

LEERLINGEN- DALING

OVER GEVOLGEN EN HOE TE HANDELEN



INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
1. Feiten en cijfers over leerlingendaling	5
2. Mogelijke gevolgen van leerlingendaling	9
3. Bestuurlijke verantwoordelijkheid schoolbesturen: instellingsbelang én maatschappelijke opdracht	10
4. Maatregelen bij leerlingendaling	13
5. Verder lezen	18

INLEIDING

Leerlingendaling is een ontwikkeling waar een groot deel van de scholen in Nederland de komende jaren mee te maken zal krijgen. In Nederland zijn de afgelopen jaren minder kinderen geboren dan de decennia daarvoor.

Ter illustratie: waar we in 2015 ongeveer één miljoen kinderen op de middelbare school hadden, zullen dat er in 2030 ongeveer 880 duizend zijn. Dat is zo'n 12% minder! Waar een krimpend leerlingenaantal voorheen in veel gevallen betekende dat het marktaandeel van de school kleiner werd, kan dat nu ook door daling van het aantal 12-jarigen komen.

Dit geldt niet alleen voor scholen in regio's als Oost-Groningen, de Achterhoek, Zeeland en Zuid-Limburg, maar het hele land. Meer dan de helft van de scholen in Nederland krijgt de komende vijftien jaar te maken met meer dan 10% krimp. Voor ongeveer 15% van de scholen is dat zelfs meer dan 20% krimp. Dit betekent dus dat evenzoveel bestuurders, schoolleiders, medewerkers, leerlingen en hun ouders en toezichthouders te maken gaan krijgen met maatregelen die scholen en hun bestuurders moeten nemen in het kader van leerlingendaling.

In dit informatieboekje wordt uitgelegd waarom er leerlingendaling is, wat de mogelijke gevolgen hiervan zijn, en welke maatregelen mogelijk zijn in het kader van leerlingendaling. Ook wordt uitgelegd dat van schoolbesturen wordt verwacht dat zij niet alleen doen wat nodig is voor hun eigen scholen, maar ook wat nodig is voor het onderwijs in de regio.

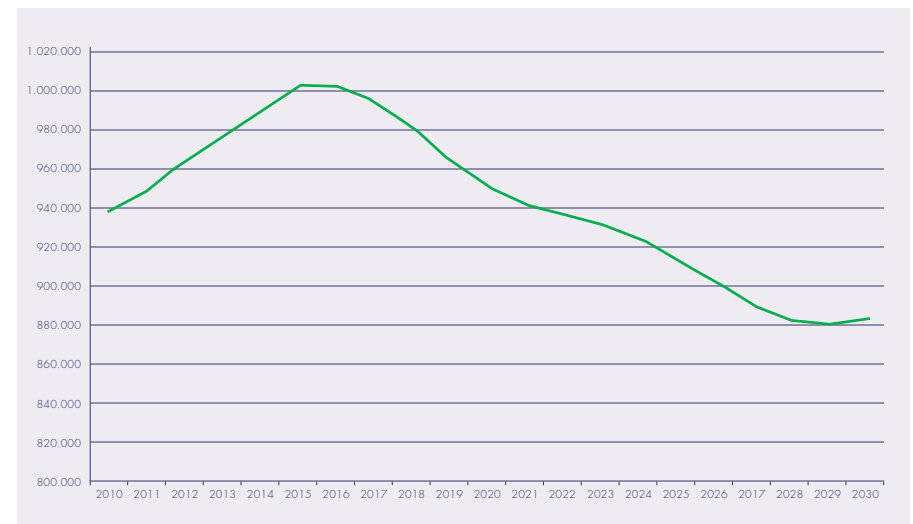
1. FEITEN EN CIJFERS OVER LEERLINGENDALING

Leerlingendaling in het voortgezet onderwijs is een landelijke meerjarige demografische ontwikkeling, waar bijna alle regio's mee te maken krijgen. Er zijn wel grote verschillen tussen regio's. Bepaalde regio's krimpen aanmerkelijk meer, vooral omdat de bewoners naar andere regio's in Nederland trekken.

Daarnaast is er specifiek sprake van leerlingendaling in het vmbo, doordat relatief steeds meer leerlingen voor havo of vwo kiezen. In dit hoofdstuk worden deze ontwikkelingen nader toelicht en in beeld gebracht.

DEMOGRAFISCHE KRIMP

In Nederland worden steeds minder kinderen geboren. Gemiddeld gaan er in 2030 12% minder leerlingen naar de middelbare school. In 2015 waren dat ongeveer 1 miljoen leerlingen; in 2030 zijn dat ongeveer 880.000 leerlingen.



Bron: Advies over de aanpak van de gevolgen van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs (Commissie Dijkgraaf)

Deze krimp wordt veroorzaakt doordat er sinds 1975 gemiddeld 1,6-1,8 kind per vrouw wordt geboren, terwijl bij 2,1 kind per vrouw de bevolking precies op peil blijft.

In onderstaande tabel is zichtbaar hoeveel kinderen er gemiddeld per vrouw worden geboren sinds de jaren '60. In de tabel daaronder wordt via een rekenvoorbeeld geïllustreerd hoe een gemiddelde van 1,7 kind per vrouw in drie generaties leidt tot een bijna 40% kleinere generatie.

Jaar	Aantal kinderen per vrouw in Nederland
1960	3,1
1970	2,5
Vanaf 1975	1,6-1,8
‘Nodig’	2,1

Getallenvoorbeeld op basis van 1,7 kinderen per vrouw

1.000 vrouwen kregen in 1975

850 dochters tussen 2000 en 2005

723 kleindochters die omstreeks 2025 voor

614 achterkleindochters zorgen

MINDER VMBO-LEERLINGEN

Een andere ontwikkeling waar scholen mee te maken hebben, is dat landelijk relatief meer kinderen voor het havo of vwo kiezen in plaats van voor het vmbo. Landelijk krimpen het havo en het vwo gemiddeld met 7% over vijftien jaar. Het vmbo krimpt met wel 20%.

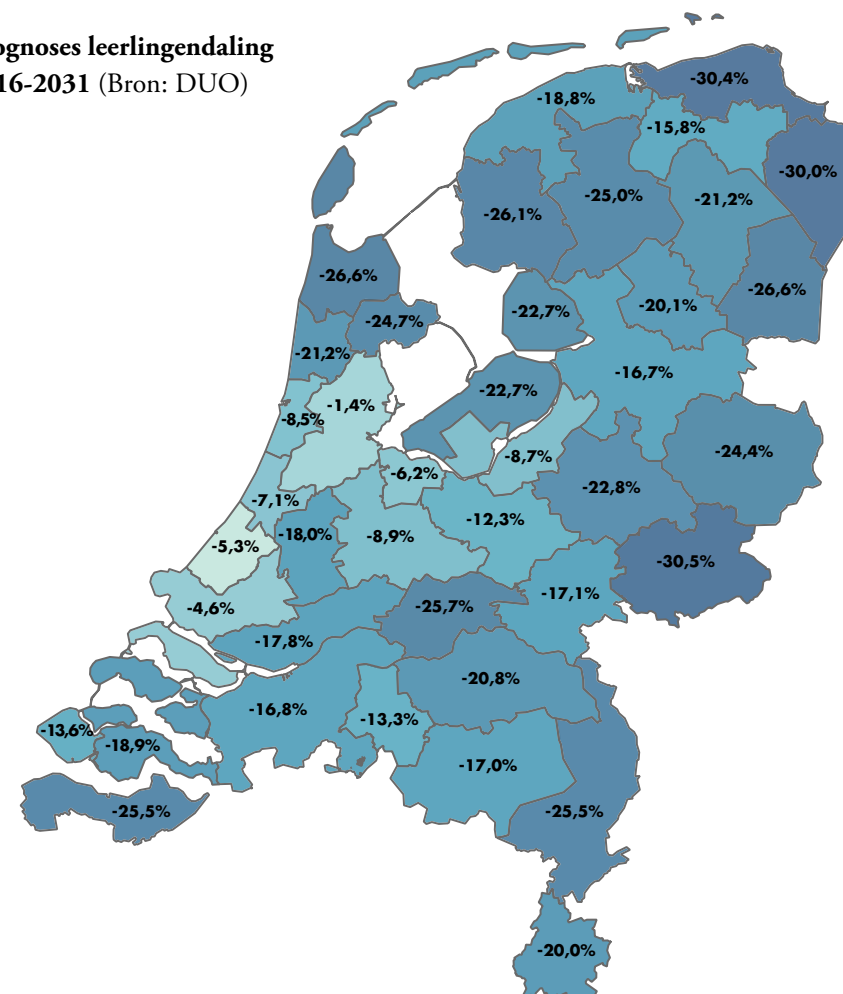
De beroepsgerichte vakken in het vmbo zijn vaak duurder. Dat betekent dat het in het vmbo moeilijker is om klassen met weinig leerlingen financieel levensvatbaar te houden. Daardoor kan de leerlingendaling in het vmbo nog meer impact hebben.

REGIONALE VERSCHILLEN

De leerlingendaling is niet gelijk over heel Nederland verspreid. In de zogenaamde krimpregio's (zoals Oost-Groningen en de Achterhoek) trekken de bewoners naar andere gebieden. In deze regio's daalt het leerlingenaantal aanzienlijk meer.

Hier is sprake van een leerlingendaling van meer dan 30% en lokaal soms zelfs tot boven de 40%. Maar ook in veel andere regio's wordt meer dan 20% leerlingendaling verwacht.

Prognoses leerlingendaling 2016-2031 (Bron: DUO)





2. MOGELIJKE GEVOLGEN VAN LEERLINGENDALING

De leerlingendaling kan grote gevolgen hebben voor scholen én voor het totale onderwijsaanbod in een regio.

MINDER BEKOSTIGING

De bekostiging van het onderwijs is grotendeels gebaseerd op het aantal leerlingen. Als dit aantal daalt, neemt de bekostiging af.

Hierdoor zullen leerlingen mogelijk te grote afstanden moeten reizen of zullen zij niet meer het onderwijs kunnen volgen dat het beste bij ze past.

MINDER ONDERWIJSAANBOD

Met minder geld is het lastiger om alle onderwijssoorten (praktijkonderwijs, vmbo, havo en vwo) en de verschillende profielen (in vmbo en havo/vwo) aan te blijven bieden. Voor verschillende vakken zijn namelijk vaak verschillende docenten nodig. Praktijklokalen zijn duur, en soms té duur als er maar weinig leerlingen een bepaalde richting volgen.

In eerste instantie zullen naar verwachting de “extra’s” sneuvelen, zoals Chinees, tweetalig onderwijs of extra sport. Zo kan leerlingendaling leiden tot vershraling van het onderwijsaanbod of zelfs tot het verdwijnen van schoolsoorten of scholen uit sommige regio’s.

MINDER PERSONEEL

Leerlingendaling heeft daarnaast grote personele gevolgen. Minder bekostiging betekent ook dat er minder geld beschikbaar is voor personeel. Door onzekerheid over het aantal leerlingen dat er over een paar jaar zal zijn is het moeilijker om personeel vast in dienst te nemen.

DUURDERE HUISVESTING

Tot slot vergt leerlingendaling aanpassing van huisvesting om bijvoorbeeld leegstand en daarmee samenhangende kosten te voorkomen. Minder leerlingen op school betekent dat er minder ruimte nodig is op school, terwijl voor die ruimte wel nog steeds betaald wordt.

3. BESTUURLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID SCHOOLBESTUREN: INSTELLINGSBELANG ÉN MAATSCHAPPELIJKE OPDRACHT

Verskillende ontwikkelingen, zoals leerlingendaling, het lerarentekort en passend onderwijs, vragen om samenwerking tussen scholen en schoolbesturen. De Inspectie van het Onderwijs constateerde in de Staat van het Onderwijs 2018 echter dat krimpproblematiek nog te vaak leidt tot onderlinge concurrentie. Een focus op het voortbestaan van onderwijs in de regio is wenselijk om zo veel mogelijk leerlingen een goed onderwijsaanbod te bieden. Hier hebben bestuurders een gezamenlijke verantwoordelijkheid in.

CODE GOED ONDERWIJS- BESTUUR VO

De sector nam het initiatief om de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opdracht van scholen te benadrukken in de geactualiseerde code Goed Onderwijsbestuur VO (juni 2019).

Zo staat er in de code: *“In het Nederlandse onderwijsbestel, waarin autonome onderwijsbesturen regionale oplossingen moeten vinden voor bovengenoemde vraagstukken, zijn deze besturen gezamenlijk verantwoordelijk voor een regionaal dekkend, kwalitatief hoogstaand en divers onderwijsaanbod. Daarbij is het altijd balanceren tussen organisatiebelang en het maatschappelijk belang.”*

ADVIES COMMISSIE DIJKGRAAF

In 2018 is door minister Slob de adviescommissie Aanpak Leerlingendaling ingesteld onder leiding van Elbert Dijkgraaf. Deze commissie had als taak in kaart te brengen in hoeverre schoolbesturen in staat zijn om gezamenlijk zorg te dragen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod in de regio en te adviseren over manieren waarop zij daar beter toe in staat kunnen worden gesteld.

De commissie heeft in maart 2019 het rapport “De laatste school..? Advies over de aanpak van de gevolgen van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs” uitgebracht.

De commissie Dijkgraaf stelt het volgende: *“Het is primair een verantwoordelijkheid van schoolbesturen om te zorgen voor een breed onderwijsaanbod, passend bij wat leerlingen nodig hebben.”*

En: *“Sommige bestuurders, toezichhouders en/of medezeggenschapsraden richten zich exclusief op het belang van de eigen school, zonder verantwoordelijkheid te nemen voor de educatieve infrastructuur in de regio. Hoewel dit de jure hun opdracht is, vindt de commissie dat de facto sprake is van boven-bestuurlijke verantwoordelijkheid.”*

De minister is het hier “hartgrondig” mee eens, zo valt te lezen in de beleidsreactie. Hij ziet het als zijn taak om bestuurders op te roepen die verantwoordelijkheid te nemen, en ze daarop ook aan te spreken als ze daarin tekortschieten. Hij gaat onderzoeken of deze bredere verantwoordelijkheid wettelijk verankerd kan worden. “Als besturen die verantwoordelijkheid onvoldoende voelen, en concurrentiedenken voorrang blijft hebben op samenwerking, is de tijd van vrijblijvendheid voorbij.”

Ook gaat de minister onderzoeken of hij zijn aanwijzingsbevoegdheid kan gebruiken indien de kwaliteit van het stelsel in gevaar komt wanneer noodzakelijk handelen in het kader van leerlingendaling uitblijft.

In zijn Kamerbrief van 15 juli 2019 schrijft hij daarover:

“Ik overweeg deze RPO’s [Regionaal Plan Onderwijsvoorziening, red.] te verplichten en ze meer in te richten op de toekomstbestendigheid van het regionale onderwijsaanbod.”



4. MAATREGELEN BIJ LEERLINGENDALING

In dit hoofdstuk leest u wat schoolbesturen kunnen doen in het kader van leerlingendaling. Hierbij gaat het achtereenvolgens om:

1. Het werken met lange termijn leerlingenprognoses;
2. Zicht hebben op de gevolgen van de leerlingendaling (op het vlak van financiën, onderwijsaanbod, personeel en huisvesting);
3. Het nemen van maatregelen. Hierbij komen de diverse samenwerkingsmogelijkheden in het kader van leerlingendaling aan bod.

1. LEERLINGENPROGNOSES

Maatregelen nemen in het kader van leerlingendaling begint met goede leerlingenprognoses. Zowel voor de eigen school/scholen als voor de verdere regio, en in ieder geval voor de komende tien jaar. Mogelijke maatregelen in het kader van leerlingendaling, zeker de vergaande samenwerkingsgerichte oplossingen, kosten tenminste twee tot drie jaar om te realiseren. Daarom is het van belang dat besturen ver vooruit kijken.

Er zijn diverse bronnen voor leerlingenprognoses beschikbaar. DUO en VOION maken beiden prognoses op schoolniveau voor 10 tot 15 jaar vooruit die gratis beschikbaar zijn op hun websites. Daarnaast kunnen schoolbesturen de basisgeneratiecijfers gebruiken. Deze

betreffen feitelijke informatie over de verschillende leeftijdscohorten. In de prognoses van DUO en VOION worden veronderstellingen gedaan over woningbouw/migratie in de regio's en marktaandeel van scholen, die niet altijd juist hoeven te zijn. De feitelijke basisgeneratiecijfers kunnen, in combinatie met andere bekende gegevens, gebruikt worden om eigen, preciezere prognoses te maken. De basisgeneratiecijfers per gemeente zijn te vinden op de website van de VO-raad.

2. ZICHT OP GEVOLGEN

Op basis van leerlingenprognoses kunnen besturen de consequenties van leerlingendaling in kaart brengen.

• **Onderwijsaanbod**

Door leerlingendaling worden groepen kleiner. Het kan hierdoor voorkomen dat ruimte, apparatuur en personeel minder efficiënt kunnen worden ingezet, waardoor vakken te duur worden om te blijven aanbieden. Om zeker te zijn dat leerlingen in de omgeving nog voldoende keuze in onderwijsaanbod hebben moet er zicht zijn op het onderwijsaanbod in de regio. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als de klassieke talensectie opgeheven moet worden? Zijn er alternatieven voor leerlingen op bereikbare afstand?

• **Personeel**

Wanneer het aantal leerlingen daalt heeft dat gevolgen voor het aantal personeelsleden. Schoolbesturen hebben de opdracht het benodigde personeel op de lange termijn in kaart te brengen. Wanneer een schoolbestuurder ziet aankomen dat er door de leerlingendaling frictie zal ontstaan in de werkgelegenheid is het essentieel dat hij of zij spoedig maatregelen neemt om dit voor het personeel zo goed mogelijk op te lossen. Voor het voortgezet onderwijs geldt 'werkgelegenheidsbeleid', wat betekent dat de werkgever er alles aan doet om de werkgelegenheid in ieder geval te behouden en een actief beleid voert voor vrijwillige interne en externe mobiliteit. Hierbij is het ook belangrijk om te kijken

naar het personeel dat op langere termijn nodig is. Als gedwongen ontslagen niet te voorkomen zijn is het nodig dat het schoolbestuur met de bonden een sociaal plan afsluit. In een sociaal plan worden mobiliteitsbevorderende maatregelen opgenomen zoals bijvoorbeeld scholingsmogelijkheden, detachering, outplacement en een vertrekpremie.

• **Huisvesting**

Door leerlingendaling kan (gedeeltelijke) leegstand van lokalen ontstaan. De vaste kosten van de ruimtes dalen niet evenredig mee met het aantal leerlingen. Voorbereiding op leerlingendaling vraagt van bestuurders dat zij zicht hebben op de hoeveelheid verwachte leegstand en welke kosten hiermee gemoeid zijn. Het is belangrijk dat schoolbesturen hier tijdig over in gesprek gaan met de gemeente.

• **Financiën**

Omdat scholen voor hun bekostiging afhankelijk zijn van de lumpsumfinanciering betekent minder leerlingen ook dat de school minder te besteden heeft.

Daarnaast komen de financiën van de school onder druk te staan door eerder genoemde mogelijk hogere kosten van personeel en huisvesting. Naast personeel en huisvesting heeft dit gevolgen voor het materiaal dat aangeschaft kan worden.

3. SAMENWERKING EN ANDERE MAATREGELEN BIJ LEERLINGENDALING

Als uit de leerlingenprognoses en de financiële gevolgen daarvan blijkt dat het moeilijk wordt om een school of bepaalde opleidingen daarbinnen in stand te houden, of dat er te veel onderwijsaanbod in een bepaalde regio is, is het noodzakelijk dat schoolbesturen met elkaar in gesprek gaan over samenwerkingsmogelijkheden. Er zijn tal van samenwerkingsvormen. Deze variëren van samenwerking in de ondersteunde diensten (geen impact in het onderwijs), verschillende vormen van samenwerken in het onderwijs, tot het aangaan van een fusie (bestuurlijk of institutioneel). Deze verschillende vormen worden hieronder kort beschreven. Voor alle samenwerkingsvormen geldt dat financiën en bestuurlijke verantwoordelijkheden goed geregeld moeten zijn.

Delen van ondersteuning

Scholen die te maken hebben met krimp kunnen hun krachten bundelen door ondersteunende diensten als ICT, HRM en inkoop te delen. Zo kunnen zij samen de inkoop regelen van onderwijsmaterialen of schoonmaak om schaal- en inkoopvoordelen te benutten. En het bundelen van krachten op het gebied van bijvoorbeeld HRM of financiën kan leiden tot het professionaliseren

en waarborgen van de continuïteit van deze ondersteunde diensten.

Delen van huisvesting

Om te zorgen dat bestaande ruimte optimaal wordt benut en de kosten te drukken is het verstandig om in samenwerking met andere besturen alternatieven te onderzoeken. Zo is het mogelijk om leerlingen vakken deels elders te laten volgen, waardoor overtoollige gebouwen kunnen worden afgestoten. Een andere mogelijkheid is om gezamenlijke huisvesting te realiseren. Hierdoor kunnen lokalen die normaliter minder gebruikt worden zoals gym- of technieklokalen veel beter ingezet worden. Ook kan de samenwerking met andere partijen een oplossing zijn.

Delen van personeel

Om de personeelskosten te drukken en zo veel mogelijk leraren te behouden is het delen van personeel een optie. Het geeft werkgevers flexibiliteit in de inzetbaarheid van personeel. Het delen van personeel kan door detachering of door het werken met een bestuursaanstelling of dubbele aanstelling.

Uitruilen onderwijsaanbod

Voor een kwalitatief goed onderwijsaanbod moeten zoveel mogelijk leerlingen het onderwijs kunnen volgen dat zij interessant vinden, maar dat betekent

niet dat elke school zo veel mogelijk aan moet bieden. Wanneer verschillende scholen in de regio bijvoorbeeld klassen met minder dan 10 leerlingen in stand houden voor dezelfde vakken, is het een mogelijkheid om vakken met elkaar uit te ruilen. Daarmee houden leerlingen de mogelijkheid om hun eigen keuzes te maken zonder dat scholen alle zeilen moeten bijzetten om kleine klassen open te houden. Ook kan er een uitruil van profielen of schoolsoorten plaatsvinden.

Uitbesteden leerlingen

Een optie om zelf een divers onderwijsaanbod aan te blijven bieden is om leerlingen uit te besteden. Dit kan op basis van de 50% regel (leerlingen kunnen tot 50% van hun onderwijs op een andere school volgen) of door profielen in het vmbo te verdelen. Als zij een sector of profiel willen kiezen dat op de eigen school niet wordt aangeboden, kunnen zij dat onderdeel op een andere school volgen.

Het gemeenschappelijke deel blijven ze gewoon op hun eigen school volgen, en hun eigen school blijft in elk opzicht verantwoordelijk voor de leerlingen.

Bestuurlijke fusie

De meest verregaande vorm van samenwerking is fusie. Dit is onder te verdelen in twee vormen: een institutionele fusie

en een bestuurlijke fusie. Een bestuurlijke fusie kan bestaan uit het volledig samengaan van twee of meer schoolbesturen of uit de overdracht van één of meer (maar niet alle) scholen van het ene schoolbestuur aan het andere.

Door een bestuurlijke fusie kan ook een samenwerkingsbestuur gevormd worden. Een samenwerkingsbestuur bestuurt zowel een of meer openbare scholen, alsook een of meer bijzondere scholen. Op die manier hoeven besturen bij fusie hun eigen denominatie niet op te geven en hoeven hun scholen op dat gebied niets te veranderen.

Institutionele fusie

Bij een institutionele fusie vindt er een samenvoeging plaats op schoolniveau, waarbij twee of meer scholen verder gaan als één school.

Door een institutionele fusie kan een samenwerkingsschool ontstaan. In een samenwerkingsschool worden openbaar en bijzonder onderwijs in geïntegreerde vorm verzorgd. Hierdoor kunnen twee scholen hun denominatie behouden en toch samen gaan. Dit kan een oplossing zijn in gebieden waar door hoge leerlingendaling samengewerkt moet worden en de beoogde samenwerkingspartners allebei hun eigen denominatie willen behouden.

Sluiting school, nevenvestiging of afdeling

Daarnaast kan leerlingendaling ook leiden tot het sluiten van een school, nevenvestiging of afdeling.

Hoewel dit een drastische stap is, die pijnlijk is voor de leerlingen, ouders en medewerkers die hiermee te maken krijgen, kan het toch een wenselijke stap zijn wanneer scholen te klein worden om open te blijven. Het is bij het sluiten van een school, nevenvestiging of afdeling wel belangrijk dat niet het laatste onderwijsaanbod uit de regio verdwijnt.



5. VERDER LEZEN

Websites

www.vo-raad.nl/krimpinhetvo

Op deze themapagina over krimp in het voortgezet onderwijs zijn diverse handreikingen, de basisgeneratiecijfers en praktijkvoorbeelden te vinden.

www.voion.nl/instrumenten/scenariomodel-vo

Hier vindt u de leerlingenprognoses uit het scenariomodel van VOION.

duo.nl/open_onderwijsdata/prognoses

Hier vindt u de leerlingenprognoses die DUO in opdracht van het Ministerie van OCW heeft ontwikkeld.

duo.nl/open_onderwijsdata/dashboards/prognose/dek-vo2.jsp

In het dashboard 'dekkend onderwijsaanbod VO' van DUO vindt u onder meer info over leerlingendaling en reisafstand.

Handreikingen

Samen sterker bij leerlingendaling. Handreiking bij samenwerkingsvraagstukken in het voortgezet onderwijs, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015)

De handreiking geeft een overzicht van verschillende, vaak gebruikte (organisatorische) vormen en praktijkvoorbeelden van samenwerking, namelijk: het delen van ondersteuning, het uitruilen van aanbod, het delen van personeel en het uitbesteden van leerlingen.

Regionaal Samenwerken is de moeite waard. Handreiking regionale samenwerking op personeelsgebied, VOION (2018)

Deze handreiking gaat specifiek over verschillende varianten van samenwerking op het gebied van personeelsbeleid.

Handreiking Samenwerkingsschool, PO-raad, VO-raad, VOS/ABB, Verus, VBS (2018)

Deze handreiking schetst de wettelijke historie van de samenwerkingsschool.

De handreiking gaat met name over de regels die de statuten betreffen. Daarnaast bevat de handreiking handvatten voor de inrichting van de wettelijk voorgeschreven identiteitscommissie.

Handreiking leerlingendaling voor leerlingen en bestuurders/schoolleiders, LAKS, VO-raad (2019)

Deze handreiking geeft een uitleg van leerlingendaling die speciaal gericht is op leerlingen. De andere kant van de handreiking geeft bestuurders/schoolleiders tips over hoe zij met leerlingen over leerlingendaling in gesprek kunnen gaan.





Dit is een uitgave van de VO-raad

Redactie VO-raad

Ontwerp hollandse meesters

VO-raad

Aidadreef 4

3561 GE Utrecht

© 2019 VO-raad, Utrecht