

Vergaderjaar 2019–2020

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 420

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2020

Op 30 april 2020 is de *Subsidieregeling incidentele middelen leerlingen-daling vo 2020* gepubliceerd.¹ Hiermee stelt het kabinet in totaal € 25 miljoen beschikbaar voor schoolbesturen in het voortgezet onderwijs om de transitie te maken naar een toekomstbestendig onderwijsaanbod dat de gevolgen van leerlingendaling kan opvangen. Deze maatwerkregeling is één van de maatregelen die het kabinet neemt in reactie op het advies van de commissie-Dijkgraaf over de aanpak van de gevolgen van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs.² Met deze brief informeer ik u nader over de subsidieregeling en over de stand van zaken van de andere maatregelen die ik aankondigde in mijn voortgangsbrief van 15 juli 2019.³ Het gaat hierbij om acties op het gebied van ondersteuning van schoolbesturen, financiering en ruimte in regelgeving en de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bestuurders. Tenslotte reageer ik ook op het rapport *Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs* van Regioplan, dat ik uw Kamer op 1 april 2020 heb aangeboden.⁴

Ondersteuning van schoolbesturen

In grote delen van het land worden schoolbesturen geconfronteerd met de gevolgen van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs. Door demografische ontwikkelingen stromen er minder leerlingen in, wat het uitgangspunt van voldoende kwalitatief onderwijsaanbod binnen een acceptabele reisafstand onder druk kan zetten. De daling van het aantal leerlingen loopt in sommige regio's de komende jaren op tot wel 30%. Het waarborgen van voldoende onderwijsaanbod van goede kwaliteit vraagt in krimpregio's veel van schoolbesturen. Naast plangericht en proactief

¹ Stcrt. 2020, nr. 23802.

² «De laatste school.? Advies over de aanpak van de gevolgen van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs.» Bijlage bij Kamerstuk 31 289, nr. 393

³ Kamerstuk 31 289, nr. 406

⁴ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 515

handelen is samenwerking tussen besturen hierbij van groot belang, zodat het belang van de leerling steeds centraal kan blijven staan.

Inzet procesbegeleiders

Om schoolbesturen te ondersteunen bij het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak heb ik, zoals aan u gemeld in mijn voortgangsbrief van juli 2019, procesbegeleiding beschikbaar gesteld. De onafhankelijk opererende procesbegeleiders worden, in opdracht van het ministerie, ingezet in de regio's waar het meeste risico bestaat dat een kwalitatief goed en bereikbaar onderwijsaanbod onder druk komt te staan. Het team van procesbegeleiders is vorig jaar in drie regio's gestart en dit jaar zijn daar twee nieuwe regio's aan toegevoegd. De begeleiders brengen alle betrokken partijen in de regio bij elkaar om gezamenlijk te verkennen welke stappen nodig zijn om een toekomstbestendig regionaal onderwijsaanbod te realiseren. Daarnaast adviseren ze welke vormen van samenwerking daarbij passend en mogelijk zijn. In enkele van deze regio's hebben besturen inmiddels naar elkaar uitgesproken de samenwerking aan te gaan. Dit is een complexe taak die steeds maatwerk vereist en tijd kost. Ik volg de ontwikkelingen op de voet.

Afstandsonderwijs

In mijn voortgangsbrief van juli 2019 ging ik tevens in op de mogelijkheden voor scholen om afstandsonderwijs aan te bieden; een thema dat door de coronacrisis een nieuwe en onvoorziene lading heeft gekregen nu alle scholen in Nederland noodgedwongen tijdelijk zijn overgeschakeld op afstandsonderwijs. Met veel creativiteit, flexibiliteit en grote inzet hebben leraren, schoolleiders en schoolbestuurders een enorme prestatie geleverd, waarvoor ik hen zeer erkentelijk ben. Deze plotselinge omschakeling is een grote uitdaging, waarbij ik scholen zoveel mogelijk ondersteun. Op 7 april 2020 heb ik schoolleiders en schoolbestuurders een brief gestuurd over de ondersteuning die voor hen beschikbaar is om de kwaliteit van het onderwijs in deze moeilijke tijd zo hoog mogelijk te laten zijn en het afstandsonderwijs zo effectief en toegankelijk mogelijk te maken.⁵ Op www.lesopafstand.nl wordt informatie over afstandsonderwijs van verschillende partijen gebundeld. En op lesopafstand.nl/loket kunnen scholen vragen stellen of om hulp vragen hierbij. Deze informatie en de ervaringen die nu met deze vorm van onderwijs worden opgedaan, kunnen in de toekomst in krimpregio's mogelijk een rol van betekenis spelen bij het aanbieden van vakken die maar door een zeer beperkt aantal leerlingen worden gevolgd. Deze ervaringen zullen dan ook actief worden gedeeld tijdens de gesprekken die de accountmanagers leerlingendaling met het onderwijsveld voeren.

Bijeenkomst goede voorbeelden regionale samenwerking

Om schoolbesturen in staat te stellen te leren van elkaars ervaringen met het opvangen van leerlingendaling hebben de VO-raad en het Ministerie van OCW op 13 februari 2020 een gezamenlijke bijeenkomst georganiseerd: *Goed voorbeeld doet goed volgen? Wat te doen bij leerlingendaling*. In deze positief gewaardeerde bijeenkomst werden goede voorbeelden van regionale samenwerking gedeeld. Ook konden de deelnemers in gesprek met de ledenadviseurs krimp en regionale samenwerking van de VO-raad. Deze ledenadviseurs zijn (oud-)bestuurders in het voortgezet onderwijs die ervaring hebben met leerlingendaling. Zij denken op basis van hun eigen ervaring graag mee over mogelijke oplossingsrichtingen en de te nemen stappen.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/04/07/brief-over-afstandsonderwijs>

Ik zie een duidelijke meerwaarde in dergelijke bijeenkomsten en daarom is mijn inzet erop gericht ook in de toekomst het leren van elkaar en het delen van goede voorbeelden mogelijk te blijven maken. Vanuit het Ministerie van OCW spelen de accountmanagers leerlingendaling hierin een rol. Zij voeren met veel bestuurders gesprekken in de regio's waar de komende jaren leerlingendaling is te verwachten, dan wel al zichtbaar is.

Daarnaast kunnen scholen en besturen op dit moment terecht bij het project regionale samenwerking van de VO-raad. Besturen kunnen gebruik maken van een divers ondersteuningsaanbod. Naast de eerder genoemde pool van ledenadviseurs krimp en regionale samenwerking is een belangrijk onderdeel daarvan de maatwerkaanpak krimpregio's, waarin collegiale uitwisseling tussen bestuurders in een vergelijkbare situatie wordt georganiseerd. Verder wordt veel advies, informatie, en inspiratie gedeeld op de themapagina van de VO-raad⁶ en de LinkedIn-pagina Krimp in het vo⁷.

Financiering en ruimte in regelgeving

Subsidieregeling incidentele middelen leerlingendaling vo 2020

Omdat de bekostiging van scholen grotendeels plaats vindt op basis van leerlingenaantallen, heeft leerlingendaling grote financiële gevolgen voor schoolbesturen. Wanneer schoolbesturen er onvoldoende in slagen de transitie te maken naar regionale samenwerking dreigen op sommige plaatsen profielen, afdelingen of scholen te verdwijnen en kunnen leerlingen te maken krijgen met onacceptabele reistijden. Ook kan de kwaliteit onder druk komen te staan. Het zorgdragen voor een toekomstbestendig regionaal onderwijsaanbod vraagt in veel regio's een verschuiving van concurrentie naar samenwerking. Het vergt soms stevige keuzes, waarin het garanderen van een bereikbaar en kwalitatief goed onderwijsaanbod centraal moet staan.

De transitie naar een passend en toekomstbestendig onderwijsaanbod brengt kosten met zich mee. Met deze subsidieregeling wil ik scholen hierbij ondersteunen. Elke regio die over een periode van vijf jaar tussen 2015 en 2025 te maken heeft met minimaal 10% krimp kan op basis van deze regeling subsidie aanvragen. Eén vo-bestuur kan als penvoeder namens de regio de aanvraag indienen. De regeling bestaat uit twee fasen: in fase 1 (van 8 tot en met 22 juni 2020⁸) kan een subsidie van € 50.000,- worden aangevraagd voor de gezamenlijke planvorming in een regio, in fase 2 (van 15 december 2020 tot en met 31 januari 2021) kan een subsidie van maximaal € 700.000,- worden aangevraagd voor de uitvoering van het transitieplan van 2021 tot 2025. Een onafhankelijke beoordelingscommissie, bestaande uit deskundigen vanuit schoolbesturen, openbaar bestuur en onafhankelijke deskundigen, zal de aanvragen in fase 2 zorgvuldig beoordelen op onder meer de urgentie van de situatie en de kwaliteit van het plan. Daarnaast is samenwerking in de regio een belangrijke voorwaarde; het transitieplan dient betrekking te hebben op minimaal 65% van de schoolbesturen en 60% van de leerlingen in de regio.

⁶ <https://www.vo-raad.nl/themas/krimp-vo/onderwerpen/341/hoofdstukken/krimp-praktijk-ondersteuning>

⁷ <https://www.linkedin.com/showcase/krimp-in-het-vo/>

⁸ De huidige situatie rondom het coronavirus vraagt al erg veel van scholen. Uit navraag bij een aantal bestuurders en de VO-raad blijkt echter dat het niet de voorkeur heeft om fase 1 pas na de zomervakantie te laten starten. De leerlingendaling zet immers onverhinderd hard door en er moeten nu stappen worden gezet om deze daling te kunnen opvangen.

Ik zal de uitvoering van de transitieplannen nauwgezet monitoren, onder meer aan de hand van de tussenrapportage die regio's uiterlijk 1 november 2022 aan mij moeten sturen. Uw Kamer wordt hierover te zijner tijd nader geïnformeerd.

Structurele maatwerkregeling voor geïsoleerde scholen

Daarnaast heb ik uw Kamer geschreven dat ik geïsoleerde scholen structureel wil ondersteunen zodat voor alle leerlingen in Nederland thuis nabij onderwijs behouden kan blijven. Vanuit het oogpunt van leefbaarheid en de zorg voor acceptabele reisafstanden voor leerlingen is het behoud van het laatste (brede) onderwijsaanbod in de regio immers van groot belang. Daarom laat ik een aanvullende bekostigingsregeling voor geïsoleerde vo-scholen ontwikkelen. Met deze regeling geef ik invulling aan het advies van de commissie-Dijkgraaf om scholen in dunbevolkte gebieden structureel extra te ondersteunen en aan de gewijzigde motie van het lid Rog c.s. die, in het kader van de vereenvoudiging van de bekostiging, vraagt om een oplossing voor de negatieve herverdeeldeffecten van (kleine) brede scholengemeenschappen in krimpregio's.⁹

De regeling bevat twee onderdelen: een basisbedrag voor alle geïsoleerde schoolvestigingen en een aanvullend bedrag voor kleine geïsoleerde brede scholengemeenschappen. De contouren van deze structurele maatwerkregeling heb ik met uw Kamer gedeeld in mijn brief over het totaalpakket vereenvoudiging bekostiging vo.¹⁰ Nu blijkt dat voor een zorgvuldige implementatie van het wetsvoorstel Vereenvoudiging bekostiging vo meer voorbereidingstijd nodig is, is de beoogde inwerking-treding van de vereenvoudigde bekostiging – en daarmee ook van de structurele maatwerkregeling – helaas uitgesteld naar 1 januari 2022.

Ruimte in regelgeving

De commissie-Dijkgraaf wees op het belang van ruimte in regelgeving om te voorkomen dat knellende regelgeving in de weg staat van samenwerking of innovatieve oplossingen. Zoals aangegeven in mijn voortgangsbrief van juli 2019 zie ik steeds waar extra ruimte wenselijk en mogelijk is, zonder het uitgangspunt van gelijke regelgeving voor alle scholen onder druk te zetten.

Op 1 april 2020 heb ik uw Kamer het onderzoeksrapport *Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs* aangeboden, uitgevoerd door onderzoeksbureau Regioplan.¹¹ Dit onderzoek behelst een vervolgonderzoek naar bestuurlijke samenwerking in het funderend onderwijs. Daarnaast bevat het een inventarisatie van de frequentie en aard van samenwerking op vestigingsniveau, alsmede een inventarisatie van de eventuele risico's. Hieronder volgt een inhoudelijke reactie op het rapport.

Deel A: Constructen

Dit deel van het onderzoek betreft het vervolg op het onderzoek dat Ecorys in 2016 heeft verricht naar nieuwe bestuurlijke samenwerkingsvormen in het primair en voortgezet onderwijs. In mijn beleidsreactie op dit onderzoek van 11 november 2016 heb ik geconcludeerd dat ik geen

⁹ Kamerstuk 31 289, nr. 385

¹⁰ Kamerstuk 31 289, nr. 409

¹¹ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 515

aanleiding zie om specifieke samenwerkingsvormen bij wet te verbieden.
¹² Hier blijf ik bij.

Uit het recente onderzoek van Regioplan blijkt dat sinds 2016 het aantal personele unies licht is toegenomen en dat het aantal holdings ongeveer gelijk is gebleven. Regioplan verwacht op basis van de interviews dat het aantal personele unies en holdings ook de komende jaren niet explosief zal stijgen, maar dat vaker voor een fusie zal worden gekozen.

Het staat een schoolbestuur vrij zijn organisatie, passend bij zijn onderwijskundige doelen, in te richten. Het is daarbij aan het bestuur om rekening te houden met de verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag en de belangrijke functies van intern toezicht en medezeggenschap. Echter, langdurige samenwerking in de vorm van een personele unie heeft tot gevolg dat de administratie van de betrokken scholen vervlochten raakt. In de gevallen waarin dergelijke verregaande samenwerking gewenst is, past het beter om over te gaan tot fusie. Het voornemen om de fusietoets af te schaffen sluit hier bij aan. Bij een fusie is de inspraak van de medezeggenschap gewaarborgd en is het risico op complicaties kleiner, omdat er slechts sprake is van één organisatie. Gezien de verwachting dat vaker voor fusie gekozen zal worden boven andere bestuurlijke constructen, zie ik wederom geen aanleiding specifieke samenwerkingsconstructen bij wet te verbieden.

Verder laat de literatuurstudie van Regioplan zien dat de risico's van verschillende bestuurlijke constructen, zoals benoemd in de beleidsreactie van 2016¹³, niet zijn veranderd of vergroot. De gesprekken met betrokkenen laten volgens Regioplan echter zien dat de risicoperceptie sterk afhangt van het perspectief dat men heeft. Zo wordt de angst voor deze risico's in het veld niet of nauwelijks gedeeld. Daar wordt toch vooral gewezen op de risico's vanuit een ander perspectief, namelijk: wat er zou gebeuren als men niet samenwerkt.

Veel vaker dan op de risico's wijst het veld op belemmeringen, zoals de wijze waarop gehandeld moet worden bij groepen voor het bepalen van de bezoldigingsklassen in de Regeling normering topinkomens OCW-sectoren (WNT-regeling van OCW). Dit aspect zal aandacht krijgen in de lopende evaluatie van de regeling. Uw Kamer wordt daar in december over geïnformeerd.

Deel B: Samenwerking op vestigingsniveau

Daarnaast heeft Regioplan een verdiepend beeld geschetst van samenwerking op vestigingsniveau. Hierbij is onder meer gekeken naar de vormen van samenwerking die in de praktijk voorkomen en de wijze waarop de samenwerking is georganiseerd. Ook is in kaart gebracht of de respondenten risico's zien of belemmeringen ervaren bij de samenwerking op vestigingsniveau. Het onderzoek toont aan dat er al veel wordt samengewerkt, zowel binnen besturen als tussen besturen onderling en tussen een bestuur en een organisatie voor kinderopvang of zorg. Er zijn verschillende motieven voor samenwerking; de wens om het onderwijsaanbod beter te organiseren en de wens om meer ruimte voor innovatie te creëren zijn hiervan de voornaamste.

¹² Kamerstuk 31 293, nr. 345

¹³ In de brief worden een aantal risico's signaleerd zoals verlies aan autonomie, onvoldoende borging van de medezeggenschap, onvoldoende transparantie, de (schijn van) verstrengeling van belangen en risico's voor de (financiële) continuïteit.

Het stemt mij positief dat uit het onderzoek naar voren komt dat een groot deel van de nagestreefde doelen volgens de besturen wordt gehaald. Ook is het goed nieuws dat circa de helft van de bestuurders heeft aangegeven geen (wettelijke) belemmeringen te ervaren bij samenwerking. Dit betekent echter ook dat een substantieel aantal bestuurders helaas wél belemmeringen ervaart bij gewenste samenwerking. Regioplan concludeert dat de samenwerking op vestigingsniveau in de praktijk complex kan zijn en veel (administratieve) inzet vraagt. Voorbeelden van belemmeringen die in het onderzoek worden genoemd zijn het vereiste dat leerlingen op één BRIN ingeschreven moeten staan, de 50-procentregel en de verschillende toezichtkaders en bekostigingssystemen.

Vanuit het veld wordt aan de wetgever gevraagd na te denken over hoe het «soepeler en makkelijker» kan. Ik wil eventuele breed ervaren belemmeringen zo veel mogelijk wegnemen, zodat bestuurders hun bovenbestuurlijke verantwoordelijkheid zo goed mogelijk kunnen nemen. Zeker in krimpregio's in het voortgezet onderwijs is dit nu van groot belang. Daarom start ik na de zomer een interactief proces met bestuurders en belanghebbenden in het voortgezet onderwijs. Hierin zullen succesfactoren worden gedeeld en de belemmeringen verder in kaart worden gebracht, waarna met de deelnemers naar passende oplossingsrichtingen zal worden gezocht. In mijn volgende voortgangsbrief, naar verwachting in het voorjaar van 2021, zal ik mijn bevindingen over dit proces met uw Kamer delen.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid bestuurders

In Nederland hebben besturen in het funderend onderwijs veel autonomie. De overheid stelt kaders voor kwaliteit, onderwijsprofessionals krijgen de ruimte zodat zij hun kennis en expertise optimaal kunnen inzetten om goed onderwijs te verzorgen. Dit maakt ons stelsel uniek en krachtig. Schoolbesturen zijn daarmee belangrijke spelers in de regio: zij bepalen samen de kwaliteit van het onderwijs in een bepaald gebied. Hun verantwoordelijkheid gaat daarmee verder dan die voor de eigen school, zoals ook de Commissie-Dijkgraaf al stelde. De commissie riep de VO-raad daarom op de bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid van besturen op te nemen in de Code Goed Onderwijsbestuur VO. Dit is inmiddels gebeurd. Ook zet de VO-raad in op naleving van deze code. In aanvulling daarop ga ik na of een meer stevige verankering van deze bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid mogelijk en wenselijk is. Dit vergt een zorgvuldige afweging, waarvoor meer tijd nodig is. Ook hierover informeer ik uw Kamer in mijn volgende voortgangsbrief.

Tot slot

Door demografische ontwikkelingen zien scholen zich geconfronteerd met de gevolgen van leerlingendaling. Het nemen van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid vraagt veel van schoolbesturen. Ik ondersteun hen hierbij, in lijn met de adviezen van de commissie-Dijkgraaf. In deze brief heb ik beschreven welke acties ik heb genomen in het delen van goede voorbeelden, het bieden van gerichte procesondersteuning, het ontwerpen van een structurele maatwerkregeling en, recent, met de publicatie van de subsidieregeling.

De gevolgen van leerlingenkrimp zijn aanzienlijk en de oplossingen veelal complex. Ik ben dan ook van plan de besturen de komende tijd te blijven ondersteunen en zal uw kamer in het voorjaar van 2021 over de strategie en de voortgang informeren.

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