

Het verhaal achter de cijfers

Sectorrapportage 2025

21 November 2025

VO RAAD

Vereniging van scholen
in het voortgezet onderwijs

Leerlingen en onderwijs

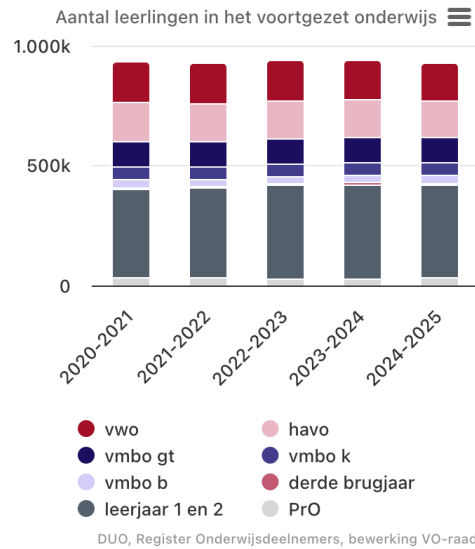
Ontwikkeling leerlingaantallen

In schooljaar 2024-2025 zaten er bijna 930.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs. Het aantal leerlingen schommelt elk jaar. Deze schommeling is niet gelijk verdeeld over de onderwijssoorten en leerjaren.

Het aantal leerlingen in leerjaar één en twee is in de afgelopen vier jaar met ruim 16.000 leerlingen toegenomen. Deze groei is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de instroom van nieuwkomersleerlingen. In de leerjaren drie en hoger daalde het totaal aantal leerlingen met ruim 20.000 leerlingen, maar tussen onderwijsrichtingen zijn er verschillen. Op de havo en het vwo nam het aantal leerlingen vanaf leerjaar drie af. Ook het aantal leerlingen in de bovenbouw van vmbo basis en kader daalde licht (bijna 700 leerlingen). Bij bovenbouw vmbo gt en gemengd leerjaar 3 van havo/vwo steeg het aantal leerlingen met respectievelijk 1.300 en 1.400 leerlingen ten opzichte van vijf jaar geleden.

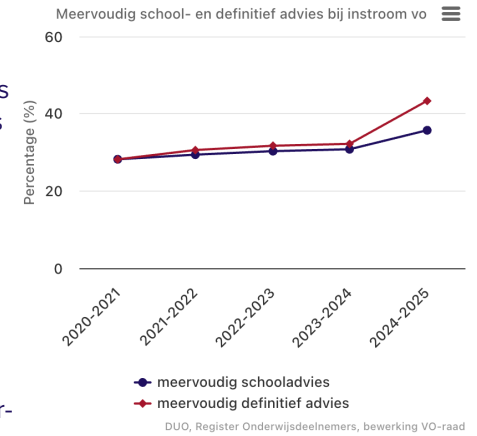
De groei van het aantal leerlingen in leerjaar één is vooral te zien in een stijging van het aantal leerlingen op vmbo-brede en volledig brede brugklassen en het aantal leerlingen in vwo-brugklassen. Het aantal leerlingen dat in leerjaar één op vmbo basis of vmbo basis/kader start, is juist afgenomen. De gemengde brugklas vmbo kader/gt bestaat sinds twee jaar. Inmiddels gaat 1% van de leerlingen in het eerste leerjaar hiernaartoe.

De laatste jaren is er een verschuiving te zien van categorale (één onderwijsrichting) naar heterogene (meerdere onderwijsrichtingen) brugklassen: er is bijvoorbeeld een afname van het aantal leerlingen op vmbo kader en een toename op het naastliggende vmbo kader/gt, etc. Het aandeel leerlingen in de eerstejaars brugklassen met meer dan één onderwijssoort neemt al jaren toe: bijna 60% van de leerlingen zit in een heterogene brugklas. N.B. met avo breed bedoelen we gt, havo, vwo.



Verhouding schooladvies en definitieve adviezen

Steeds meer leerlingen krijgen een meervoudig advies voor het voortgezet onderwijs, zoals vmbo basis/kader of havo/vwo. Dit type advies houdt er rekening mee dat op twaalfjarige leeftijd vaak nog niet duidelijk is welke onderwijsrichting het beste bij een leerling past. Van de leerlingen die in het schooljaar 2024-2025 in het vo startten, kreeg ruim vier op de tien een meervoudig advies. Dat is een duidelijke stijging ten opzichte van eerdere jaren.

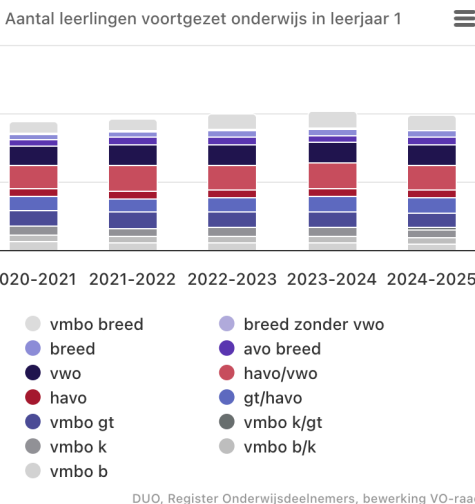


De stijging komt deels door de (in principe) verplichte bijstelling in het po: uit de doorstroomtoets komt altijd een meervoudig advies (m.u.v. vwo) en bij een hogere score op de doorstroomtoets dan het voorlopige schooladvies, wordt het schooladvies in principe bijgesteld. Daarnaast stijgt ook het aantal meervoudige schooladviezen, wat er op kan wijzen dat leerlingen vaker een 'kansrijk' (want: breder) advies in het po krijgen.

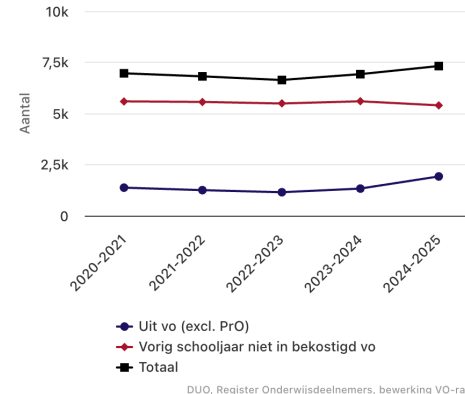
Instroom in het praktijkonderwijs (PrO)

Het totaal aantal leerlingen dat instroomt in het praktijkonderwijs is gestegen. Deze stijging komt voort uit het aandeel leerlingen dat instroomt vanuit het vo. Dit zijn vooral leerlingen uit het eerste en tweede leerjaar van vmbo basis. Het aantal leerlingen dat vanuit het primair onderwijs instroomt in het PrO is juist gedaald.

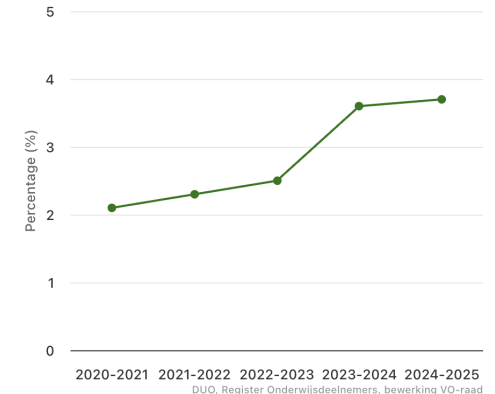
Ook het aandeel nieuwkomersleerlingen (die korter dan twee jaar in Nederland zijn) dat instroomt in het praktijkonderwijs is de afgelopen twee schooljaren toegenomen. Tot schooljaar 2021-2022 betrof circa 2,3% van de PrO-instroom nieuwkomers, in schooljaar 2024-2025 was dit 3,7%.



Instroom leerlingen praktijkonderwijs (PrO)

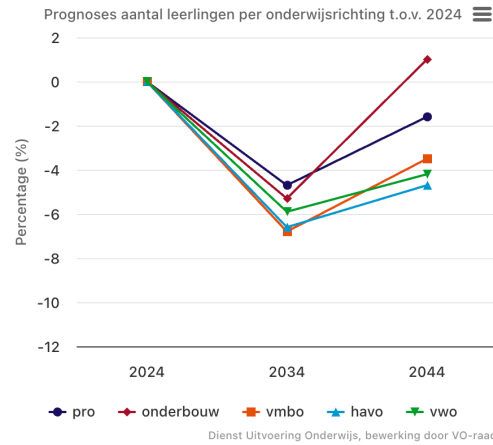


Aandeel nieuwkomers dat instroomt in het praktijkonderwijs



Anticiperen op schommelende leerlingaantallen

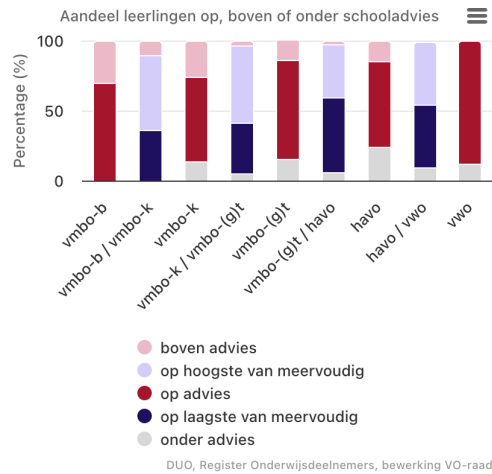
Door demografische ontwikkelingen zal het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs de komende tien jaar waarschijnlijk afnemen. Tegelijkertijd zijn er regionale en lokale verschillen. Sommige gebieden hebben te maken met krimp, terwijl in andere regio's leerlingenaantallen stabiel blijven of juist groeien. Dat komt door bijvoorbeeld een nieuwbouwwijk of instroom van leerlingen uit andere wijken. Ook factoren zoals immigratie en emigratie en economische ontwikkelingen zorgen voor onzekerheid in de prognoses.



Deze ontwikkelingen vragen om flexibiliteit van schoolbesturen, vooral in de lange-termijnplanning voor huisvesting en personeel. Het scenariomodel van VOION ondersteunt regio's bij het inschatten van ontwikkelingen in leerlingenaantallen. In het hoofdstuk Bedrijfsvoering lees je meer over huisvesting en in het hoofdstuk Personeel over de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt.

Schoolloopbanen

Na de eerste twee jaar in het vo zitten de meeste leerlingen op de onderwijsrichting waarin ze examens gaan doen. Dan wordt er ook gekeken in welke onderwijsrichting leerlingen zitten ten opzichte van het schooladvies waarmee ze het vo binnenkwamen.



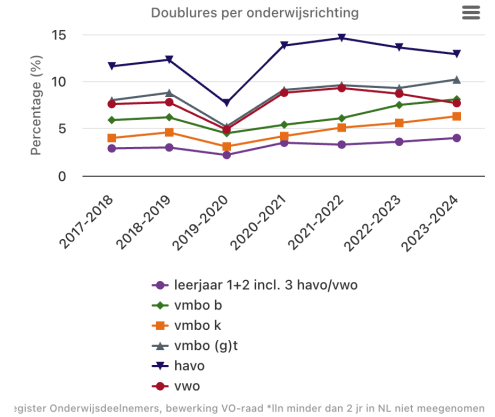
Bijna driekwart van de leerlingen met een enkelvoudig schooladvies volgt in het derde leerjaar onderwijs in de onderwijsrichting van advies (72%); een op de zeven (14%) zit boven en een op de zeven (14%) zit onder advies. Van de leerlingen met een meervoudig advies zit negen op de tien in het derde leerjaar op het laagste (45%) of op het hoogste (46%) van het meervoudige advies. Een klein deel van de leerlingen met een meervoudig advies zit in het derde leerjaar boven (3%) of onder (6%) het advies.

Leerlingen met adviezen voor vmbo basis/kader of vmbo kader/gt zitten in leerjaar drie vaker op het hoogste advies dan leerlingen met vmbo gt/havo-advies.

De VO-raad komt in 2026 met de eerste analyses van de effecten van de doorstroomtoets op het vo

Meer leerlingen die een jaar overdoen bij vmbo, minder bij havo en vwo

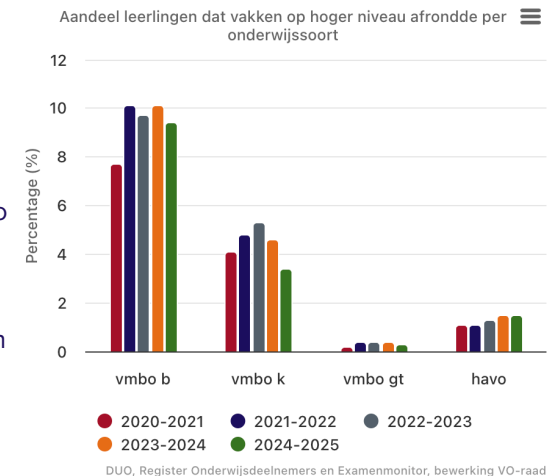
In de zomer van 2023 lag het aandeel doublures voor alle onderwijssoorten hoger dan in het laatste jaar voor corona. Voor leerjaar één en twee en voor alle vmbo-richtingen is het aantal doublures van het jaar erna (iets) gestegen ten opzichte van 2023. Het aandeel doublures op de havo en het vwo is juist gedaald. Op de havo ligt dit aandeel nog steeds duidelijk boven het aandeel in de laatste jaren voor corona, op het vwo ligt het aandeel doublures weer op het niveau van voor corona.



De stijging van het aandeel doublures in het vmbo kan samenhangen met de nasleep van corona, maar de effecten daarvan zijn niet eenduidig. Sommige leerlingen liepen leervertragingen op, wat leidde tot een hoger aantal doublures. Maar er waren ook leerlingen die juist profiteerden van extra begeleiding en aangepaste lesprogramma's door de NPO-gelden. Het is waarschijnlijk dat beide effecten naast elkaar bestaan en dat de impact verschilt per leerling.

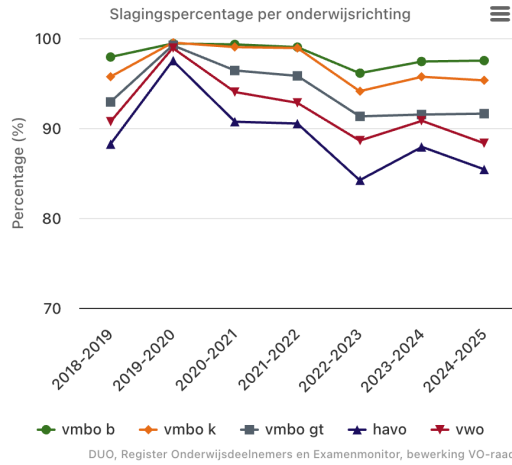
Meer leerlingen ronden vakken op hoger niveau af

In het voortgezet onderwijs kunnen leerlingen één of meerdere vakken afronden op een hoger niveau. In vier jaar tijd is het aandeel vmbo- en havoleerlingen dat examens deed in een vak op hoger niveau gestegen van 2,0% naar 2,6%. Vooral leerlingen op vmbo basis ronden vaker vakken af op hoger niveau. In 2025 betrof dit 9,4% van de leerlingen. Een mogelijke verklaring dat dit vaker voorkomt op vmbo basis en kader dan op vmbo gt of havo, is dat de opleidingsduur in het vmbo voor alle leerwegen gelijk is, wat het overstappen vergemakkelijkt. Vmbo gt-leerlingen die havo-vakken willen volgen en havoleerlingen die vwo-vakken willen volgen, moeten het niveauverschil plus het verschil van één jaar in opleidingsduur overbruggen. Maar ook bij deze onderwijssoorten is een lichte stijging zichtbaar.



Slagingspercentages

In 2023 lagen de slagingspercentages duidelijk lager dan in de coronajaren en ook lager dan voor corona. In 2024 was er sprake van enig herstel bij alle onderwijssoorten. Op het vmbo blijven de slagingspercentages in 2025 ongeveer gelijk aan 2024, maar bij havo en vwo dalen deze weer. De daling van het slagingspercentage dit jaar lijkt grotendeels verklaard te kunnen worden doordat in 2025 de prestatie-eis hoger was ten opzichte van de kandidaten die in 2024 centraal examen deden.

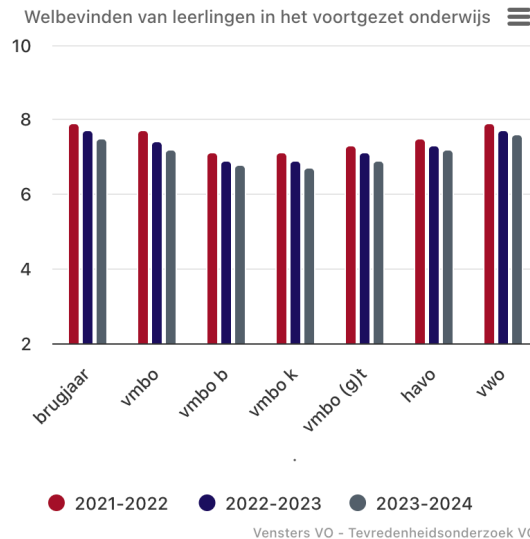


Uit een peiling onder docenten en uit statistisch onderzoek in najaar 2024 heeft het College voor Toetsen en Examens (CvTE) geconcludeerd dat bij een beperkt aantal vakken in de coronajaren (2021, 2022 en 2023) de prestatie-eis enigszins is gaan schuiven. Vanwege de impact van de coronapandemie was de normering van de centrale examens (CE) in die jaren aangepast. Door het gebrek aan continuïteit in de normering waren de resultaten van 2024 niet volledig vergelijkbaar met die van 2019 en gaf de verschuiving geen goed beeld van de toename of afname van de vaardigheid van kandidaten.

Zorgen over welbevinden jongeren

N.B. deze passage en grafieken komen uit de Sectorrapportage van vorig jaar. In de loop van het schooljaar wordt de informatie geactualiseerd.

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

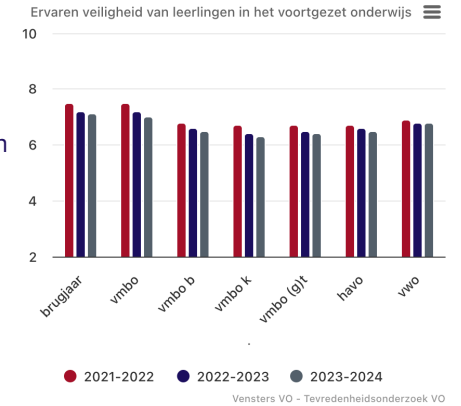


1 én in het examenjaar gemiddeld hogere scores geven dan de leerlingen in andere leerjaren.

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

Ervaren sociale en fysieke veiligheid

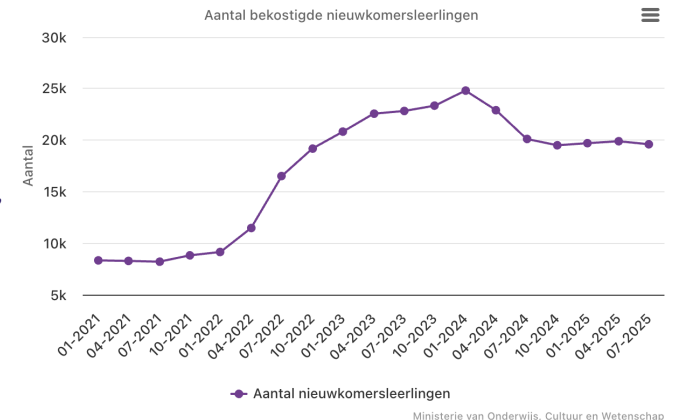
Naast een afname in welbevinden onder leerlingen, daalt ook de ervaren sociale en fysieke veiligheid. Leerlingen beoordeelden in 2023-2024 hun sociale en fysieke veiligheid met een 6,7, terwijl dit in 2021-2022 nog een 7,0 was. Ook hier geldt dat de scores wat hoger liggen bij de onderbouwleerlingen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



Nieuwkomersleerlingen

Nieuwkomersleerlingen zijn leerlingen die nog maar kort in Nederland zijn en de Nederlandse taal mogelijk nog niet spreken. Dit zijn bijvoorbeeld kinderen van arbeidsmigranten, expats, asielzoekers of statushouders. In het voortgezet onderwijs komen nieuwkomersleerlingen eerst in een Internationale Schakelklas (ISK), waar zij (taal)ondersteuning krijgen om te kunnen instromen in het reguliere onderwijs. Voor deze leerlingen is twee jaar aanvullende bekostiging beschikbaar. Daarna stromen zij meestal door naar het voortgezet onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs (MBO).

Tussen 2021 en 2024 is het aantal bekostigde nieuwkomersleerlingen in het vo gegroeid van ruim 8.300 naar een piek van bijna 25.000 in januari 2024. Dit komt voor een groot deel door de oorlog in Oekraïne. In 2024 daalde het aantal nieuwkomers in tien maanden tijd naar circa 19,5 duizend. Sindsdien is het aantal stabiel. Reguliere vo-scholen hebben nu, bijna twee jaar later, te maken met een flink hogere instroom van leerlingen vanuit de ISK's. Deze leerlingen hebben doorgaans nog wel extra taalondersteuning nodig, maar de scholen ontvangen hier geen extra bekostiging voor.



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

Per 1 januari 2026 wordt de bekostiging aangepast: de inschrijfdatum op school wordt dan leidend, in plaats van de datum van binnenkomst in Nederland. Hierdoor sluit de bekostiging beter aan bij de periode dat een leerling ook echt naar school gaat. Doordat met name nieuwkomersleerlingen in de noodopvang regelmatig verhuizen en het even duurt voordat zij op een andere school terecht kunnen, zou het nog beter zijn als de bekostiging meeloopt met de daadwerkelijk benutte onderwijstijd.

Personeel

Goed werkgeverschap in een aantrekkelijke sector

Aandacht voor leerlingen begint bij aandacht voor medewerkers. Een positieve en veilige omgeving bevordert zowel werkplezier als onderwijskwaliteit. De invulling hiervan verschilt per school. Daarnaast wordt de onderwijsarbeidsmarkt beïnvloed door ontwikkelingen in demografie, conjunctuur en digitalisering.

Het voortgezet onderwijs heeft te maken met aanhoudende personeelstekorten, vooral in vakken als Nederlands, informatica en wiskunde. De omvang van het personeelstekort verschilt sterk per regio en ook binnen regio's zijn grote verschillen, bijvoorbeeld doordat de ene school te maken heeft met leerlingendaling en de andere juist groeit. Het omgaan met deze ontwikkelingen vraagt om goed strategisch personeelsbeleid op instellingsniveau, samenwerking op regionaal niveau, goede begeleiding van startende leraren, het aantrekkelijk maken van het vak van docent, en manieren om het werk anders te organiseren. Dit hoofdstuk geeft inzicht in deze ontwikkelingen.

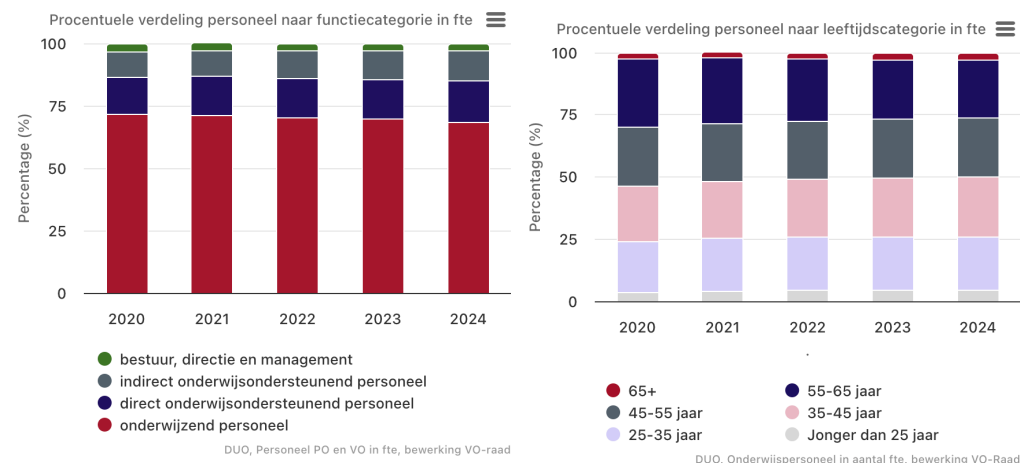
Wie werken er in het voortgezet onderwijs?

In het voortgezet onderwijs werken bijna 114 duizend mensen (bijna 89 duizend fte). Het grootste deel daarvan is leraar: bijna 70% van het personeel. Het direct onderwijs-ondersteunend personeel bedraagt ruim 16% van het personeel, indirect ondersteunend ruim 12% en bijna 3% is directie en management.

Het totaal aantal fte is ten opzichte van vier jaar geleden met circa 6,5% gestegen. Die groei is toe te schrijven aan de toename van onderwijs-ondersteunend personeel, zowel direct (zoals onderwijsassistenten) als indirect (zoals administratief of ICT-personeel). De afgelopen vier jaar steeg het aantal fte in ondersteunende functies met

ruim 15% (3.100 fte). Het aantal leraren nam juist af met bijna 2% (ruim 1.100 fte). Dit wijst erop dat scholen naar manieren zoeken om met personeelstekorten om te gaan, door het onderwijs anders in te richten en ook bijvoorbeeld onderwijsassistenten in te zetten voor taken waarvoor geen bevoegdheid nodig is. Het aantal fte directie en management is in de afgelopen vier jaar gedaald, met bijna 8% (ruim 200 fte).

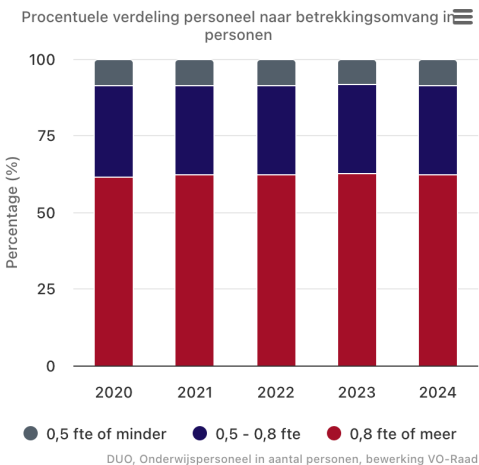
Het personeelsbestand verjongt met name bij het onderwijs-ondersteunend personeel en in mindere mate bij docenten. Er is ruim 4.600 fte bijgekomen in de leeftijdscategorie van 25 tot 45 jaar. Ook de groep jonger dan 25 jaar groeit door, tot circa 3.900 fte. Deze trend naar verjonging doet zich vooral voor bij het onderwijs-ondersteunend personeel en in mindere mate bij docenten. Het aantal medewerkers van 55 tot 65 jaar nam juist af met circa 2.500 fte, van 23.000 in 2020 naar ruim 20.500 in 2024. Door de verhoogde pensioenleeftijd blijven 65-plussers langer werken. Hierdoor stijgt het aantal fte in deze categorie naar bijna 2.800 fte in 2024.



Betrekkingssomvang

In het voortgezet onderwijs blijft de gemiddelde betrekkingssomvang al jaren stabiel. Docenten werken gemiddeld 0,79 fte, onderwijsondersteunend personeel 0,76 fte. Daarmee is het merendeel van het vo-personeel voltijd of nagenoeg voltijd in dienst: in 2024 werkte ruim 62% van de medewerkers meer dan 0,8 fte.

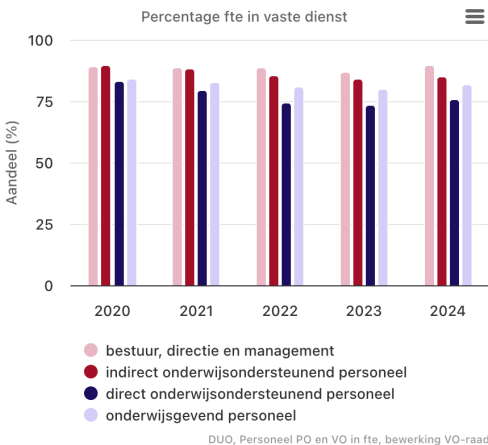
Het aandeel kleine contracten (0,5 fte of minder) is de afgelopen jaren gedaald en bedroeg in 2024 8,6%. Het aandeel medewerkers met een betrekkingssomvang tussen 0,5 en 0,8 fte ligt op ruim 29%. In de cao vo is vastgelegd dat startende docenten minimaal een aanstelling van 0,5 fte krijgen, tenzij zij dit zelf niet willen of er zwaarwegende redenen zijn. Schoolbesturen zetten zich al langere tijd in om het aantal kleinere contracten te beperken.



Vaste en tijdelijke aanstellingen

Het aandeel vaste aanstellingen (in fte) steeg in 2024 naar ruim 81%. Bij onderwijszand personeel steeg het aandeel vaste aanstellingen met twee procentpunten, bij indirect ondersteunend personeel met een procentpunt en bij direct ondersteunend personeel en bestuur, directie en management met bijna drie procentpunten.

De eerdere daling in vaste aanstellingen hing grotendeels samen met tijdelijke subsidies. Zo werden er veel nieuwe medewerkers aangenomen vanuit NPO-gelden. Dit waren met name mensen in ondersteunende functies, die met een tijdelijk contract startten. Ook vervanging van oudere, vaak vaste medewerkers door nieuwe medewerkers met tijdelijke contracten speelde een rol bij de daling. Veel tijdelijke contracten zijn beëindigd of omgezet in vaste aanstellingen.



Overhead in het voortgezet onderwijs

In 2024 kwam het overheadpercentage van het personeel in loondienst (dus zonder inhuur en uitbesteed werk) in het voortgezet onderwijs uit op 15,1%. Dit percentage betreft:

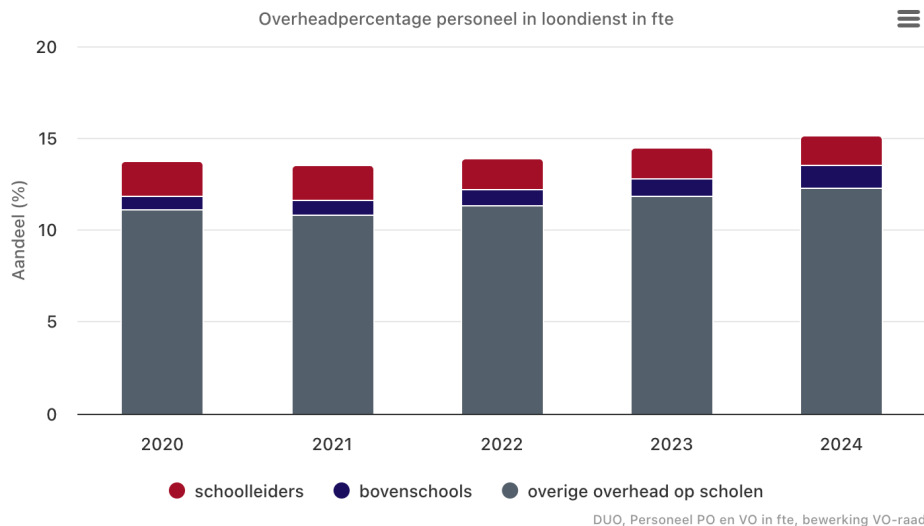
1,6% schoolleiders, dit komt neer op gemiddeld één fte per school;

12,3% overige ondersteuning op schoolniveau, zoals medewerkers voor de leerlingadministratie, conciërges of ICT-coördinatoren;

1,2% bovenschoolse functies, bijvoorbeeld een kwaliteits- of financieel medewerker op een bestuurskantoor.

In de afgelopen vijf jaar is het aandeel overhead gestegen van 13,7% naar 15,2%. De grootste stijging vond plaats bij de categorie overige ondersteuning op schoolniveau, van 11,1% naar 12,3%. Het aandeel schoolleiders daalde licht (van 1,9% naar 1,6%) en het aandeel bovenschoolse overhead nam toe van 0,7% naar 1,2%.

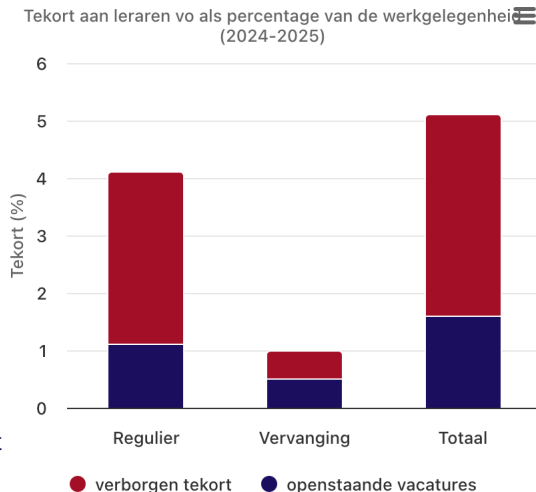
Indirect onderwijsondersteunend personeel wordt onder andere ingezet om docenten te ontzorgen en de randvoorwaarden voor goed onderwijs te verbeteren. Ook veranderende regelgeving, bijvoorbeeld rond privacy en ICT-beveiliging en veranderende bekostiging, waardoor de verantwoordingslast is gestegen, kan een oorzaak zijn van de toename van indirect ondersteunende personeel.



Overhead berekend op basis van het aantal fulltime-equivalenten (fte) dat werkzaam is in indirect ondersteunende en managementfuncties.

Personeelstekort in het voortgezet onderwijs: huidige situatie en prognoses

Het voortgezet onderwijs heeft al jaren te maken met aanzienlijke personeelstekorten. Landelijk gezien was er in 2024 een lerarentekort van ongeveer 3.800 fte (Centerdata, december 2024). Het tekort zit vooral bij leraren in reguliere posities (ruim 80%) en minder in tijdelijke vervangingen. Bijna een derde van de tekorten (31%) betreft openstaande vacatures. In bijna zeven op de tien gevallen wordt een openstaande positie opgevuld zonder vacature, waardoor het tekort formeel niet zichtbaar is. Dit worden 'verborgen tekorten' genoemd.



(2024). Personeelstekorten in het voortgezet onderwijs - peildatum 1 oktober 2024

Uitgedrukt als percentage van de werkgelegenheid was het tekort in 2024 5,1%. Een jaar eerder was dit nog 5,8%. Echter, de nieuwste arbeidsmarkttramingen laten zien dat het tekort vanaf 2025 weer zal toenemen. Vooral bij docenten en schoolleiders is de verwachting dat het reguliere tekort verder zal oplopen, van ruim 2.000 fte in 2024 naar ruim 3.500 fte in 2024.

Hoogste tekorten bij internationale schakelklassen

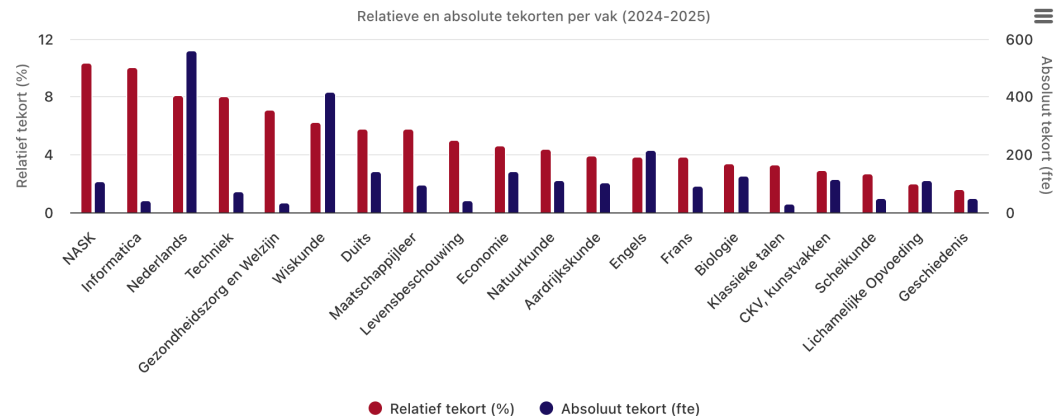
Internationale schakelklassen (ISK) hebben het hoogste tekort, met 8,0% van de formatie. Bij het praktijkonderwijs (PrO) is het tekort 6,9%, en bij vmbo, havo en vwo-scholen 4,8%.



H. et al. (2024). Personeelstekorten in het voortgezet onderwijs - peildatum 1 oktober 2024

Verschillen in tekort per vak

Er zijn grote verschillen in het lerarentekort tussen de vakken. In absolute zin (totaal aantal tekort in fte) zijn de problemen het grootst bij de vakken Nederlands, Wiskunde en Engels. In relatieve zin (het tekort als percentage van de werkgelegenheid) zijn de tekorten bij de bètavakken en Nederlands het hoogst.



Adriaens, H. et al. (2024). Personeelstekorten in het voortgezet onderwijs - peildatum 1 oktober 2024

Flinke regionale verschillen

Regionaal lopen de tekorten sterk uiteen. De hoogste tekorten zijn gemeten in de arbeidsmarktregio's Flevoland (12,4%) en Midden-Holland (12,0%). De laagste tekorten zijn gemeten in Rijk van Nijmegen (1,5%) en Midden-Gelderland (1,5%).

Regionale verschillen op de arbeidsmarkt worden niet alleen veroorzaakt door verschil in aanbod van personeel. In de noordelijke en oostelijke regio's van Nederland is er lokaal sprake van een daling van het aantal leerlingen in dunbevolkte gebieden. In de grote steden hangen de tekorten samen met bevolkingsgroei en grootstedelijke problematiek. Niet alleen tussen regio's maar ook binnen steden zijn er grote verschillen in het tekort aan leraren.

Het tekort aan schoolleiders is in 2024 met 106 fte (3,5%) lager dan in 2023 (4,3%). Ook hier betreft het grotendeels verborgen tekorten die met tijdelijke krachten worden ingevuld.

Vakken en bevoegdheden

Veruit de meeste lessen worden gegeven door leraren met een bevoegdheid in het betreffende vak, namelijk circa 86%. Ongeveer 10% van de lessen wordt door benoembare leraren verzorgd en 4,4% door on(der)bevoegden. Dit zijn meestal leraren in opleiding of leraren die (nog) niet de bevoegdheid hebben voor het vak of (nog) geen eerstegraads bevoegdheid hebben. In het vmbo ligt het aandeel on(der)bevoegd gegeven lessen met 6,6% hoger dan op de havo (2,8%) en het vwo (2,1%). Dit komt gedeeltelijk doordat er voor een aantal vakken op het vmbo geen bevoegdheid bestaat.

Zijinstroom in beroep

Eén van de manieren om personeelstekorten aan te pakken, is het inzetten op zijinstroom. In 2024 zijn er 618 zijinstromers in beroep gestart in het vo, een stijging ten opzichte van het jaar ervoor (551). De meeste zijinstromers volgen een traject via een schoolbestuur en starten direct in het beroep, terwijl ze tegelijkertijd hun bevoegdheid behalen. Zijinstroom vraagt om goede begeleiding op de werkplek én een nauwe samenwerking tussen opleiding en schoolorganisatie. [bron: Financiële beslissingen 2024 – Onderwijs algemeen – DUO Open Onderwijsdata]

Samenwerken in de regio

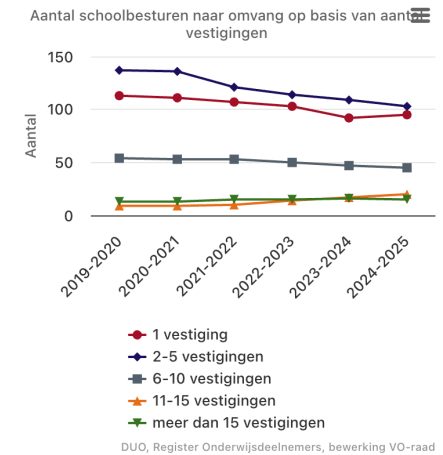
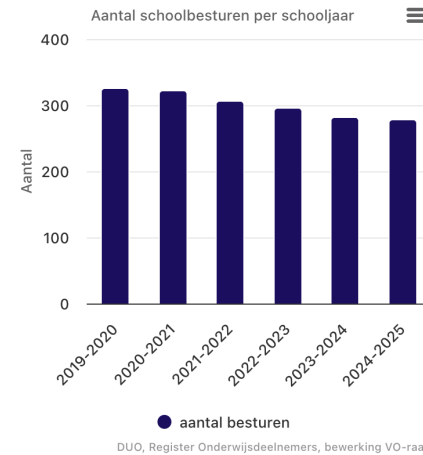
Omdat er verschillen zijn tussen regio's in arbeidsmarkt en demografische ontwikkelingen is voor het aanpakken van tekorten regionale samenwerking nodig. De VO-raad werkt samen met schoolorganisaties en lerarenopleidingen aan een aanpak die inspeelt op de specifieke omstandigheden van de regio.

Scholen en schoolbesturen

In deze onderwijsregio's werken scholen, opleiders en onderwijsprofessionals samen om te zorgen voor voldoende leraren, schoolleiders en onderwijsondersteunend personeel. Per 1 januari 2025 zijn er in het voortgezet onderwijs 28 onderwijsregio's actief. Van de 275 schoolorganisaties in het VO nemen er 272 deel, samen hebben zij 99% van de leerlingen en vestigingen.

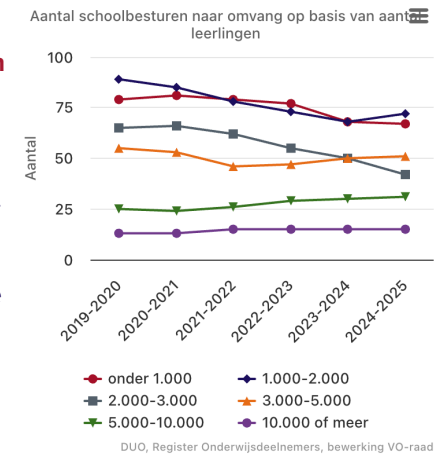
Schoolbesturen spelen een centrale rol in het verbeteren van onderwijs, de professionalisering van hun teams, en het bevorderen van kansengelijkheid en innovatie. Bovendien moeten zij zorgen voor strategisch personeelsbeleid, een degelijk financieel meerjarenbeleid en goede huisvesting. In een tijd van groeiende uitdagingen, zoals personeelstekorten, dalende lees- en rekentaalvaardigheden en behoefte aan verdere scholing in digitalisering, vraagt dit om een duidelijke visie en nauwe samenwerking met partners in de regio.

Het aantal schoolbesturen in het voortgezet onderwijs is de afgelopen jaren gedaald. In 2020-2021 waren er 322 schoolbesturen en in 2024-2025 nog 278. Tegelijkertijd is het aantal vestigingen gestegen van 1440 naar 1456. Hierdoor neemt het gemiddelde aantal vestigingen per bestuur toe. Ongeveer één op de drie besturen heeft slechts één vestiging. Dit aandeel is vrijwel gelijk aan vier jaar geleden. Het aandeel besturen met twee tot en met vijf vestigingen is gedaald van 42% naar 37%. Het aandeel besturen met meer dan tien vestigingen nam in dezelfde periode toe van 7% naar 13%.



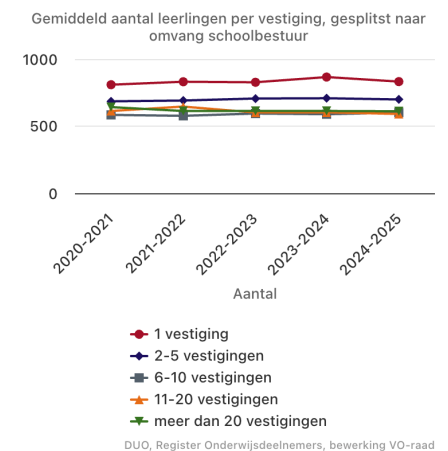
Omvang schoolbesturen naar aantal leerlingen

Ook het gemiddeld aantal leerlingen per bestuur stijgt. Er zijn minder besturen met minder dan 2.000 leerlingen en meer besturen met meer dan 5.000 leerlingen dan vijf jaar geleden. Het aandeel besturen met minder dan 2.000 leerlingen daalde van 52% naar 50%, terwijl het aandeel met meer dan 5.000 leerlingen groeide van 11% in schooljaar '20-'21 naar 17% in '24-'25.



Leerlingen, vestigingen en schoolbesturen

Het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs daalde van 934.245 (1 oktober 2020) naar 929.689 (2024-2025). Tegelijk nam het aantal vestigingen juist iets toe (van 1.440 naar 1.456). Daardoor daalde het gemiddeld aantal leerlingen per vestiging van 649 naar 639. Schoolbesturen hebben gemiddeld meer vestigingen en leerlingen dan voorheen, maar dit leidt dus niet tot grotere scholen.



Besturen met slechts één vestiging hebben gemiddeld de meeste leerlingen per schoollocatie (>800), terwijl grotere besturen vaker (ook) kleinere vestigingen (<500 leerlingen) hebben.

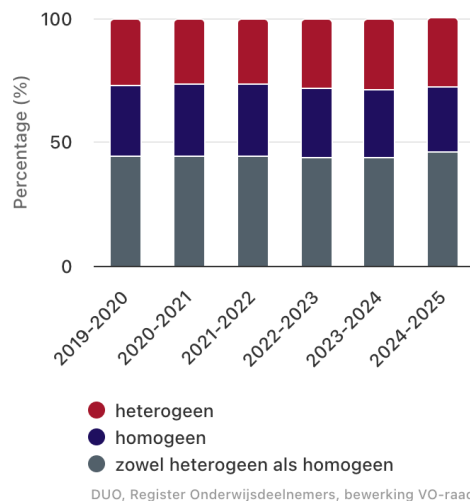
Aanbod heterogene brugklassen

Steeds meer scholen in het voortgezet onderwijs bieden heterogene brugklassen, waarbij twee of meer schooltypen of leerwegen worden gecombineerd. Ruim een kwart van de schoolvestigingen heeft alleen heterogene brugklassen (stijging van 27% in 2020-2021 naar 28% in 2024-2025). Bijna de helft (46%) van de vestigingen biedt in leerjaar één zowel heterogene als homogene brugklassen aan in schooljaar 2024-2025, tegenover 44% in 2020-2021. Het aandeel met uitsluitend homogene brugklassen daalde in deze periode van 29% naar 26%. Heterogene brugklassen zijn een manier om de definitieve selectie van leerlingen uit te stellen: leerlingen hebben zo meer tijd om te ontdekken welke route voor hen het meest passend is.

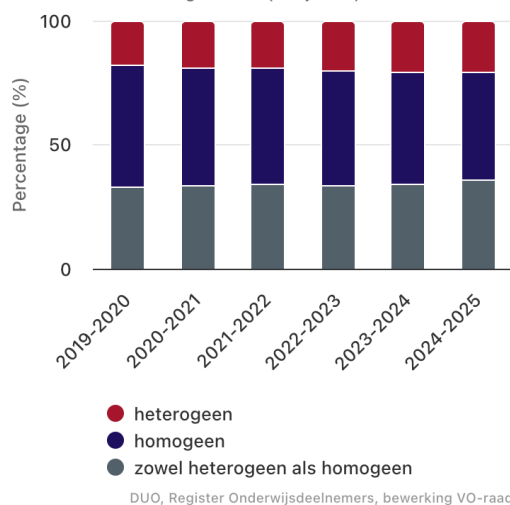
Ook in leerjaar twee is deze beweging zichtbaar. Het aandeel scholen met alleen heterogene klassen in leerjaar twee is daar gestegen van 19% naar 21%. Het aandeel scholen met zowel homogene als heterogene klassen is gegroeid van 34% in 2020-2021 naar 36% in 2024-2025. En het aandeel vestigingen dat alleen homogene brugklassen aanbiedt, daalde van 48% naar 44%.

Eerder ontwikkelde de VO-raad de Themarapportage 'Brede scholen'. Brede scholengemeenschappen – scholen waar meerdere onderwijssoorten onder één dak worden aangeboden – bieden de fysieke randvoorwaarde om (vormen van) latere definitieve selectie te kunnen realiseren. Het is eenvoudiger wisselen van onderwijsrichting, wanneer verschillende richtingen op dezelfde school aanwezig zijn.

Verdeling scholen met heterogene versus homogene brugklassen (leerjaar 1)



Verdeling scholen met heterogene versus homogene brugklassen (leerjaar 2)



Collegiale bestuurlijke visitatie

Met de Collegiale Bestuurlijke visitaties (CBV) biedt de VO-raad een organisatiege-

richt traject dat in verband staat met de ontwikkeling van de accreditatiesystematiek voor bestuurders. Sinds 2015 hebben er 128 visitaties plaatsgevonden. Op 3 oktober 2025 is de eerste groep in de nieuwe vorm gestart met 7 deelnemende besturen. Elk schooljaar starten er twee tranches met een vergelijkbaar aantal deelnemende besturen.

Accreditatie

Sinds 25 juni 2025 is accreditatie met de vernieuwde Governancecode Funderend Onderwijs een onderdeel van professioneel bestuur in het voortgezet onderwijs. Bestuurders laten zich voortaan eens per vijf jaar accrediteren: een waardevolle stap die bijdraagt aan het versterken van de kwaliteit én het vertrouwen in onderwijsbestuur. De accreditatie onderstreept de inzet van bestuurders voor hun eigen ontwikkeling én die van de organisatie. Het stimuleert lerend leiderschap, bevestigt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor goed en integer bestuur en versterkt het maatschappelijke vertrouwen in de sector. Op 1 oktober 2025 zijn er 20 accreditaties verleend: 9 voor po, 7 voor vo en 4 voor po/vo.

Inzicht in ICT met de Monitor Digitalisering Onderwijs 2025

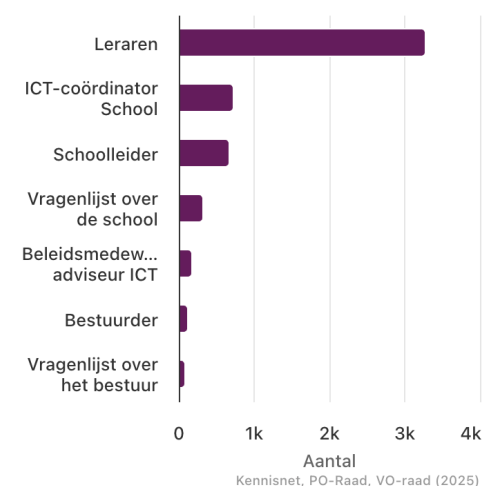
In het voorjaar van 2025 is de Monitor Digitalisering Onderwijs voor het eerst uitgevoerd. De monitor geeft scholen en schoolorganisaties inzicht in de stand van zaken rond digitalisering. Thema's zijn onder meer informatiebeveiliging en privacy (IBP), digitale geletterdheid, ICT-bekwaamheid en innovatie. De Monitor Digitalisering Onderwijs is een initiatief van de PO-Raad, VO-raad en Kennisnet en heeft als doel scholen en besturen te ondersteunen bij evidence-informed werken.

De monitor werd tussen 10 maart en 14 april 2025 afgenomen onder bestuurders, schoolleiders, ICT-coördinatoren, beleidsadviseurs ICT en leraren van schoolorganisaties en de onderliggende school of scholen. Er zijn ruim 5000 afgeronde vragenlijsten, verspreid over 281 van de 1035 aangeschreven schoolorganisaties.

De spreiding van de deelname laat zien dat de monitor representatief is voor alle sectoren, regio's en schooltypen. Wel deden relatief meer grotere schoolorganisaties mee dan kleinere of éénpitters.

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

Afgeronde vragenlijsten Monitor Digitalisering Onderwijs 2025 per doelgroep



Visie, beleid en middelen

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

Bijna negen op de tien besturen (89%) en ruim acht op de tien scholen (84%) beschikken over een apart ICT-budget. Toch verwacht tweederde van de scholen en besturen dat dit budget over twee jaar niet meer toereikend zal zijn. Momenteel vindt 58% van de besturen en 46% van de scholen het budget toereikend, maar slechts 29% van de besturen en 25% van de scholen verwacht dat dit zo blijft.

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

Informatiebeveiliging en privacy

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

Verschillen tussen bestuur en schoolpraktijk

(ICT-)professionals op scholen ervaren dat beleid en uitvoering niet altijd goed op elkaar aansluiten. Uit de monitorrapportage blijkt dat een visie op ICT en digitale geletterdheid vaak wel op papier staat, maar dat uitvoering, ondersteuning en professionalisering achterblijven. Ook vinden respondenten dat de aansluiting tussen beleid, praktijk en ondersteuning een belangrijk aandachtspunt is.

Overkoepelend beeld

De uitkomsten uit de Monitor Digitalisering laten zien dat het tekort aan ondersteuning, zowel financieel als in menskracht, een belangrijke belemmering vormt voor de verdere ontwikkeling van digitalisering in het onderwijs. Tegelijkertijd vragen professionalisering (inclusief de brug naar digitale geletterdheid) en een weldoordacht beleid rond digitalisering om meer aandacht en samenhang tussen de disciplines. De schaarste aan tijd, middelen en deskundigheid vraagt om samenwerking tussen schoolorganisaties op regionaal niveau. Door kennis en expertise te delen en gezamenlijke kaders te ontwikkelen, kunnen scholen en besturen digitalisering beter verankeren in

beleid en praktijk. Denk hierbij aan afspraken rondom de inkoop van leermiddelen (zie ook: SIVON), het normenkader IBP en thema's die veel inzet vragen en relatief nieuw zijn voor scholen en schoolorganisaties, zoals artificial intelligence en digitale geletterdheid.

Bedrijfsvoering

Huisvesting

In een goed schoolgebouw sluiten gebouw en onderwijsvisie op elkaar aan: het gebouw is inclusief, heeft een gezond binnenklimaat, is energiezuinig en duurzaam, en is betaalbaar in de exploitatie. In de praktijk voldoet een groot deel van de gebouwen hier niet aan. Veel gebouwen zijn verouderd, hebben een slecht binnenmilieu, zijn ontoegankelijk, slecht geïsoleerd of hebben een ongunstig energielabel.

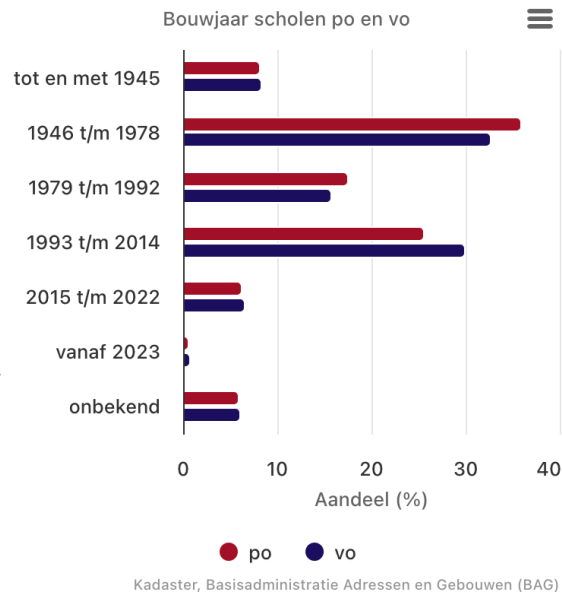
Dit is problematisch omdat een goed gebouw bijdraagt aan leerprestaties, aantrekkelijk werkgeverschap en het tegengaan van ziekteverzuim. Scholen zouden idealiter een vernieuwing of renovatiecyclus van circa 40 jaar moeten hebben, maar het huidige tempo ligt daar ver onder.

Vier op de tien scholen (41%) is meer dan 45 jaar oud. Veruit de grootste groep gebouwen stamt uit de periode 1946-1978 (33%). Ook een substantieel deel (30%) is gebouwd tussen 1993 en 2014. Slechts 1% van de gebouwen is gebouwd na 2023. Daarmee is het vernieuwingstempo laag en het tempo neemt zelfs af.

Weinig vernieuwing en beperkte verduurzaming

Van de vo-schoolgebouwen met een energielabel heeft 40% een label D of lager. Eén op de vijf gebouwen (19%) heeft zelfs energielabel G. Een groot deel van de gebouwen heeft nog helemaal geen label, omdat dit voor onderwijsgebouwen niet verplicht is.

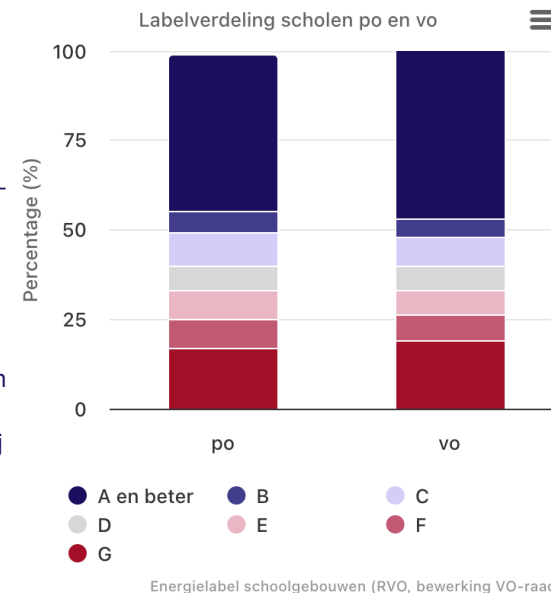
Het hebben van een label zegt overigens niets over daadwerkelijk energiegebruik. Hoewel veel gebouwen nog voldoen aan de bouwtechnische minimumeisen, is het daadwerkelijke gebruik vaak inefficiënt. De energielasten zijn gemiddeld 15% van de exploitatiekosten. Dit beperkt investeringsruimte voor andere doelen. Veel scholen hebben aanvullende maatregelen genomen om het energiegebruik te beperken: zo gebruikt ruim zes op de tien duurzame verlichting en is in bijna de helft van de gebouwen extra isolatie of verwarmingsaanpassing aangebracht.



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

Financiën

In het publiek bekostigde onderwijs is de overheid de belangrijkste financier van scholen. In 2024 hebben scholen gezamenlijk voor het eerst in een aantal jaren meer geld uitgegeven dan ze ontvingen. Het aflopen van tijdelijke financiering, bijvoorbeeld via het Nationaal Programma Onderwijs, is hiervan een belangrijke oorzaak. De reserves namen dan ook af. Om de jaarlijkse onzekerheid over de financiering te voorkomen, dringt de VO-raad aan op duidelijke, meerjarige financiële vooruitzichten. Dit kan door losse subsidies en tijdelijke middelen te vervangen door structurele bekostiging. Daarmee zijn schoolbesturen in staat hun financiën beter te plannen, wat ten goede komt aan beter onderwijs en goed werkgeverschap.



Inkomsten en uitgaven 2024

De Rijksoverheid maakte in het kalenderjaar 2024 circa €12 miljard bekostiging over aan het voortgezet onderwijs in de vorm van basisbekostiging, subsidies en aanvullende bekostiging. In 2024 ontving een school in het vo gemiddeld €11.888,- per leerling. Daarnaast hadden VO-scholen ook andere inkomsten dan van de overheid: in 2024 bleef dit constant op iets meer dan 4%. Belangrijk onderdeel van deze overige baten zijn de inkomsten uit de ouderbijdragen.

Bijna 80% van de totale bestedingen gaven schoolbesturen in het voortgezet onderwijs in 2024 uit aan personeel. 6% van de middelen ging naar huisvesting. Het resterende bedrag werd besteed aan overige lasten en afschrijvingen voor onder meer meubels, computers en leermiddelen.

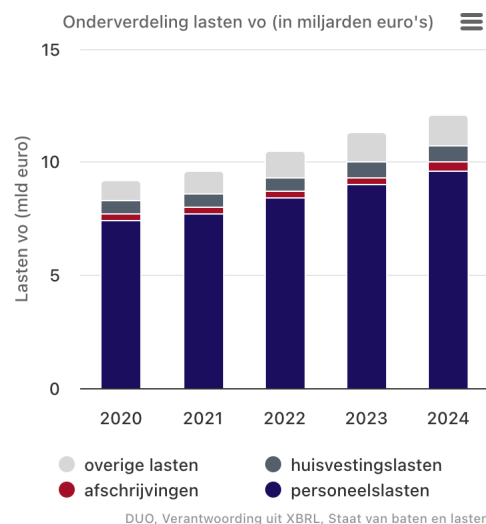
Reserves en financieel resultaat

De bekostiging die scholen in het voortgezet onderwijs jaarlijks ontvangen, moet worden ingezet voor het realiseren van goed onderwijs. Het is daarom belangrijk dat schoolbesturen hun middelen planmatig besteden en voldoende reserveren om continuïteit te waarborgen.

Tegelijkertijd is het onwenselijk dat reserves structureel te hoog oplopen. Het doel is dat zoveel mogelijk geld terecht komt in het primaire proces. In 2024 gaven schoolbesturen in het vo gezamenlijk ruim €150 miljoen meer uit dan dat ze ontvingen, waardoor het vermogen afnam.

In één jaar tijd is het gerealiseerde resultaat in de sector met bijna €340 miljoen gedaald. Schoolbesturen verwachten de komende drie jaar nog eens circa €200 miljoen per jaar meer uit te geven dan dat er binnenkomt. Daarmee worden de reserves de komende jaren verder afgebouwd.

Na 2021 ontvingen scholen extra middelen, onder andere via het Nationaal Programma Onderwijs en de subsidie Basisvaardigheden. Dat geld kon niet altijd direct worden besteed, onder meer door personeelskrapte. Veel scholen kozen ervoor deze middelen planmatig over meerdere jaren te spreiden via bestemmingsreserves. Die tijdelijke reserves nemen inmiddels weer af, terwijl de programma's die met deze middelen zijn gestart nog doorlopen.



Reserves nemen af

Het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs hanteren sinds 2020 een signaleringswaarde voor het identificeren van een mogelijk bovenmatig eigen vermogen bij een schoolbestuur. De Inspectie benadrukt dat de signaleringswaarde ontwikkeld is als start van 'het goede gesprek' over reserves. Helaas wordt de signaleringswaarde, ondanks afspraken met OCW en anders dan het uitgangspunt van de Inspectie, in de discussies over de reservepositie toch regelmatig gebruikt als een absolute bovengrens. In de praktijk wordt deze in beleids- en politieke discussies zelfs als absolute bovengrens gebruikt. Bovendien is er vanaf 2024 een technische wijziging in de manier waarop de reservering voor groot onderhoud in de jaarcijfers moet worden verwerkt. Als een schoolorganisatie kiest voor een 'voorziening groot onderhoud', is de verwachting dat de reserves in 2024 fors zullen dalen. Wordt gekozen voor activeren en afschrijven van het groot onderhoud, dan zal de hoogte van het eigen vermogen fors toenemen. Daardoor is de huidige systematiek van de signaleringswaarden, volgens de VO-raad, vanaf 2024 niet meer bruikbaar.

Omdat OCW de waarde nog wel gebruikt, geeft deze Sectorrapportage een indicatie van de ontwikkeling. Wanneer de signaleringswaarde die het ministerie hanteert toegepast wordt, heeft 52% van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs een mogelijk bovenmatig eigen vermogen. Dat is een daling van vijf procentpunt ten opzichte van een jaar eerder. Het totaal aan mogelijk bovenmatig vermogen bedraagt 3,4% van de jaarlijkse baten, ook dat is een duidelijke daling ten opzichte van vorig jaar (4,3%).

Uit de jaarrekeningen blijkt dat in 2021 ruim 70% van de VO-schoolbesturen een voorziening groot onderhoud op de balans had staan en dat dit in 2024 gedaald was tot 36% van de schoolbesturen. Dit wijst erop dat meer schoolbesturen gebruik zijn gaan maken van de methode "activeren en afschrijven". Aangezien dit een verhogend effect heeft op het eigen vermogen, maar het totale eigen vermogen in 2024 met 2% is afgenomen, hebben schoolbesturen hun reserves dus flink afgebouwd.

Scholen hebben inzicht en een stabielere ontwikkeling van de bekostiging nodig

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

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

Om een gedegen financieel beleid te kunnen voeren gericht op het realiseren van goed onderwijs, hebben schoolbesturen stabiliteit nodig in de financiering. De structurele bekostiging basisvaardigheden gaat volgens planning pas in 2027 in. Door (tijdelijke) doelfinanciering kunnen scholen niet duurzaam in onderwijskwaliteit investeren en zijn ze minder goed in staat om bekostiging aan te laten sluiten bij de specifieke lokale onderwijsvraagstukken.

