

Vergaderjaar 2017–2018

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 387

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, 7 maart 2018

Op 7 september 2017 verscheen het advies van de Onderwijsraad «*Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*». De Raad constateert dat er in en rondom het onderwijs de laatste jaren bestuurlijk veel is veranderd. De drie grote decentralisaties in het sociale domein en nieuwe verantwoordelijkheden van schoolbesturen door onder andere de invoering van passend onderwijs maken dat gemeenten en scholen meer en meer met elkaar te maken krijgen. De Raad stelt dat gemeenten tegelijkertijd een beperkte formele rol hebben in het onderwijs en dat dit in de praktijk leidt tot spanningen en knelpunten in de uitvoering van lokaal/regionaal onderwijs-, jeugd- en arbeidsmarktbeleid. Zij roept de regering dan ook op om de rol van gemeenten in het onderwijsdomein te actualiseren.

In de uitvoering van belangrijke overheidstaken spelen lokale partijen zoals gemeenten, schoolbesturen, welzijnsorganisaties een steeds belangrijkere rol. Ruimte voor regionale en lokale oplossingen is dan ook het uitgangspunt van dit kabinet. Dat vergt goede programmatische afstemming tussen nationale, provinciale en lokale overheden en kan ook alleen als gemeenten en schoolbesturen goed samenwerken. De Raad wijst er terecht op dat dit in sommige regio's en gemeenten onvoldoende gebeurt en hierdoor publieke belangen in het gedrang kunnen komen.

In deze brief reageren wij op het advies en zetten wij uiteen op welke wijze wij lokale en regionale samenwerking verder willen stimuleren. Met gemeenten en schoolbesturen gaan wij verkennen of de impasses die soms ontstaan, veroorzaakt worden door belemmeringen in wet- en regelgeving en welke mogelijkheden partijen zien als lokale partijen er gezamenlijk niet uitkomen.

Constateringen en aanbevelingen

In het advies wijst de Raad op een aantal specifieke situaties waarin een vruchtbare samenwerking van gemeenten en schoolbesturen soms onvoldoende van de grond komt.

1. Gemeenten en schoolbesturen lukt het in sommige gevallen niet om hun gezamenlijke verantwoordelijkheid op het gebied van huisvesting op te pakken. Er ontstaan knelpunten in de planning van nieuwbouw, discussies over wie de kosten voor renovatie moet dragen en het lukt niet om tot een goede (lokale en regionale) spreiding van scholen en opleidingen te komen. Dit zet de diversiteit in het aanbod onder druk, zeker wanneer er sprake is van dalende leerlingaantallen.
2. De afbakening van taken en bevoegdheden en de effectiviteit van samenwerking tussen onderwijs en zorg / jeugdhulp is in sommige gemeenten onvoldoende. De overlegstructuren op zowel lokaal (OGOO) als regionaal niveau (REA) zijn soms te vrijblijvend en/of gefragmenteerd van opzet en met name instellingen in het MBO worden weinig betrokken. Kinderen en jongeren krijgen hierdoor niet altijd de beste zorg of begeleiding en kansen om het onderwijs te verbeteren blijven onbenut.
3. In sommige gemeenten zijn knelpunten in de doorlopende lijn tussen voorschoolse (gemeente) en vroegschoolse (scholen) educatie en hebben gemeenten en schoolbesturen uiteenlopende ideeën over de inzet van onderwijsachterstandsmiddelen.
4. Regionale zeggenschap over aanbod aan scholen en opleidingen: het initiatief om scholen te stichten of te sluiten, om profielen in het vmbo wel of niet aan te bieden en om opleidingen te starten of te beëindigen, ligt bij de schoolbesturen. De rijksoverheid stelt hiervoor normen. Beslissingen over de vraag welke scholen of beroepsopleidingen er in een regio zouden moeten zijn, lijken steeds minder op centraal niveau te kunnen worden genomen. De samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten en provincies komt soms laat of onvoldoende tot staat.
5. De wet waarborgt dat de gemeenteraad bij verzelfstandiging toezicht op het schoolbestuur houdt om de continuïteit en de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs te garanderen. De wijze waarop in de praktijk in veel gemeenten met de formele regeling van het bestuurlijk toezicht wordt omgegaan, maakt dat van overheersende overheidsinvloed geen sprake is.

De Raad wijst daarnaast ook op de grote schaalverschillen tussen schoolbesturen en gemeenten. Grote gemeenten zetten stevig in op lokaal onderwijsbeleid terwijl kleine gemeenten soms één medewerker hebben die voor een deel van zijn tijd onderwijs in de portefeuille heeft. Dit zorgt voor grote verschillen in lokale slagkracht en in de mogelijkheden om problemen op te lossen. Aan de andere kant zijn veel schoolbesturen gegroeid, steeds professioneler georganiseerd en werken zij steeds vaker over gemeentegrenzen heen. Doordat de regio's passend onderwijs, RMC-regio's, jeugdzorgregio's en arbeidsmarktregio's soms flink van elkaar verschillen zitten schoolbestuurders en wethouders per onderwerp vaak met verschillende gesprekspartners aan tafel.

De Onderwijsraad adviseert een nieuw landelijk beraad te beleggen («Schevenings beraad 2.0») waarin de verhoudingen tussen gemeente, Rijk en onderwijs opnieuw worden afgesproken en ziet hierbij een rol voor de rijksoverheid om die dialoog als stelselverantwoordelijke te organiseren.

Beleidsreactie op het advies

De Raad wijst er ons inziens terecht op dat op een aantal terreinen de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen spanningen kent en dat dit per regio sterk kan verschillen. Het gaat hier om zaken die op lokaal niveau flinke impact kunnen hebben, zoals schooluitval, dalende leerlingaantallen en een slechte aansluiting tussen onderwijs en de arbeidsmarkt. Hier spelen gemeenten een belangrijke rol en moeten zij samen met het onderwijs optrekken. Soms staat een gebrek aan samenwerking van of onderlinge concurrentie tussen scholen het realiseren van lokale beleidsdoelen in de weg. Anderzijds moeten schoolbesturen ook kunnen rekenen op de volledige inzet van gemeenten. Die verschillen soms in daadkracht en de mate waarin zij over de gemeentegrenzen ook samenwerken.

De Raad geeft in haar advies ook vele voorbeelden waarin gemeenten en schoolbesturen in staat blijken om wél tot een vruchtbare samenwerking te komen en problemen snel, en naar ieders tevredenheid op te lossen. Die verdienen waardering en moeten als voorbeeld dienen voor anderen. Het is goed te beseffen dat de drie grote decentralisaties richting gemeenten langzaam vaste grond krijgen en het onderwijs ook net de invoering van de wet Passend Onderwijs achter de rug heeft. Gemeenten en schoolbesturen moeten wennen aan de nieuwe (gezamenlijke) verantwoordelijkheden en een modus operandi vinden in hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Dit brengt soms spanningen met zich mee en moeten we als rijksoverheid goed in de gaten blijven houden en waar nodig ondersteuning bieden of bijsturen.

In het advies van de Onderwijsraad wordt een aantal specifieke vraagstukken in het onderwijs benoemd die vragen om actie. Daar gaan wij hieronder op in.

1. Huisvesting in het funderend onderwijs

Ons uitgangspunt is dat gemeenten en schoolbesturen een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor de (kwaliteit van de) huisvesting van scholen. De VNG, PO-raad en VO-raad hebben naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer¹ naar het huisvestingsstelsel in het onderwijs, een gezamenlijk voorstel aan OCW gestuurd waarin ze knelpunten beschrijven en op hoofdlijnen voorstellen doen voor verbeteringen. Deze voorstellen richten zich voornamelijk op de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen. Er wordt o.a. gepleit voor een plicht tot een *meerjarig* integraal huisvestingsplan als onderdeel van het OOGO, een wettelijke verankering van het begrip renovatie en meer duidelijkheid over de ruimte voor eigen investeringen van schoolbesturen in huisvesting. De VNG, PO-raad en VO-raad komen in april met een verdere concretisering van dit voorstel. Op basis hiervan zullen wij met hen in gesprek gaan en afspraken maken over het vervolg. Daarbij zullen wij ook aandacht vragen voor manieren om situaties te doorbreken waarin lokale partijen er met huisvesting niet uit komen.

2. Sluitende aanpak, passend onderwijs en zorg

Voor een deel van de leerlingen is naast onderwijsondersteuning ook jeugdhulp en/of zorg nodig. In zowel de wetgeving passend onderwijs als in de Jeugdwet is daarom opgenomen dat het beleid onderling moet worden afgestemd. De ervaringen van gemeenten en scholen over de

¹ Algemene Rekenkamer (2016). *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt* (Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 279).

afstemming zijn zeer divers en in sommige situaties blijft het moeizaam. Er is dan sprake van hardnekkige wachtlijstproblematiek, de inzet van jeugdpartners komt onvoldoende van de grond en de afbakening onderwijs-zorg blijft ingewikkeld. De voorstellen van de Raad rondom (passend) onderwijs & jeugdhulp sluiten aan bij de opdrachten in het regeerakkoord. Samen met VWS werken wij dit verder uit. Komend jaar 2018 willen wij samen met VWS en met zowel de VNG en gemeenten als de sectorraden en schoolbesturen in gesprek gaan over de mogelijkheden om de samenwerking (binnen samenwerkingsverbanden maar ook met gemeenten) de komende jaren verder te verbeteren. In de voortgangsrapportage passend onderwijs willen wij de oplossingsrichtingen hiervoor presenteren.

Met de vervolgaanpak van VSV heeft OCW ook de voorwaarden geschapen waaronder de regionale VSV-samenwerking kan worden verbreed met de domeinen arbeid en zorg. Het wetsvoorstel *regionale samenwerking VSV en jongeren in een kwetsbare positie* ligt nu in de TK voor behandeling (Kamerstuk 34 812). Hiermee wordt een structurele voorziening gecreëerd waarbinnen gemeenten, schoolbesturen en partijen uit het domein arbeid en zorg beter samenwerken aan oplossingen voor deze jongeren.

Daarvoor wordt de RMC-functie van gemeenten versterkt en een wettelijke basis gecreëerd om structureel maatregelen te nemen om voortijdig schoolverlaten te bestrijden voor jongeren tussen 12 en 23 jaar. Daarbij hoort ook dat mbo-instellingen aansluiten bij het overleg tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden passend onderwijs voor het VO. Daardoor worden betere afspraken gemaakt over de (zorg)ondersteuning van mbo-studenten.

Op 7 februari is het Bestuursakkoord *MBO 2018–2022: Trots, vertrouwen en lef* afgesloten met de mbo-sector. Het bestuursakkoord bevat de contouren voor de nieuwe kwaliteitsafspraken die vanaf 2019 in werking zullen treden. Het bestuursakkoord gaat uit van de kracht van de regio en het samenspel tussen alle partners daarbinnen. In de kwaliteitsafspraken die we gaan maken met instellingen in het MBO is de ondersteuning van jongeren in een kwetsbare positie een van de belangrijkste thema's.

Op de bestuurlijke Jongvolwassenentop van 27 november 2017 hebben gemeenten, maatschappelijke organisaties en ministeries uit de domeinen onderwijs, werk, zorg, en veiligheid in een manifest aangegeven om de komende 4 jaar samen te zoeken naar slimme manieren om ervaren knelpunten integraal aan te pakken, zodat ook minder-zelfredzame jongeren tussen de 16 en 27 jaar hun weg vinden naar onderwijs, werk of andere zinvolle dagbesteding. Dat gaan we doen in de praktijk (lokale/regionale werkagenda's), met beleid/wet- en regelgeving (Rijksagenda) en door het beschikbaar stellen van kennis en producten en het faciliteren van het gezamenlijke leerproces (landelijke werkagenda). De voorgenomen regio-tafels binnen het programma Interbestuurlijke afspraken zien wij als een verdere versterking van deze aanpak.

3. Onderwijsachterstanden

Het kabinet investeert structureel € 170 miljoen extra in een verruiming van het aanbod en een verhoging van de kwaliteit van voorschoolse educatie. Daarmee kunnen gemeenten peuters met een risico op een achterstand spelenderwijs meer taalvaardigheden mee laten geven. In de brief *Investeren in onderwijskansen* werken wij dit verder uit en kondigen wij ook een nieuwe verdeelsystematiek van onderwijsachterstandsmiddelen voor basisscholen en gemeenten aan (Kamerstuk 27 020, nr. 78). Met uw Kamer zullen wij komen te spreken over de keuzes die gemaakt

moeten worden rond de verdeling van de middelen. Ons uitgangspunt is hierbij dat gemeenten de vrijheid houden om zelf hun gemeentelijke doelgroep te bepalen. Daarnaast investeert het kabinet structureel € 15 miljoen extra in verdere versterking van de onderwijskansen. Uw Kamer wordt op een later moment nader geïnformeerd over de inzet van deze middelen.

4. *Verbinding met regionale arbeidsmarkt*

Er is de afgelopen jaren al veel in gang gezet om de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt te verbeteren. Zo kennen we het regionaal investeringsfonds mbo waar gemeenten dikwijls zorg dragen voor cofinanciering en is de commissie macrodoelmatigheid beroepsonderwijs ingesteld om daar waar nodig in te grijpen wanneer er knelpunten ontstaan in regionaal aanbod van opleidingen. Wij sluiten met de nieuwe kwaliteitsafspraken in het mbo nog veel sterker aan op regionale ontwikkelingen en innovatie. Het is van immers van groot belang dat onderwijsinstellingen kunnen inspringen op de behoeften van gemeenten en het regionale bedrijfsleven en dat deze partijen ook vroeg betrokken worden bij de programmering en invulling van die opleidingen.

Ook in het primair- en het voortgezet onderwijs is samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten op regionaal niveau van steeds groter belang. Zeker in het voortgezet onderwijs komt in sommige gebieden in Nederland het aanbod van opleidingssoorten door dalende leerlingaantallen steeds verder onder druk te staan. In die situaties is samenwerking tussen schoolbesturen en gemeenten van het grootste belang. Wij willen de komende periode met betrokkenen in gesprek gaan over manier waarop we vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid aanbod en bereikbaarheid van voorzieningen kunnen blijven verzekeren. Dit vergt een dynamische aanpak, waarbij er ruimte moet zijn om het aanbod beter af te stemmen op de regionale vraag van zowel leerlingen en ouders, de ambities en mogelijkheden van gemeenten en de specifieke kenmerken van de regionale arbeidsmarkt.

5. *Toezicht en openbaar onderwijs*

De Raad wijst er op dat zolang de gemeente verantwoordelijk is voor het (voort)bestaan van openbare scholen ze die verantwoordelijkheid ook moeten kunnen waarmaken. Wij zien in de praktijk dat er grote gemeenten zijn die zich veel met het (openbaar én bijzonder) onderwijs bezighouden, en gemeenten die zich heel beperkt met het onderwijs bezighouden.

Slecht onderwijs, of het nu openbaar of bijzonder is, moet worden aangepakt. Daarbij spelen meerdere partijen een rol: de inspectie van het Onderwijs, het schoolbestuur, ouders en medezeggenschapsraad, en de gemeente. In alle gevallen waarin OCW heeft moeten ingrijpen vanwege achterblijvende onderwijskwaliteit, is dit in nauwe samenwerking met de gemeente gebeurd. De inspectie houdt op gelijke wijze toezicht op scholen en besturen, of deze nu openbaar of bijzonder zijn. Dat geldt voor de (financiële) continuïteit van het onderwijs, maar ook voor het naleven van de deugdelijkheidseisen. Ook als de algemene toegankelijkheid in het gedrang komt, kan de inspectie dit signaleren.

Gezien het feit dat het toezicht op scholen zowel horizontaal als verticaal is gewaarborgd, rest het belang dat de garantie van voldoende openbaar onderwijs goed in de wet is geregeld. Dit is naar ons idee nog steeds het geval: de regels voor stichting- en instandhouding van scholen regelen dat er sprake moet zijn van voldoende openbaar onderwijs en dat gemeenten en provincies daarvoor verantwoordelijk zijn. Zo moet een

fusie, opheffing of het omzetten van een openbare school aan de gemeente voorgelegd worden. Er zijn geen signalen dat deze bepalingen niet voldoen.

In de afgelopen decennia is op regionaal niveau gezocht naar antwoorden op uiteenlopende vraagstukken en zijn samenwerkingsrelaties ontstaan die door betrokkenen het meest passend werden gevonden. Voor een deel zijn deze samenwerkingsrelaties geformaliseerd en hebben ze een blijvend karakter gekregen. Waar vraagstukken steeds vakere een integrale aanpak lopen regio's soms ook tegen de beperkingen van deze uiteenlopende indelingen aan. Gemeenten en lokale partijen hebben afwisselend en soms per thema te maken met specifieke lokale vraagstukken of juist vraagstukken die de gemeentegrenzen flink overstijgen. De bestaande regio-indelingen verder harmoniseren zou goed zijn, maar hier geldt dat dit in eerste instantie vanuit de partijen zelf moet komen. In het MBO zijn ook al goede ervaringen met de verbinding van RMC- en arbeidsmarktregio.

Ten slotte

Wij vinden het van groot belang dat op lokaal en regionaal niveau schoolbesturen en overheden gezamenlijk optrekken en komen tot kwalitatief hoogwaardig, toegankelijk en doelmatig onderwijs. En daar hoort een goede verbinding naar de aanpalende domeinen van zorg, welzijn en werk bij. Dit kabinet neemt die opgave serieus en zet om die reden ook in op de verdere versterking van de samenwerking tussen verschillende overheden (interbestuurlijke programma) en investeert waar nodig in het oplossen van specifieke regionale vraagstukken (MC Regio).

We zien in Nederland gelukkig veel voorbeelden waar het goed gaat. Maar de Raad wijst er terecht op dat er soms ook impasses ontstaan en betrokkenen onvoldoende samenwerken. Wij vinden het van groot belang om samen met besturen en scholen in het veld én gemeenten de komende jaren incidentele en structurele knelpunten die goede samenwerking belemmeren, te volgen en in te grijpen wanneer dat nodig is. Zoals wij hierboven al aangeven willen wij hierover samen met onze collega's van BZK, VWS en SZW met zowel schoolbesturen als gemeenten in gesprek gaan. Het lijkt ons raadzaam om dit na de gemeenteraadsverkiezingen op te starten en dit samen op te pakken met de sectorraden, de VNG en het IPO. Samen met hen willen we knelpunten verkennen en pragmatische oplossingen vinden voor onderwerpen die schuren en die oplosbaar zijn. De bestaande verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk, schoolbesturen, provincies en gemeenten is daarbij ons vertrekpunt.

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

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