

Vergaderjaar 2018–2019

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 393

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET
ONDERWIJS EN MEDIA**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

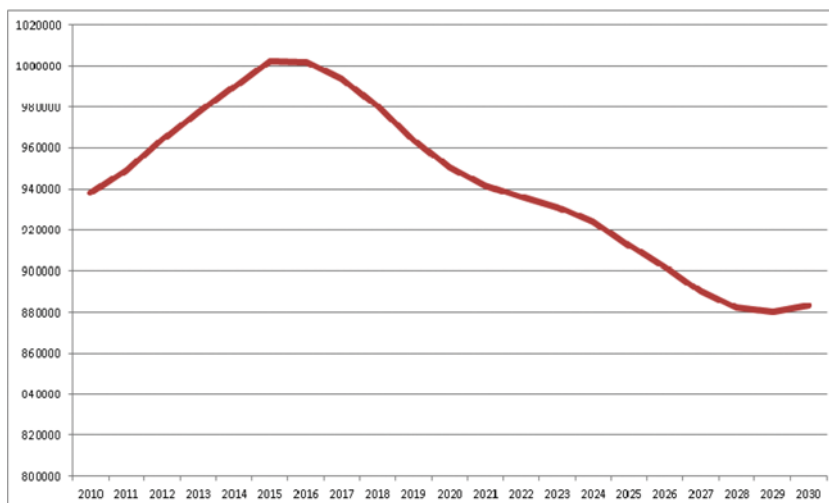
Den Haag, 5 maart 2019

Leerlingendaling is al enige tijd een van de grootste uitdagingen waar het onderwijs mee te maken heeft. Ik heb vorig jaar de commissie-Dijkgraaf geïnstalleerd om in kaart te brengen wat de invloed is van teruglopende leerlingenaantallen in het voortgezet onderwijs en te adviseren hoe schoolbesturen beter in staat gesteld kunnen worden zorg te dragen voor een toekomstbestendig onderwijs in de regio. De commissie heeft haar werk recent afgerond, en ik zeg de commissie dank voor het werk dat ze in zo korte tijd heeft verricht. In deze brief geef ik mijn reactie op de adviezen uit het rapport, dat ik u bij deze brief ook doe toekomen¹.

Leerlingendaling raakt praktisch het hele land en vraagt proactief handelen van schoolbesturen

Het is goed dat de commissie de urgentie van de problematiek van leerlingendaling nog eens duidelijk onder woorden brengt. Leerlingendaling gaat voorkomen in vrijwel het hele land en heeft grote effecten. Zoals te zien is in figuur 1 daalt het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs met 12 procent in vijftien jaar tijd. Voor sommige regio's en voor sommige schoolsoorten is de daling nog sterker. Leerlingendaling betekent voor schoolbesturen dat ze minder geld binnenkrijgen, want de bekostiging is grotendeels leerlingafhankelijk. Dat geldt ook voor het stelsel als geheel: in diezelfde vijftien jaar tijd daalt het budget aan bekostiging voor het voortgezet onderwijs met een bedrag in de orde van grootte van € 800 mln. (een daling van eveneens 12 procent). De commissie wijst op de gevolgen van leerlingendaling: als er niets gebeurt, dreigen op sommige plaatsen profielen, afdelingen of scholen te verdwijnen, en kunnen leerlingen te maken krijgen met onacceptabele reistijden. Dat is onaanvaardbaar.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.



Figuur 1: Leerlingenaantallen voortgezet onderwijs 2010–2030. Bron: DUO.

Het is van groot belang dat iedereen – en met name schoolbesturen – doordrongen is van de urgentie van leerlingendaling. Het beleid inzake leerlingendaling van de afgelopen jaren is er dan ook expliciet op gericht om scholen bewust te maken van de problematiek en hen in staat te stellen om de benodigde maatregelen te nemen. Dat is begonnen voor het primair onderwijs (mijn voorganger stuurde in 2013 een eerste beleidsvisie naar uw Kamer) en al snel ook opgepakt voor het voortgezet onderwijs. Inmiddels wordt er ook voor het middelbaar beroepsonderwijs nagedacht over hoe instellingen om moeten gaan met studentendaling.

Dat beleid is vanaf het begin gestoeld op de volgende pijlers: besturen zijn verantwoordelijk voor goed onderwijs, ook in situaties van leerlingendaling; het Rijk stelt de randvoorwaarden vast; en in sommige situaties zal er maatwerk in regio's nodig zijn. In de laatste voortgangsrapportage leerlingendaling, van juni 2018, heb ik voor het voortgezet onderwijs een intensivering van het gevoerde beleid aangekondigd.² Die intensivering houdt in dat we nu bestuurders steviger aanspreken op hun verantwoordelijkheid, niet alleen voor hun eigen scholen, maar ook voor het onderwijsaanbod in de regio. Besturen in een regio zijn naar mijn mening gezamenlijk verantwoordelijk voor een goed en adequaat onderwijsaanbod en moeten samenwerken om dat te bereiken. Ik ben bezig om obstakels voor samenwerking in wet- en regelgeving uit de weg te ruimen. Zo heb ik het vormen van een samenwerkingsschool recent vergemakkelijkt.

De nadruk op samenwerking om goede oplossingen te realiseren maakt deel uit van een bredere benadering in het onderwijsbeleid. Op veel terreinen vraagt het geven van goed onderwijs om afstemming en samenwerking. Het stelsel van passend onderwijs is gebaseerd op samenwerkingsverbanden, en ook het onderwijsachterstandenbeleid staat of valt bij samenwerking tussen scholen en hun partners. In veel regio's werken scholen al samen om het onderwijsaanbod op elkaar af te stemmen door gezamenlijk een regionaal plan onderwijsvoorzieningen op te stellen. Daarin worden de bestaande en de gewenste onderwijsvoorzieningen opgenomen, en moet dit worden onderbouwd met een prognose van het aantal leerlingen per vestiging. Voor het realiseren van Sterk Beroepsonderwijs en Sterk Technisch Onderwijs is regionale samenwerking nodig om het onderwijs up-to-date te houden en goed af te

² Kamerstukken 31 293 en 31 289 en 31 524, nr. 394.

stemmen op de vraag van de arbeidsmarkt. De aanpak van het lerarentekort moet boven-bestuurlijk zijn wil het kans van slagen hebben. In dit licht bezien is samenwerking niet langer een mooie bijkomstigheid of een ideaal, maar wordt het de maatschappelijke plicht van elke schoolbestuurder. Om duurzaam zorg te dragen voor goed onderwijs aan onze leerlingen moet een bestuurder soms zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid boven de belangen van een individuele vestiging of school plaatsen.

Ons onderwijsstelsel is, mijns inziens, in principe in staat om de leerlingendaling op te vangen. Dat vraagt wel dat schoolbesturen vooruitkijken en tijdig plannen maken hoe om te gaan met de verwachte leerlingendaling. Scholen zullen hun organisatie aan moeten passen aan de veranderende leerlingenaantallen. In sommige gevallen zal het noodzakelijk zijn om scherpe keuzes te maken en moeilijke beslissingen te nemen. Vaak zal het daarvoor niet genoeg zijn alleen naar de eigen school te kijken. Samenwerking en fusie zijn in veel gevallen de aangewezen oplossingsrichtingen. Ook sluiting is op den duur een mogelijke uitkomst: als leerlingenaantallen dalen, is het niet meer dan logisch dat er ook nevenvestigingen of hele scholen sluiten. Het voorbeeld van het basisonderwijs laat dat ook zien. Daar is het aantal leerlingen tussen 2010 en 2018 met circa 8,5 procent gedaald. In dezelfde periode zijn er per saldo 645 basisscholen gesloten of gefuseerd.

De commissie constateert dat veel besturen er onder het huidige beleid in zijn geslaagd oplossingen te realiseren om leerlingendaling het hoofd te bieden en dit tegelijkertijd te benutten voor onderwijskundige vernieuwingen. Dat is een belangrijk punt. Veel besturen zijn tijdig aan de slag gegaan, hebben daarbij binnen de bestaande regelgeving samenwerking opgezocht, en hebben in sommige gevallen lastige besluiten durven nemen. Dat heeft in een aantal regio's geleid tot een toekomstbestendig onderwijsaanbod. Een goed voorbeeld is de Achterhoek – ik ben onder de indruk van wat daar is gebeurd. De bestuurders hebben op tijd gehandeld en lef getoond – er wordt samengewerkt, en scholen worden opgeheven en samengevoegd om een beter en eigentijds onderwijsaanbod te behouden. Dat is niet makkelijk, maar wel nodig. Ook in andere regio's zie ik goede ontwikkelingen. Zo heeft men in Limburg het technisch vmbo van verschillende vo-scholen samen met het mbo vormgegeven in doorlopende leerlijnen.

Commissie-Dijkgraaf: nog meer nodig

Het rapport van de commissie onderstreept de pijlers van mijn beleid. Het wijst eveneens op de primaire verantwoordelijkheid van bestuurders, maar geeft ook aan dat zij er niet alleen voor staan. Binnen de schoolorganisatie hebben ook de raad van toezicht en de medezeggenschapsraad een taak. Daarbuiten wijst de commissie vanzelfsprekend ook naar OCW. Maar omdat leerlingendaling effect heeft op de leefbaarheid in een regio, moeten daarnaast ook andere ministeries, provincies, gemeenten en het bedrijfsleven betrokken worden. Daar sta ik volledig achter. Ik ben het ook hartgrondig eens met de constatering van de commissie dat bestuurders zich breder verantwoordelijk dienen te voelen voor de educatieve infrastructuur in de regio, en zich niet alleen maar verantwoordelijk zouden moeten voelen voor hun eigen school.

Maar de commissie geeft ook aan dat er de komende jaren meer nodig is om overal waar leerlingendaling toeslaat tot een oplossing te komen. Ook die conclusie onderschrijf ik. Er gebeurt in sommige regio's nog te weinig, en op een gegeven moment moeten we dan concluderen dat de weg van

vrijblijvendheid niet voldoende is. Op dat moment moet ook ik meer doen om ervoor te zorgen dat het stelsel buiten de gevarenzone blijft.

Concreet adviseert de commissie het beleid op het gebied van leerlingendaling op vier punten te versterken:

1. actievere informatieverstrekking en ondersteuning van scholen;
2. een maatwerkregeling op basis waarvan regio's ruimte in regelgeving en eventueel extra middelen kunnen krijgen;
3. meer mogelijkheden om het handelen van besturen in krimpsituaties te kunnen sturen en waar nodig in te grijpen; en
4. een krimpbestendigheidstoets voor nieuw beleid.

Aan de slag met de adviezen van de commissie-Dijkgraaf

Ik ga snel aan de slag met de adviezen van de commissie. Ik zie dat voor me langs de volgende lijnen, en loop de punten één voor één langs.

1. Meer informatie en ondersteuning

De commissie adviseert jaarlijks cijfers voor scholen beschikbaar te stellen, waarmee ze beter kunnen anticiperen op leerlingendaling. DUO publiceert al jaarlijks prognoses voor elke school. Ik ga kijken hoe die gegevens nog gebruikersvriendelijker kunnen worden gemaakt. Ook zal ik scholen die prognoses doen toekomen, samen met een handreiking over de manieren waarop zij kunnen samenwerken met andere scholen, en hen wijzen op de mogelijkheid de accountmanagers leerlingendaling van OCW in te schakelen. Het team van accountmanagers handhaaf ik de komende jaren dan ook. Zij ondersteunen bestuurders met informatie over regelgeving en goede voorbeelden, en brengen waar nodig het gesprek met andere belanghebbenden op gang. Zij fungeren tevens als een soort helpdesk waar scholen kunnen nagaan of de oplossing die ze voor ogen hebben ook kan. Ze zijn bereikbaar via lld@minocw.nl. Ook maak ik voor de komende periode de inzet van regionale procesbegeleiders weer mogelijk. In de afgelopen jaren hebben scholen in regionaal verband de mogelijkheid gehad met subsidie van OCW een procesbegeleider aan te stellen die hen hielp om een plan te maken om met leerlingendaling om te gaan. Nog dit schooljaar zal een team van procesbegeleiders worden opgezet dat regio's gaat begeleiden waar de planvorming moeizaam verloopt en besturen er nog niet voldoende in slagen te anticiperen op krimp. Daarnaast zal ik jaarlijks een bijeenkomst organiseren om goede voorbeelden te delen.

De commissie pleit ook voor een grotere rol van de VO-raad. De VO-raad heeft leerlingendaling goed in het oog – zo bestaat er al jarenlang een werkgroep Krimp en regionale samenwerking, waar ook OCW aan deelneemt. Recentelijk heeft de VO-raad daarnaast het project Regionale samenwerking gestart, waarbinnen informatievoorziening een grote rol speelt. Ook wil de VO-raad met collegiale uitwisseling bestuurders helpen bij het anticiperen op krimp. Ik blijf met de VO-raad in gesprek om ervoor te zorgen dat onze aanpakken elkaar versterken.

2. Voldoende financiële middelen en flexibiliteit

De commissie adviseert een maatwerkregeling in te stellen om het voortgezet onderwijs in bepaalde regio's te ondersteunen met regelruimte en geld om te komen tot een toekomstbestendig onderwijsaanbod. Mede gezien de recente uitlatingen van de VO-raad ga ik onderzoeken hoe een maatwerkregeling op dat vlak vorm zou kunnen krijgen. Ik zie bij het uitwerken van een dergelijke regeling wel een dilemma opdoemen: enerzijds kunnen er regio's zijn waar extra middelen uiteindelijk nodig

blijken, anderzijds hebben we gezien dat een aantal regio's er ook zonder extra middelen uitstekend in geslaagd is oplossingen te realiseren. Het moet niet zo zijn dat we besturen gaan belonen die niet tijdig hebben ingegrepen. De commissie adviseert dan ook om aan het toekennen van extra middelen een flink aantal stappen vooraf te laten gaan: besturen moeten kunnen aantonen dat ze alles gedaan hebben wat in hun (gezamenlijke) macht ligt. Dat lijkt me een verstandig uitgangspunt.

Wat betreft regelruimte lijkt het me wenselijker om landelijk te kijken dan voor sommige regio's uitzonderingen te gaan maken. Dat is in lijn met het beleid dat ik al langer voer om waar nodig knellende regelgeving te versoepelen. Ik wil onderzoeken waar extra ruimte wenselijk en mogelijk is. Op een aantal van de suggesties die de commissie doet om belemmeringen uit de weg te ruimen, zal ik kort ingaan.

Het versoepelen van de normen voor het vormen van een samenwerkingsschool is recent al gebeurd – het advies van de commissie zie ik dan ook als ondersteuning van die stap. De versoepeling maakt dat scholen makkelijker een samenwerkingsschool kunnen vormen als de leerlingendaling stevig is, en ik verwacht dat de samenwerkingsschool in sommige situaties een reële oplossing wordt. Ook ligt het wetsvoorstel om de fusietoets af te schaffen inmiddels in uw Kamer. De uitvoering van de afspraak uit het Regeerakkoord heeft alleen nog parlementaire goedkeuring nodig om in werking te kunnen treden.

De commissie acht het verder wenselijk dat scholen kunnen afwijken van de licentie-eisen in de bovenbouw, zodat leerlingen les kunnen krijgen op diverse locaties. Scholen kunnen die samenwerking voor een belangrijk deel zelf organiseren binnen een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (RPO) – een extra stimulans om die samenwerking dan ook op te gaan zoeken. Er zijn nog steeds regio's zonder RPO. Ik vind het wenselijk dat overal goede regionale afspraken worden gemaakt en bestuurders het onderwijsaanbod met en op elkaar afstemmen.

Waar in een krimpgebied met een goed gezamenlijk plan om met leerlingendaling om te gaan een nieuwe toetredende school wil starten, adviseert de commissie om te proberen het nieuwe initiatief in te passen in de bestaande scholen, of zo nodig een tijdelijk regionaal moratorium op het starten van nieuwe scholen af te kondigen. De commissie wijst er terecht op dat een nieuwe school in een krimpgebied een lastige kwestie is, zeker als er een goed plan is opgesteld om gezamenlijk een goed onderwijsaanbod te kunnen blijven garanderen. Zo zou ik het niet wenselijk vinden als er nu in Zeeuws-Vlaanderen een nieuwe school zou starten, net nu er met extra geld van de overheid een oplossing is gevonden. Om die reden houdt het wetsvoorstel Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen ook nadrukkelijk rekening met leerlingendaling. Zo moeten initiatieven van te voren laten zien hoe ze hun onderwijskwaliteit borgen, en moeten ze middels een meting van de daadwerkelijke belangstelling aantonen dat er voldoende potentieel is voor een nieuwe school – daarbij worden demografische gegevens over lange termijn (tien jaar) expliciet meegenomen. Op die manier zorg ik ervoor dat het stichten van nieuwe scholen niet botst met de opgave rondom leerlingendaling.

Afstandsonderwijs kan al onder bepaalde voorwaarden.³ Omdat veel scholen blijkbaar nog niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden om op dat vlak in verschillende mate van intensiviteit samen te werken, is het goed daar in de informatievoorziening (zie punt 1) aandacht aan te besteden.

Zoals de commissie ook terecht opmerkt, vormen bevoegdheden soms obstakels bij leerlingendaling. Ik werk nu aan een toekomstverkenning rondom bevoegdheden in het voortgezet onderwijs. Door de bevoegdhedenstructuur in de toekomst meer modulair in te richten, zou het voor leraren makkelijker moeten worden om flexibel en eenvoudig een extra bevoegdheid te kunnen halen. Op kortere termijn helpt de aanpak van het lerarentekort waarmee we leraren faciliteren een extra bevoegdheid te halen. Een voorbeeld hiervan is de verruiming van de regeling subsidie zijinstroom. Daarmee kunnen ook leraren die al een bevoegdheid hebben, met subsidie een zij-instroomtraject volgen gericht op een extra bevoegdheid. De lerarenopleidingen nemen op dit moment tal van initiatieven om ervaren leraren op maat op te leiden tot een tweede of derde bevoegdheid. Het is daarnaast van groot belang dat scholen met goed strategisch personeelsbeleid tijdig inspelen op personele vraagstukken veroorzaakt door leerlingendaling of lerarentekort. Ik zie dat het strategisch aspect van het personeelsbeleid nog onvoldoende van de grond komt. Bij de actualisatie van de sectorakkoorden in het primair en het voortgezet onderwijs hebben wij daarom gezamenlijke ambities vastgesteld en hierover afspraken gemaakt. Dit voorjaar informeer ik u over de voortgang.

3. Governance: bestuur, toezicht en medezeggenschap

De commissie is van mening dat besturen de facto een bovenschoolse (bovenbestuurlijke) verantwoordelijkheid hebben voor het onderwijsaanbod. Zoals ik hierboven al heb aangegeven, ben ik het daar hartgrondig mee eens. Ik zie het ook als mijn taak om bestuurders op te roepen die verantwoordelijkheid te nemen, en ze daar ook op aan te spreken als ze daarin tekortschieten. Ik steun daarnaast de oproep van de commissie aan de VO-raad om dit in expliciete bewoordingen op te nemen in de Code Goed Onderwijsbestuur VO. Maar ik ga ook 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.

Het advies om een bevoegd gezag dat de leerlingendaling onderschat een «krimptoets» op te leggen, vind ik interessant. Een dergelijke aanpak benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor het omgaan met leerlingendaling bij het bevoegd gezag ligt, en stimuleert planvorming en vooruitzien. Omdat er nu nog geen wettelijke basis voor zo'n krimptoets is, ga ik samen met de inspectie onderzoeken of dit mogelijk is en, zo ja, hoe ik deze toets in zou kunnen richten.

De commissie benadrukt ook dat mijn aanwijzingsbevoegdheid ruimte biedt om in te grijpen als de kwaliteit van het stelsel in gevaar komt. De

³ Voor die voorwaarden, zie mijn brief van 16 april 2018 (Kamerstuk 31 289, nr. 368). In die brief verwijs ik naar een gespreksnotitie om op school het gesprek te voeren over de ruimte in de onderwijstijd (zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooltijden-en-onderwijstijd/documenten/publicaties/2015/10/27/wat-telt-mee-als-onderwijstijd). Ook in de memorie van toelichting van de wet modernisering onderwijstijd komen de voorwaarden die gelden voor alternatieve vormen voor het invullen van onderwijstijd uitgebreid aan bod (Kamerstuk 34 010, nr. 3).

commissie stelt dat dit mij een ultiem middel zou kunnen geven om op basis van een krimptoets of een rapport van de inspectie in te grijpen als het bevoegd gezag te weinig doet om leerlingendaling op zijn scholen of in zijn regio het hoofd te bieden. Ook dit vind ik een interessant idee dat ik graag onderzoek. Het is namelijk voorstelbaar dat een bestuurder of een raad van toezicht op een gegeven moment een oplossing in de weg staat, en dat door zijn opstelling uiteindelijk de kwaliteit of de bereikbaarheid van het onderwijs in het gedrang komt. Het zou goed zijn als ik dan vanuit mijn verantwoordelijkheid over een ultimatum remedium beschik. Een dergelijk idee vergt nog wel veel uitwerking. Het is bijvoorbeeld zo dat de aanwijzingsbevoegdheid op een individueel bevoegd gezag is gericht, terwijl in krimpsituaties vaak een regionaal probleem speelt dat de verantwoordelijkheid is van meerdere bestuurders en raden van toezicht. Ik ga de komende tijd samen met de inspectie de mogelijkheden onderzoeken.

Ten slotte geeft de commissie terecht aan dat het goed is om de problematiek van leerlingendaling in het bredere kader te zien van sociaal domein en leefbaarheid in de regio. Ik zal daartoe met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in gesprek gaan.

4. Toets krimpbestendigheid wet- en regelgeving voortgezet onderwijs

De commissie raadt aan een krimpbestendigheidstoets voor nieuw beleid in het leven te roepen. Omdat leerlingendaling een grote impact heeft, is het inderdaad van belang om bij nieuw beleid goed te kijken wat de gevolgen zijn voor krimpregio's. In feite bestaat een dergelijke krimptoets voor nieuw beleid echter al. Zoals ik in mijn brief van 3 oktober 2018 in reactie op de motie-Westerveld en Van der Hul (Kamerstuk 31 293, nr. 400) heb aangegeven, staat krimp al langer goed op mijn netvlies bij het maken van nieuw beleid.⁴ Ik heb er een expliciet bespreekpunt bij al het nieuwe beleid van gemaakt. In de memorie van toelichting van recent nieuw beleid (bijvoorbeeld het wetsvoorstel Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen en de regelgeving rondom de € 100 mln. voor technisch vmbo) is dan ook een uitgebreide reflectie op de relatie met leerlingendaling te vinden.

Het beleid leerlingendaling gewogen

De adviezen van de commissie onderschrijven de uitgangspunten van mijn beleid, maar dringen ook aan op aanvullende maatregelen. Ik ga aan de slag met het uitwerken van die adviezen langs de lijnen die ik hierboven heb geschetst.

Ik verwacht voor het eind van dit kalenderjaar die uitwerking met uw Kamer te kunnen delen.

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

⁴ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 414, p. 10.