Handreiking leerlingendaling voor toezichthouders

Inhoud

Pagina

1. Inleiding 3

2. Inzicht in leerlingendaling 5

3. De rol van het intern toezicht bij leerlingendaling 7

1. Inleiding

Sinds 2015 is er landelijk sprake van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs door demografische krimp. Naar verwachting zal het aantal vo-leerlingen tot 2030 in heel Nederland met 12% afnemen. In sommige regio's loopt dit zelfs op tot ver boven de 30%. Deze daling is niet alleen aan de orde in zogenaamde "krimpregio's", maar komt overal in het land voor.

De afname van het aantal leerlingen kan grote gevolgen hebben. Het schoolbudget is afhankelijk van het aantal leerlingen. Als dit aantal daalt, neemt het budget af. Het kan daardoor moeilijk of zelfs onmogelijk worden om kwalitatief goed onderwijs te blijven geven. Ook kan leerlingendaling leiden tot verschraling van het onderwijsaanbod of het verdwijnen van schoolsoorten of scholen uit sommige regio's, waardoor voor leerlingen (te) grote reisafstanden ontstaan. Verder kan de daling van het aantal leerlingen gevolgen hebben voor de huisvesting en het personeel van scholen. In de publicatie **"Leerlingendaling, over gevolgen en hoe te handelen"** is meer te vinden over leerlingendaling, de gevolgen daarvan en de maatregelen die schoolbesturen kunnen nemen.

In de recent geactualiseerde **Code Goed Onderwijsbestuur VO** (juni 2019) is het volgende over het onderwijsaanbod opgenomen: *"Besturen hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een regionaal dekkend, kwalitatief hoogstaand en zo divers mogelijk onderwijsaanbod. Vanuit die verantwoordelijkheid pakken zij regionale vraagstukken gezamenlijk op. Het intern toezicht vervult hierbij, indien nodig, een extern verbindende en intern stimulerende rol."*

De Inspectie van het Onderwijs constateerde in De Staat van het Onderwijs 2018 dat krimpproblematiek nog te vaak leidt tot onderlinge concurrentie[1]. De verbindende en stimulerende rol van intern toezicht die in de Code Goed Onderwijsbestuur VO wordt genoemd kan schoolbesturen helpen om in plaats van concurrentie de gezamenlijke verantwoordelijkheid als uitgangspunt te nemen. Deze handreiking heeft als doel toezichthouders in de stimulerende rol te ondersteunen, door meer inzicht in de voorbereiding van bestuurders bij leerlingendaling te geven en te helpen een goed handelingskader voor bestuurders te scheppen.

1 Zie “De Staat van het Onderwijs . Onderwijsverslag over 2016/2017”

2. Inzicht in leerlingendaling

“Je kunt de krimp niet tegenhouden, maar wel zo goed mogelijk begeleiden.” – Bert Tuk, bestuurder CSG de Waard

Leerlingendaling is een proces dat niet gestopt of omgekeerd kan worden. Een goede voorbereiding kan er echter voor zorgen dat negatieve effecten voorgebleven worden. In dit hoofdstuk staan drie onderdelen die bestuurders zeer kunnen helpen bij die voorbereiding. De toezichthouder speelt hierbij een rol door zich te laten informeren door de bestuurder over deze onderdelen:

1. Leerlingenprognoses

Maatregelen nemen in het kader van leerlingendaling begint met goede leerlingenprognoses. Zowel voor de eigen school/scholen als voor de rest van de 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. De genomen maatregelen moeten ook op de lange termijn afdoende zijn. Daarom is het van belang dat besturen ver vooruit kijken[2].

2. Zicht op gevolgen

In het verlengde hiervan is het belangrijk dat uw schoolbestuur zicht heeft op de mogelijke consequenties van leerlingendaling in de regio en plannen heeft om hiermee om te gaan. Doordat leerlingen verdeeld zijn over verschillende schoolsoorten, sectoren en profielen kan dit een complexe opgave zijn. Van schoolbesturen wordt

2 Een uitgebreidere uitleg over leerlingenprognoses en waar deze te vinden of zelf te maken zijn vindt u in de publicatie **“Leerlingendaling, over de gevolgen en hoe te handelen”**.

gevraagd dat zij, samen met andere scholen in de regio, onder andere zicht hebben op de gevolgen voor het onderwijsaanbod in de regio, het personeel, de huisvesting en de financiën[3].

3. Procesregie

Voor een groot gedeelte van de schoolbesturen[4] zullen de komende jaren maatregelen nodig zijn om de gevolgen van leerlingendaling in goede banen te leiden. Welke maatregelen het best passend en wenselijk zijn, is afhankelijk van de specifieke situatie van het schoolbestuur en de omgeving. Daarnaast hebben vele verschillende actoren bij leerlingendaling een rol: schoolbesturen, toezichthouders, leerlingen en hun ouders/verzorgers, medewerkers, de medezeggenschap, de gemeente (zeker in het geval van openbaar onderwijs), maar ook andere partijen zoals jeugdzorg en het bedrijfsleven waar mee wordt samengewerkt.

Voor een zorgvuldig besluitvormingsproces is afstemming met betrokken partijen minstens zo belangrijk als de inhoudelijke voorbereiding van de besluitvorming. Daarom is het van belang dat een bestuurder dit proces tijdig en goed regisseert: wat wordt er wanneer besproken en afgestemd? In welke volgorde en met wie gebeurt dat? Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen het formele besluitvormingsproces (waarin medezeggenschap, toezicht en bij openbare scholen de betrokken gemeentes een rol spelen) en het betrekken en op de hoogte houden van alle betrokkenen[5].

3 Voor een uitgebreider overzicht van de gevolgen die leerlingendaling voor besturen kan hebben en wat die precies inhouden, zie publicatie **"Leerlingendaling, over gevolgen en hoe te handelen"**.

4 Volgens de prognoses van DUO krijgt 47% van de schoolbesturen de komende 15 jaar te maken met minstens 10% krimp.

5 Over het betrekken van leerlingen bij besluitvorming over leerlingendaling hebben de VO-raad en het LAKS samen een handreiking geschreven met een deel voor leerlingen en een deel voor bestuurders/schoolleiders.

3. De rol van het intern toezicht bij leerlingendaling

“De rol is anders maar we doen het samen!” – Hans Metzemaekers, toezichthouder Achterhoek VO

In het tweede hoofdstuk is beschreven hoe de onderwijsorganisatie zich kan voorbereiden op leerlingendaling. Dit hoofdstuk gaat over de rol van het intern toezicht bij leerlingendaling. Hierbij wordt eerst ingegaan op het belang van een gemeenschappelijke visie en het uitspreken van verwachtingen. Vervolgens wordt de rol van het intern toezicht met betrekking tot het aangaan van samenwerkingsrelaties behandeld.

Gemeenschappelijke visie en verwachtingen ten aanzien van leerlingendaling

Een gemeenschappelijke visie, van waaruit een ontwikkeling als leerlingendaling wordt benaderd, maakt voor toezicht en bestuur duidelijk wat het gezamenlijke uitgangspunt is van de voorbereidingen op leerlingendaling. Voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie geven de **Code Goed Onderwijsbestuur VO** en het **verenigingsconvenant van VTOI-NVTK** enkele handvatten. Dit is ook zichtbaar in het dubbelinterview met Achterhoek VO.

In de code Goed Onderwijsbestuur VO ligt de nadruk op de combinatie van de maatschappelijke verantwoordelijkheid en het instellingsbelang. Zo staat 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.”*

Deze verantwoordelijkheid wordt eveneens genoemd in de **verenigingsconvenant van VTOI-NVTK**. Daarin staat dat *"de leden van de VTOI-NVTK werken vanuit het besef dat zij met hun handelen maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen: zij dienen een publiek belang. Onderwijs en kinderopvang zijn van maatschappelijke betekenis."*

In het kader van heldere verwachtingen is het goed om expliciet te maken, dat van de bestuurder wordt verwacht dat dit perspectief (dienen van het publieke belang) in beleidsontwikkeling en besluitvorming wordt meegenomen. Dit betekent ook dat als het schoolbestuur zich te veel laat leiden door het belang van de eigen instelling het de taak van de toezichthouder is om hem of haar aan te spreken. Wanneer het evident is dat overige voorbereidingen op de leerlingendaling (zie hoofdstuk 2) onvoldoende zijn, is het tevens aan de toezichthouder om hierover met de bestuurder in gesprek te gaan.

Visie op samenwerking

Voor een goed samenspel tussen bestuur en toezicht is het van belang dat het bestuur, wanneer er sprake is van mogelijk toekomstige samenwerking met andere onderwijs-organisaties, vooraf een duidelijke visie ontwikkelt. Ambities en voorwaarden aan samenwerking krijgen daarin een plek. In deze visieontwikkeling zal het interne toezicht ook betrokken worden, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid en rol. Hierbij is de exacte vorm van de samenwerking op termijn (of het een fusie, uitruil van aanbod of een andere vorm moet zijn) van ondergeschikt belang aan de bredere verantwoordelijkheid vanuit de code Goed onderijsbestuur VO en het verenigingsconvenant van de VTOI-NVTK. Cruciaal daarbij is, dat het voor zowel de Raad van Toezicht als de bestuurder duidelijk is wat de ambitie en het toekomstperspectief zou moeten zijn. Daarvoor kan bijvoorbeeld een visiedocument opgesteld worden, waarin de volgende vragen worden beantwoord:

1. **Ambitie:** Wat wil het bestuur uit een mogelijke samenwerking halen? Of de samenwerking nu gaat om het openhouden van een laatste gymnasium in de omgeving, goed techniekmateriaal aan leerlingen te bieden of met stijgende kosten en dalende inkomsten om te gaan, een samenwerking heeft meer kans van slagen als dit van tevoren duidelijk is.

2. **Voorwaarden:** Wat is het bestuur bereid voor de samenwerking in te leveren en wat ook niet? Bij een samenwerking wordt mogelijk een deel van de autonomie opgegeven. Het helpt de bestuurder in de verkenning en vormgeving van de samenwerking in gesprek met samenwerkingspartners als bestuur en toezicht hier een gedeeld beeld van hebben en het mandaat van de bestuurder hierin helder is.

Het opstellen van een dergelijk visiedocument zorgt ervoor dat de samenwerking wordt vormgegeven in overeenkomst met de doelen van de organisatie, zoals die zijn geformuleerd door het bestuur en interne toezicht gezamenlijk.

Aandachtspunten bij een succesvol veranderproces

Ook kan het intern toezicht het bestuur bijstaan door aandacht te hebben voor belangrijke aandachtspunten in het veranderproces.

3. **Bevraag de bestuurder** op zijn aanpak ten aanzien van het proces. Wie (leerlingen, ouders, medewerkers, medezeggenschap) worden wanneer en in welke rol betrokken? Wanneer wordt het intern toezicht, en eventueel het intern toezicht van andere partijen betrokken? Er is hier geen juist antwoord, maar het helpt als hier bewuste keuzes in worden gemaakt.

4. **Wees alert op mogelijke issues.** Bij het vormgeven van samenwerkingen bestaan er vaak issues die het proces kunnen verstoren. Denk aan vraagstukken als: wie krijgt de leiding, hoeveel geld iedere partij investeert of wat de naam wordt. De neiging kan bestaan om lastige issues pas in een later stadium te behandelen en eerst te werken aan de punten waar overeenstemming over is. Dit kan er echter toe leiden dat een samenwerking in vergevorderd stadium alsnog strandt. Vraag daarom aan het bestuur wat hij/zij als issues/conflictpunten voor de samenwerking ziet en hoe hij/zij deze aanpakt.

5. **Tenslotte:** Een van de issues bij verdergaande vormen van samenwerking, zoals institutionele of bestuurlijke fusies, is de vraag hoe het nieuwe bestuur en toezicht bemenst worden. Hierbij is een actieve rol van de betrokken Raden van Toezicht nodig.

Ten aanzien van het formele besluitvormingsproces zijn onderstaande punten goed om te weten:

- De (G)MR heeft adviesrecht bij het aangaan van een samenwerking. Scholen die samenwerken door leerlingen uit te besteden, moeten dit regelen en vastleggen in een samenwerkingsovereenkomst (in artikel 25a, 3e lid, van de WVO wordt beschreven wat tenminste in deze samenwerkingsovereenkomst opgenomen moet worden).
- De (G)MR heeft adviesrecht bij het sluiten van een school.
- De (G)MR heeft instemmingsrecht bij een fusie. De (G)MR ontvangt hiertoe altijd een fusie-effectrapportage van het schoolbestuur (in artikel 53g, 3e lid, van de WVO wordt beschreven waar de fusie-effectrapportage tenminste over moet gaan).
- Ook moet bij een besluit over sluiting of fusie alle ouders van de school geraadpleegd worden.
- Statutenwijzigingen worden bekrachtigd door de toezichthouder (en bij openbaar onderwijs de gemeenten).

© 2019

Dit betreft een gezamenlijke publicatie van:

VTOI NVTK

www.vtoi-nvtk.nl
Ede T 085 001 42 78

VO RAAD
Vereniging van scholen
in het voortgezet onderwijs

www.vo-raad.nl
Utrecht T 030 232 48 00