

Vergaderjaar 2015–2016

34 226

Initiatiefnota van het lid Straus: Krimp in het voortgezet onderwijs – van kramp naar kans

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2015

In uw brief van 2 juli 2015 verzoekt u mij om een beleidsreactie op de initiatiefnota van het lid Straus (VVD), getiteld «Krimp in het voortgezet onderwijs – van kramp naar kans». ¹ Hierbij bied ik u deze reactie aan.

1 Inleiding

In navolging van het primair onderwijs, zet de nu al zichtbare leerlingendaling in het voortgezet onderwijs vanaf 2016 op grote schaal door. In sommige regio's was dat de afgelopen tijd al in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo het geval, vanaf 2016 is deze ontwikkeling in het hele land te zien. Mevrouw Straus breidt met haar initiatiefnota «Krimp in het voortgezet onderwijs – van kramp naar kans» terecht de publieke focus van het leerlingendalingdebat uit naar het voortgezet onderwijs.

Zoals ik in de Voortgangsrapportage uitvoering maatregelen leerlingendaling heb aangegeven, zijn de schoolbesturen als eerste aan zet om – ook bij leerlingendaling – zorg te dragen voor een kwalitatief goed onderwijsaanbod. ² Leerlingen moeten goed onderwijs kunnen volgen op de schoolsoort die het beste bij hen past. Ik onderschrijf dan ook mevrouw Straus' ambitie om dat te realiseren. Met de nota «Krimp in het voortgezet onderwijs» heeft ze leerlingendaling in het voortgezet onderwijs onder de publieke aandacht gebracht. Met het wetsvoorstel invoering profielen vmbo en mijn toegezegde onderzoek naar de gevolgen van leerlingendaling in het vmbo zijn belangrijke eerste stappen

¹ Kamerstuk 34 226 nr. 2.

² Kamerstuk 31 289, nr. 251.

gezet, maar leerlingendaling treft ook de andere schoolsoorten in het voortgezet onderwijs.³

De initiatiefnota bevat een scherpe en degelijke analyse van de schaal, omvang en effecten van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs. Deze analyse sluit aan bij mijn eigen beeld van de ontwikkelingen in het vo. Bovendien is het betoog geconcretiseerd met praktijkvoorbeelden, die de ingrijpende ontwikkelingen illustreren. De nota toont aan dat in sommige gebieden een dekkend aanbod van voortgezet onderwijs dreigt te verdwijnen.

De bovengenoemde voortgangsrapportage leerlingendaling geeft een eerste blik op de gevolgen van leerlingendaling voor het vmbo. Het is voor scholen voor voortgezet onderwijs in toenemende mate een uitdaging om een breed onderwijsaanbod in alle leerwegen te organiseren. Met de vo-brede terugloop van leerlingen vanaf 2016 wordt dit nog lastiger.

Om het voortgezet onderwijs algemeen toegankelijk en thuisnabij te kunnen organiseren, is het van belang gezamenlijk regionale oplossingen te vinden. Mevrouw Straus laat aan de hand van praktijkvoorbeelden zien dat samenwerking lang niet overal tot stand komt en dat de reflex om te overleven concurrentie in de hand kan werken. Doorgeschoten concurrentie kan leiden tot onwenselijke verschraving van het onderwijsaanbod. Besturen zijn aan zet om dat te voorkomen. Het Ministerie van OCW heeft hierbij een faciliterende rol. Als schoolbesturen de onderlinge concurrentie kunnen beteugelen, ontstaat ruimte voor creatieve oplossingen waarmee het onderwijsaanbod in de regio kan worden versterkt. Zo kunnen ze er bijvoorbeeld voor kiezen om gezamenlijk enkele (keuze-)vakken aan te bieden, waardoor de besturen lokale en regionale onderwijsverschraving tegengaan.

In haar initiatiefnota doet mevrouw Straus tien voorstellen om scholen meer ruimte te geven om leerlingendaling te hanteren. Hieronder zal ik op deze voorstellen ingaan, in de volgorde van de initiatiefnota. Daarin zal ik uiteraard ook aansluiten bij de eerdere afspraken die ik met uw Kamer heb gemaakt over dit onderwerp.⁴

2 Voorstellen initiatiefnota Straus

2.1 Voorstel 1: experimenteerruimte voor scholen in krimpsituaties

Omdat de effecten van leerlingendaling per situatie verschillend uitwerken, is de behoefte aan maatwerk groot. Zo heeft een categorale vmbo-school in een regio waar de leerlingenaantallen in korte tijd snel dalen en waar de dichtstbijzijnde school op grote afstand staat, andere oplossingen nodig dan een brede scholengemeenschap in een gebied met meerdere scholen waar het leerlingenaantal geleidelijk terugloopt. De initiatiefnota pleit daarom voor meer ruimte in de regelgeving, zodat scholen ook met minder gangbare oplossingen kunnen werken. Deze regelruimte wil mevrouw Straus regelen door de Experimentenwet Onderwijs (EWO) open te stellen voor krimpscholen. Door hieraan

³ Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs de Wet voortgezet onderwijs BES en enkele aanverwante wetten in verband met het invoeren van profielen in het voorbereidend beroepsonderwijs en het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs, alsmede de actualisatie en flexibilisering van het beroepsgerichte deel van de examenprogramma's in het voorbereidend beroepsonderwijs. Kamerstuk 34 284, nr. 2 en de Voortgangsrapportage leerlingendaling, Kamerstuk 31 289, nr. 251.

⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 167 en Kamerstuk 31 293, nr. 203.

voorwaarden te verbinden, wil ze de regelruimte deels koppelen aan de mate waarin scholen hun onderwijs vernieuwen en moderniseren.

De huidige wet- en regelgeving kent drie experimenteermogelijkheden:

- Artikel 25 en 29, zevende lid van de WVO: de mogelijkheid om te kunnen afwijken ten behoeve van de bijzondere inrichting van het onderwijs in het VO. Het gaat hier om scholen die op grond van de pedagogisch-didactische vormgeving van hun onderwijs willen afwijken van bepaalde wettelijke inrichtings- en examenvoorschriften, zoals experimentele vakken of vakkencombinaties.
- Artikel 118t van de WVO: het algemene experimenteerartikel met een limitatieve opsomming van artikelen in de WVO waarvan bij AMvB kan worden afgeweken. Deze mogelijkheid is bijvoorbeeld toegepast bij de experimenten doorlopende leerlijnen vmbo-mbo.
- De Experimentenwet Onderwijs (EWO) biedt mogelijkheden voor onderwijskundige experimenten buiten de kaders van de afzonderlijke onderwijswetten ten aanzien van het primair, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs. De belangrijkste toets om experimenten onder de EWO bekostigd te krijgen is dat er sprake is van onderwijs buiten de kaders van de onderwijswetten. Een voorbeeld uit het recente verleden is de bekostigingsmogelijkheid onder de Experimentenwet onderwijs voor basisscholen die tijdens de zomervakantie of delen daarvan open willen en daarbij af willen wijken van de voorschriften in de WPO op het gebied van onderwijstijd.

Welke van de bestaande experimenteermogelijkheden het beste past, hangt sterk af van de situatie en de ruimte die het experiment moet bieden. Elke experimenteermogelijkheid kent tegelijkertijd ook haar begrenzingen. Het is aan schoolbesturen om aan te geven welke formele ruimte zij nodig hebben. Op grond hiervan kan ik beoordelen of het mogelijk en wenselijk is om deze ruimte te bieden.

Hierbij hanteer ik dezelfde vierslag als voor het creëren van meer ruimte en flexibiliteit in het kader van het Sectorakkoord VO:

- 1 – inventariseren van de knelpunten,
- 2 – voorlichting geven over de wettelijke mogelijkheden binnen de huidige wet- en regelgeving,
- 3 – prangende knelpunten door middel van experimenteermogelijkheden wegnemen, en ten slotte
- 4 – experimenten evalueren en indien gewenst in wet- en regelgeving verankeren.⁵

In Zuid-Limburg en Zeeland ben ik samen met de Minister bijvoorbeeld al geruime tijd in gesprek met besturen in vo en mbo om te verkennen welke ruimte nodig is voor verregaande samenwerking in het technisch beroepsonderwijs.⁶ De ervaring bij deze trajecten leert dat dergelijke verkenningen stapvoets verlopen. Scholen en instellingen zijn zich niet altijd goed bewust van de mogelijkheden binnen de bestaande wet- en regelgeving. Bovendien is het een uitdaging om precies te benoemen welke regelruimte nodig is. Tot slot passen niet alle beoogde oplossingen binnen de kaders van de bovengenoemde experimenteermogelijkheden. Los van de vraag of deze oplossingen ook daadwerkelijk wenselijk zijn. Tussen partijen die samenwerken is ook regelmatig sprake van reële belangentegenstellingen. Zo kan samenwerken met een ander schoolbe-

⁵ Sectorakkoord VO 2014–2017. Klaar voor de toekomst. Samen werken aan onderwijskwaliteit (april 2014). Bijlage bij Kamerstuk 31 289, nr. 187.

⁶ Zoals toegezegd stuurt de Minister op korte termijn een brief aan de Tweede Kamer over kleinschalig en herkenbaar beroepsonderwijs, waarin onder meer het voorstel over de gemeenschap van mbo-colleges wordt uitgewerkt.

stuur op lange termijn betekenen dat minder personeel nodig is, terwijl het bestuur wel verantwoordelijk blijft voor het zittende personeel. Deze belangentegenstellingen belemmeren het gezamenlijk formuleren van de benodigde regelruimte voor regionaal maatwerk.

De door mevrouw Straus aangehaalde Experimentenwet Onderwijs biedt schoolbesturen de mogelijkheid om een experimenteerstatus aan te vragen om een contextgebonden oplossing te vinden voor lokale problemen, echter alleen voor zover het gaat om onderwijs buiten de kaders van de afzonderlijke onderwijswetten. Het gaat dan bijvoorbeeld om experimenten waarbij primair en voortgezet onderwijs geïntegreerd worden. De EWO heeft dus een beperkt toepassingsbereik.

- Schoolbesturen kunnen binnen de beperkte doelstelling van de wet zelf een experiment aanvragen, zonder dat OCW vooraf wettelijke kaders en voorwaarden vaststelt. Aan de EWO kleven echter ook enkele nadelen. De EWO biedt niet de mogelijkheid om randvoorwaarden te stellen. De voorwaarden voor toelating tot het experiment uit de initiatiefnota zou ik dan ook willen zien als een beleidslijn om een aanvraag goed te keuren. Daarbij is het belangrijk om te beseffen dat ook de Experimentenwet Onderwijs alleen een tijdelijke oplossing biedt⁷, maar indien het experiment tot positieve resultaten leidt, kunnen deze dit natuurlijk in reguliere regelgeving worden verwerkt.
- Daarnaast kan de experimenteeruimte leiden tot uitstel van de noodzakelijke samenwerking. In haar nota signaleert mevrouw Straus dit nadeel zelf ook al. Dit wordt deels ondervangen door artikel 2.3 van de Experimentenwet.⁸ Ik zou dan ook, zoals voorgesteld in de nota, wordt voorgesteld in de beleidslijn, willen opnemen dat in het projectplan uitdrukkelijk oog moet zijn voor (het ontbreken van) samenwerking.
- Tot slot kunnen met bovengenoemde experimenteermogelijkheden scholen alleen vrijgesteld worden van onderwijswetgeving. Andere knelpunten, zoals bijvoorbeeld btw-kwesties bij samenwerking, zijn hiermee niet te verhelpen.

Ik ondersteun scholen zo veel mogelijk bij het omgaan met leerlingendaling. Ik wil scholen dan ook zo veel mogelijk experimenteeruimte bieden om het onderwijs breed toegankelijk te houden. Tegelijkertijd moet ik echter ook erkennen dat de bestaande experimenteermogelijkheden beperkingen kennen.

Ik zal de accountmanagers leerlingendaling laten inventariseren met welke concrete vraagstukken schoolbesturen willen experimenteren. In de eerstvolgende voortgangsrapportage leerlingendaling zal ik u over de uitkomsten informeren en hoe ik de betreffende besturen ondersteun.

2.2 Voorstellen 2-6: nadere aanpassingen van de fusietoets in krimpregio's

Voor schoolbesturen die kampen met leerlingendaling kan de fusietoets een obstakel zijn bij samenwerking. De in september 2014 gedane aanpassingen aan de fusietoets bieden volgens mevrouw Straus onvoldoende ruimte en zij doet daarom enkele aanvullende voorstellen,

⁷ Experimenten duren in principe maximaal tien jaar, met een eenmalige mogelijkheid om voor een periode van vijf jaar te verlengen.

⁸ Artikel 2.3 van de Experimentenwet Onderwijs: «Onze Minister beslist niet tot bekostiging, bedoeld in het eerste lid, indien redelijkerwijs te verwachten is dat daardoor het leerlingenaantal van scholen van dezelfde richting in het voedingsgebied dusdanig zal dalen dat hun voortbestaan wordt bedreigd.»

omdat fusies in krimpregio's een bijdrage kunnen leveren aan het behouden de kwaliteit van het bestaande onderwijsaanbod.

Zoals aangekondigd in de Kamerbrief over het onderzoeksrapport wetsevaluatie fusietoets in het onderwijs willen we samen met deskundigen en betrokkenen uit het veld komen tot een nadere uitwerking.⁹

2.3 Voorstel 7: LOOT- en DAMU-scholen en krimp

Op basis van de huidige LOOT- en DAMU-regelingen kan slechts een beperkt aantal scholen talentvolle sporters, dansers of musici een op maat gesneden vo-opleiding bieden. De LOOT- en DAMU-licenties zijn gebonden aan een vo-vestiging. Zoals mevrouw Straus opmerkt in haar nota, houden de huidige regelingen geen rekening met het reorganiseren van vo-vestigingen naar aanleiding van leerlingendaling.

Mevrouw Straus stelt daarom voor om de LOOT- en DAMU-regelingen beter te laten aansluiten bij herschikkingen van het onderwijsaanbod, die worden ingegeven door leerlingendaling. Dit voorstel neem ik over. In overleg met betrokkenen, waaronder Stichting Loot en Stichting DAMU, pas ik de beleidsregels verstrekking LOOT-licentie VO en verstrekking DAMU-licentie VO aan. Bij bijvoorbeeld het herverdelen van schoolsoorten over verschillende scholen blijft de LOOT- of DAMU-status ook beschikbaar voor de schoolsoorten die niet meer ondergebracht zijn bij de oorspronkelijke LOOT- of DAMU-school. Door één LOOT- of DAMU-erkenning te koppelen aan meer vestigingen, blijven de faciliteiten ook inzetbaar voor leerlingen van de schoolsoort die na herschikking bij een andere school hoort.

2.4 Voorstel 8: regionale afstemming

Mevrouw Straus onderstreept het belang van regionale afstemming. Zij doet daartoe het voorstel om de door OCW-gefinancierde regionale procesbegeleiders hun ervaringen met elkaar, met het onderwijs en met regionale overheden delen over de wijze waarop op regionaal niveau regie kan worden gevoerd en hoe deze regie kan worden gefaciliteerd om een doelmatige spreiding van onderwijsvoorzieningen zoveel mogelijk te garanderen.

Ik hecht veel waarde aan onafhankelijke regionale procesbegeleiders die samenwerking tussen belanghebbende partijen tot stand kunnen brengen. De in februari 2015 gepubliceerde regeling *bekostiging regionale procesbegeleider leerlingendaling PO en VO* biedt schoolbesturen gelegenheid om een regionale procesbegeleider aan te stellen.¹⁰ Deze procesbegeleider werkt aan het tot stand brengen van samenwerking tussen schoolbesturen, gemeenten en andere belanghebbenden.

Mevrouw Straus vindt het van belang om te onderzoeken of en hoe een dergelijke regierol in een regio kan werken. Dit voorstel volg ik op, omdat het inderdaad belangrijk is dat kennis en ervaringen uitgewisseld worden over de manier waarop op regionaal niveau regie kan worden gevoerd en hoe dit kan worden gefaciliteerd.

In de eerste twee tranches van de regeling Regionale Procesbegeleiders zijn 38 aanvragen gehonoreerd. Ik organiseer netwerkbijeenkomsten, waarin de procesbegeleiders kennis en ervaringen met elkaar uitwisselen.

⁹ Kamerstuk 30 040, nr. 23.

¹⁰ Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 9 februari 2015, nr. PO/6903400 (Regeling bekostiging regionale procesbegeleider leerlingendaling PO en VO).

In deze bijeenkomsten zal ook expliciet gesproken worden over de rol en mogelijke werkwijze van de regionale procesbegeleiders.

Ik beperk mij echter niet tot alleen de regionale procesbegeleiders. Naast de netwerkbijeenkomsten organiseer ik in overleg met de VNG en de Landelijke Vereniging Onderwijsadviseurs (LVO) in het hele land bijeenkomsten voor gemeenteambtenaren, raadsleden en wethouders, waarbij ook regionale regievoering aan bod komt.

Bovendien heb ik, zoals beschreven in de voortgangsrapportage leerlingendaling, de licentie verworven voor de transitieatlas primair onderwijs en onderzoek ik samen met andere partijen de doorontwikkeling van de transitieatlas voor het voortgezet onderwijs. De transitieatlas is een interactief dialooginstrument. Met behulp van scenario's wordt inzichtelijk gemaakt wat de consequenties zijn van bepaalde keuzes – zoals niets doen – voor het onderwijsaanbod in de regio. Uiteindelijk kunnen, mede op basis van de uitkomsten van de transitieatlas beleidsopties worden opgesteld. De regionale procesbegeleiders worden in staat gesteld te werken met dit instrument.

Ten slotte zal op de website www.leerlingendaling.nl geregeld aandacht besteed worden aan samenwerking en regionale regie, bijvoorbeeld door goede voorbeelden voor het voetlicht te brengen.

In de reguliere voortgangsrapportages van het programma Leerlingendaling rapporteer ik over bovenstaande activiteiten.

2.5 Voorstel 9: krimp en bekostiging

In haar initiatiefnota vraagt mevrouw Straus aandacht voor enkele ontwikkelingen in de bekostiging waarmee het voortgezet onderwijs de komende jaren te maken krijgt. Zo groeien de samenwerkingsverbanden passend onderwijs tussen 2015 en 2020 geleidelijk toe naar het nieuwe budget. Sommige samenwerkingsverbanden hebben te maken met positieve verevening, andere met negatieve. Daarnaast wordt in 2016 een besluit genomen over mogelijke verevening van de budgetten van lwoo en pro. Ook werk ik aan een vereenvoudigd bekostigingsstelsel voor het voortgezet onderwijs.¹¹

Naar aanleiding van de ontwikkelingen in de bekostiging in het voortgezet onderwijs stelt de initiatiefnota voor onderzoek te doen naar de stapeling van bekostigingseffecten. Met mevrouw Straus ben ik van mening dat inzicht in de stapeling van effecten van het grootste belang is. Geen van de bovengenoemde beleidstrajecten staat op zichzelf. Bij elk van deze trajecten houd ik expliciet rekening met mogelijke stapeling van bekostigingseffecten. Daarnaast zal ik in de voortgangsrapportages leerlingendaling oog houden voor de samenloop van mijn beleidsvoornemens.

2.6 Voorstel 10: het toezichtkader zit soms oplossingen in de weg

Ingegeven door dalende leerlingenaantallen zoeken scholen diverse samenwerkingsoplossingen. Alhoewel samenwerking op zich niet nieuw is, zien we dat besturen naar aanleiding van dalende leerlingenaantallen vaker kiezen voor samenwerkingsvormen buiten de gebaande paden. In de initiatiefnota staan enkele obstakels beschreven bij het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie houdt toezicht op afdelingsniveau en resultaten worden toegekend aan de school waar de leerling ingeschreven staat. Mevrouw Straus stelt voor dat de inspectie het

¹¹ Kamerstuk 31 289, nr. 233.

toezichtkader aanpast, om zo te kunnen meebewegen met samenwerking tussen scholen.

Nieuwe samenwerkingsvormen vragen mogelijk om andere benaderingen in toezicht. Meebewegen vergt meer inzicht in verschillende vormen van samenwerking en in de consequenties daarvan voor leerlingen en personeel. Ik laat daarom een onderzoek uitvoeren naar samenwerkingsvormen in het funderend onderwijs en de voor- en nadelen van die samenwerkingsvormen. Ruimte voor regionale oplossingen en samenwerking is noodzakelijk, maar omwille van bijvoorbeeld rechtszekerheid voor leerlingen, ouders en personeel vallen sommige constructies om gegronde redenen buiten de kaders van de wet. Het gaat dan bijvoorbeeld om vormen van samenwerking waarbij niet duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, waardoor een aanspreekpunt voor leerlingen en ouders ontbreekt. Samen met de inspectie inventariseer ik de verschillende samenwerkingsvormen en wat dat van het toezicht vergt. Daarover zal ik uw Kamer in het voorjaar van 2016 nader informeren. Daarnaast ben ik in gesprek met de inspectie over concrete signalen van scholen en besturen over belemmeringen bij het toezicht.

3 Tot slot

De aandacht in het debat over leerlingendaling is tot nu toe met name naar het primair onderwijs uitgegaan. Met haar analyse en voorstellen breidt mevrouw Straus de aandacht terecht expliciet uit naar het voortgezet onderwijs. Het beleid rondom leerlingendaling in het voortgezet onderwijs is erop gericht de sector weerbaarder te maken tegen de consequenties van de sterk dalende leerlingenaantallen. Door gezamenlijk het gesprek te voeren over leerlingendaling in het voortgezet onderwijs krijgen schoolbesturen meer handvatten om om te gaan met krimpsituaties. Leerlingendaling kan niet bestreden worden. Het onderwijsveld zal moeten meebewegen met deze veranderingen. Alleen als schoolbesturen regionaal de handen ineen slaan, kunnen we de jongeren van de toekomst het onderwijs bieden dat ze verdienen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker