



Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Sectoraal beeld Po en Vo





Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

rapport

PRIMAIR & VOORTGEZET ONDERWIJS

Leerlingendaling in het funderend onderwijs 2011-2035

*Sectoraal beeld van de jaarlijkse leerlingendalingen
voor instellingen in het primair en voortgezet
onderwijs (leerlingenprognoses 2016)*

Versie 1

Datum 25 november 2016
Status: Definitief

Colofon



Dienst Uitvoering Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Projectnaam Ontwikkeling leerlingenprognoses voor instellingen
Projectnummer
Versienummer 1
Locatie

Contactpersoon bjorn.koens@duo.nl

Bijlagen geen

Actuele cijfers: https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/prognoses/
https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/po/Leerlingen_po/
https://www.duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/vo/Leerlingen/

Inhoud

Aanleiding	5
Conclusies	6
Voortgezet onderwijs	6
Primair onderwijs	6
Vergelijking tussen beide sectoren.....	6
Leerlingending een risico voor de bedrijfsvoering	7
Groei- en krimpscholen in het funderend onderwijs	8
Groei- en krimpscholen in po	9
Groei- en krimpscholen in vo	12
Groei- en krimpscholen in po en vo naast elkaar	14
Aantal instellingen met groei of krimp	14
Gemiddelde groei- en krimppercentages per instelling	18
Leerlingenprognoses per onderwijsinstelling	21
Maatwerk	21
Gedegen leerlingenprognoses, geen garanties.....	22
Omstandigheden op instellingsniveau met minder goede betrouwbaarheid tot gevolg	22

Overzicht van figuren

Figuur 1 – PO – leerlingenprognoses 2016: groei- en krimpscholen als percentage van de po-sector	9
Figuur 2 – PO – leerlingenprognoses 2016: groei- en krimpintensiteit van de po-sector	11
Figuur 3 – VO – leerlingenprognoses 2016: groei- en krimpscholen als percentage van de vo-sector	12
Figuur 4 – VO – leerlingenprognoses 2016: groei- en krimpintensiteit van de vo-sector	13
Figuur 5 - PO & VO – leerlingenprognoses 2016: groei- en krimpscholen als percentage van hun sector	16
Figuur 6 - PO & VO – leerlingenprognoses 2016: jaarlijkse groei- en krimppercentages per groei- resp. krimpinstelling	17

Aanleiding

Medio 2016 heeft DUO de leerlingenprognoses geactualiseerd voor instellingen in het primair en voortgezet onderwijs. Deze kunnen worden gevonden op de website met [open onderwijsdata](#).

Wat zeggen die prognoses over de verwachte leerlingendaling in het funderend onderwijs?

Hier wordt verslag gedaan van hoe de leerlingendaling naar verwachting de leerlingenaantallen van de instellingen in het funderend onderwijs zal raken, door sectoraal een beeld te schetsen van de verwachte jaarlijkse groei en krimp van de instellingen.

Conclusies

Voortgezet onderwijs

- Het voortgezet onderwijs lijkt met vertraging de leerlingendaling tegemoet te gaan waarmee instellingen in het primair onderwijs al jaren te kampen hebben.
- De nieuwste leerlingenprognoses van DUO laten zien dat vooral de ca 650 instellingen in het voortgezet onderwijs de komende jaren **vaker te maken zullen krijgen met leerlingendaling** (een verdubbeling van het aantal instellingen ten opzichte van laatste teljaar 2015).
- Naar verwachting zal het meestal om **substantiële krimp** van de leerlingenaantallen gaan (tussen 1 en 5% per jaar).
- Bovendien is de leerlingendaling **hardnekkig**: tot om en nabij 2028 zal vier van de vijf vo-instellingen te maken krijgen met teruglopende leerlingenaantallen.

Primair onderwijs

- Dat **leerlingendaling een hardnekkig fenomeen** blijft voor de scholen, laten ook de bevindingen zien voor het primair onderwijs. Van de ca 6.800 vestigingen in het regulier en speciaal basisonderwijs blijft het aandeel scholen met minder leerlingen dan in het vorige jaar hardnekkig hoog, op een vergelijkbaar niveau als de afgelopen vijf jaar: ca drie van de vijf scholen kent krimp. Dat houdt aan tot om en nabij 2022.

Vergelijking tussen beide sectoren

- **Naar verwachting zullen in de periode 2017-2030 relatief meer vo-instellingen te maken krijgen met leerlingendaling dan in het po.** Ca 80% van de vo-instellingen krijgt te maken met krimp. In dezelfde periode halveert het aandeel po-instellingen met krimp van ca 60% naar ca 30%.
- In het algemeen zijn de gemiddelde groei- en krimppercentages van po-instellingen wat hoger dan die van vo-instellingen. Deels wordt dat toegeschreven aan het feit dat een doorsnee po-vestiging kleiner is dan de schoolgrootte die in het vo gangbaar is. Door hun kleinere omvang zijn de groei- en krimppercentages van po-vestigingen gevoeliger voor veranderingen in het leerlingenaantal.
- Daarnaast zijn vo-instellingen in het algemeen groter en hebben doorgaans **uitgestrektere voedingsgebieden** dan po-vestigingen. Dit heeft tot gevolg dat de leerlingenaantallen van vo-instellingen de bevolkingsontwikkeling van

een groter gebied volgen en dat ze minder gevoelig zijn voor sterk gelokaliseerde bevolkingsontwikkelingen. Daardoor laten vo-scholen een minder variabel beeld zien dan po-scholen: een groter deel van de vo-instellingen dan van de po-vestigingen zal naar verwachting een krimp laten zien, maar de procentuele krimp per instelling zal in het vo over het algemeen lager zijn dan in het po.

- **De eerstkomende jaren blijft zowel in het po als in vo het gemiddelde krimppercentage per krimpende instelling fors** (hoger dan 2,5% per jaar).
- **Op langere termijn (2023-2028) dalen die gemiddelde krimppercentages voor beide sectoren** tot tussen de 1% en 2,5%.
- **Op lange termijn (na 2030) wordt voor groeischolen in zowel po als vo een matige groei verwacht** tussen 1% en 2% per jaar.

Leerlingendaling een risico voor de bedrijfsvoering

Leerlingendaling vormt een risico voor de bedrijfsvoering van de instellingen. Vooral bij instellingen die voor het eerst te maken kunnen krijgen met leerlingendaling. Hun leerlingenaantallen hebben in het recente verleden nog geen terugval laten zien, en hebben nog geen "waarschuwing" gekregen van een naderende trend van leerlingendaling.

Mogelijk zijn deze nieuwe krimpscholen in onvoldoende mate toegerust om in de komende jaren van leerlingendaling een sluitende bedrijfsvoering te laten zien. Met de teruglopende leerlingenaantallen loopt immers de rijksbekostiging terug, en daarmee de ontvangsten van de instellingen. Zaak is dat de lastenkant van de bedrijfsvoering zich in de pas ontwikkelt met de teruglopende ontvangsten. Hebben de scholen de onderwijsmiddelen aangepast aan de afnemende onderwijsvraag? Is bijvoorbeeld de personele bemensing nog in verhouding tot de verwachte leerlingenaantallen? Zijn investeringen in onderwijsmiddelen als lesmateriaal, meubilair en ict proportioneel met de verwachte onderwijsvraag? 'Past' de huisvesting nog, gaat de energierekening op aan verlichting en verwarming van de leerlingen in de klas, of ook aan leegstand?

Met behulp van planning op basis van leerlingenprognoses kunnen dergelijke risico's worden voorzien, en kunnen schoolbesturen en -leiders tijdig anticiperen door de bedrijfsvoering er op aan te passen, om uiteindelijk de leerling de beste onderwijskwaliteit te kunnen blijven bieden.

Groei- en krimpscholen in het funderend onderwijs

De laatste jaren hebben steeds meer scholen te maken gekregen met teruglopende leerlingenaantallen. Daar zijn diverse oorzaken voor. Deels zijn die school-specifiek, en deels overkomen ze de scholen als een niet beïnvloedbare factor van buiten.

Een voorbeeld van oorzaken van teruglopende leerlingenaantallen waar scholen zelf invloed op hebben, is een afnemende populariteit van de school als sprake is van matige onderwijskwaliteit, of als de school de veiligheid van de leerlingen onvoldoende kan waarborgen.

Voorbeelden van oorzaken waar een school zelf weinig aan kan doen, zijn stichting van een nieuwe school in de buurt, veranderingen in landelijk onderwijsbeleid, of onvoorzienbare incidenten.

Daarnaast hebben veel scholen te maken met afnemende leerlingenaantallen onder invloed van de bevolkingsdaling onder de jeugd. De demografische trend verschilt per regio, op sommige plaatsen groeit de bevolking onder de jeugd, zoals bijvoorbeeld in de gemeente Utrecht. Op andere krimpt die juist, zoals bijvoorbeeld in Zuid-Limburg. Ook lokaal kunnen er ook grote verschillen zijn in demografische trends. In de gemeente Utrecht bijvoorbeeld is het groeiperspectief van vinx-locatie Leidsche Rijn een heel andere dan het krimpscenario van het naburige De Meern. Binnen een afstand van hemelsbreed zo'n vijf kilometer kunnen scholen met heel verschillende demografische uitdagingen te maken krijgen.

De intensiteit van de jaarlijkse groei en krimp is in deze paragraaf zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht toegelicht. Die kwalificaties zijn geenszins normatief bedoeld. Iedere schoolleider heeft immers zijn eigen beleving bij een krimp van bijvoorbeeld 2% per jaar. Sommigen kunnen dit als een zeer sterke krimp ervaren, anderen weer als een beperkte leerlingendaling. Om illustratieve redenen zijn hier ontwikkelingen met veranderingen van minder dan 1% betiteld als *geringe* groei of krimp. Bij veranderingen tussen 1% en 2,5% is sprake van *matige* groei of krimp. *Fors* zijn ontwikkelingen genoemd bij veranderingen tussen 2,5% en 5% per jaar. Bij veranderingen van leerlingenaantallen van meer dan 5% is hier sprake van *zeer sterke* groei of krimp.

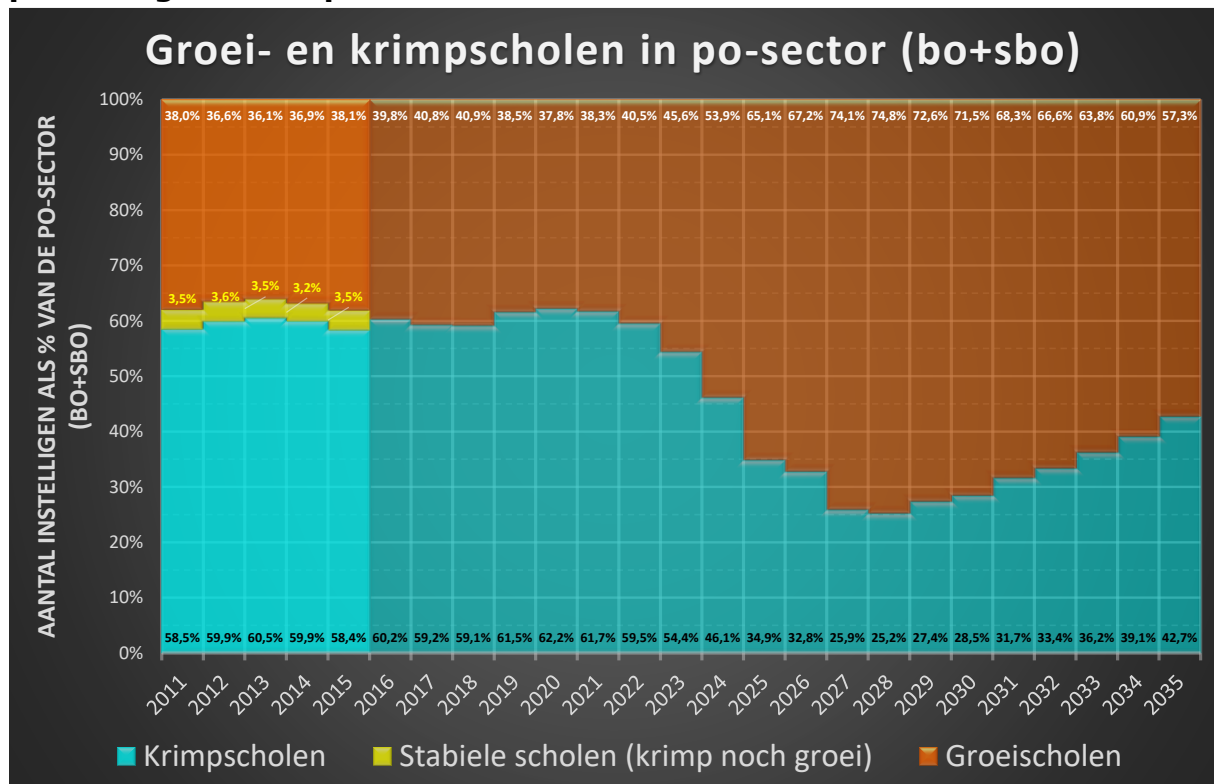
Groei- en krimpscholen in po

Figuur 1 toont aan de hand van de leerlingenprognoses 2016 het verwachte percentage krimp- en groeischolen van de ca 6.800 instellingen in de het regulier en speciaal basisonderwijs (po-sector). Krimpscholen zijn scholen waarvan het (verwachte) leerlingenaantal lager is dan een jaar eerder. Bij groeischolen neemt het (verwachte) leerlingenaantal juist toe ten opzichte van het voorgaande jaar.

De figuur laat zien dat de veel instellingen in het primair onderwijs de laatste jaren te maken hebben gehad met leerlingendaling. Bijna drie van de vijf po-instellingen kende leerlingendaling in de periode 2011 t/m 2015. Dat is naar verhouding de helft meer dan in het voortgezet onderwijs (zie figuur 3, p.12).

Voor de komende jaren wordt verwacht dat de leerlingendaling ongeveer evenveel instellingen in het po zal blijven raken: tot 2021 zal ca 60% van de po-instellingen minder leerlingen hebben dan een jaar eerder. Naar verwachting zullen pas na 2021 geleidelijk meer po-instellingen te maken gaan krijgen met leerlingengroei. De leerlingendaling is een hardnekkig fenomeen in het primair onderwijs.

Figuur 1 – PO – leerlingenprognoses 2016: groei- en krimpscholen als percentage van de po-sector



Hoe sterk zal de verwachte ontwikkeling van de leerlingenaantallen zijn? Hoe intensief is de verwachte krimp?

Daarvoor is voorgaande figuur in figuur 2 hertekend om inzicht te geven in de intensiteit van de groei of krimp van de (verwachte) leerlingenaantallen in vergelijking met die van voorgaand jaar.

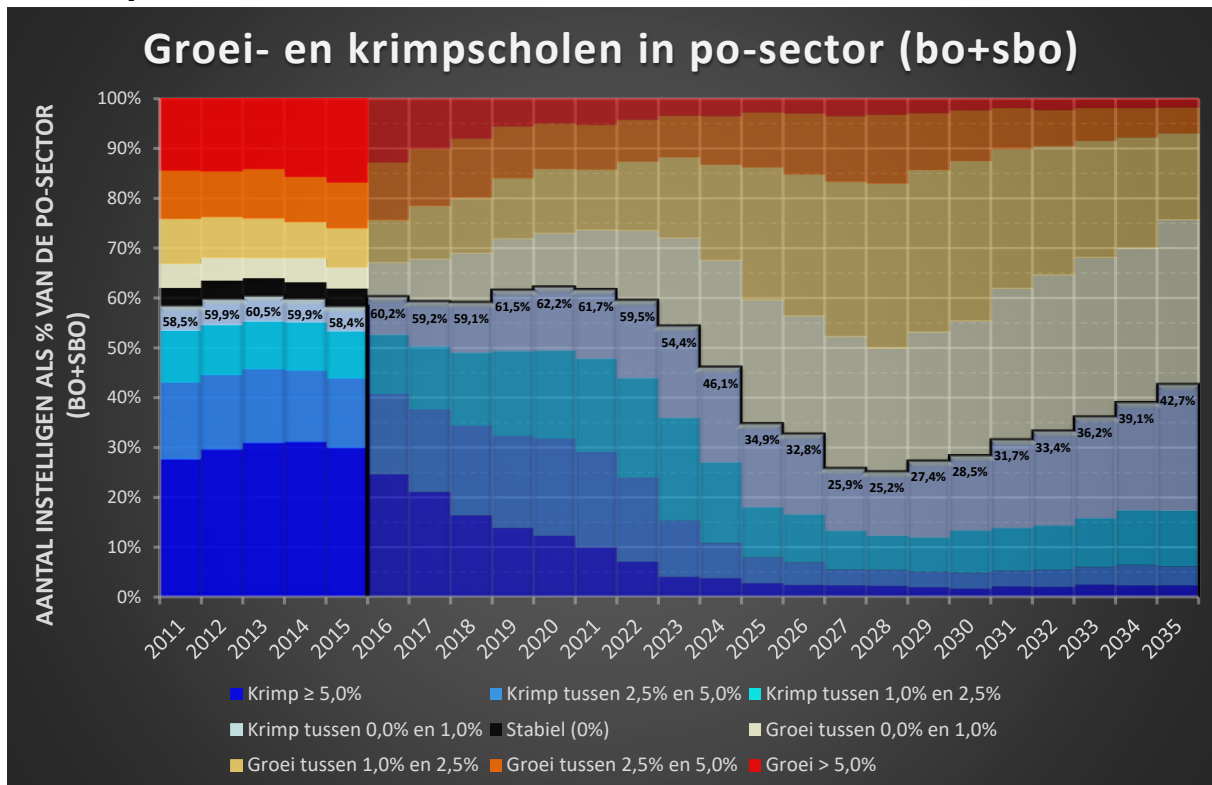
Figuur 2 laat zien dat in achterliggende jaren bijna een op de drie po-vestigingen een zeer sterke leerlingendaling kende van meer dan 5% per jaar (donkerblauwe staven in 2011 t/m 2015).

Tegelijkertijd had ca 15% van de po-scholen nog te maken met een zeer sterke groei van het leerlingenaantal van meer dan 5% per jaar (rode staven in 2011 t/m 2015). Naar verwachting neemt die regionaal sterke leerlingengroei de komende jaren af: naarmate de prognosejaren verder in de toekomst liggen neemt het aandeel po-scholen met meer dan 5% groei steeds verder af.

Hoewel het aandeel po-scholen met jaarlijkse krimp rond 60% relatief hoog blijft tot ca 2022, lijkt de sterkste krimp inmiddels te zijn gepasseerd. De jaarlijkse krimpprocentages nemen de komende jaren iets af. Dat blijkt uit de donkerblauwe staven van 2016 en later: de sterkste krimp met percentages van 5 of meer per jaar, zal naar verwachting afnemen. Dat de jaarlijkse krimpprocentages afnemen blijkt ook uit de toename van het aandeel po-scholen met geringe krimp (van minder dan 1%, lichtblauwe staven), en matige krimp (tussen 1% en 2,5%, cyaankleurige staven). Daarnaast zal naar verwachting tot 2020 het aandeel scholen met geringe tot matige groei toenemen (gele en lichtgele staven).

Samengevat zal de leerlingendaling nog hardnekkig aanwezig blijven in de po-sector. Tot 2022 blijft het aandeel po-instellingen met jaarlijks teruglopende leerlingenaantallen onveranderd hoog rond 60%.

Figuur 2 – PO – leerlingenprognoses 2016: groei- en krimpintensiteit van de po-sector

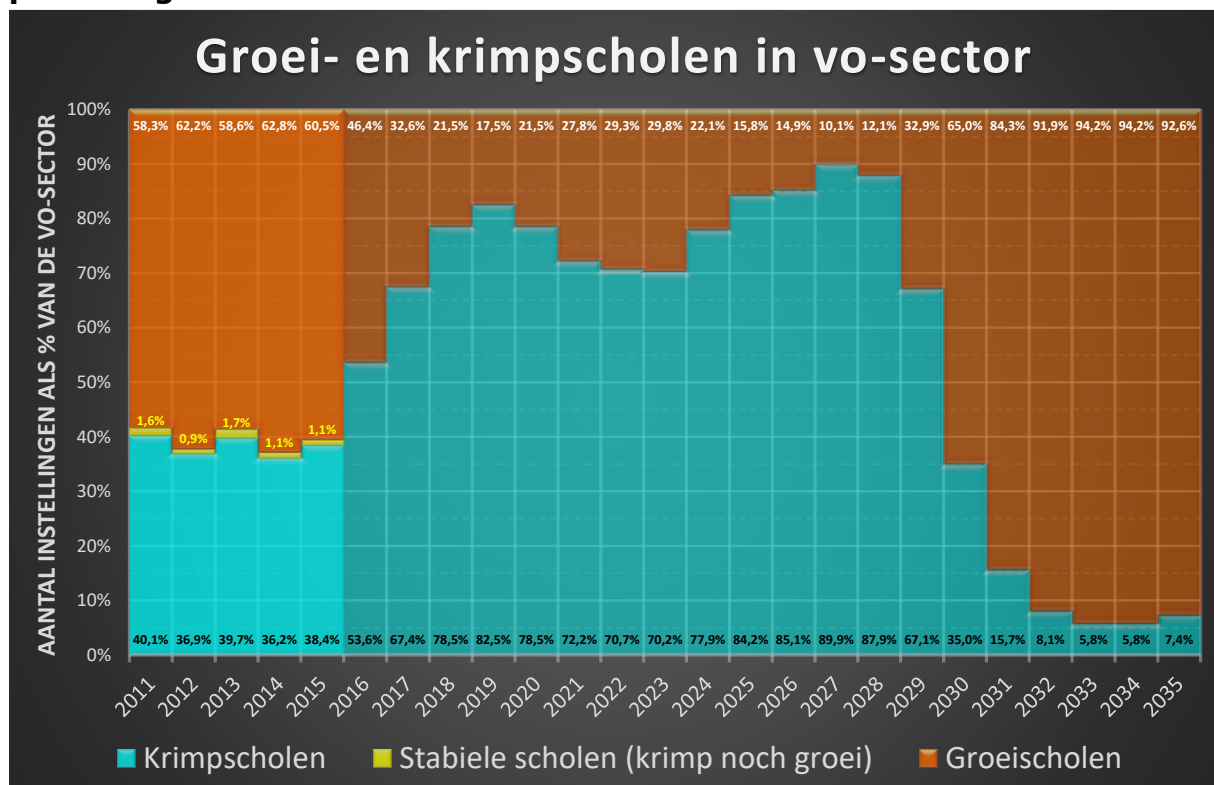


Groei- en krimpscholen in vo

Figuur 3 toont aan de hand van de leerlingenprognoses 2016 het verwachte percentage krimp- en groeischolen van de ca 650 instellingen in de vo-sector. Krimpscholen zijn scholen waarvan het (verwachte) leerlingenaantal lager is dan het jaar ervoor. Bij groeischolen neemt het (verwachte) leerlingenaantal juist toe ten opzichte van het vorige jaar.

Naar verwachting zal de komende jaren de leerlingendaling waarmee het primair onderwijs al jaren te kampen heeft, met vertraging meer en meer vat krijgen op de instellingen in het voortgezet onderwijs. Voor de komende jaren wordt ten gevolge van de leerlingendaling een forse toename verwacht van het aantal krimpscholen. Telde twee van de vijf scholen minder leerlingen in 2015 dan een jaar eerder, in 2019 zal dat naar verwachting verdubbeld zijn. Het gaat om een hardnekkige ontwikkeling. Naar verwachting houdt de leerlingendaling aan bij ca vier van de vijf vo-instellingen tot 2029.

Figuur 3 – VO – leerlingenprognoses 2016: groei- en krimpscholen als percentage van de vo-sector



De vraag is nu: hoe sterk is de verwachte leerlingendaling? Hoe intensief is de verwachte krimp?

Daarvoor is voorgaande figuur in figuur 4 hertekend om inzicht te geven in de intensiteit van de groei of krimp van de (verwachte) leerlingenaantallen in vergelijking met die van voorgaand jaar.

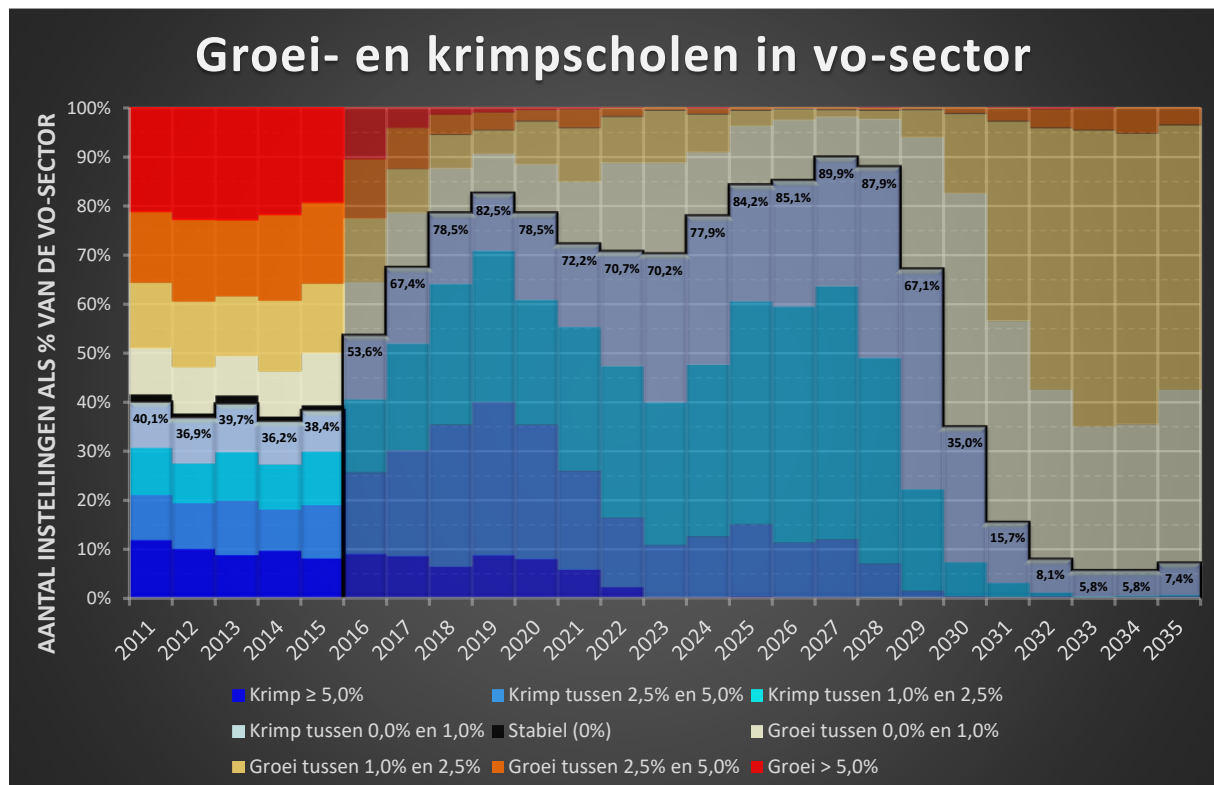
Figuur 4 laat zien dat in de achterliggende jaren een op de tien vo-scholen een zeer sterke leerlingendaling van meer dan 5% per jaar kende (donkerblauwe staven in 2011 t/m 2015).

Tegelijkertijd had een op de vijf scholen nog te maken met een zeer sterke groei van het leerlingenaantal van meer dan 5% per jaar (rode staven in 2011 t/m 2015). Naar verwachting neemt die sterke leerlingengroei de komende jaren af: het percentage vo-scholen met meer dan 5% groei daalt sterk tot 2019, en wordt voor de jaren daarna ook niet meer verwacht (rode staven in 2016 t/m 2035).

Het aantal krimpscholen neemt sterk toe vanaf ca 38% op de laatste teldatum in 2015 tot ruim 82% in 2019. Daarbij krijgen meer instellingen te maken met geringe, matige en forse krimppercentsages (de lichtblauwe, cyaan en blauwe staven). De verwachte leerlingendaling is hardnekkig, en zal zo'n vier van de vijf vo-instellingen in de greep houden tot om en nabij 2028.

Samengevat zullen de komende jaren naar verwachting meer instellingen te maken krijgen met teruglopende leerlingenaantallen. Die krimp is substantieel, en bovendien hardnekkig.

Figuur 4 – VO – leerlingenprognoses 2016: groei- en krimintensiteit van de vo-sector



Groei- en krimpscholen in po en vo naast elkaar

Welk beeld rijst er op over leerlingendaling in het funderend onderwijs, als de bevindingen bij de po-sector worden getoond naast die van de vo-sector? In een volgende paragraaf zal nader worden gekeken naar de gemiddelde groei- of krimp per jaar, nadat eerst de aantallen groei- en krimpscholen worden toegelicht.

Aantal instellingen met groei of krimp

Figuur 5 (p.16) toont opnieuw de resultaten van figuur 1 en figuur 3. Het bovenste deel van de figuur toont de bevindingen bij groeischolen: instellingen die dat jaar (naar verwachting) meer leerlingen hebben dan het jaar ervoor. Het onderste deel toont het beeld van de krimpscholen in de po- en vo-sector: instellingen die dat jaar (naar verwachting) minder leerlingen hebben dan een jaar eerder.

De groene staven tonen het beeld van basisonderwijs, de gele dat van het voortgezet onderwijs. De witte stippellijn markeert de overgang van gerealiseerde telgegevens naar prognoses.

Figuur 5 laat zien dat in de afgelopen vijf jaar naar verhouding meer instellingen te maken kregen met leerlingendaling in de po-sector dan in de vo-sector. Dat blijkt uit de langere groene staven in het onderste deel van de figuur. Naar verwachting slaat dat beeld om in de periode 2017-2030.

Wat figuur 5 verder toont, is dat bij de aankomende leerlingendaling in het voortgezet onderwijs de leerlingenaantallen naar verhouding bij meer scholen teruglopen, dan het geval was in de jaren van de zwaarste krimp in het primair onderwijs. Dat blijkt uit het onderste deel van figuur 5, waar de gele staven in de periode 2017-2028 langer zijn dan de groene in de periode 2011-2017.

Dit is toe te schrijven aan het feit dat vo-instellingen doorgaans groter zijn dan po-vestigingen, en hun leerlingen betrekken uit grotere voedingsgebieden. Met andere woorden, de leerlingen van een doorsnee po-vestiging wonen relatief geconcentreerd in een beperkt aantal wijken, terwijl de leerlingen van een vo-instelling over een veel groter gebied verspreid wonen.

Wat betekent het verschil in reikwijdte van de voedingsgebieden voor de leerlingendaling?

De bevolkingsontwikkeling van een specifieke wijk zal doorgaans iets afwijken van de bevolkingsontwikkeling van de regio waarin de wijk ligt. Binnen een krimpregio zal de bevolking in de ene wijk sneller krimpen dan in een andere wijk, en het is zelfs denkbaar dat een enkele wijk binnen een krimpregio een bevolkingsgroei laat zien, wat niet ongebruikelijk is voor nieuwbouwwijken. Po-vestigingen zijn vanwege hun kleine voedingsgebied sterk afhankelijk van zulke

lokale ontwikkelingen. Bovendien zijn po-vestigingen over het algemeen veel kleiner dan vo-instellingen. Dit betekent dat een afname van slechts enkele leerlingen procentueel gezien al een zeer sterke daling kan zijn.

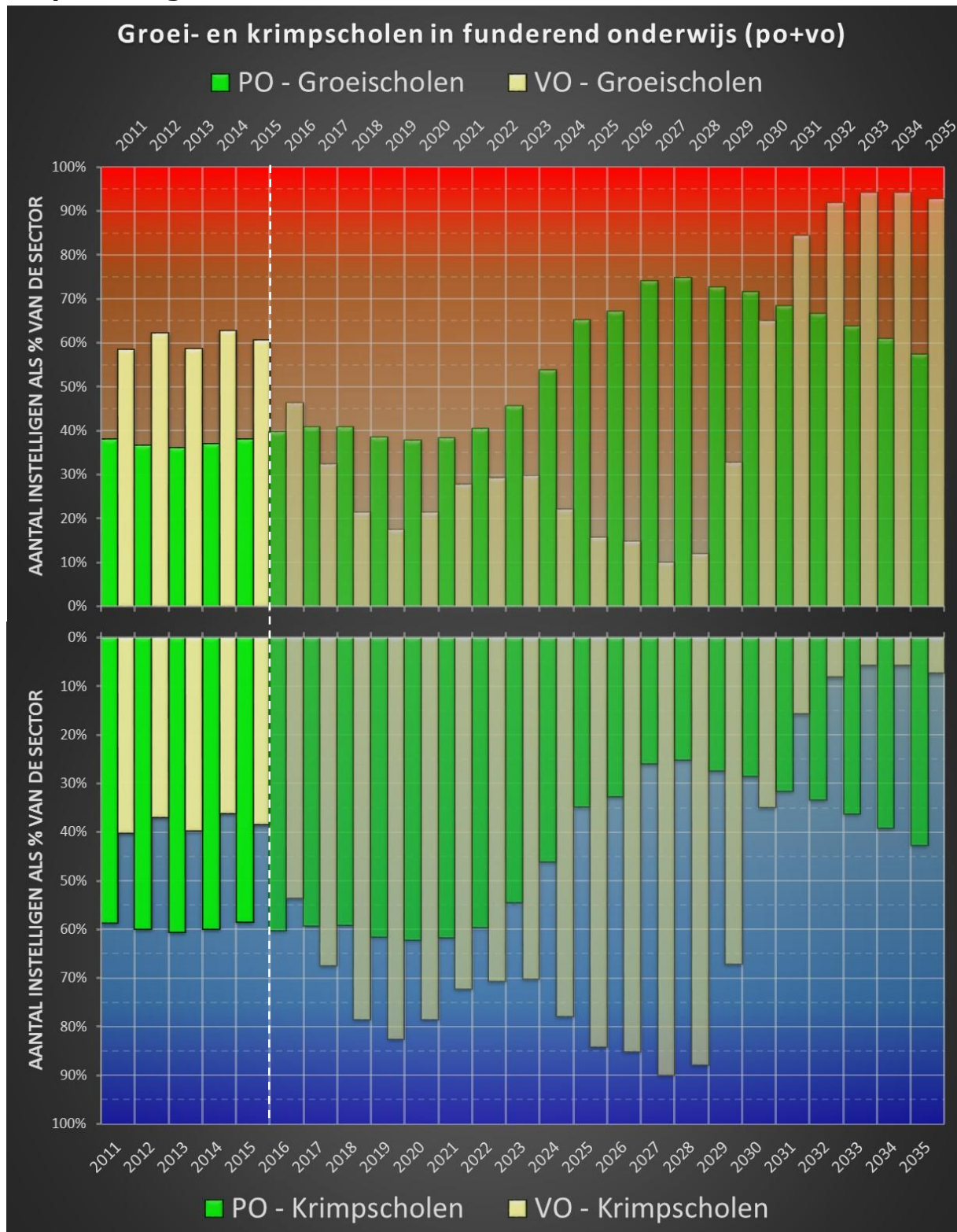
Vo-scholen ondervinden minder invloed van lokale variatie in krimp of groei omdat zij hun leerlingen doorgaans betrekken uit een groter gebied, dat veel meer wijken omvat. Daar zullen wijken tussen zitten die sneller of langzamer veranderen dan andere wijken, maar bij elkaar opgeteld heffen deze verschillen elkaar (deels) op. Als geheel genomen zal de procentuele ontwikkeling in het voedingsgebied gelijk zijn aan het gemiddelde van alle wijken. Hierdoor zal de totale stijging of daling altijd minder extreem zal zijn dan in de snelst groeiende of krimpende wijken binnen het gebied. Vo-instellingen zullen daardoor minder snel te maken krijgen met zeer sterke stijging of daling dan po-vestigingen, die veel gevoeliger zijn voor grillige lokale ontwikkelingen.

Het gevolg hiervan is dat een vo-instelling vooral te maken heeft met – doorgaans gematigder, want gemiddelden over grotere voedingsgebieden – *regionale* bevolkingsontwikkelingen, en een po-vestiging meer te maken heeft met grillige ontwikkelingen in de *lokale* bevolkingsontwikkelingen. Onder vergelijkbare omstandigheden betekent dat, dat de kans groter is dat een vo-instelling te maken krijgt met leerlingendaling dan een po-vestiging. Dat is ook wat de leerlingenprognoses laten zien: ca 80% van de vo-instellingen zal naar verwachting te maken krijgen met leerlingendaling, terwijl dat percentage voor po-vestigingen bij de sterkste krimp lager is: 60%. Maar ook, dat doordat hun leerlingendaling minder gevoelig is voor grillige ontwikkelingen in hun voedingsgebied, de gemiddelde krimp van een vo-instelling doorgaans gematigder is dan die voor een po-vestiging. Ook dat laten de prognoses zien (figuur 6, p.17).

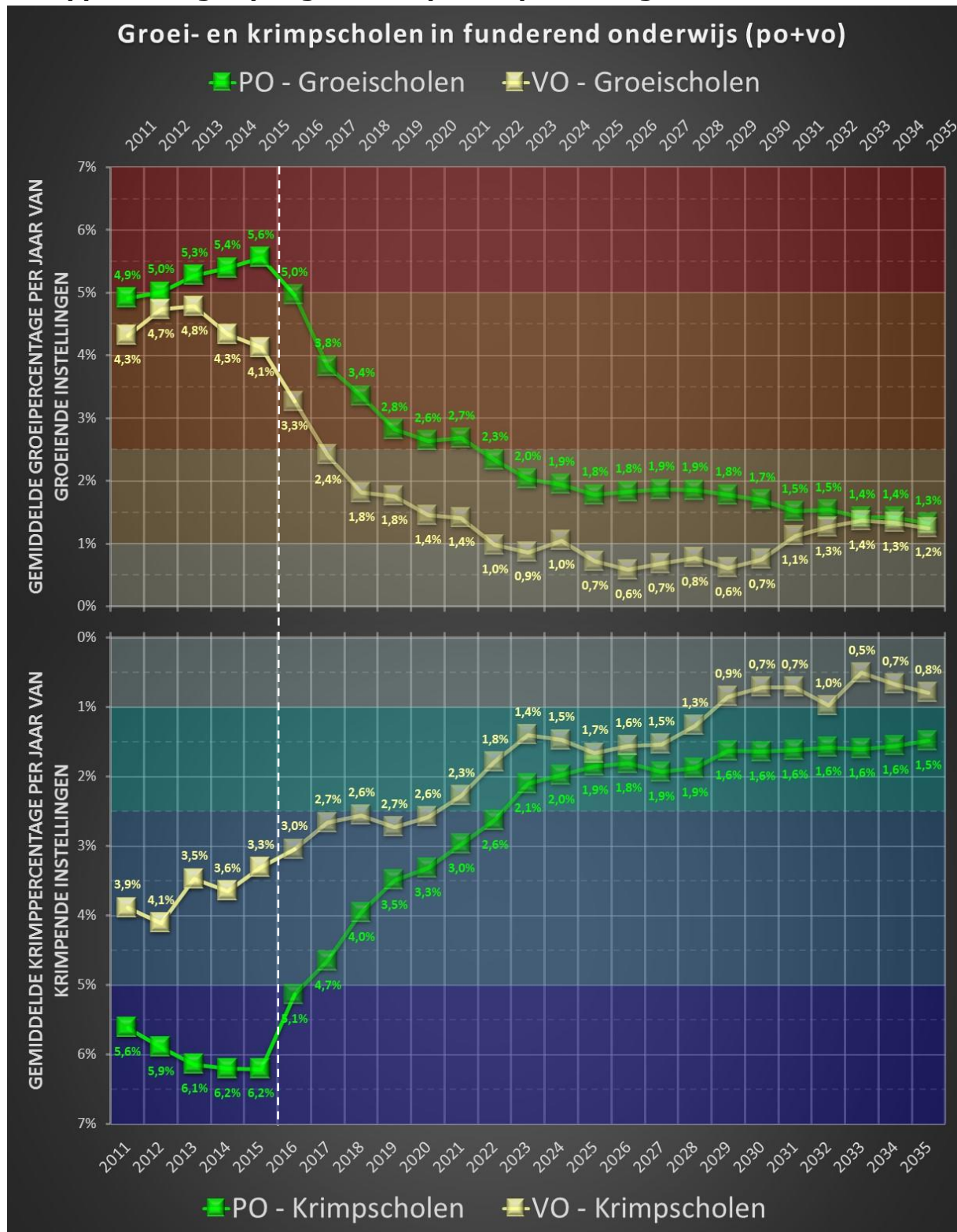
Samengevat:

- Naar verwachting zullen in de periode 2017-2030 naar verhouding meer vo-instellingen te maken krijgen met leerlingendaling dan in het po. Ca 80% van de vo-instellingen zal te maken krijgen met krimp. In dezelfde periode halveert het aandeel po-vestigingen met krimp van ca 60% naar ca 30%.
- Het percentage vo-instellingen dat naar verwachting zal krimpen is groter dan het percentage po-vestigingen dat afgelopen jaren gekrompen is. Het percentage dat een zeer sterke krimp laat zien is in het vo juist lager. Deze verschillen tussen po en vo worden toegeschreven aan de grotere voedingsgebieden van vo-instellingen.

Figuur 5 - PO & VO – leerlingenprognoses 2016: groei- en krimpscholen als percentage van hun sector



Figuur 6 - PO & VO – leerlingenprognoses 2016: jaarlijkse groei- en krimppercentages per groei- resp. krimpinstelling



Gemiddelde groei- en krimppercentages per instelling

Hiervoor is toegelicht dat naar verwachting relatief meer vo-instellingen te maken zullen krijgen met leerlingendaling dan po-instellingen. Maar hoe hard grijpt de leerlingendaling in bij een krimpende instelling in het po of vo? Figuur 6 toont het beeld voor het primair en voortgezet onderwijs.

Het bovenste deel van de figuur toont het gemiddelde van de (verwachte) jaarlijkse toename van het leerlingenaantal van groeischolen in het po en vo: instellingen die dat jaar (naar verwachting) meer leerlingen hebben dan het jaar ervoor. Het onderste deel toont het gemiddelde van de (verwachte) jaarlijkse krimp van het leerlingenaantal: instellingen die dat jaar (naar verwachting) minder leerlingen hebben dan een jaar eerder.

De groene lijnen tonen het beeld van het basisonderwijs, de gele dat van het voortgezet onderwijs. De witte stippellijn markeert de overgang van gerealiseerde telgegevens naar prognoses.

Figuur 6 laat zien dat de leerlingenontwikkeling – zowel groei als krimp – gemiddeld een forsere impact heeft op een po-vestiging dan op een instelling voor vo. De groene lijnen in de figuur liggen immers – in absolute zin – boven de gele. In het algemeen zal de procentuele leerlingendaling van een krimpende po-vestiging dan ook hoger zijn dan die van een krimpende vo-instelling. En omgekeerd, doorgaans zal de procentuele leerlingentoeename van een groeiende po-vestiging hoger zijn dan die van een groeiende vo-instelling.

De figuur toont verder dat de groei- en krimppercentages over recente teljaren groter zijn dan de geraamde. Dat wordt toegeschreven aan autonome dynamiek in de onderwijssectoren. Dat zijn niet-stuurbare processen, en gaat om incidentele overhevelingen van groepen leerlingen met een grote impact op de jaarlijkse groei- en krimppercentages.

Het gaat dan bijvoorbeeld om het overstappen van leerlingen naar andere scholen door verhuizingen, incidenten als bv herziene inspectieoordelen of veiligheidskwesties bij de scholen.

Ook van invloed is de mate waarin groepen leerlingen ineens bij andere scholen worden geteld als gevolg van processen in de aanloop naar fusies en opheffingen, of andere, 'lossere' samenwerkingsvormen, zoals bv het "uitruilen" van opleidingen tussen scholen. Zo kunnen besturen besluiten het regionale opleidingsaanbod op elkaar af te stemmen, waarbij bv sommige vmbo-opleidingen worden geconcentreerd bij de ene school, en andere vmbo-opleidingen bij de andere school. Dat gaat vaak samen met overheveling van groepen leerlingen.

Dit soort incidentele herschikkingen van de leerlingenaantallen zijn van grote invloed op de groei- en krimppercentages van de betrokken scholen van dat jaar. Die manifesteren zich dan ook in de groei- en krimppercentages van de recente

teljaren. Voor de prognosejaren zijn in de leerlingenramingen de invloeden van deze incidentele herschikkingen gedempt, doordat geraamd is met ramingsparameters die een gemiddelde uitdrukken over de laatste vijf schooljaren. De jaarlijkse groei- en krimppercentages die uit deze prognoses voortkomen, zijn dan ook per definitie gematigder dan die over de recente teljaren. Figuur 6 laat dat ook zien. Dat de groei- en krimppercentages hoger zijn in de teljaren dan in de prognosejaren, is dan ook conform verwachting.

Om enigszins voor dit effect te compenseren, zijn de instellingen met de meest extreme groei- en krimppercentages buiten beschouwing gelaten in de berekening van de gemiddelden voor 2011-2015. Dat zijn instellingen die dat jaar met meer dan een kwart groeiden of krompen, ca 2% van de instellingen in het po en in het vo. Desondanks blijven de gerealiseerde groei- en krimppercentages voor de teljaren 2011-2015 relatief hoog, omdat incidentele herschikkingen met een – nog steeds fors – effect van bijvoorbeeld 20% wel zijn meegenomen in de sectorale gemiddelden van de jaarlijkse groei- en krimppercentages.

Daarnaast komt de hogere gevoeligheid in het po voor de gevolgen van de bevolkingsontwikkeling in de jaarlijkse groei- en krimppercentages deels voort uit het feit, dat po-vestigingen doorgaans kleiner zijn dan een doorsnee vo-instelling.

Een voorbeeld illustreert dit. Een po-vestiging met 100 leerlingen die met vijf leerlingen krimpt, heeft een krimppercentage van 5%. Als het aantal leerlingen met evenveel terug loopt bij een vo-instelling van 1.000 leerlingen, dan bedraagt het krimppercentage “slechts” 0,5%. Hoewel beide krimppercentages precies hetzelfde uitdrukken – “de instelling heeft 5 leerlingen minder”- verschillen ze wezenlijk in de hoogte van de percentages. Door hun kleinere omvang zijn de groei- en krimppercentages van po-vestigingen daardoor gevoeliger voor veranderingen in het leerlingenaantal.

Conclusie:

- Ten opzichte van de laatste telling van 2015 daalt het leerlingenaantal van een krimpende po-vestiging in 2016 naar verwachting met gemiddeld 5,1%. In het vo is dat gemiddeld 3,0% per krimpende instelling. Die krimpende instellingen maken ca 55% uit van alle vo-instellingen. De andere ruim 45% van de instellingen groeit nog in 2016. Gemiddeld kent een groeischool in het vo groei van naar verwachting 3,3%. In 2016 groeit een groeischool in het po naar verwachting gemiddeld 5,0% ten opzichte van 2015.
- De eerstkomende jaren blijft zowel in het po als in vo het gemiddelde jaarlijkse krimppercentage per krimpende instelling fors (hoger dan 2,5%).
- Op langere termijn (2023-2028) dalen die gemiddelde krimppercentages voor beide sectoren tot tussen de 1% en 2,5%. Voor zover er in het vo regio's met groei zijn, – een afnemend percentage groeischole van ca 30%

in 2023 naar 12% in 2028 –, dan is het gemiddelde groeipercentage van die scholen lager dan de gemiddelde krimppercentages van de krimpscholen.

- Op lange termijn (na 2030) wordt voor groeischolen in zowel po als vo een matige groei verwacht tussen 1% en 2% per jaar.

Leerlingenprognoses per onderwijsinstelling

Leerlingenprognoses zijn gemaakt voor vestigingen in het regulier en speciaal basisonderwijs, en voor instellingen in het vo¹. De leerlingenprognoses zijn tot stand gekomen met ramingsmodellen, die voor de afzonderlijke sectoren de dynamiek van instroom en doorstroom van leerlingen aan de onderwijsinstellingen nabootsen. Daarvoor zijn van alle afzonderlijke instellingen de leerlingenaantallen gebruikt van de vijf meest recente schooljaren. Daarnaast is de verwachte regionale bevolkingsontwikkeling toegepast². Geraamd is hoe de ervaringscijfers uit het recente verleden zich vertalen naar verwachte leerlingenaantallen in aankomende jaren. Het zijn dan ook beleidsarme projecties, zonder verwachte effecten van toekomstig beleid van de onderwijsinstellingen.

Voor alle onderwijsinstellingen wordt op dezelfde manier (uniform), en in onderlinge samenhang met de andere instellingen (integraal), leerlingenprognoses gemaakt.

Op landelijk niveau komen de leerlingenaantallen overeen met die in de Rijksbegroting van het ministerie van OCW. Zowel in termen van verwachte leerlingentotalen als in termen van ramingsmethodiek volgen de prognosemodellen de referentieraming, waarop de OCW-begroting is gebaseerd.

Maatwerk

De prognosemodellen voorzien in maatwerk. Zo is van elke instelling fijnmazig haar **voedingsgebied** gereconstrueerd aan de hand van de viercijferige postcodegebieden waarin hun leerlingen wonen. Zo wordt rekening gehouden met het gegeven dat sommige scholen een grotere reikwijdte hebben dan andere. Zo hebben bijvoorbeeld reformatische scholen doorgaans een grotere reikwijdte dan openbare scholen in hartje Amsterdam.

Verder wordt rekening gehouden met de **leeftijdsopbouw** van de leerlingenpopulatie aan de scholen. Dat is bijvoorbeeld van belang voor scholen

¹ Prognoses zijn gemaakt voor vo-instellingen met een eigen viercijferig BRIN-nummer. Het blijkt niet mogelijk om prognoses te maken voor de afzonderlijke vestigingen. Een substantieel deel van de vestigingen biedt immers niet alle leerjaren aan, maar slechts een deel van het curriculum. Zo zijn er sommige vestigingen waar alleen de onderbouw les krijgt, andere vestigingen juist alleen de bovenbouw. Er is geen ramingsmethodiek die op vestigingsniveau een prognose op leerlingenaantallen kan geven, én tegelijkertijd rekening kan houden met regionale demografische ontwikkelingen, én waarvan vervolgens de optelling van al die vestigingsprognoses de leerlingenaantallen in de OCW-begroting met grote betrouwbaarheid kan benaderen.

² Gebruik is gemaakt van bevolkingsprognoses van ABF Research. Het betreft de PRIMOS-bevolkingsprognoses per viercijferig postcodegebied en naar leeftijd.

in het speciaal basisonderwijs en in het praktijkonderwijs, waar leerlingen kunnen instromen na doorverwijzing uit het reguliere basisonderwijs respectievelijk het overige voortgezet onderwijs.

Een andere vorm van maatwerk betreft de **verblijfsduur** van leerlingen aan de instellingen. Zo verblijven bijvoorbeeld leerlingen aan categorale gymnasia doorgaans langer aan een instelling dan een leerling aan een categorale vmbo-school. Verder is in de prognosemodellen (impliciet) rekening gehouden met de omstandigheid, dat instellingen met veel leerlingen in achterstandswijken doorgaans een andere doorstroomdynamiek hebben vanwege het inlopen van leerachterstanden.

Tenslotte is maatwerk geboden door in de leerlingenprognose van een instelling alleen naar de verwachte **bevolkingsontwikkeling** te kijken van de postcodegebieden waarin haar leerlingen wonen. Getracht wordt de verwachte leerlingendaling zo getrouw mogelijk toe te rekenen aan bijvoorbeeld de scholen met krimpende voedingsgebieden.

Meer informatie over hoe de leerlingenprognoses tot stand komen voor instellingen in het [primair](#) en [voortgezet](#) onderwijs, is te vinden op [open onderwijsdata](#) van DUO.

Gedegen leerlingenprognoses, geen garanties

Het prognosemodel rekent met historische gegevens van de afgelopen schooljaren over instroom en doorstroom van leerlingen. Resultaten uit het verleden bieden echter geen garanties voor de toekomst. Daarnaast zijn prognoses per definitie onzeker. Aan de leerlingenprognoses kunnen dan ook geen rechten worden ontleend.

Omstandigheden op instellingsniveau met minder goede betrouwbaarheid tot gevolg

De betrouwbaarheid van de leerlingenprognoses voor afzonderlijke instellingen is verder afhankelijk van school-specifieke omstandigheden.

- Van invloed is de mate waarin een school secuur de leerlingenregistratie in BRON invult.
- Ook de betrouwbaarheid van de bevolkingsprognoses waarop de leerlingenraming is gebaseerd is van groot belang. Als voor een bepaald postcodegebied in PRIMOS een verkeerde inschatting is gemaakt van de bevolkingsontwikkeling, dan heeft dat invloed op de leerlingenramingen van scholen, waarvan leerlingen wonen in dat postcodegebied.

- Verder heeft analyse van leerlingenprognoses in het basisonderwijs aangetoond dat de betrouwbaarheid van de prognoses voor kleine scholen minder goed is dan voor grotere. Naar verwachting is die conclusie net zo van toepassing voor prognoses voor instellingen in het vo.
- Prognoses voor nieuw opgerichte scholen zijn gebaseerd op gemiddelden van de doorstroomparameters van andere scholen. Het kan voorkomen dat zo'n landelijk gemiddelde de doorstroom aan die nieuwe scholen niet goed beschrijft. Dat kan nadelige gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van de prognoses van zo'n nieuwe school. Ook de prognoses van scholen in de buurt van zo'n nieuwe school kunnen minder betrouwbaar zijn: de leerlingen die de nieuwe school aantrekt kunnen immers ten koste gaan van de leerlingenaantallen van naburige scholen.
- Een andere omstandigheid met gevolgen voor de betrouwbaarheid van de leerlingenramingen is als een school in achterliggende jaren grillige instroom en doorstroom van leerlingen heeft gehad.
- Ook (naderende) omslagpunten en trendbreuken in instroom en doorstroom van leerlingen, zoals bijvoorbeeld fusies en opsplitsingen van scholen, kunnen de betrouwbaarheid van de leerlingenprognoses nadelig beïnvloeden.
- Betrouwbaarheid van leerlingenprognoses van scholen die onderwijs aanbieden aan asielzoekerskinderen, kunnen gevoelig zijn voor veranderingen in de aantallen asielzoekerskinderen die in hun nabijheid worden gehuisvest.
- Van scholen die binnen een jaar na de laatste teldatum waarop de prognoses zijn gebaseerd ophouden te bestaan, zijn leerlingenramingen gemaakt zonder dat met deze naderende opheffing rekening is gehouden. Deze prognoses geven per definitie geen getrouw beeld van de toekomst van de school.
- Als een school meer dan gemiddeld specifieke leerlingengroepen heeft, zoals bijvoorbeeld zorgleerlingen, heeft dat tot gevolg dat de betrouwbaarheid van prognoses van deze scholen extra kwetsbaar is voor op die leerlingen gericht landelijk beleid. De instroom en doorstroom van leerlingen uit het verleden kunnen immers minder representatief zijn voor de verwachte dynamiek van de komende schooljaren.
- Het prognosemodel houdt geen rekening met grenzen van de huisvestingscapaciteit. Op die manier kunnen leerlingenprognoses voor groeischolen het verwachte leerlingenaantal overschatten, omdat de school nu eenmaal niet meer leerlingen kan huisvesten dan zijn gebouw groot is.

Dit is een uitgave van:

Informatieproducten
Dienst Uitvoering Onderwijs

Publicatie-nr. 6110-001