

Vergaderjaar 2017–2018

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 394

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2018

Als gevolg van demografische ontwikkelingen daalt het aantal leerlingen in het Nederlandse onderwijs. Dat stelt schoolbesturen voor een grote opgave: waar het onderwijs altijd uitging van groei, moet het zich nu aanpassen aan leerlingendaling. In deze voortgangsrapportage informeren we u over het beleid ten aanzien van de daling van het aantal leerlingen en studenten in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.¹

In het primair onderwijs (po) lijkt de grootste leerlingendaling inmiddels achter de rug. De daling in het voortgezet onderwijs (vo) is vol aan de gang en gaat door tot ten minste 2030. Gemiddeld daalt het aantal leerlingen de komende vijftien jaar met 12 procent. Op dit moment heeft 61 procent van de besturen te maken met leerlingendaling, in 2019 is dat 82 procent. In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) dalen op dit moment in sommige regio's en in het groene onderwijs de studentenaantallen. In de komende jaren zal de studentendaling landelijk merkbaar worden. De mate van krimp zal vergelijkbaar zijn met die in het vo en zal tot in ieder geval 2032 doorzetten. Leerlingen- en studentendaling beperkt zich dus niet tot enkele regio's, maar raakt veel besturen.

De leerlingendaling vereist een andere aanpak van schoolbesturen dan een situatie van groei en concurrentie. Als schoolbesturen onvoldoende bereid of in staat zijn om (gezamenlijk) in te spelen op teruglopende leerlingen- en studentenaantallen, kan dit leiden tot vershraling van aanbod, sluiting van afdelingen, locaties of scholen en in extreme gevallen zelfs tot faillissementen. Dat vormt een duidelijk risico voor de

¹ In mei 2013 heeft de toenmalige Staatssecretaris van OCW een beleidsvisie op leerlingendaling in het funderend onderwijs aan uw Kamer gestuurd (Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 167). Sindsdien is uw Kamer regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken en de aanpak van leerlingendaling.

continuïteit en kwaliteit van het onderwijs aan onze leerlingen en kost onnodig veel geld. Besturen zullen moeten samenwerken en innoveren om deze situatie het hoofd te bieden. Ook interne toezichthouders kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Dat is echter niet vanzelfsprekend. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) constateert in de Staat van het Onderwijs² dat krimpproblematiek nog te vaak leidt tot onderlinge concurrentie. Daling van leerlingenaantallen leidt vanzelfsprekend tot lagere budgetten voor scholen.

In samenwerking met de inspectie zullen we daarom meer dan voorheen besturen in een vroeg stadium waarschuwen wanneer er risico's zijn voor de continuïteit.

Uitgangspunt hierbij blijft dat schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn voor financieel beheer. Als het onderwijs aan leerlingen in de knel komt vanwege ondermaats financieel beheer, is het aan schoolbesturen om alsnog in te grijpen om tot duurzaam herstel te komen. Mijn beleid is er echter op gericht om zulke situaties te voorkomen en om besturen te stimuleren om tijdig tot handelen te komen en de samenwerking te zoeken.

In deze brief schetsen we de stand van zaken en de maatregelen die we nemen in het po, vo en mbo. Elke sector vraagt om een eigen benadering. In het vo is een intensievere aanpak nodig dan voorheen en voor het mbo moet een aanpak ontwikkeld worden. Tot slot informeren we u in bijlage 1 over twee actuele casussen³: op uw verzoek over het vo in Zeeuws-Vlaanderen en in vervolg op onze brief van 5 maart 2018 over de ontwikkelingen bij Edudelta College (Kamerstukken 33 495 en 34 284, nr. 110).

1. Primair onderwijs

In de meeste gemeenten zal het aantal kinderen in de basisschoolleeftijd de komende jaren verder dalen, vermoedelijk in ieder geval tot 2023⁴. Ten opzichte van het huidige schooljaar daalt het aantal leerlingen in het po met 4,4 procent tot 2023. De enige uitzonderingen zijn enkele grotere steden, vooral in de Randstad.

Zo'n 70 procent van de besturen in het primair onderwijs ziet de afname van het aantal leerlingen als een bedreiging.⁵ Ze vrezen afnemende inkomsten, leegstaande lokalen en boventallig personeel.

Bijna driekwart van de besturen heeft een plan om de afname op te vangen, bijvoorbeeld door lokalen te verhuren, de overhead terug te brengen of een fusie.

De helft van alle besturen zegt te gaan samenwerken met andere besturen, of dat al te doen. Een aandachtspunt daarbij is dat veel besturen hun school extra willen profileren om leerlingen te werven. Dat biedt geen structurele oplossing. Veel scholen voeren op dit moment plannen uit die in voorgaande jaren zijn gemaakt.

De overgrote meerderheid (90 procent) van de besturen geeft aan geen behoefte (meer) te hebben aan begeleiding bij het omgaan met leerlingendaling.

² Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 130.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ De gegevens zijn afkomstig uit de meest recente quickscan, een jaarlijks onderzoek naar de wijze waarop schoolbesturen en gemeenten omgaan met leerlingendaling in po en vo, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Besturen verder aan de slag

De afgelopen jaren hebben accountmanagers van OCW veel besturen gesproken over hoe zij kunnen omgaan met leerlingendaling. Zij hebben de urgentie van de problematiek onder de aandacht gebracht en aangedrongen op samenwerking in de regio. In een groot aantal regio's hebben de schoolbesturen vervolgens gebruik gemaakt van regionale procesbegeleiders, waarvoor in de jaren 2015 en 2016 middelen van OCW beschikbaar waren. Deze procesbegeleiders boden onafhankelijk advies over oplossingen voor de gevolgen van leerlingendaling en hielpen bij de implementatie daarvan. De financiering voor de procesbegeleiders is inmiddels afgelopen. Gezien de hierboven beschreven uitkomsten van de quickscan wordt daaraan geen vervolg gegeven.

Verhoging kleinscholentoeslag

In gebieden waar veel leerlingendaling is, kunnen scholen kleiner worden. Dit heeft een direct effect op de beschikbare middelen en de inzet van personeel. Het is echter wel van belang dat kinderen in hun eigen regio naar school kunnen en daar goed onderwijs ontvangen. Daarom is er de kleinscholentoeslag. Basisscholen met minder dan 145 leerlingen krijgen met deze toeslag meer geld om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Dit kabinet hecht veel waarde aan een pluriform scholenaanbod en thuisnabij onderwijs. Daarom trekken we jaarlijks 20 miljoen euro extra uit voor deze toeslag.⁶

2. Voortgezet onderwijs

In schooljaar 2017–2018 zijn er bijna 10.000 minder vo-leerlingen dan in het vorige schooljaar. De prognoses laten zien dat de leerlingaantallen gestaag zullen blijven teruglopen tot ten minste 2030⁷. In het vo zullen er dan 113.500 leerlingen minder zijn dan in het huidige schooljaar (bijna 12 procent)⁸.

Het aantal leerlingen op het vmbo daalt sterker dan gemiddeld. Bovenop de demografische ontwikkeling heeft deze schoolsoort ook nog te maken met opstroom naar de havo. Met name de ontwikkelingen in het profiel Produceren, Installeren en Energie (PIE) baren zorgen: het aantal leerlingen daalt sterk, terwijl het aantal vestigingen gelijk is gebleven.⁹ Op langere termijn is dat niet houdbaar. Daarnaast zijn de agrarische opleidingscentra (aoc's) kwetsbaar: organiseerbaarheid en bereikbaarheid vormen een uitdaging vanwege de spreiding van de aoc's over het land, zo blijkt uit het rapport van de inspectie over de financiële positie en ontwikkeling van de aoc's.¹⁰

⁶ Kamerstuk 31 293, nr. 388.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁸ Zie voor meer informatie over leerlingendaling en aanbod in het vo bijlage 2 (raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl) en 3 (raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl) en een interactief instrument via. Het Platform Bètatechniek heeft voor een aantal profielen handzame weergaven gemaakt die te vinden zijn op <https://www.toptechniekinbedrijf.nl/thema/behoud-technisch-vmbo/>

⁹ De daling van het profiel PIE is deels te verklaren doordat in de cijfers de oude afdelingen (die nu langzaam uit het stelsel groeien) zijn toegerekend aan de profielen. Dat betekent dat de leerlingen techniek breed zijn toegerekend aan PIE (waar de meeste ook naartoe zijn overgegaan) terwijl een deel is overgegaan naar andere technische profielen.

¹⁰ Kamerstuk 34 284, nr. 12.

Quickscan leerlingendaling vo

Besturen in het vo worden zich steeds meer bewust van leerlingendaling en de noodzaak daarop te anticiperen. Driekwart van de besturen ziet leerlingendaling zelfs als een bedreiging. Eén op de zes respondenten verwacht binnen nu en vijf jaar één of meer afdelingen te moeten sluiten. Vaak gaat het om vmbo-afdelingen. Besturen hebben daarnaast te maken met een afname van de inkomsten, boventallig personeel, leegstand van lokalen en afname van de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij is het (dreigende) lerarentekort een complicerende factor. Hoewel kleiner wordende scholen minder personeelsleden nodig hebben, is het tegelijkertijd de vraag of vacatures (zeker voor een aantal specifieke vakken) nog wel opgevuld kunnen worden. De meeste besturen zeggen een plan te hebben voor het omgaan met leerlingendaling. Veel van hen willen de gevolgen van leerlingendaling onder andere afwenden door met voorlichting en profilering meer leerlingen te werven. Dit concurrentie-model is bij leerlingendaling niet houdbaar en niet wenselijk. Het baart daarom ook zorgen dat de helft van de besturen nog niet zegt samen te werken met een ander schoolbestuur of dat van plan te zijn. Daar is nog veel winst te behalen. Eén vijfde van de respondenten heeft behoefte aan begeleiding bij het omgaan met leerlingendaling, van de schoolbesturen die te maken hebben met ernstige krimp (tien tot dertig procent leerlingendaling), is dit ongeveer een derde.

Intensivering beleid

In het vo is het bewustzijn van leerlingendaling gegroeid en enkele obstakels voor samenwerking zijn uit de weg geruimd. Maar we zijn er nog niet. Daarom willen we het huidige beleid intensiveren.

1. Schoolbesturen aanspreken op hun verantwoordelijkheid

Het verzorgen van onderwijs is een publieke taak. Van besturen verwachten we dat zij daarvoor in hun regio gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen. Besturen zullen het onderwijsaanbod in de regio moeten aanpassen aan de hoeveelheid leerlingen. Als besturen tijdig gezamenlijk optreden, is het mogelijk om leerlingendaling het hoofd te bieden zonder dat de kwaliteit of de continuïteit van het onderwijs in de regio in het geding komt. Daarom spreken we besturen aan op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. De accountmanagers leerlingendaling houden de stand van zaken in de regio's doorlopend in beeld. Regio's waar problemen te verwachten zijn, worden daarop aangesproken en aangespoord om maatregelen te nemen. Waar de accountmanagers de afgelopen jaren vooral in gesprek gingen met individuele besturen, richten zij zich nu op de gezamenlijke besturen in regio's. Het werk van de accountmanagers vult daarmee het werk van de inspectie aan.

Ook de VO-raad onderschrijft het belang van regionale samenwerking. De sectororganisatie onderzoekt op dit moment hoe zij haar leden kan faciliteren en stimuleren bij het vinden van mogelijkheden daarvoor. Samen met de VO-raad en de VNG organiseren de accountmanagers regiobijeenkomsten, waar besturen en andere betrokkenen gezamenlijk kijken naar de mogelijkheden om het onderwijs in de regio toekomstbestendig te maken.

2. Optimaliseren van de randvoorwaarden

Het is belangrijk dat schoolbesturen beschikken over de juiste mogelijkheden en middelen om in te spelen op leerlingendaling. Ook is het van belang dat schoolleiders, docenten, ouders, leerlingen en regionale

partners doordrongen zijn van de ernst van de problematiek van leerlingendaling. Dat stelt besturen in staat om met alle betrokkenen te zoeken naar oplossingen.

Informatie over leerlingendaling

De komende tijd zal OCW handzame overzichten publiceren met actuele cijfers over leerlingendaling en over spreiding en bereikbaarheid van schoolsoorten, leerwegen en profielen. Daarnaast verspreiden we mogelijke oplossingen en goede voorbeelden. Hierbij trekken we samen op met onder meer de VO-raad.

Ruimte voor samenwerking in de regelgeving

Samenwerking en fusies tussen besturen bieden mogelijkheden om kleinere scholen open te houden en zo het onderwijs voor de individuele leerling en leraar toegankelijk, herkenbaar en overzichtelijk te houden. Een bestuurlijke fusie kan ervoor zorgen dat scholen in stand worden gehouden zonder dat de scholen zelf samengevoegd worden. Daarbij kunnen teruglopende leerlingenaantallen ervoor zorgen dat kwaliteit onder druk komt te staan, maar kan kwaliteit juist ook geborgd worden door samenwerking en fusie. Daarnaast kunnen ondersteunende diensten bijvoorbeeld door een groter bestuur efficiënter worden ingericht of leraren kunnen op meer locaties worden ingezet. Door het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs¹¹ krijgen schoolbesturen nog dit jaar meer ruimte om gezamenlijk het onderwijs goed en toekomstbestendig vorm te geven.

Soms is het nodig dat scholen omgevormd worden tot een nevenvestiging van een andere school, om sluiting te voorkomen. In die situatie is er sprake van een institutionele fusie. Een vereiste daarvoor is nu dat er twintig procent overlap tussen de voedingsgebieden van de betrokken scholen is. Voor scholen met een geïsoleerde ligging is dat percentage te hoog. Om institutionele fusie ook voor deze scholen mogelijk te maken, wordt de eis bij de nieuwe regeling voorzieningenplanning teruggebracht tot 1 procent. De regeling treedt naar verwachting per 1 augustus 2018 in werking. In het wetsvoorstel voor het schrappen van de fusietoets voor het funderend onderwijs willen we regelen dat de overlapeis in uitzonderlijke gevallen zelfs helemaal op nul kan worden gesteld. Daarnaast onderzoeken we welke financiële prikkels tot samenwerking en fusie er nu zijn en of deze afdoende werken. Daarbij verkennen we de mogelijkheden om bestaande regelingen tijdelijk aan te passen.

Regionale samenwerking stimuleren

Op allerlei onderwerpen werken scholen samen met andere scholen en partijen in de regio. Ook voor het omgaan met leerlingendaling is regionale samenwerking van groot belang. Het programma Sterk Beroepsonderwijs¹² en de middelen die naar aanleiding van het Regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) beschikbaar komen voor techniekonderwijs bieden een stimulans voor verregaande samenwerking en kansen voor het behoud van een dekkend aanbod.¹³

Om nadere samenwerking tussen schoolbesturen te stimuleren, onderzoeken we de mogelijkheden om het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen effectiever te maken. De ervaringen met het RPO zijn positief,

¹¹ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 390.

¹² Kamerstuk 31 524, nr. 367.

¹³ Kamerstuk 30 079, nr. 72.

maar nog lang niet alle schoolbesturen werken op deze wijze samen met besturen uit de regio.

3. Faciliteren van maatwerk in de regio

In sommige regio's lopen de leerlingenaantallen veel harder terug dan in andere regio's. In de ene regio werken schoolbesturen al intensief samen, in de andere regio komt samenwerking niet of nauwelijks tot stand. Afhankelijk van de situatie en de zwaarte van de problematiek zijn andere maatregelen nodig.

De afgelopen jaren konden schoolbesturen in het vo gezamenlijk middelen aanvragen voor regionale procesbegeleiding om samenwerking tot stand te brengen. De regeling heeft er in veel gevallen voor gezorgd dat schoolbesturen gezamenlijk aan oplossingen hebben gewerkt. We willen dit instrument opnieuw tijdelijk inzetten in het vo, maar nu gericht. Procesbegeleiders gaan ondersteuning bieden aan besturen in de regio's waar samenwerking nodig is, maar nog onvoldoende van de grond komt. De procesbegeleiders gaan ook besturen ondersteunen die al wel samenwerken, maar tegen complexe vraagstukken aanlopen.

3. Middelbaar beroepsonderwijs

Het mbo als geheel wordt tot en met in ieder geval 2032 geconfronteerd met een verwachte daling van de studentenaantallen van 14 procent¹⁴. Dat zijn bijna 70.000 studenten minder dan nu. De daling van het aantal mbo-studenten is niet alleen het gevolg van demografische ontwikkelingen. Het beroepsonderwijs heeft ook te maken met de effecten van opstroom naar hogere leerwegen en schoolsoorten. Dit leidt er toe dat de instroom in het mbo relatief sterker daalt dan in andere sectoren. Ook zijn er grote regionale verschillen. Voor sommige regio's en de instellingen kan de daling van de studentenaantallen oplopen tot meer dan 30 procent. Net als in het vo staat in het mbo het groen onderwijs onder druk. Aoc's bevinden zich veelal in krimpgebieden en steeds minder jongeren kiezen voor een groene opleiding.

De aoc's krijgen de komende jaren te maken met een gemiddelde daling van 22 procent.¹⁵ De inspectie schetst in het rapport over de financiële positie en ontwikkeling van de aoc's een zorgelijk beeld over de toekomstbestendigheid van deze instellingen en ziet ook risico's voor de onderwijskwaliteit.¹⁶

De instellingen in het mbo zijn zich over het algemeen bewust van de komende daling van de studentenaantallen. De inspectie merkt op dat dit veelal leidt tot een dialoog binnen de instellingen.¹⁷ In sommige gevallen worden ook daadwerkelijk stappen ondernomen om in te spelen op de daling die wordt voorzien. Zo is er in het mbo sprake van uitruil van opleidingen, samenwerking en fusie of plannen om te komen tot fusie. Binnen de sector wordt daarmee geanticipeerd op de daling van de studentenaantallen. Ook is in het bestuursakkoord MBO 2018–2022 de daling (Kamerstuk 31 524, nr. 351) van de studentenaantallen als apart thema uitgelicht. Met de sector is afgesproken dat mbo-instellingen – tegen de achtergrond van ontwikkelingen als krimp – ook naar een

¹⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁵ Dit betreft het gemiddelde voor de aoc's als geheel, dus voor groen vo en mbo samen.

¹⁶ Kamerstuk 34 284, nr. 12.

¹⁷ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 130.

aanscherping van hun opleidingsaanbod toewerken, hoewel niet bekend is of alle instellingen dit doen en of de genomen maatregelen toereikend zijn.

Maatregelen

Om de daling van de studentenaantallen op te vangen, stimuleren we ook in het mbo samenwerking tussen opleidingen en besturen. In het bestuursakkoord mbo 2018–2022 is overeengekomen dat instellingen inzetten op samenwerking in de regio en toewerken naar een aanscherping van hun opleidingsaanbod. Dit draagt bij aan de toekomstbestendigheid van het onderwijsaanbod. Met de aoc's is afgesproken dat zij in 2018 afspraken maken om het groene onderwijs toekomstbestendig te laten zijn. Deze afspraken maken onderdeel uit van de kwaliteitsagenda's van de aoc's.

Om de samenwerking tussen mbo-instellingen te faciliteren is recent het samenwerkingscollege in de wet opgenomen. Daarbij zijn enkele knelpunten bij samenwerking weggenomen. Zo is het mogelijk om studenten te registreren op het niveau van het samenwerkingscollege. Ook wordt het daarmee mogelijk voor de inspectie om het samenwerkingscollege mee te nemen in haar reguliere toezicht. Dit voorkomt dubbel toezicht en toename van administratieve lasten voor de instelling.

Tevens wordt samenwerking in de regio gestimuleerd via het Regionaal Investeringsfonds MBO. Over deze en andere maatregelen om de daling van de studentenaantallen in het mbo het hoofd te bieden, is uw Kamer recent geïnformeerd door de Minister van OCW.¹⁸

Ten slotte

Schoolbesturen staan voor de belangrijke taak om de gevolgen van leerlingen- en studentendaling het hoofd te bieden, zodat er een dekkend en doelmatig onderwijsaanbod blijft bestaan. De grote autonomie voor schoolbesturen brengt een even grote maatschappelijke verantwoordelijkheid met zich mee. Gezamenlijk moeten zij zorgen voor het onderwijsaanbod in hun regio. Met bovenstaande maatregelen stellen we schoolbesturen in staat hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen voor toegankelijk, divers en goed onderwijs. Samen met hen en andere betrokkenen blijven we werken aan een toekomstbestendig onderwijsaanbod.

In 2019 brengen we u opnieuw op de hoogte van de voortgang.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

¹⁸ Kamerstuk 31 524, nr. 366.