerdere landelijke databronnen1 over (school)gebouwen en vestigingen. De volledigheid, actualiteit en kwaliteit van deze bronnen wisselt echter. Landelijke data over schoolgebouwen (aantal, energielabel, oppervlakte) zijn niet eenduidig beschikbaar. In deze Sectorrapportage baseren we ons op het rapport Quickscan kwaliteit onderwijshuisvesting van Oberon (januari 2023), waarin een representatieve steekproef is genomen.

**Om de huidige kwaliteits- en duurzaamheidseisen te halen, is een 40-jarige cyclus nodig, terwijl dat nu naar schatting 75 jaar is. Dit is beschreven in de sectorale routekaart die de PO-Raad samen met de VO-raad en de VNG heeft opgesteld. Het IBO Onderwijshuisvesting uit 2021 onderschrijft dit.



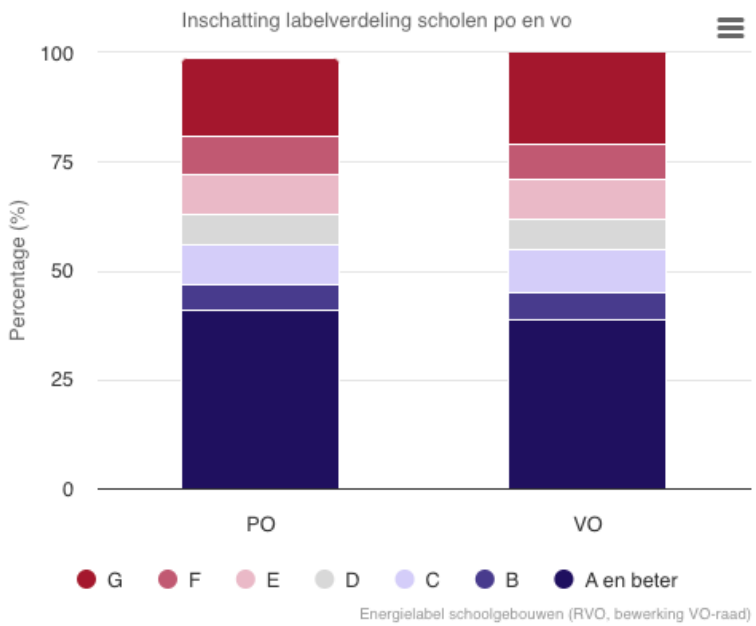
Binnenmilieu moet beter en gezonder

Slechts 7% van de schoolgebouwen heeft een binnenklimaat dat voldoet aan de Arbonormen voor licht, lucht, geluid, fijnstof en temperatuur. Een slecht binnenklimaat betekent bijvoorbeeld dat het vaak te warm is in de lente en de zomer of dat er onvoldoende kan worden geventileerd. Met name over de temperatuur in de zomer zijn er klachten. Dit heeft een negatieve impact op het leerrendement en verhoogt ziekteverzuim onder leerlingen en personeel.

Aandacht voor duurzaamheid

Schoolgebouwen zijn (nog) niet verplicht om een energielabel te hebben, de meeste hebben er ook geen. Van de po-scholen met een energielabel heeft 43% een energielabel D of minder. In het vo heeft 46% van de schoolgebouwen dat een label heeft een energielabel D of minder. Circa 18% van de po-schoolgebouwen en 22% van de vo-schoolgebouwen heeft energielabel G. Dit zijn ruim 1.600 gebouwen. Deze gebouwen moeten in elk geval zo snel mogelijk worden uitgefaseerd.

Het energielabel zegt niet alles over de duurzaamheid van een schoolgebouw. Het gebruik van het gebouw heeft vaak meer invloed op het werkelijke energieverbruik dan het label. Ook hebben scholen zelf vaak al extra maatregelen genomen. Bijna de helft van de scholen heeft bijvoorbeeld aanvullende energiebesparingsmaatregelen getroffen voor de verwarming en ruim 60% heeft duurzame verlichting.



Toegankelijke en adaptieve gebouwen

Volledig inclusieve schoolgebouwen bieden veel voordelen. Ze zijn allereerst toegankelijk voor leerlingen en personeel met een fysieke beperking. Ze houden daarnaast rekening met het faciliteren van verschillende ondersteuningsbehoeften en samenwerkingen tussen partners die inclusiever onderwijs mogelijk maken. Het gaat dan om de samenwerking tussen regulier en gespecialiseerd onderwijs, kinderopvang en (jeugd)zorg.

Veel schoolgebouwen in Nederland zijn nog niet voldoende toegankelijk en adaptief:

Slechts 63% van de schoolgebouwen is toegankelijk voor leerlingen en personeel met een fysieke beperking. De huidige ruimtenorm houdt geen rekening met de eisen die inclusief onderwijs met zich meebrengen. Schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs zijn bovendien nu vaak nog ingericht op categoraal onderwijs.

Het onderwijs verandert voortdurend door innovaties en maatschappelijke ontwikkelingen. Door schoolgebouwen en installatieconcepten adaptief in te richten, kan hier beter op worden ingespeeld. Op dit moment is 9% van de scholen voldoende adaptief.

De huidige schoolgebouwen zijn te weinig ingericht op toekomstige groei of krimp van het aantal leerlingen.

Goed onderwijs vereist investering in gezonde en duurzame huisvesting

Het onderhoud van het schoolgebouw is de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. Ruim driekwart van de schoolgebouwen voldoet aan de normen voor bouwtechnische staat en van 15% is het niet bekend. De financiering van het onderhoud kost echter gemiddeld 15% meer dan de daarvoor bestemde bekostiging (2016). Het gevolg is dat een schoolbestuur dat moet investeren in het gebouw en dit geld niet voor andere doelen kan gebruiken.

Schoolgebouwen die in matige tot slechte conditie zijn (circa 760 gebouwen, naar rato gelijk verdeeld over po en vo), zijn aan vervanging of renovatie toe. Dit gaat met name om scholen die in de periode 1948-1978 zijn gebouwd en buiten de grote steden staan.

Met het Innovatieprogramma Onderwijshuisvesting komt zo'n €275 miljoen vanuit het Nationaal Groeifonds beschikbaar voor het bouwen en renoveren van 72 schoolgebouwen. In het Innovatieprogramma wordt ook aandacht besteed aan het opdoen en delen van kennis over dit onderwerp. Het Nationaal Groeifonds investeert maximaal €484 miljoen verspreid over 15 jaar. Dit Innovatieprogramma is een samenwerking van OCW, PO-Raad, VO-raad en VNG.

Het Groeifonds geeft een eenmalige impuls om te leren hoe we bewezen goed presterende schoolgebouwen beter, sneller en kostenefficiënter kunnen bouwen en vernieuwen. Het Innovatieprogramma is echter niet voldoende om de achterstand in de vernieuwing in te lopen. Gemeenten en schoolbesturen kunnen namelijk alleen hun reguliere middelen voor deze impuls inzetten. Er is – naast een stevige kennisinfrastructuur – een programmatische aanpak en voldoende structurele bekostiging van gemeenten en schoolbesturen nodig.

Integrale aanpak

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de nieuwbouw van scholen. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het onderhoud. Schoolbesturen en gemeenten maken steeds vaker afspraken rondom onderwijshuisvesting in een Integraal Huisvestingsplan (IHP)*.

Er zijn inmiddels 245 IHP's opgesteld en 65 in de maak. Ruim 70% van de gemeenten heeft dus inzicht gegeven in de lokale opgave en in ieder geval nog 18% is daarmee bezig. Helaas zijn de in de routekaart benoemde knelpunten nog onvoldoende opgepakt, met als belangrijkste punt het gebrek aan integraal inzetbare middelen voor duurzaamheid, onderwijsadaptiviteit, gezondheid en inclusiever onderwijs. Het aantal nieuwbouw- en renovatietrajecten daalt, terwijl er juist een versnelling zou moeten zijn.

Om scholen en gemeenten te ondersteunen heeft de PO-Raad, samen met de VO-raad en de VNG, in 2023 de Handreiking IHP gepubliceerd. De handreiking biedt een stappenplan met gezamenlijke mijlpalen. Elke lokale situatie is anders. De handreiking is dan ook geen blauwdruk of voorschrift, maar kan wel ondersteuning bieden in het proces. Ook is het opzetten van een kennisinfrastructuur en het maken van heldere afspraken over verantwoordelijkheden van gemeente en school nodig om de benodigde kwaliteits- en duurzaamheidsslag mogelijk te maken. Hiervoor is een wetswijziging in voorbereiding, op initiatief van de sectorraden en de VNG.

*In een IHP leggen schoolbesturen en gemeenten hun visie en plannen voor schoolgebouwen vast, met budgettoewijzing voor de eerste vier jaar en een zestienjarig overzicht. Dit gebeurt met een focus op totale levenscycluskosten en het opheffen van financiële uitdagingen. Daarbij is een gemeenschappelijke visie het startpunt.

Financiën

In het publiek bekostigde onderwijs is de overheid de belangrijkste financier van scholen. Scholen zorgen ervoor dat zij het beschikbare geld zo effectief mogelijk inzetten voor kwalitatief goed onderwijs. In 2022 hebben scholen minder geld uitgegeven dan ze ontvingen. Onder meer het lerarentekort en tijdelijke extra middelen zorgden ervoor dat het geld niet volledig kon worden besteed, waardoor ook reserves toenamen. De VO–raad dringt aan op meer structurele bekostiging en het vervangen van losse subsidies door duidelijke financiële vooruitzichten, om schoolorganisaties in staat te stellen hun financiën beter te plannen. Bovendien roepen we op tot een nieuw perspectief op bekostiging vanuit OCW.

Inkomsten en uitgaven 2022

De Rijksoverheid maakte in het kalenderjaar 2022 circa €10,4 miljard bekostiging over aan het voortgezet onderwijs. In 2022 ontving een school in het vo gemiddeld €10.200,- per leerling exclusief ondersteuningsmiddelen. Daarnaast ontvangen ook overige baten, zoals ouderbijdragen, verhuurinkomsten en schenkingen. Deze inkomsten bedroegen in 2022 gezamenlijk iets meer dan 5,5% van de totale inkomsten. Belangrijk onderdeel van deze 5,5% zijn de inkomsten van de ouderbijdrage. Dit aandeel neemt snel af doordat de nadruk is komen te liggen op de vrijwilligheid van deze bijdrage, waardoor de betalingsbereidheid aan het verminderen is.

Het meeste geld gaat naar personeel

Bijna 80 procent van de totale bestedingen gaven scholen in het voortgezet onderwijs in 2022 uit aan personeel. Ongeveer 6 procent van de middelen ging naar huisvesting. Het resterende bedrag werd besteed aan overige lasten en afschrijvingen voor onder meer meubels, computers en leermiddelen.

	2022
Personeelslasten	79,8%
Afschrijvingen	3,2%
Huisvestingslasten	5,8%
Overige lasten	11,2%

Reserves nemen toe door lerarentekort en tijdelijke middelen

De bekostiging die scholen in het voortgezet onderwijs jaarlijks ontvangen, moet maximaal worden ingezet voor het realiseren van goed onderwijs. Het is dan ook in veel gevallen niet wenselijk dat een schoolbestuur aan het einde van een jaar een positief financieel resultaat boekt, waardoor reserves toenemen. Dat is in 2022 bij veel schoolbesturen wel gebeurd. In totaal is in het hele voortgezet onderwijs een positief financieel resultaat geboekt van circa €309 miljoen. Dat betekent dat van elke euro die door de sector werd ontvangen bijna 3 cent niet is uitgegeven.

De toename van reserves is verklaarbaar

Het lerarentekort (openstaande vacatures) heeft geleid tot het niet volledig kunnen inzetten van de bekostiging;
Er is sprake van forse extra (tijdelijke) middelen in het kader van de NPO.

Voor leerlingen in het po en vo is in totaal éénmalig €2,8 miljard extra uitgekeerd in 2022. En dat nadat in 2021 – met name in het eerste deel van schooljaar 2021-2022 – al een éénmalig extra bedrag van €1,8 miljard is uitgekeerd. Veel scholen konden deze extra tijdelijke uitkeringen, mede als gevolg van het lerarentekort, niet op korte termijn op een effectieve wijze inzetten. Omdat het de kwaliteit en doelmatigheid van bestedingen ten goede zou komen, 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.

Geef meer rust en inzicht in ontwikkeling bekostiging

De VO-raad roept OCW op om meer inzicht te geven in de ontwikkeling van de bekostiging gedurende het jaar. Maar ook inzicht in de bekostiging in meerjarig perspectief, bijvoorbeeld ten aanzien van de structurele bekostiging basisvaardigheden per 2026. Daarbij is het ook van belang dat er meer stabiliteit en rust wordt gecreëerd in de bekostiging. Schommelingen als gevolg van tijdelijke bekostiging maken het lastig om duurzaam te werken aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit en invulling te geven aan goed werkgeverschap.

Bovenmatige reserves signaleren

Een goede reservepositie zorgt er onder meer voor dat een schoolbestuur investeringen in de toekomst kan doen (zoals het vervangen van lesmethodes) en fluctuaties in inkomsten kan opvangen. Maar als er aan het eind van ieder jaar structureel te veel geld overblijft, is dat niet wenselijk. Middelen moeten namelijk maximaal worden ingezet voor goed onderwijs zonder de opbouw van onnodige reserves, meent de VO-raad.

Signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatig eigen vermogen

Het ministerie van OCW en de Onderwijsinspectie hanteren sinds 2020 een nieuwe signaleringswaarde voor mogelijk bovenmatige reserves (dat is het publiek eigen vermogen dat boven de signaleringswaarde uitkomt). Deze signaleringswaarde werd door de Inspectie van het Onderwijs ontwikkeld, op basis van onderzoek in het mbo en het hoger onderwijs en wordt toegepast op alle onderwijssectoren.

De Inspectie van het Onderwijs benadrukt dat de signaleringswaarde ontwikkeld is als start van 'het goede gesprek' over reserves. Het beoordelen of de reservepositie ook daadwerkelijk bovenmatig is, is maatwerk: hierbij kan niet blind worden gevaren op de signaleringswaarde. Helaas ziet de VO-raad dat de signaleringswaarde, tegen het advies van de Inspectie van het Onderwijs in, in de discussies over de reservepositie geregeld toch wordt gebruikt als een absolute bovengrens.

Reserves onderhevig aan actuele ontwikkelingen

Er is een aantal ontwikkelingen die nu en de komende jaren grote invloed hebben op het resultaat en de vermogenspositie van schoolorganisaties in het voortgezet onderwijs. Onder meer:

Scholen in het voortgezet onderwijs ontvangen, los van subsidies, in de periode 2021-2023 een bedrag van €1,9 miljard aan extra éénmalige aanvullende bekostiging in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO). Met name ook door het lerarentekort en de toename van tijdelijke subsidies zullen veel scholen waarschijnlijk niet al het geld kunnen uitgeven in deze periode. Dus zal in dat geval ook in 2023 meer geld worden ontvangen dan er wordt uitgegeven en zal daardoor de reservepositie toenemen.

Een voorziening behoort niet tot het eigen, maar tot het vreemd vermogen van een schoolbestuur. De verslaggevingsvoorschriften rondom de verwerking van de voorziening groot onderhoud in de jaarcijfers worden met ingang van 2024 aangepast. Het is lastig om het effect hiervan te bepalen voor het voortgezet onderwijs, omdat dit afhankelijk is van keuzes van schoolbesturen. Maar het effect op de reservepositie en daarmee de signaleringswaarde, zal naar verwachting groot zijn. Als een schoolbestuur kiest voor de voorziening groot onderhoud, is de verwachting dat de reserves in 2024 fors zullen dalen. Wordt gekozen voor het op de balans presenteren van het groot onderhoud (activeren en afschrijven), dan zal de hoogte van het eigen vermogen fors toenemen. Keuzes met betrekking tot groot onderhoud hebben dus een grote invloed op de berekening van het mogelijk bovenmatig eigen vermogen, maar ook dat de vergelijkbaarheid van besturen onderling niet meer goed te maken is.

In steeds meer (aanvullende) regelingen wordt gebruikgemaakt van de door het CBS ontwikkelde achterstandsscore. Wanneer scholen verhoudingsgewijs veel leerlingen hebben met een groter risico op achterstand en deze scholen dus sneller in aanmerking komen voor extra middelen, ontstaat er op die scholen mogelijk een 'stapeling van effecten'. Dat kan ertoe leiden dat scholen sneller hoge reserves opbouwen, omdat zij de extra middelen niet altijd direct in kunnen zetten.

Grote onderlinge verschillen reserves

Op basis van de signaleringswaarde die het ministerie van OCW hanteert, kunnen we constateren dat er veel schoolbesturen in het voortgezet onderwijs zijn die een mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen hebben. In het vo bestaan echter wel grote verschillen tussen schoolbesturen.

Zo'n 3,6% van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs is op grond van de signaleringswaarde van het ministerie van OCW verantwoordelijk voor circa 32% van de bovenmatige reserves.

Bron: Financiële verantwoording – XBRL – Onderwijs algemeen – DUO Open Onderwijsdata

Stuur niet te veel op reservepositie

Het beeld leeft dat de reserves in het voortgezet onderwijs (te) hoog zijn. Op basis van de signaleringswaarde die het ministerie van OCW hanteert, kan worden geconstateerd dat er inderdaad veel schoolbesturen in het vo zijn die een mogelijk bovenmatig publiek eigen vermogen hebben.

De VO-raad vindt bovenmatige reserves niet wenselijk. Onderwijsgeld moet maximaal worden ingezet voor goed onderwijs. Wel waarschuwen we voor al te snelle conclusies op basis van de signaleringswaarde. Er kunnen goede redenen zijn waarom de reserves tijdelijk hoger zijn, zoals benoemd in de bovenstaande kaders. Samen met onzekerheid over de bekostiging in de komende jaren maakt dat het sturen op een stabiele financiële positie voor een schoolbestuur niet eenvoudig. Daarnaast bestaan in het vo grote verschillen tussen schoolbesturen, waardoor je ze niet allemaal over

Doelfinanciering neemt fors toe

Het ontstaan van reserves is vaak gekoppeld aan de mate waarin schoolbesturen worden gefinancierd via (tijdelijke) doelfinancieringen. Subsidies en geoormerkte bekostiging zijn de meest voorkomende vormen van doelfinanciering in het voortgezet onderwijs. Hier is een grote toename te zien.

Gericht op vooraf omschreven doelen

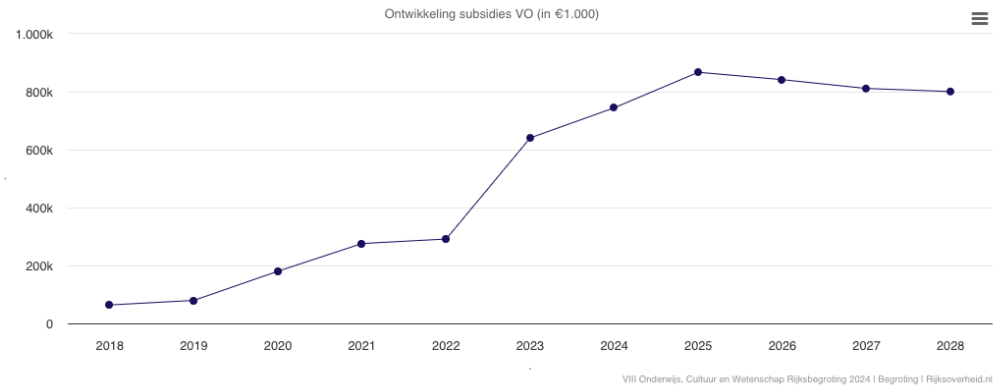
De Onderwijsraad omschrijft doelfinanciering als ‘middelen die worden ingezet om specifieke doelen en beleidsspeerpunten van de overheid te kunnen realiseren’. Deze doelfinanciering is niet zelden tijdelijk en kan alleen aan vooraf omschreven doelen worden uitgegeven. Denk hierbij aan:

- Extra tijdelijke budgetten in het kader van het NPO
- Werkdrukmiddelen
- Prestatiebox Strategisch HRM
- Subsidie Verbetering basisvaardigheden
- Subsidie school en omgeving

Uit de Onderwijsbegroting blijkt dat alleen al de subsidies de afgelopen jaren flink zijn toegenomen.

Wees terughoudend met doelfinanciering

Toename van (tijdelijke) doelfinanciering leidt ertoe dat er niet duurzaam in onderwijs kan worden geïnvesteerd. Scholen kunnen nieuw personeel geen vaste contracten aanbieden met tijdelijke middelen, wat de continuïteit van het onderwijs en goed werkgeverschap in de weg staat. Daarnaast zorgt het voor versnippering, waardoor niet altijd helder is hoe doelfinancieringen zich verhouden tot reguliere bekostiging en andere doelfinancieringen.

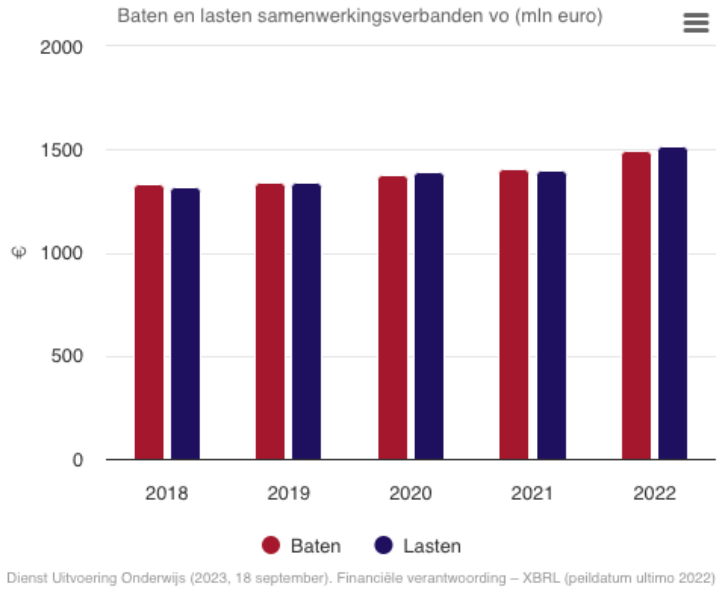


Samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs

Scholen hebben een zorgplicht om elk kind een passende onderwijsplek te bieden. De besturen waar scholen onder vallen werken daarbij (meestal regionaal) samen. Deze samenwerkingsverbanden maken afspraken over welke begeleiding reguliere scholen bieden en welke leerlingen een plek krijgen in het speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs. Ook beslissen samenwerkingsverbanden over de verdeling van de ondersteuningsmiddelen. Deze samenwerkingen zijn in verenigings- of stichtingsverband georganiseerd. In totaal zijn er 75 samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs.

Signaleren van reserves

Samenwerkingsverbanden worden net als schoolorganisaties bekostigd door de overheid, dus uit publieke middelen. Voor het opvangen van risico’s houden de samenwerkingsverbanden reserves aan. Om te bepalen of een reserve niet te hoog is, heeft de Inspectie van het Onderwijs een signaleringswaarde vastgesteld. Deze signaleringswaarde geeft de maximale hoogte aan van de reserve. Alles boven de signaleringswaarde wordt (mogelijk) bovenmatige reserve genoemd. De Inspectie heeft het niveau om risico’s te kunnen opvangen, vastgesteld op 3,5% van de totale bruto jaarbaten met een minimum van €250.000,- voor elk samenwerkingsverband. De Inspectie benadrukt dat de signaleringswaarde als startpunt dient voor gesprekken over reserves. Het gebruik ervan als absolute bovengrens, tegen het advies van de Inspectie in, wordt helaas vaak waargenomen volgens de VO-raad.



Dienst Uitvoering Onderwijs (2023, 18 september). Financiële verantwoording – XBRL (peildatum ultimo 2022)

Hogere baten ontvangen

In 2022 hebben de samenwerkingsverbanden hogere baten ontvangen dan in 2021. Onder andere zijn de inkomsten toegenomen door uitbetaling van extra middelen in het najaar van 2022 en ontvangen btw-compensatie waarvan nog niet duidelijk is hoe deze verrekend zal worden. Gemiddeld zijn de baten voor de samenwerkingsverbanden vo met 6% gestegen. De samenwerkingsverbanden vo hebben in 2022 9% meer uitgegeven dan in 2021.

In het vo zijn de reserves van de samenwerkingsverbanden in de afgelopen jaren gedaald.

Afbouwen van reserves

Via de signaleringswaarde heeft de Inspectie vastgesteld dat de financiële reserves van veel samenwerkingsverbanden hoger zijn dan nodig. De samenwerkingsverbanden hebben de opdracht gekregen om (mogelijk) bovenmatige reserves snel en doelmatig af te bouwen. De PO-Raad, de VO-raad, het Netwerk Leidinggevenden Passend Onderwijs (NLPO) en de Sectorraad samenwerkingsverbanden vo hebben begin 2021 gezamenlijk het ‘sectorplan afbouw reserves’ gemaakt. Alle individuele samenwerkingsverbanden hebben vervolgens hun individuele afbouwplan opgesteld. De afbouw van de reserves is gemonitord door de vier partijen die ook het sectorplan hebben geschreven.

In juni 2022 vond de derde monitoring plaats, die een beeld gaf van de afbouw tot en met 31 december 2021. Hieruit kwam naar voren dat de daling langzamer verliep dan in het sectorplan was beoogd.

Er is een aantal redenen waarom de afbouw achterbleef op het sectorplan:

De sluiting van scholen tijdens de coronacrisis, waardoor scholen minder mogelijkheden hadden om met de initiatieven van de samenwerkingsverbanden aan de slag te gaan.

De extra financiële (NPO-)middelen die de sector kreeg, waardoor het een uitdaging was om de middelen vanuit het samenwerkingsverband doelmatig in te zetten.

Het personeelstekort in de sector, waardoor plannen niet konden worden uitgevoerd.

Een stapeling van financiële en inhoudelijke ontwikkelingen in de sector waardoor samenwerkingsverbanden hun bestedingsplan moesten aanpassen.

Het ontbreken van juiste en volledige informatievoorziening; wat noodzakelijk is om op een verantwoorde manier sturing te geven aan de afbouw van het vermogen van samenwerkingsverbanden. Tot op heden beschikken samenwerkingsverbanden nog niet over de correcte gegevens vanuit uitvoeringsorganisatie DUO.

Naar aanleiding van de derde monitoring heeft de werkgroep het advies aan het ministerie van OCW gegeven om waar nodig meer tijd te nemen om tot een volledige en doelmatige afbouw van de bovenmatige vermogens te komen. Ermee rekening houdend dat de context waarmee samenwerkingsverbanden te maken hebben in de afbouw van het bovenmatig vermogen anders is dan werd verondersteld bij het opstellen van het sectorplan.

Korting en compensatieregeling

In 2022 verzocht de Tweede Kamer om de bekostiging van samenwerkingsverbanden met te hoge reserves te verlagen. Uit de jaarcijfers over 2022 komt naar voren dat dit 43 van de 75 samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs betreft. Gezamenlijk beschikten zij over een mogelijk bovenmatig eigen vermogen voor een bedrag van totaal €45,1 miljoen.

De korting wordt generiek toegepast door het bedrag per leerling voor zware ondersteuning met €12,50 te verlagen over 2023. In totaal komt dit voor de samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs neer op een korting van €11,7 miljoen.

Tegelijk met de korting wordt een compensatieregeling uitgevoerd waardoor per saldo alleen samenwerkingsverbanden worden gekort die een reserve boven de signaleringswaarde hadden. De totale compensatie voor de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs bedraagt €5,4 miljoen.

Door afroming van de bovenmatige reserves van de samenwerkingsverbanden komt er geld vrij. In overeenstemming met de wens van de Tweede Kamer blijven deze middelen beschikbaar voor passend onderwijs. Residentieel onderwijs, expertise- en garantiebekostiging en hoogbegaafdheid zijn als doelen aangewezen.

Kritisch: gebruik de signaleringswaarde waar het voor bedoeld is

De VO-raad is kritisch over de onduidelijke informatievoorziening, het proces en de korting zelf. De samenwerkingsverbanden hebben te maken met onvolledige en late informatie van DUO. Hierdoor ervaren ze grote onzekerheid over hun financiële situatie.

Bovenmatige reserves zijn onwenselijk en willen we als sector voorkomen. Dit vraagt echter om meer zorgvuldigheid, maatwerk en een betere informatievoorziening vanuit de overheid. Gebruik de signaleringswaarde waarvoor deze bedoeld is, namelijk als aanleiding om het gesprek aan te gaan tussen de Inspectie voor het Onderwijs en het samenwerkingsverband.

Vanwege de diversiteit onder samenwerkingsverbanden hoe zij invulling aan haar taken geven (en daarmee hoe de bedrijfsvoering is ingericht), is beoordeling per individueel samenwerkingsverband nodig om te zien in hoeverre het mogelijk bovenmatig vermogen daadwerkelijk bovenmatig is.