

# DE LAATSTE SCHOOL..?

---

Advies over de aanpak van de gevolgen van  
leerlingendaling in het voortgezet onderwijs

31 januari 2019



## SAMENVATTING

Demografische ontwikkelingen als ontgroening en verstedelijking kunnen leiden tot grote leerlingendaling in het voortgezet onderwijs. In sommige gebieden is de daling erg hoog, tot wel dertig procent. Omdat de financiering van het voortgezet onderwijs afhankelijk is van het aantal leerlingen, kan leerlingendaling negatieve gevolgen hebben voor de rijkheid van het onderwijsaanbod, de kwaliteit van het onderwijs en de betaalbaarheid. Dit kan ook leiden tot onacceptabele reistijden voor leerlingen. Dit is een urgent probleem met een brede maatschappelijke impact. Het vraagt dus om snel en adequaat ingrijpen van schoolbesturen.

Het is primair een verantwoordelijkheid van schoolbesturen om te zorgen voor een breed onderwijsaanbod, passend bij wat leerlingen nodig hebben. Het is daarbij van belang dat leerlingen in een krimpregio zoveel mogelijk gelijke kansen hebben als leerlingen in dichtbevolkt gebied. Vanuit de verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel heeft de minister van onderwijs de taak dit te ondersteunen.

De commissie adviseert de minister om schoolbesturen op vier manieren te ondersteunen:

- door meer informatieverstrekking over de situatie per regio en mogelijke oplossingen voor problemen die zich daar voordoen;
- door voldoende flexibiliteit in regels en voldoende financiële middelen om tot oplossingen te komen;
- door expliciet te maken dat bestuurders, toezichthouders en medezeggenschapsraden tijdig moeten optreden om problemen te voorkomen en hen daaraan te houden; en
- door een algemene toets op krimpbestendigheid van nieuwe regelgeving, om te voorkomen dat die onbedoelde effecten op het onderwijs in krimpregio's heeft.

De commissie neemt maatwerk als uitgangspunt voor de oplossingen voor leerlingendaling, om recht te doen aan de verschillen tussen regio's en de principes van proportionaliteit en subsidiariteit. Van de overheid is om die redenen ook bereidheid nodig om flexibel om te gaan met regels. Schoolbesturen kunnen voor een maatwerkregeling in aanmerking komen op basis van een regionaal plan. Daarbij gaat het niet om het voortbestaan van scholen of schoolbesturen op zichzelf, maar om een rijk onderwijsaanbod voor leerlingen. Flexibiliteit in de handhaving van de regelgeving en extra financiële middelen kunnen worden toegekend als in het plan aangetoond wordt dat dit nodig is voor een goede oplossing. De commissie constateert dat in veel gevallen schoolbesturen tot een oplossing zijn gekomen en nog steeds kunnen komen binnen de bestaande wet- en regelgeving. Maar er zijn zeker situaties waarin maatwerk noodzakelijk is.

De commissie adviseert om de voorgestelde maatregelen snel te nemen, zodat alle leerlingen in Nederland thuisnabij en goed onderwijs kunnen ontvangen, ongeacht de plek waar zij wonen.



## I VOORWOORD

---

Ieder kind heeft recht op goed onderwijs om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Demografische ontwikkelingen van ontgroening en verstedelijking zorgen er op sommige plekken in Nederland voor dat steeds minder leerlingen instromen in het voortgezet onderwijs. Deze leerlingendaling zet en de bereikbaarheid van een passende school voor leerlingen en de betaalbaarheid van het voortgezet onderwijs in delen van Nederland onder druk.

In september 2018 werd de commissie Aanpak leerlingendaling voortgezet onderwijs ingesteld door de minister van Basis- en voortgezet onderwijs en media, Arie Slob. Aanleiding voor de instelling van de commissie is de constatering dat demografische ontwikkelingen ervoor zorgen dat de leerlingenaantallen in het voortgezet onderwijs drastisch terug zullen lopen in de komende jaren. De daling is al begonnen, maar de sterkste daling moet nog komen. Doordat leerlingendaling ongelijk verdeeld is en doordat de financiering van scholen afhankelijk is van het aantal leerlingen, kan de financiering van het onderwijs ontoereikend worden. Scholen met dalende leerlingaantallen hebben vaste kosten die minder (snel) dalen dan de financiering. Dat werpt vragen op over de rijkheid van het onderwijsaanbod, de thuisnabijheid van alle vormen van voortgezet onderwijs en de onderwijskwaliteit. Daarom kreeg de commissie de opdracht om de invloed van teruglopende leerlingaantallen in het voortgezet onderwijs in kaart te brengen en te beschrijven wat schoolbesturen nodig hebben om hiermee om te gaan. De opdracht beslaat het voortgezet onderwijs in de volle breedte, van gymnasium tot praktijkonderwijs. Ondanks dat het voortgezet speciaal onderwijs onder het primair onderwijs valt, is voor leerlingen van belang dat ook dit onderwijsaanbod betrokken wordt bij de aanpak van leerlingendaling. Ook het groene onderwijs verdient de aandacht, omdat het aanbod en de leerlingenaantallen hier al kleiner zijn dan in andere onderwijssoorten.

Over de omvang van de krimp en de gevolgen ervan in het onderwijs is al veel bekend. De basis voor het werk van de commissie werd daarom gevormd door ervaringen uit het werkveld, door beschikbare cijfers van DUO en het CBS over de ontwikkeling van en door eerdere adviezen van diverse organisaties. Op basis van al deze informatie heeft de commissie eerste hypothesen geformuleerd over de effecten van leerlingendaling en de oplossingen voor problemen die hierdoor ontstaan. Deze hypothesen heeft de commissie gedurende de looptijd van de opdracht getoetst en steeds bijgesteld. Daartoe heeft de commissie dankbaar gebruik gemaakt van kennis van experts en ervaringsdeskundigen. Ook heeft de commissie kennis mogen nemen van diverse casusbeschrijvingen, die door onderwijsbestuurders schriftelijk onder de aandacht werden gebracht.

Een belangrijke gesprekspartner vond de commissie in de leden van de werkgroep Krimp en Ontgroening van de VO-raad. Daarnaast heeft de commissie werkbezoeken afgelegd om een beeld te krijgen van de regionale problematiek. Daarbij is ingezoomd op de situatie in West-Friesland, Zeeland, Limburg, Rivierenland en Groningen. De commissie heeft gesproken met vertegenwoordigers van besturen van uiteenlopende schaalgrootte, van besturen met tientallen scholen tot éénpitters, inclusief de bestuurders in Zeeuws-Vlaanderen. Voor de commissie stond in de bezoeken en gesprekken de vraag centraal hoe in krimpregio's hoogwaardig, bereikbaar en toekomstbestendig onderwijs vormgegeven kan worden, op een manier die recht doet aan de breedte in het onderwijs wat betreft onderwijssoorten, denominaties en profielen.

Leerlingendaling brengt in een aantal regio's zeer urgente vraagstukken voor het voortgezet onderwijs met zich mee. Zonder snel en doeltreffend ingrijpen kunnen grote problemen ontstaan voor leerlingen en hun ouders, voor leraren en scholen. De kwaliteit en de rijkheid van het onderwijsaanbod komen in het geding. De verschillen in kansen tussen leerlingen in dicht- en dunbevolkte gebieden zullen toenemen. Leerlingen zullen lange reistijden naar school voor lief moeten nemen.

Vanuit de grondwettelijke vrijheid van onderwijs ligt de keuzevrijheid bij ouders en de verantwoordelijkheid voor het onderwijsaanbod primair bij de schoolbesturen. Schoolbesturen hebben de leiding bij het aanpakken van de gevolgen van de leerlingendaling. De rijksoverheid heeft hierin eveneens een belangrijke verantwoordelijkheid. Zij is verantwoordelijk voor het stelsel als geheel en creëert de randvoorwaarden die oplossingen mogelijk maken. Provincies en gemeenten kunnen vanuit hun verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid bijdragen aan oplossingen waarin onder andere het sociaal domein, jeugdzorg, de arbeidsmarkt, de onderwijshuisvesting en het openbaar vervoer een rol spelen.

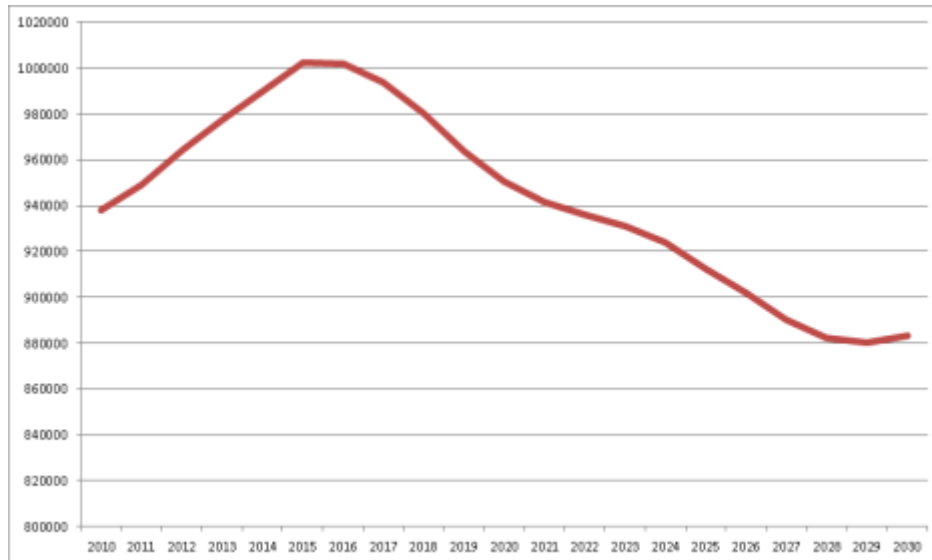
In dit advies wordt het eindresultaat van het werk van de Commissie Aanpak Leerlingendaling voortgezet onderwijs beschreven. Wij danken allen die een bijdrage hebben geleverd aan de gedachtenvorming voor hun expertise en hun creativiteit. Wij hopen met dit advies te kunnen bijdragen aan goed onderwijs en gelijke kansen voor alle leerlingen in heel Nederland, nu en in de toekomst.

Commissie Aanpak leerlingendaling voortgezet onderwijs,

prof. dr. E. Dijkgraaf, *voorzitter*  
F.W. Hoekstra MEL  
mr. drs. C. Kervezee

## II DE PROBLEMATIEK VAN LEERLINGENDALING

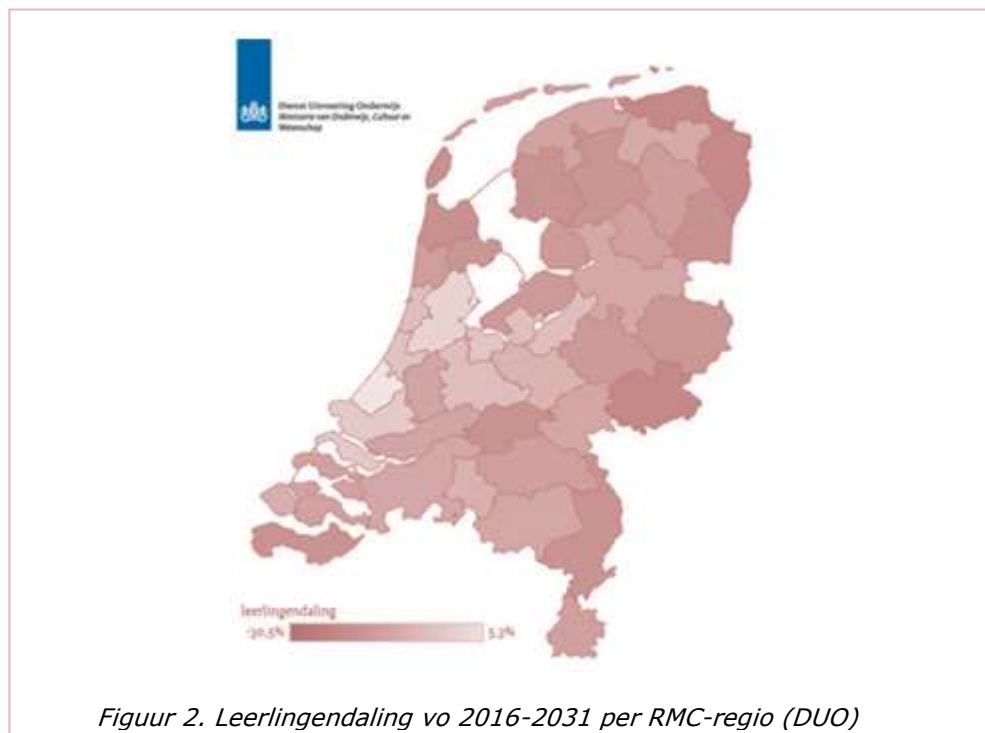
In Nederland worden ieder jaar minder kinderen geboren. In veel gebieden leiden de afnemende geboortecijfers tot bevolkingsdaling. In dunbevolkte regio's is de daling nog sterker dan elders doordat veel mensen verhuizen naar een grote stad. De bevolkingsdaling leidt ook tot een daling van het aantal leerlingen dat instroomt in het onderwijs. In 2028 zal het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs zo'n twaalf procent lager zijn dan vijftien jaar daarvoor (zie figuur 1). Het gaat om circa 100.000 leerlingen.



*Figuur 1. Ontwikkeling leerlingenaantallen voortgezet onderwijs 2010-2030*

Leerlingendaling  
loopt op tot  
meer dan dertig  
procent

De daling treedt op in verreweg het grootste deel van het land en loopt in sommige gebieden snel op tot dertig procent of zelfs meer. Dat gebeurt in gebieden waar niet alleen ontgroening, maar ook de trek naar de stad een rol speelt. Op basis van gegevens van DUO is een beeld geschetst langs de lijnen van de RMC-regio's (figuur 2). Dit maakt duidelijk dat er grote verschillen zijn tussen regio's. Wat niet zichtbaar wordt, is dat ook binnen regio's grote verschillen zijn. In de stad kan bijvoorbeeld sprake zijn van groei, terwijl twintig kilometer verderop de leerlingendaling hard toeslaat. Een derde van alle middelbare scholen krimpt in vijf jaar meer dan 10 procent. Dat zijn 216 scholen. In vijftien jaar loopt dat op tot meer dan de helft van de scholen.



Beroepsonderwijs  
in de knel door  
leerlingendaling

Tussen de onderwijssoorten zijn grote verschillen. Het havo en vwo krijgen te maken met gemiddeld zeven procent krimp, maar het vmbo krimpt met ruim twintig procent. Dit gebeurt met name in de kaderberoepsgerichte en de basisberoepsgerichte leerweg. Hier speelt niet alleen krimp een rol, maar ook de tendens dat steeds meer leerlingen voor algemeen vormend onderwijs (theoretisch vmbo, havo en vwo) kiezen. Daardoor krijgt ook het praktijkonderwijs te maken met een daling van gemiddeld bijna tien procent. Leerlingendaling is daarnaast in het vmbo moeilijker op te vangen, omdat het onderwijsaanbod zeer divers is, met tien profielen en veel keuzedelen. Met minder leerlingen is het moeilijk een rijk en hoogwaardig aanbod in stand te houden.

Kwaliteit van het  
onderwijs kan  
onder druk  
komen te staan

Op veel scholen wordt dit al pijnlijk zichtbaar, maar de grootste leerlingendaling moet nog komen. Scholen die minder leerlingen krijgen, ontvangen minder financiering van het ministerie van onderwijs. Dat er minder leerlingen zijn, betekent echter niet automatisch dat de kosten voor de school evenredig dalen. Door het dalen van het aantal leerlingen ontstaan hogere lasten voor personeel, huisvesting en organisatie per leerling. Zo komen scholen in financieel zwaar weer. Het risico bestaat dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt te staan, bijvoorbeeld doordat een klein lerarenteam minder capaciteit heeft voor onderwijsontwikkeling. Het aanbod wordt minder in termen van onderwijssoorten en keuze voor vakken en profielen en de beschikbaarheid van bepaalde denominaties kan verdwijnen.

Onderwijsaanbod  
verschraakt door  
financiële  
effecten

Daar waar een school op grotere afstand van een volgende school staat, is het risico van wegvallen van onderwijsaanbod groter. Als een schoolsoort op één plek niet langer aangeboden kan worden, moeten leerlingen verder reizen. Uiteindelijk kan het voor besturen zelfs tot een faillissement komen. Zonder ingrijpen leiden deze ontwikkelingen tot verschraling van het onderwijsaanbod. Dit effect kan versterkt worden door een stapeling van financiële effecten van ander beleid. Momenteel zijn de verevening van passend onderwijs en de vereenvoudiging van de bekostiging daar prangende voorbeelden van. Dergelijke effecten kunnen het verschil maken als het gaat om het voortbestaan van onderwijsaanbod.

Tijdig handelen  
cruciaal

Er is ook een andere kant: de leerlingendaling is een probleem dat al langer werd voorzien en in sommige regio's al enige jaren optreedt. Besturen kunnen binnen de huidige regelgeving en de huidige financiële kaders veel doen om de gevolgen van leerlingendaling op te vangen. Daar zijn her en der in het land goede voorbeelden van. Op basis van deze voorbeelden constateert de commissie dat leerlingendaling op diverse plekken goed opgevangen is door besturen die meer dan vijf jaar vooruitkeken en doortastend anticipeerden op leerlingendaling. Het is belangrijk dat besturen bereid zijn om concessies te doen als dat nodig is voor een goed onderwijsaanbod voor leerlingen. Het gaat bijvoorbeeld om het overdragen van licenties of vestigingen, om hoe omgegaan wordt met denominaties en de zelfstandigheid van de eigen bestuurlijke positie.

Belemmeringen  
voor oplossingen

De grootste leerlingendaling moet nog komen, en de huidige situatie kent ook belemmeringen voor oplossingen voor de gevolgen van leerlingendaling. De taakopvatting van bestuurders en toezichthouders is daarin een belangrijke factor: als zij enkel redeneren vanuit het belang van de eigen scholen en niet het belang van het onderwijsaanbod voor leerlingen in de regio voldoende serieus te nemen, werkt dat oplossingen tegen. Besturen kunnen financieel klem komen te zitten door een vergrijzend personeelsbestand. De stapeling van effecten van wijzigingen in de bekostiging van scholen kan hieraan bijdragen. Verschillende rechtspersonen van besturen, een vereniging en een stichting, kunnen fusie in de weg zitten. De complexiteit van de vraagstukken die voortkomen uit leerlingendaling vraagt veel bestuurlijke energie. Niet overal is daarvoor voldoende bestuurlijke capaciteit beschikbaar. Soms knelt ook de regelgeving.

Risico op verschil  
in kansen voor  
kinderen

Als er niets verandert, bestaat het risico dat het voortgezet onderwijs verdwijnt uit dunbevolkte gebieden of dat niet alle onderwijssoorten meer aanwezig zijn. Leerlingen en hun ouders worden daarvan de dupe. Er zullen grote verschillen ontstaan tussen de kansen voor kinderen in dunbevolkte gebieden en de kansen van kinderen in dichtbevolkte gebieden. De ervaringen in krimpgebieden waar een oplossing lang op zich liet wachten, laten zien dat dit leidt tot onnodig hoge kosten om het onderwijs in stand te houden.

Snel aanvullende  
maatregelen  
nodig

De commissie richt zich in haar advies op gebieden waar de leerlingendaling zodanig is, dat het onderwijs(aanbod) ernstig onder druk komt te staan. Het is in deze gebieden van groot belang dat er snel gehandeld wordt, om te voorkomen dat in sommige gebieden kinderen van twaalf tot achttien jaar niet langer binnen een redelijke afstand van huis naar de door hen gewenste schoolsoort kunnen gaan. Daarom adviseert de commissie aan de minister en aan besturen om met spoed maatregelen te nemen.

### III      UITGANGSPUNTEN BIJ HET ADVIES

---

- |                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Leerlingendaling<br>is een urgent<br>probleem                              | 1. De commissie constateert dat krimp een urgent probleem is dat kan leiden tot onacceptabele verschraling van onderwijs, grote afstanden en te lange reistijden voor leerlingen en hoge kosten. Dit is zeer onwenselijk. Tijdig optreden is noodzakelijk om te voorkomen dat leerlingen in sommige regio's niet kunnen kiezen voor het onderwijs dat bij hen past of zelfs de laatste middelbare school uit de regio verdwijnt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Leerlingendaling<br>benutten                                               | 2. De commissie constateert dat krimp ook benut kan worden voor onderwijskundige vernieuwing waar leerlingen baat bij hebben. In diverse regio's hebben schoolbesturen al laten zien dat er mooie oplossingen mogelijk zijn door bijvoorbeeld goed samen te werken en kennis, kunde en capaciteit te benutten van andere vo-scholen, andere onderwijsinstellingen en organisaties in het sociaal domein.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Gezamenlijk<br>verantwoordelijk<br>voor de<br>educatieve<br>infrastructuur | 3. Op basis van artikel 23 van de Grondwet zijn ook in krimpregio's schoolbesturen primair aan zet. Hun bevoegdheid dient gerespecteerd te worden. Op basis van die bevoegdheid mag ook van schoolbesturen verwacht worden dat zij zich maatschappelijk verantwoordelijk voelen voor de educatieve infrastructuur in de regio, met het oog op het belang van de doorgaande leerlijn voor leerlingen van basisonderwijs tot aan hoger onderwijs. Dit laat onverlet dat daarnaast de overheid verantwoordelijk is om oplossingen tijdig en afdoende mogelijk te maken. De overheid draagt aanhoudend zorg voor het onderwijs als geheel en is daarom verantwoordelijk voor de doelmatigheid van het onderwijsstelsel. Het gaat om de balans tussen het recht van alle leerlingen op goed onderwijs dat past bij hun mogelijkheden en een doelmatige besteding van publieke middelen. |
| Betrouwbare<br>prognoses                                                   | 4. De commissie signaleert dat er veel behoefte is aan actuele meerjarige cijfers op het niveau van vestiging, school en regio. Er is al veel beschikbaar, zoals de rekenhulp van DUO, het scenariomodel van VOION of de gegevens uit de Basisregistratie Personen. Een goede oplossing voor de krimpproblematiek vereist dat schoolbesturen kunnen beschikken over goede prognoses.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Leerlingendaling<br>heeft effect op<br>de leefbaarheid<br>in de regio      | 5. De demografische ontwikkelingen van ontgroening en verstedelijking hebben eveneens invloed op de leefbaarheid van regio's en op de arbeidsmarkt. Daarom ligt het voor de hand om leerlingendaling in het onderwijs niet geïsoleerd te benaderen, maar breder. Deze vraagstukken dienen in gezamenlijkheid met actoren als de andere onderwijssectoren, de rijksoverheid, provincies, gemeenten en het bedrijfsleven opgelost te worden.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

Vroegtijdig  
optreden en  
samenwerking

6. De commissie constateert dat op een aantal plekken in het land op een goede manier wordt omgegaan met leerlingendaling. Dit is te danken aan vroegtijdig optreden en goede samenwerking van deze schoolbesturen om tot oplossingen te komen. Recente aanpassingen van beleid en regelgeving, die ruimte geven voor oplossingen, ondersteunen dit. Dan gaat het bijvoorbeeld om het afschaffen van de fusietoets. Met de komst van een nieuwe bekostigingssystematiek verdwijnt de financiële prikkel voor besturen om licenties voor schoolsoorten niet over te dragen.

Financiële  
belemmeringen  
en soms knelt  
de regelgeving

7. Desondanks volstaan het huidige beleid en de (uitvoering van) huidige wet- en regelgeving niet om voor alle krimpregio's tot een oplossing te komen. Zo kan een stapeling van de effecten van de vereenvoudiging van de bekostiging, de verevening in passend onderwijs en leerlingendaling voor serieuze financiële problemen zorgen. Daarom is het van belang dat bij de oplossing van de krimpproblematiek de rijksoverheid rekening houdt met de totaaleffecten van alle maatregelen. Naast financiële belemmeringen zijn er ook belemmeringen om tot goede oplossingen te komen doordat huidige regelgeving knelt. Daarbij constateert de commissie dat er grote verschillen zijn tussen en binnen krimpregio's bij de vraag wat een oplossing in de weg staat, zowel op het punt van financiële problemen als voor knellende regelgeving.

Maatwerk

8. Gegeven deze verschillen gaat de commissie zoveel mogelijk uit van maatwerk voor krimpregio's binnen de bestaande wet- en regelgeving en niet van aanpassing hiervan. Hiervoor zijn drie redenen:
  - Omdat er grote verschillen zijn tussen en binnen regio's wordt op deze manier zoveel mogelijk recht gedaan aan de proportionaliteit en subsidiariteit van maatregelen.
  - Dit voorkomt veel tijdsverlies als gevolg van aanpassing van wet- en regelgeving. Dat is gezien de urgentie van het probleem van belang.
  - Het voorkomt dat nieuw beleid voor krimpregio's leidt tot toename van de regeldruk voor andere scholen of tot onnodige complexiteit in wet- en regelgeving.

Van de overheid is dan wel bereidheid nodig om flexibel om te gaan met kaders en regels, zoals dat ook voor andere onderwerpen (zoals de aansluiting tussen onderwijs en jeugdzorg) geldt. Dit kan als dit maatwerk toegepast wordt op krimpregio's.

## IV OPLOSSINGEN

---

### Hoofdpunten advies

Om kwalitatief goed en volwaardig voortgezet onderwijs dichtbij huis te behouden voor alle leerlingen in Nederland is versterking van beleid nodig op vier cruciale punten:

1. Actievere informatieverstrekking en ondersteuning van schoolbesturen in krimpregio's.
2. Voldoende financiële middelen en flexibiliteit om oplossingen van problemen als gevolg van leerlingendaling te faciliteren.
3. Gezamenlijk en tijdig optreden van bestuurders, toezichthouders en medezeggenschapsraden vanwege de urgentie van de problematiek van leerlingendaling.
4. Een algemene toets op krimpbestendigheid van nieuwe wet- en regelgeving, om te voorkomen dat die onbedoelde effecten voor krimpregio's hebben.

Deze punten worden hieronder in vier paragrafen uitgewerkt.

### 1. Actievere informatie en ondersteuning

Het vinden van goede oplossingen voor problemen begint met voldoende informatie over de situatie, zowel wat betreft prognoses als mogelijke oplossingen. Er zijn al veel voorbeelden te vinden van oplossingen die goed werken. Om op meer plekken snel tot goede oplossingen te kunnen komen is het belangrijk dat kennis over deze oplossingen wordt gedeeld, net als de kennis over wat de (on)mogelijkheden zijn binnen het wettelijk kader. Hieraan wordt al het nodige gedaan. Toch constateert de commissie dat de informatieverstrekking aan en de ondersteuning van schoolbesturen bij het vinden van oplossingen beter kan. De commissie adviseert om de volgende maatregelen te nemen.

### Delen van informatie en oplossingen

### Schoolbesturen kijken minstens tien jaar vooruit

### Voldoende budget bij ministerie

- a. Om goed in te kunnen spelen op de ontwikkelingen is het nodig dat schoolbesturen de ontwikkelingen van leerlingaantallen en de financiële situatie in beeld brengen voor minimaal tien jaar. Het ministerie dient (via de inspectie en DUO) ten minste jaarlijks een inschatting te geven van de problematiek voor de lange termijn, zowel voor de eigen scholen als voor de regio als geheel. Ook toezichthouders en medezeggenschapsraden worden hierbij betrokken.
- b. Het ministerie moet voldoende budget ter beschikking hebben om haar verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor het stelsel. Dit kan gebruikt worden voor informatievoorziening en het faciliteren van (meer) procesbegeleiders die op verzoek van schoolbesturen toegewezen kunnen worden.

Lokale en provinciale overheid betrokken

- c. De effecten van bevolkingsdaling op de leefbaarheid en de sociaaleconomische situatie in de regio moeten goed in kaart gebracht worden. Hier ligt een taak voor de provinciale overheid (vanwege de verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer) en de lokale overheid in samenwerking met schoolbesturen, om leerlingenstromen in beeld te brengen en oplossingen voor leerlingendaling te zoeken in relatie met maatschappelijke en sociaaleconomische problematiek.

Maatwerk zorgt voor passende en efficiënte oplossingen

- d. Het ministerie en de inspectie kunnen duidelijker maken wat kan en mag binnen de regelgeving. Sommige schoolbesturen hebben in de afgelopen jaren het onderwijsaanbod en de onderwijskwaliteit weten te behouden ondanks grote leerlingendaling door verregaande samenwerking en onderwijsinnovatie. Goede voorbeelden van samenwerking of een slimme inrichting van het onderwijs zouden bijvoorbeeld met collegiale visitaties en (digitale) voorlichting verspreid kunnen worden, met aandacht voor de financiële en technische onderbouwing van oplossingen. Het verdient aanbeveling de VO-raad daarin een belangrijke rol te geven.

## 2. Voldoende financiële middelen en flexibiliteit

Soms zijn er financiële belemmeringen of belemmeringen in regelgeving voor oplossingen voor de gevolgen van de leerlingendaling. Maatwerk maakt het mogelijk om in te spelen op de specifieke situatie in een regio. Het zorgt er daarnaast voor dat extra financiële middelen doelmatig worden ingezet. In het verleden hebben besturen die al met een daling te maken kregen, oplossingen gevonden zonder extra bekostiging en binnen bestaande regels. Dat kan in veel situaties nog steeds. Desalniettemin blijven er situaties waar extra financiering en flexibiliteit noodzakelijk zijn.

Maatwerkregeling

Daarom adviseert de commissie aan de minister om een Maatwerkregeling Leerlingendaling VO te ontwerpen. De commissie realiseert zich dat door maatwerk verschillen ontstaan en dat het kan leiden tot extra administratieve lasten. De commissie vindt dit echter ruimschoots opwegen tegen het risico dat bij algemene maatregelen extra geld terecht komt op plekken waar dit niet nodig is. Schoolbesturen in een krimpregio moeten een beroep kunnen doen op de maatwerkregeling op basis van een regionaal plan dat zorgt voor voldoende onderwijsaanbod en levensvatbare scholen op lange termijn. De minister toetst dit plan en kan op basis daarvan een maatwerkregeling voor de scholen in deze regio toekennen. Het kan hierbij globaal gaan om twee elementen:

Regionaal plan

Maatwerk in regels

- Scholen krijgen toestemming om van knellende regels af te wijken, als dat nodig is voor een goede samenwerking of innovatieve oplossingen.
- Scholen krijgen (tijdelijk of structureel) extra budget om aanpassingen mogelijk te maken en voldoende en goed onderwijs bereikbaar te houden.

Maatwerk in financiering

Een voorstel voor de maatwerkregeling wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk V.

### 3. Gezamenlijk optreden besturen, toezicht en medezeggenschap

Tijdig actie  
nodig

Een deel van de bestuurders, toezichthouders en leden van de medezeggenschap ondernemen tijdig actie om problemen die ontstaan door leerlingendaling aan te pakken. Soms vinden zij oplossingen, maar worden zij geconfronteerd met een risico op onrechtmatigheid, omdat bilaterale afspraken niet altijd wettelijk verankerd zijn. Ook ondernemen niet alle spelers tijdig actie of leidt dit niet tot gewenste oplossingen. Daarbij doen zich vier problemen voor, die hieronder worden beschreven en waarvoor de commissie oplossingen adviseert.

Ruimte in  
toezichtkader  
inspectie en  
accountants-  
protocol

- a. Het is essentieel dat de het toezichtkader van de inspectie en de protocollen voor de accountantscontrole in lijn worden gebracht met de oplossingen die voor het omgaan met leerlingendaling worden gekozen. Als specifieke afspraken in de krimpregeling worden opgenomen, bijvoorbeeld de manier waarop regels worden toegepast, dan dienen protocollen hier rekening mee te houden zodat er geen onnodige vragen ontstaan over de rechtmatigheid. In de jaarrekening moet een risicoparagraaf worden opgenomen, met daarin aandacht voor de ontwikkeling van de leerlingaantallen in de regio en per school.

Boven-  
bestuurlijk  
verantwoordelijk  
voor educatieve  
infrastructuur

- b. Sommige bestuurders, toezichthouders en/of medezeggenschapsraden richten zich exclusief op het belang van de eigen school, zonder verantwoordelijkheid te nemen voor de educatieve infrastructuur in de regio. Hoewel dit de jure hun opdracht is, vindt de commissie dat de facto sprake is van boven-bestuurlijke verantwoordelijkheid. Schoolbesturen zijn medespelers in de regio, die hun verantwoordelijkheid tekort doen als ze die beperken tot alleen de eigen instelling. Zij hebben ook een publieke verantwoordelijkheid. De commissie ondersteunt de uitspraak van de leden van de VO-raad om de maatschappelijke verantwoordelijkheid van schoolbesturen op te nemen in de Code Goed Bestuur. De commissie roept de VO-raad op om dit snel en in expliciete bewoordingen te doen. Sommige bestuurders en toezichthouders willen wel, maar slagen er onvoldoende in de medewerking te krijgen van andere spelers zoals medezeggenschapsraden, leden van de vereniging of gemeenten. Het is essentieel dat ook deze spelers zoveel mogelijk hun verantwoordelijkheid nemen. De kans hierop is groter als betrokkenen de oplossing voor de krimpproblematiek breder zien in het kader van het sociaal domein en de leefbaarheid in de regio omdat overheden dan meer prikkels hebben om actief mee te werken.

Verplichte  
krimptoets

- c. Sommige bestuurders, toezichthouders en leden van de medezeggenschap onderschatten de omvang of urgentie van de problematiek. De commissie beveelt aan dat de minister, op aangeven van de inspectie, aan een schoolbestuur een krimptoets kan opleggen als een bestuur te weinig actie onderneemt en de inspectie constateert dat de continuïteit van het onderwijs in de regio in het geding komt door leerlingendaling.

Besturen moeten aantonen dat het onderwijsaanbod niet in gevaar komt

- d. Schoolbesturen moeten dan aantonen dat het onderwijs in de komende tien jaar niet in de knel komt wat betreft de kwaliteit (zoals de ontwikkelkracht van het docententeam), reisafstanden voor leerlingen of het totale onderwijsaanbod in de regio. Als blijkt dat er wel een probleem is, is het schoolbestuur verplicht te komen met een plan van aanpak. Indien een schoolbestuur dit niet of onvoldoende doet, wijst de minister een regiomanager aan om tot een passende oplossing te komen. Deze tijdelijke regiomanager brengt advies uit aan de minister. De toets kan ook opgelegd worden aan besturen die een vestiging om reden van krimp willen sluiten en/of het aanbod van een opleiding beëindigen. Doel hiervan is om te verzekeren dat dit niet leidt tot onacceptabele verschraving van het onderwijsaanbod in de regio of tot ondoelmatige besteding van middelen. Bij een krimptoets hoort de verplichting voor schoolbesturen om in het jaarverslag een uitgebreide risicoparagraaf op te nemen over het perspectief voor de komende tien jaar (voor de school zelf, het aanbod van opleidingen in de regio, de bereikbaarheid en de macrodoelmatigheid), zodat ook het gesprek met toezichthouders en medezeggenschap gevoerd kan worden.

Mogelijkheid tot dwingende aanwijzing voor besturen

- e. Het kan gebeuren dat bestuurders of toezichthouders er niet in slagen de juiste maatregelen te nemen, terwijl dat maatschappelijk gezien noodzakelijk is. De commissie stelt dat het toezicht zo toegepast moet worden dat de vrijheid van schoolbesturen om de eigen school in te richten geen spanning oplevert met de verantwoordelijkheid van de overheid voor betaalbaar en goed onderwijs. Het is in eerste instantie aan schoolbesturen om met een oplossing te komen. Het ministerie heeft de taak om schoolbesturen zo nodig hierop aan te spreken en desnoods een dwingende aanwijzing te geven. Dit kan op basis van artikel 103g WVO, waar het niet alleen gaat om ernstige nalatigheid ten aanzien van de school zelf, maar ook ten aanzien van risico's voor de kwaliteit van het stelsel. De aanwijzing kan gegeven worden nadat procesbegeleiding, een krimptoets en de inzet van een regiomanager zijn benut en als desondanks het bestuur onvoldoende haar verantwoordelijkheid neemt voor de continuïteit van het onderwijs in de regio.

#### 4. Toets krimpbestendigheid wet- en regelgeving voortgezet onderwijs

Nieuwe regels toetsen op bijeffecten leerlingendaling

De geadviseerde maatregelen in voorgaande paragrafen zijn bedoeld om oplossingen mogelijk te maken voor de problematiek die wordt veroorzaakt door leerlingendaling. Dit moet niet doorkruist worden door andere wet- en regelgeving, die niet is toegesneden op krimpregio's. Daarom beveelt de commissie aan om in het vervolg alle wet- en regelgeving op het terrein van onderwijs in de toekomst te toetsen op ongewenste bijeffecten voor de krimpregio's. Dit krijgt vorm door toe te lichten welke effecten worden voorzien en welke afwegingen zijn gemaakt. De krimpbestendigheidstoets is in het bijzonder van belang als het gaat om ingrijpende maatregelen zoals de bekostiging van scholen, het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen en de mogelijkheden tot samenwerking en fusie.

## V UITWERKING VAN EEN MAATWERKREGELING

---

Maatwerk-  
regeling

De commissie adviseert de minister een maatwerkregeling in te stellen, die schoolbesturen helpt bij een gezamenlijke aanpak om op doelmatige wijze goed onderwijs te kunnen blijven aanbieden aan leerlingen in krimpgebieden. Daartoe is het noodzakelijk dat de minister aangeeft welke parameters hij hanteert om te bepalen of een regio aangemerkt kan worden als krimpregio. Hierbij denkt de commissie aan:

- het percentage leerlingendaling: in de regio is sprake van een percentage leerlingendaling van minimaal 10 procent in vijf jaar en
- reistijd en reisafstand: voor leerlingen in de onderbouw zou zonder ingrijpen als gevolg van de krimp de reisafstand naar een passende school meer dan 12 kilometer (per fiets) worden of de reistijd meer dan 45 minuten (per openbaar vervoer).

Schoolbesturen kunnen een aanvraag voor maatwerk doen bij het ministerie als ze hieraan voldoen. De periode waarin een aanvraag ingediend kan worden loopt tot en met 2023. De minister beslist over toekenning van de aanvraag.

### 1. Voorwaarden voor het indienen van een aanvraag

Besturen doen  
een aanvraag,  
provincie  
initieert overleg

- a. De aanvraag dient te geschieden door de schoolbesturen met scholen voor voortgezet (speciaal) onderwijs in de krimpregio. In uitzonderlijke gevallen kan het voorkomen dat dit maar één bestuur betreft. De commissie ziet een rol voor de provincie bij het initiëren van het overleg om te garanderen dat in alle regio's waar dat nodig is maatregelen genomen worden. De provincie heeft bovenregionaal zicht op leefbaarheid en bereikbaarheid in de regio. De provincie kan leerlingenstromen in kaart brengen en heeft de verantwoordelijkheid voor het openbaar vervoer, als belangrijke factor voor bereikbaarheid van onderwijs. De provincie organiseert het overleg, maar heeft geen inhoudelijke zeggenschap. In overleg met de scholen doet de provincie een voorstel aan de minister over de regio's waarvoor een plan gemaakt wordt. Dit voorstel moet passen binnen de door de minister vast te stellen indicatoren voor een krimpregio. Indien niet alle schoolbesturen in de regio deelnemen, wordt toegelicht waarom dat zo is.

Regionaal plan  
maakt  
aannemelijk dat  
maatwerk nodig  
is

- b. Als de aanvrager in aanmerking wil komen voor flexibele toepassing van regels en/of financiële ondersteuning, moet aannemelijk gemaakt worden dat er (financiële) problemen optreden die een bedreiging vormen voor de kwaliteit, de breedte van het aanbod in de regio of de reistijd voor leerlingen, waarbij de leerlingendaling de bepalende factor is. De aanvraag moet aangeven hoe de kosten voor de komende jaren geoptimaliseerd worden, zodat geen onnodig beroep gedaan wordt op extra financiële middelen.

## 2. Inhoud van een regionaal plan voor toekomstbestendig onderwijs

Criteria  
toetsing  
regionaal plan

In de maatwerkregeling wordt een aantal criteria vastgesteld op basis waarvan een aanvraag getoetst wordt. De commissie denkt hierbij aan de volgende elementen.

Regionale  
regisseur

- a. Er is een regionale regisseur met voldoende bevoegdheden, bij voorkeur aangewezen door de gezamenlijke besturen, zodat alle noodzakelijke ingrepen in het onderwijs in de regio op elkaar afgestemd kunnen worden.

Optimale  
oplossing

- b. De aanvraag beschrijft een regionaal plan met een optimale oplossing in termen van diversiteit van denominaties, onderwijsaanbod, onderwijskwaliteit, reistijd voor leerlingen en doelmatigheid, rekening houdend met de bestaande situatie.

Samenwerking  
po en mbo,  
verbinding  
sociaal domein

- c. De aanvraag wordt opgesteld in overleg met relevante partijen in het onderwijs, in ieder geval met het primair onderwijs en mbo. De aanvraag maakt duidelijk hoe relevante partijen zijn betrokken bij de gekozen oplossing. De aanvraag beschrijft ook of er meerwaarde ligt in de verbinding met het sociaal domein, zoals door meervoudig gebruik van gebouwen of samenwerking met kinderopvang, jeugdzorg, sport en cultuur. Vanuit het oogpunt van leefbaarheid kan het aantrekkelijk zijn faciliteiten te delen. Ook om deze reden is de betrokkenheid van gemeenten bij het plan van belang. Deze partijen zijn geen medeaanvrager van het plan, maar schoolbesturen beschrijven hoe hun oplossing afgestemd is of – bij voorkeur – past in de samenwerking met andere partijen.

Breed aanbod  
en goed  
onderwijs

- d. De aanvraag moet duidelijk maken dat de oplossing leidt tot een breed onderwijsaanbod dat past bij wat leerlingen nodig hebben en een goede onderwijskwaliteit (inclusief praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs), ook voor de langere termijn.

Levensvatbare  
scholen

- e. De aanvraag moet duidelijk maken dat ook op lange termijn sprake is van levensvatbare scholen.

Aandacht voor  
denominatie

- f. De aanvraag moet duidelijk maken hoe omgegaan wordt met de verschillende denominaties in de regio. Uitgangspunt is dat het door de ouders gewenste aanbod zoveel mogelijk beschikbaar blijft.

Acceptabele  
reistijden

- g. De aanvraag moet duidelijk maken dat de oplossing leidt tot acceptabele reistijden voor leerlingen, gegeven de leeftijd en belastbaarheid van leerlingen binnen de regionale omstandigheden. Hierbij kan behulpzaam zijn om transportmogelijkheden van docenten en leerlingen creatiever te benutten. Dit betekent ook dat de provincie een rol heeft door de (toekomstige) mogelijkheden voor beter openbaar vervoer te schetsen.

- |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Huisvesting       | h. De aanvraag moet aangeven hoe de huisvesting is geregeld en welke rol de gemeente speelt. Van belang is dat de gemeente het beschikbare huisvestingsbudget zo nodig hiervoor volledig aanwendt. Overigens zij opgemerkt dat het onderwijs, zeker in krimpgebieden, ermee geholpen zou zijn als het onderwijshuisvestingsbudget geormerkt zou worden. |
| Personeels-beleid | i. Uit een meerjarige kwantitatieve en kwalitatieve personeelsplanning blijkt dat sprake is van toekomstbestendig strategisch personeelsbeleid.                                                                                                                                                                                                         |
| Goed bestuur      | j. Er moet sprake zijn van goed bestuur in termen van de kwaliteit van bestuurders en toezichthouders.                                                                                                                                                                                                                                                  |

### 3. Toekenning maatwerk op basis van een aanvraag

|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Inhoud maatwerk-regeling | Als de aanvraag wordt toegewezen, kan de aanvrager in aanmerking komen voor een of meer van onderstaande regelingen. Afspraken over deze regeling worden vastgelegd, zodat deze gelden als kader voor toezicht en accountantscontrole. Hieronder volgt een opsomming van de aspecten die een maatwerkregeling kan bevatten. |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

#### *Ruimte in regels*

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Afwijken van de regels indien nodig | Sommige regels, die over het algemeen nuttig of noodzakelijk zijn, werken wenselijke oplossingen in het kader van leerlingendaling juist tegen. De commissie adviseert de minister om de mogelijkheid te bieden om onder voorwaarden, op basis van een goedgekeurde aanvraag, af te wijken van bepaalde regels conform het principe 'pas toe of leg uit'. De commissie denkt hierbij aan de volgende aspecten. |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

- |                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Regels over samenwerking                    | <p>a. Regels die samenwerking op schoolniveau bemoeilijken. Het kan daarbij gaan om:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Versoepeling van de normen voor samenwerking tussen besturen door het starten van een zogenaamde samenwerkingsschool. Wanneer vanuit de meerjarige prognose aannemelijk gemaakt wordt dat dit nodig is, kan worden afgeweken van de getalscriteria voor samenwerkingsscholen. Dit om te voorkomen dat scholen in financiële problemen komen voordat zij onder de wettelijke criteria komen.</li> <li>- Tijdelijk gebruikmaken van samenwerkingslocaties in afwachting van de vereenvoudiging van de bekostiging.</li> <li>- Afzien van de '50%-norm' als harde eis of van een verplichting tot een strikte scheiding van processen (zoals toedeling van leerlingen aan BRIN-nummers).</li> </ul> |
| Regels over de inrichting van het onderwijs | <p>b. Regels voor de inrichting van het onderwijs, zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De mogelijkheid om af te wijken van de licentie-eisen in de bovenbouw, zodat leerlingen les kunnen krijgen op diverse locaties.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

- Mogelijkheden voor lange-afstandsonderwijs voor bijvoorbeeld vakken die maar door een klein aantal leerlingen worden gevolgd. Van belang is hierbij dat leraren voldoende in staat zijn om dit op een goede manier vorm te geven en dat ICT-voorzieningen op orde zijn.
- Financiering van vervoer uit de lumpsumbekostiging.
- De mogelijkheid om voor een bepaald vak bevoegde leraren bekwaam te verklaren voor andere vakken. De commissie adviseert de minister hierbij de lessen te betrekken die zijn opgedaan bij regelluwe scholen.

Lerarenbeurs  
voor tweede of  
derde  
bevoegdheid

- c. Aanvragers kunnen een beroep doen op een nieuw gebruik van de lerarenbeurs, waarbij leraren een tweede of derde bachelor- of mastertitel kunnen behalen voor andere vakken. Dit maakt het makkelijker om in krimpregio's voltijdbanen te creëren. Het helpt om vacatures te vervullen, kan de kwaliteit van het onderwijs verstevigen en verlaagt personeelslasten voor scholen.

Nieuwe  
initiatieven  
inpassen binnen  
bestaande  
besturen

- d. De commissie merkt op dat de start van nieuwe scholen in krimpregio's tot een ongewenste verergering van de problematiek kan leiden, met name als een nieuwe school geen breed aanbod heeft. Dit geldt in het bijzonder voor de beroepsgerichte leerwegen, omdat nieuwe toetreders vaker scholen starten die deze relatief dure onderwijssoort niet aanbieden. Als een regio een goedgekeurde krimpregeling heeft en de toetreding van een nieuwe school leidt tot doorkruising van de afgesproken plannen, dan wordt gepoogd nieuwe initiatieven in te passen in de bestaande plannen. Dit kan bijvoorbeeld door bestaande besturen nieuwe wensen van ouders in te laten passen in de bestaande scholen. Als dit niet mogelijk is, zou de mogelijkheid van een tijdelijk regionaal moratorium op de start van nieuwe scholen overwogen moeten worden, als nieuwe toetreding de oplossing van de krimpproblematiek doorkruist.

#### *Financiële ruimte*

Aanvullende  
financiering  
indien nodig

Wanneer de aanvrager aannemelijk maakt dat het niet mogelijk is om kwaliteit van onderwijs en een breed onderwijsaanbod in de regio binnen een acceptabele reistijd voor de leerling in stand te houden, kan de minister besluiten tot aanvullende financiering.

Tijdelijke  
tegemoetkoming  
voor transitie

- e. Aanvragers kunnen in aanmerking komen voor een tijdelijke tegemoetkoming in de extra kosten die in de transitieperiode worden gemaakt. Dat kunnen bijvoorbeeld extra personeelslasten zijn in verband met een sociaal plan, bij- en nascholing of benodigde investeringen voor een nieuw onderwijsconcept. De transitieperiode is maximaal vijf jaar.

- Structurele bijdrage
- f. Aanvragers kunnen in aanmerking komen voor een beschikbaarheidsbijdrage indien ook na een periode van 5 jaar de kosten voor het benodigde onderwijsaanbod structureel hoger liggen dan de reguliere bekostiging. De duur van de voorziening geldt voor de periode dat deze nodig is en kan vijfjaarlijks herzien worden.
- Aanvraag vóór 1 augustus 2021
- g. Om te stimuleren dat schoolbesturen tijdig actie ondernemen kunnen extra financiële middelen alleen maximaal toegekend worden als de aanvraag plaatsvindt voor 1 augustus 2021. Als de aanvraag in latere jaren plaatsvindt neemt de tijdelijke tegemoetkoming en de structurele krimpvoorziening met 33 procent per jaar van latere aanvraag af.

#### 4. Financiële consequenties van de voorgestelde maatwerkregeling

Leerlingen in krimpregio's hebben hetzelfde recht op goed onderwijs als leerlingen die in dichtbevolkte gebieden wonen. In sommige gevallen is hiervoor, tijdelijk of structureel, extra geld nodig. Dit advies gaat uit van regionale plannen, opgesteld door schoolbesturen, aan de hand waarvan wordt bepaald of en hoeveel extra geld benodigd is.

Maximaal €100 miljoen per jaar nodig

Om een goede regeling te kunnen treffen, zal een bedrag van maximaal €100 miljoen per jaar nodig zijn, voor een periode van ten minste vijf jaar. Het precieze benodigde bedrag is afhankelijk van welke specifieke criteria voor krimpgebieden worden vastgesteld en van de inhoud van de regionale plannen. Daarom is de commissie bij de schatting van dit bedrag uitgegaan van een aantal aannames.

- Schatting transitiekosten
- De transitiekosten vormen het grootste deel van het benodigde bedrag. De commissie gaat uit van een benodigd bedrag van €4 miljoen per regionaal plan. In de praktijk zal dit bedrag verschillen per regio. Om in te kunnen schatten hoe vaak transitiekosten nodig zijn, is uitgegaan van scholen die te maken hebben met leerlingendaling van minimaal tien procent in vijf jaar, waarbij in maximaal de helft van de gevallen financiële ondersteuning nodig is. Het gaat dan om circa zestig gevallen. Daarmee worden de benodigde transitiekosten geschat op €240 miljoen. Verspreid over vijf jaar betekent dat €48 miljoen per jaar.
- Schatting beschikbaarheidsbijdrage
- Voor de schatting voor het benodigde bedrag voor de beschikbaarheidsbijdrage is uitgegaan van scholen die te maken hebben met een krimp van ten minste tien procent en die ten minste tien kilometer zijn verwijderd van de volgende school, ongeacht het aanbod.

Het gaat dan om circa twintig scholen. Uitgaande van een benodigd bedrag van €200.000 extra per jaar, zal hiervoor € 4 miljoen per jaar nodig zijn.

Rekening  
houden met  
financiële  
problemen

- Daarbij is het nodig rekening te houden met besturen in krimpgebieden die in extra financiële problemen komen door negatieve vereveningseffecten in het kader van passend onderwijs en de effecten van de nieuwe bekostiging, die een oplossing bemoeilijken. De kosten die hierdoor ontstaan zijn moeilijk in te schatten. Daarom geeft de commissie een geschat maximumbedrag aan in plaats van een precieze schatting.

Uitvoerings-  
kosten

- Daarnaast houdt de commissie rekening met uitvoeringskosten voor het ministerie, de inspectie en eventueel de VO-raad.

Hoogte  
benodigde  
budget  
afhankelijk  
van regionale  
plannen

De commissie merkt op dat de geschatte benodigde investering beperkt is vergeleken met de daling van het totale budget voor voortgezet onderwijs door leerlingendaling. De investering voorkomt bovendien extra kosten die gemaakt moeten worden voor de continuïteit van onderwijs en de afwikkeling van eventuele faillissementen als te laat wordt ingegrepen. De commissie adviseert om de uitgaven voor de maatwerkregeling te financieren uit het budget dat vrijvalt op niveau van de rijksbegroting door het teruglopen van het aantal vo-leerlingen.

Niet ingrijpen  
kost meer dan  
investeren

De commissie benadrukt dat een investering in de ontwikkeling van jongeren maatschappelijke kosten op de lange termijn voorkomt en jongeren een betere positie op de arbeidsmarkt geeft.



## Advies aanpak leerlingendaling voortgezet onderwijs

### 1. De ernst van de krimp



Tussen 2018 en 2028 daalt het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs met 10%. Oftwel 100.000 leerlingen.

Die krimp is erg ongelijkmatig verdeeld over onderwijssoorten en regio's. In sommige regio's loopt het leerlingbestand met wel 30% terug.

### 2. Gevolgen voor leerlingen en scholen



Leerlingendaling betekent minder geld. Maar de lasten voor materiaal of bijvoorbeeld huisvesting blijven vaak gelijk. Dus moeten besturen keuzes maken.

Voor leerlingen kan dat betekenen: (1) *minder profielen en vakken* om uit te kiezen, (2) *minder goede onderwijskwaliteit*, of (3) een *langere reistijd* naar een school die bij hen past.

### 3. Geadviseerde oplossingsrichtingen



Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan schoolbesturen *actiever informeren* over wat de prognoses zijn voor hun regio en hun scholen.



Schoolbestuurders, toezichhouders en medezeggenschapsraden nemen *breder verantwoordelijkheid* voor het onderwijsaanbod in de regio.



Schoolbesturen in krimpregio's maken gezamenlijk een *regionaal plan* maken om de krimp aan te pakken. Voor de uitvoering moeten zij een *regionaal regisseur* aanstellen. Als dat nodig is, krijgen besturen op basis van dit plan *extra geld of flexibele toepassing van regels*.



## MET DANK AAN

### *Deelnemers aan (regio)gesprekken*

dhr. H. van Asseldonk  
dhr. S. Bashara  
dhr. A.L.M. Benders  
dhr. D. van Bennekom  
dhr. J. van Berkum  
dhr. E. Bernard  
dhr. J. Bessembinders  
dhr. H. Blok  
dhr. C. van den Bos  
dhr. R. van Brakel  
dhr. J.A. Brandenburg  
mevr. C. van Breenen  
dhr. A.J. Cové  
mevr. C.J. de Roo  
dhr. E. Drenth  
dhr. A.A.A. Hagt  
dhr. C.W. Heek  
dhr. A.J. van Heest  
mevr. J. Hengefeld –  
van Koningsbruggen  
dhr. H.G. Hoek  
dhr. A. H. Hoekstra  
dhr. T. G. M. Kuipers  
mevr. M. Meelman - de Roo  
dhr. G. Mos  
mevr. G. Niemeijer  
mevr. K. van Oort  
dhr. J.B. van Rijn  
dhr. P.J. Ronner  
dhr. H. Schuit  
dhr. R. Schuur  
dhr. C. Stolwijk  
dhr. K.G. Terlage  
dhr. H. Verschoor  
dhr. R. T. B. Visser  
dhr. T. G. M. Wennink  
dhr. N. Wiendels  
dhr. J. Wierenga  
mevr. E. Wits

### *Leden van de werkgroep Krimp en Ontgroening van de VO-raad*

mevr. A.M. van Bommel  
dhr. R. Dorreboom  
dhr. H. van der Esch  
dhr. R. den Hartog  
dhr. M.M.A.M. Klaverkamp  
dhr. L.M.M. Kooistra  
dhr. F.H. Mobach  
dhr. P. Schram  
dhr. F. Vinke  
dhr. R.D. de Voogd



## PERSONALIA LEDEN VAN DE COMMISSIE

*Prof. dr. E. Dijkgraaf* werkt sinds 2009 als bijzonder hoogleraar empirische economie van de publieke sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast werkt Dijkgraaf sinds 2018 als zelfstandig adviseur. Van 2010 tot 2018 was hij Tweede Kamerlid voor de SGP en woordvoerder voor onder andere de thema's onderwijs, landbouw, sociale zaken, financiën en defensie.

*Mr. drs. C. Kervezee* was in de periode 2017-2018 lid van de Taskforce Voortgezet Onderwijs Zeeuws-Vlaanderen. Eerder was zij onder andere algemeen directeur van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de Gemeente Utrecht, Inspecteur-Generaal van het onderwijs, Inspecteur-Generaal Werk & Inkomen en voorzitter van de PO-Raad.

*F.W. Hoekstra MEL* is voorzitter van het College van Bestuur van Stichting Confessioneel Onderwijs Leiden en het algemeen bestuur van het Samenwerkingsverband Passend Voortgezet Onderwijs Leiden. Eerder was hij onder andere rector-bestuurder van het Bornego College in Friesland, lid van het algemeen bestuur van de VO-raad en raadslid in Steenwijkerland.



## OPDRACHT

### **Besluit van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van nr. 1395567, houdende de instelling van de Commissie Aanpak leerlingendaling voortgezet onderwijs (Instellingsbesluit Commissie Aanpak leerlingendaling voortgezet onderwijs).**

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media;

Besluit:

#### *Artikel 1. Begripsbepalingen*

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. minister: Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media;
- b. commissie: commissie, bedoeld in artikel 2;
- c. voortgezet onderwijs: als bedoeld in art. 2 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

#### *Artikel 2. Instelling en taak*

1. Er is een Commissie Aanpak leerlingendaling voortgezet onderwijs.
2. De commissie heeft tot taak:
  - a. In kaart te brengen wat de invloed is van teruglopende leerlingenaantallen in het voortgezet onderwijs als gevolg van demografische krimp op het niveau van het Nederlandse stelsel voor voortgezet onderwijs en op niveau van schoolbesturen en scholen;
  - b. In kaart te brengen in hoeverre schoolbesturen in staat zijn om gezamenlijk zorg te dragen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod in de regio waarin hun scholen zijn gevestigd en te adviseren over manieren waarop zij daar beter toe in staat kunnen worden gesteld;
  - c. Daarbij aandacht te besteden aan vraagstukken die ontstaan als gevolg van leerlingendaling, de mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor en de consequenties van mogelijke oplossingen. Daarbij betreft de commissie ook de motie Rog c.s.1, waarin de Kamer verzoekt om samen met het onderwijsveld te onderzoeken hoe een omgekeerde doelmatigheidstoets kan worden ingericht en scholen gezamenlijk verantwoordelijk worden voor een dekkend onderwijsaanbod in de regio.
  - d. Met haar werkzaamheden bij te dragen aan het vergroten van het besef van urgentie van de gevolgen van de ontwikkelingen van de leerlingenaantallen bij schoolbesturen en andere betrokkenen.

#### *Artikel 3. Samenstelling, benoeming en ontslag*

1. De commissie bestaat uit een voorzitter en twee andere leden.
2. De voorzitter en de andere leden worden door de minister benoemd.
3. Bij tussentijds vertrek van een lid kan de minister een ander lid benoemen.
4. De voorzitter en overige leden kunnen worden geschorst en ontslagen door de minister.

#### *Artikel 4. Instellingsduur*

De commissie wordt ingesteld voor de duur van vijf maanden, te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit.

#### *Artikel 5. Leden*

Tot lid van de commissie worden benoemd:

- a. de heer prof. dr. E. Dijkgraaf, tevens voorzitter;
- b. de heer F.W. Hoekstra MEL; en
- c. mevrouw mr. drs. C. Kervezee.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31 293, nr. 405.

#### *Artikel 6. Secretariaat*

1. De commissie wordt ondersteund door een secretaris.
2. De secretaris is voor de inhoudelijke uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de commissie.
3. In het secretariaat wordt voorzien door de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

#### *Artikel 7. Werkwijze*

De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.

#### *Artikel 8. Eindrapport*

De commissie brengt voor 1 februari 2019 haar eindrapport uit aan de minister.

#### *Artikel 9. Vergoeding*

1. De leden van de commissie ontvangen een vaste vergoeding per maand. De toepasselijke salarisschaal voor de voorzitter en de andere leden is het maximale salarisbedrag van schaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984. De arbeidsduurfactor voor alle leden is 14,4/36.
2. De leden ontvangen een vergoeding van reis- en verblijfkosten op de voet van het Reisbesluit binnenland en het Reisbesluit buitenland.

#### *Artikel 10. Kosten van de commissie*

1. De kosten van de commissie komen, voor zover goedgekeurd, voor rekening van de minister. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
  - a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en;
  - b. de kosten voor publicatie van rapportages.
2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting en een planning aan de minister aan.

#### *Artikel 11. Openbaarmaking*

Rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de commissie worden vervaardigd of vergaard, worden niet door de commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de minister uitgebracht of overgedragen.

#### *Artikel 12. Archiefbescheiden*

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van de Directie Voortgezet Onderwijs van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

#### *Artikel 13. Inwerkingtreding*

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 september 2018.
2. Dit besluit vervalt met ingang van 1 februari 2019.

#### *Artikel 14. Citeertitel*

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie Aanpak leerlingendaling voortgezet onderwijs.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

