

Vergaderjaar 2020–2021

35 104

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen in verband met het afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs

I

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2021

Tijdens de plenaire behandeling in uw kamer van het wetsvoorstel «Afschaffen van de fusietoets in het funderend onderwijs» op 9 juni 2020 heeft mevrouw Bikker (CU) gevraagd naar de voortgang van de verkenning naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een meer stevige verankering van de bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid, die ik heb toegezegd in mijn brief van 11 maart 2019¹. Dit betreft een verkenning naar een meer stevige verankering van de bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid die besturen hebben voor het onderwijsaanbod in de regio in relatie tot leerlingdaling.

Ik heb in mijn brief van 18 december 2020 aan uw Kamer toegezegd de uitwerking op te nemen in de volgende «Voortgangsbrief uitwerking adviezen commissie-Dijkgraaf» aan de Tweede Kamer en een afschrift van die brief aan uw Kamer te sturen.

Hiermee doe ik mijn toezegging gestand en ontvangt u een afschrift van de «Derde voortgangsbrief uitwerking adviezen commissie-Dijkgraaf».

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

¹ Kamerstukken II 2018–2019, 31 289, 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, 8 juni 2021

In grote delen van het land worden schoolbesturen geconfronteerd met de gevolgen van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs (vo). Door demografische ontwikkelingen stromen er minder leerlingen in, waardoor een gevarieerd en passend onderwijsaanbod, binnen een acceptabele reisafstand, voor leerlingen onder druk kan komen te staan. De daling van het aantal leerlingen loopt in sommige regio's de komende jaren op tot wel 30 procent. Het waarborgen van voldoende onderwijsaanbod van goede kwaliteit vraagt in krimpregio's veel van schoolbesturen, namelijk een verschuiving van concurrentie naar regionale samenwerking. Dat vergt soms stevige keuzes. Als schoolbesturen er onvoldoende in slagen om afspraken te maken over het regionale onderwijsaanbod en niet komen tot bovenbestuurlijke samenwerking, dan dreigt een verschraving van het onderwijsaanbod. Mogelijke onwenselijke consequentie is het verdwijnen van profielen of scholen die lokaal nog wel in een behoefte voorzien. Leerlingen kunnen in die regio's te maken krijgen met onacceptabele reistijden.

De commissie-Dijkgraaf heeft het kabinet in 2019 geadviseerd over de aanpak van de gevolgen van leerlingendaling in het vo. De maatregelen naar aanleiding van dat advies heb ik aangekondigd in mijn brieven van 15 juli 2019² en 19 mei 2020.³ Met deze brief informeer ik u over de voortgang. Het tijdelijk en structureel versterken van de financiële positie van scholen en schoolbesturen in krimpregio's wordt beschreven in paragraaf 1. De door mij aangekondigde verkenning naar het versterken van de mogelijkheden van samenwerking tussen vestigingen en naar ruimte in regelgeving wordt beschreven in paragraaf 2.⁴ Het resultaat van de verkenning naar de mogelijkheden om de bovenbestuurlijke verantwoordelijkheid van bestuurders ten aanzien van het onderwijsaanbod in de regio in de wet te verankeren wordt beschreven in paragraaf 3. De ondersteuning van schoolbesturen om de regionale samenwerking te bevorderen is door mij en door de VO-raad voortgezet. Daarbij kan afstandsonderwijs een rol spelen. Hier kom ik in paragraaf 4 van deze brief op terug.

1. Financiering en ruimte in regelgeving

Subsidieregeling incidentele middelen leerlingendaling vo 2020

In april 2020 is de *Subsidieregeling incidentele middelen leerlingendaling vo 2020* gepubliceerd (hierna: regeling IML).⁵ Hiermee stelt het kabinet in totaal € 25 miljoen beschikbaar met als doel om schoolbesturen in het vo te stimuleren in onderlinge samenwerking een regionaal plan op te stellen én uit te voeren, voor een passend en toekomstbestendig onderwijsaanbod. Elke regio die over een aaneengesloten periode van vijf jaar tussen 2015 en 2025 te maken krijgt met een daling van minimaal 10 procent in de leerlingenaantallen kon op basis van deze regeling subsidie aanvragen.

² Kamerstukken II 2018–2019, 31 289, nr. 406.

³ Kamerstukken II 2019–2020, 31 289, nr. 420.

⁴ Kamerstukken II 2018–2019, 31 293, nr. 515.

⁵ Stcrt. 2020, 23802.

De regeling IML is opgesplitst in twee fasen: in fase 1 (aanvraagperiode 8 tot en met 22 juni 2020) was een subsidie beschikbaar van € 50.000 per initiatief voor gezamenlijke planvorming binnen een regio. Het aantal subsidieaanvragen in deze fase heeft mijn verwachtingen overtroffen; de regeling voorzag in een grote behoefte. Van de 68 ingediende aanvragen voor fase 1 heb ik er 47 gehonoreerd. De indieners van de gehonoreerde aanvragen zijn met deze subsidie aan de slag gegaan om voor hun regio een transitieplan te schrijven, desgewenst met externe begeleiding. Toekenning van deze subsidie geschiedde op basis van volgorde van binnenkomst van een (complete) aanvraag. Voor de 21 aanvragers waarvoor de subsidieaanvraag fase 1 niet gehonoreerd is, heeft mijn accountteam leerlingendaling in samenwerking met de VO-raad een bijeenkomst georganiseerd om de betrokken bestuurders te informeren over de mogelijkheid voor een succesvolle subsidieaanvraag voor fase 2.

Voor fase 2 van de regeling IML (aanvraagperiode 15 februari t/m 31 maart 2021) is een subsidie van maximaal € 700.000 per initiatief beschikbaar voor de uitvoering van een regionaal transitieplan.⁶ De looptijd van de regeling is van 1 september 2021 t/m 31 januari 2025. Ik kijk uit naar de plannen en heb hoge verwachtingen van de oplossingsrichtingen die de besturen in regionaal verband bedenken. Er zijn 49 aanvragen ingediend met een totaalwaarde van € 29,5 miljoen. Een onafhankelijke beoordelingscommissie adviseert mij over de subsidieaanvragen en de rangschikking van de subsidieaanvragen aan de hand van het beoordelingskader dat bij de regeling is gevoegd. De commissie wordt gevormd door deskundigen uit openbaar bestuur, schoolbesturen en onafhankelijke experts op het gebied van demografische krimp en het vo.⁷ Hierbij hebben we gebruik gemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan bij de Subsidieregeling sterk techniekonderwijs 2020–2023. De aanvragers horen uiterlijk 1 september 2021 of hun aanvraag gehonoreerd wordt. Ik zal daarna de uitvoering van de transitieplannen monitoren, onder meer aan de hand van de tussenrapportages die de gehonoreerde aanvragers uiterlijk 1 november 2022 leveren. Uw Kamer wordt hierover te zijner tijd geïnformeerd.

Structurele regeling voor geïsoleerde scholen

De commissie-Dijkgraaf adviseerde om scholen in dunbevolkte gebieden structureel extra te ondersteunen. In het kader van de vereenvoudiging van de bekostiging in het vo heb ik een regeling ontwikkeld die structurele aanvullende bekostiging toekent aan geïsoleerde scholen. Hiermee geef ik ook invulling aan de motie-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.⁸ Uw Kamer heeft een conceptversie van deze regeling op 7 december 2020 ontvangen voor een voorhangprocedure.⁹ De beoogde inwerkingtreding van de regeling is 1 januari 2022.

2. Verkennen samenwerkingsmogelijkheden vestigingen

In lijn met de aanbevelingen van de commissie-Dijkgraaf zie ik steeds waar extra ruimte in regelgeving wenselijk en mogelijk is om te voorkomen dat knellende regelgeving in de weg staat van gewenste

⁶ De aanvraagperiode was oorspronkelijk twee maanden eerder, maar is naar aanleiding van signalen vanuit het onderwijsveld verplaatst. Stcrt. 2020, 65315.

⁷ Stcrt. 2020, 31499.

⁸ Kamerstukken II 2018/2019, 31 289, nr. 385 (t.v.v. nr. 383).

⁹ Kamerstukken II 2020/2021, 31 289, nr. 435.

samenwerking en/of innovatieve oplossingen. Uitgangspunt blijft echter gelijke regelgeving voor alle scholen.

In mijn brief van 19 mei 2020 heb ik toegezegd een vervolg te geven aan het onderzoeksrapport Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs, dat ik uw Kamer op 1 april 2020 heb aangeboden.¹⁰ Dit onderzoek bevat onder meer een inventarisatie van de frequentie en aard van samenwerking op vestigingsniveau en de daarbij horende risico's en belemmeringen.

Ik vind het belangrijk om te weten welke belemmeringen bestuurders in de samenwerking tussen vestigingen ervaren en te begrijpen waar de schoen precies wringt. Op die manier kan ik bepalen wat de meest effectieve interventies zijn. Als vervolg op het onderzoek heb ik daarom afgelopen najaar een gespreksronde gehad met bestuurders en belanghebbenden in het vo om succesfactoren te delen, ervaren belemmeringen verder uit te diepen en passende oplossingsrichtingen te verkennen, zoals aangekondigd in mijn brief van 19 mei 2020.

Uit de gespreksronde blijkt dat de bestuurlijke samenwerking zich vaak nog beperkt tot praktische zaken die veelal ingegeven zijn vanuit het eigen belang van de organisatie. Het gesprek over hoe gezamenlijk in de regio een dekkend en passend onderwijs aangeboden kan worden, vindt in mindere mate plaats.

Ongeveer de helft van de besturen die deelgenomen hebben aan de gesprekken ervaart belemmeringen bij het samenwerken met vestigingen van een ander bestuur. De bestuurders maken daarbij onderscheid tussen contextuele belemmeringen (zoals karakter en stijl van de betrokken bestuurders, culturele en identiteitsverschillen van de organisaties en sentimenten uit het verleden) en wettelijke belemmeringen (zoals de beperking bij uitbesteden van leerlingen). De contextuele belemmeringen vormen in de praktijk het grootste obstakel. Volgens de besturen vormt de context ongeveer 80 procent en de wet ongeveer 20 procent van de belemmeringen. Contextuele belemmeringen vallen grotendeels buiten mijn directe beïnvloedingssfeer. De inzet van procesbegeleiders, accountmanagers leerlingendaling van OCW en ledenadviseurs krimp & regionale samenwerking van de VO-raad blijkt wel een constructieve manier om contextuele impasses te doorbreken.

Twee van de in totaal vier aangedragen oplossingsrichtingen voor het wegnemen van wettelijke belemmeringen om samenwerking op vestigingsniveau te versterken, acht ik kansrijk: een Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) meer toekomst- en regionaalgericht maken en het introduceren van sluitingscompensatiemiddelen voor vo-nevenvestigingen. In een RPO kunnen schoolbesturen afspraken maken over regionale samenwerking en over het regionale onderwijsaanbod. Mogelijk kan het opnemen van leerling prognoses voor een langere periode de kwaliteit van het RPO verbeteren. Bij sluitingscompensatiemiddelen verken ik of de vaste voet die vrij valt door het sluiten van een vestiging kan worden ingezet voor het versterken van het onderwijs in de regio. Ik ga voor deze punten onderzoeken hoe dit vorm zou kunnen krijgen, of dit de belemmeringen inderdaad zal wegnemen en in hoeverre het passend en wenselijk is binnen het stelsel. Over de bevindingen informeer ik uw Kamer in de voortgangsbrief in 2022.

¹⁰ Kamerstukken II 2019/2020, 31 289, nr. 515.

De twee andere oplossingsrichtingen die in de gespreksronde zijn aangedragen om samenwerking op vestigingsniveau te versterken acht ik niet wenselijk. Dit betreft het verruimen van de 50%-regel¹¹ en het inschrijven van leerlingen op twee scholen of vestigingen. Een school mag leerlingen voor 50 procent van de gehele schoolperiode uitbesteden. Deze regeling is bedoeld voor vakken die een beperkt aantal leerlingen trekken zoals Latijn, Grieks en beroepsgerichte vakken in het voorbereidend beroepsonderwijs. Indien een school of vestiging leerlingen meer dan 50 procent wenst uit te besteden, kan worden betwijfeld of het voortbestaan van een school of vestiging zinvol is. De leerling kan in die situatie ook kiezen om zich op de andere school of vestiging in te schrijven. Het inschrijven van een leerling op twee scholen is niet wenselijk, omdat ten allen tijde duidelijk moet zijn welke school verantwoordelijk is voor de leerling.

Uit de gesprekken is verder duidelijk geworden dat scholen behoefte hebben aan informatie over de mogelijkheden om de 50%-regel vorm te geven. Samen met de VO-raad zal ik scholen hierover actief informeren.

3. Maatschappelijke verantwoordelijkheid bestuurders

Schoolbesturen zijn belangrijke spelers in de regio: zij zorgen samen voor een passend en toekomstbestendig onderwijsaanbod in een bepaald gebied. Hun verantwoordelijkheid reikt daarmee verder dan de eigen school, zoals ook de Commissie-Dijkgraaf al stelde. De commissie adviseerde de VO-raad om de bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid van besturen op te nemen in de Code Goed Onderwijsbestuur VO. Dit is inmiddels gebeurd.

Het afgelopen jaar heb ik verkend of verankering van deze bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het onderwijsaanbod in de wet wenselijk en mogelijk is. Ik ga hier in op de uitkomst daarvan.

Schoolbesturen in het vo hebben veel autonomie. De overheid stelt de kaders voor kwaliteit en levert de financiële middelen. De besturen krijgen de ruimte om samen met het personeel hun kennis en expertise optimaal in te zetten om goed onderwijs voor de leerlingen te verzorgen. Dit maakt ons stelsel uniek en krachtig.

Het wijzigen van de verantwoordelijkheid van schoolbesturen in de wet (introduceren van een bredere verantwoordelijkheid) zou een herziening van de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het stelsel vergen of zou leiden tot tegengestelde bepalingen in de wet ten aanzien van de verantwoordelijkheid van het onderwijsaanbod. De wet geeft ook geen basis voor het opleggen van een verplichting aan een individueel bestuur om het onderwijsaanbod van een school aan te passen.

De wet kent wel reeds de mogelijkheid om een verplichting tot samenwerking of overleg tussen scholen op te leggen. Zo is er een samenwerkingsverplichting tussen scholen bij het realiseren van een vrijwillig RPO, waarbij ook een overlegverplichting met de gemeente is opgenomen. Een bestuur kan samenwerken met ten minste één ander bestuur met als doel het onderwijsaanbod af te stemmen op de vraag van de leerlingen, in hun regio. Daarbij dient tenminste 65 procent van de besturen per gemeente in te stemmen en die besturen dienen 60 procent van de leerlingen te vertegenwoordigen in de betreffende gemeente. Het is wel mogelijk alle besturen te verplichten om deel te nemen aan een RPO, maar de kwaliteit

¹¹ artikel 2, tweede lid van het Besluit samenwerking VO-BVE (Stb. 2015, 515).

én de uitkomst van de samenwerking of het overleg zijn niet afdwingbaar. Een verplichte deelname aan een RPO heeft daarom weinig toegevoegde waarde.

Datzelfde geldt wanneer de mogelijkheid tot het uitvoeren van een krimptoets in de wet zou worden opgenomen, waarmee schoolbesturen moeten aantonen dat het onderwijsaanbod in de komende tien jaar niet in gevaar komt. Een dergelijke verplichting kan in de wet worden opgenomen, maar het is niet mogelijk om binnen het huidige stelsel aanpassing van het onderwijsaanbod van scholen af te dwingen. Het toekennen van bepaalde bevoegdheden in dit kader aan bovenbestuurlijke organen is vanwege dezelfde reden geen begaanbare weg.

Ik constateer dat in veel regio's de gesprekken tussen besturen over samenwerking inmiddels op gang gekomen door onder andere de regeling IML, de Structurele regeling geïsoleerde scholen en de ondersteuning van schoolbesturen door het accountteam leerlingendaling van OCW en de ondersteuning van de VO-raad.

4. Ondersteuning van schoolbesturen

Inzet procesbegeleiders

Sinds enkele jaren stel ik externe procesbegeleiding beschikbaar om schoolbesturen te ondersteunen bij het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak voor regio's die worden geconfronteerd met leerlingendaling. De onafhankelijk opererende procesbegeleiders worden ingezet in de regio's waar het grootste risico bestaat dat een passend en toekomstbestendig onderwijsaanbod onder druk komt te staan. De procesbegeleiders brengen de betrokken partijen bij elkaar om te verkennen welke stappen nodig zijn om een toekomstbestendig onderwijsaanbod te realiseren en welke vormen van samenwerking daarbij passen. De ervaring leert dat de procesbegeleiders onderling vertrouwen kunnen bewerkstelligen. Dit heeft ertoe geleid dat in enkele van deze regio's de besturen naar elkaar hebben uitgesproken de samenwerking aan te gaan. Ik volg deze ontwikkelingen op de voet.

Project regionale samenwerking (VO-raad)

Besturen kunnen voor ondersteuning bij leerlingendaling ook terecht bij het project regionale samenwerking van de VO-raad. De VO-raad heeft, met subsidie van OCW, de afgelopen jaren een divers ondersteuningsaanbod gerealiseerd. Naast de eerder genoemde ledenadviseurs krimp & regionale samenwerking stelt de VO-raad informatie beschikbaar over mogelijke samenwerkingsvormen en over goede voorbeelden, door middel van collegiale uitwisseling tussen bestuurders. Dit jaar wordt onder meer ingezet op ontwikkelgroepen die uitwerken hoe bestuurders gezamenlijk verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het regionale onderwijsaanbod.

Afstandsonderwijs

In mijn voortgangsbrief van 19 mei 2020 ging ik in op mogelijkheden voor scholen om afstandsonderwijs aan te bieden; een thema dat door Covid-19 een nieuwe lading heeft gekregen, omdat alle scholen in Nederland door de genomen maatregelen ervaring opgedaan hebben met afstandsonderwijs. Met veel creativiteit, flexibiliteit en grote inzet hebben leraren en hun leerlingen, schoolleiders, ondersteunend personeel en schoolbestuurders het afgelopen jaar een enorme prestatie geleverd. Ik ben hen hiervoor zeer erkentelijk. De plotselinge omschakeling naar

afstandsonderwijs is een grote uitdaging, waarbij ik scholen zoveel mogelijk ondersteun, bijvoorbeeld met [lesopafstand.nl](https://www.lesopafstand.nl). De 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 door een klein aantal leerlingen worden gevolgd. De ervaringen met afstandsonderwijs zullen actief worden gedeeld tijdens de gesprekken die het accountteam leerlingendaling OCW voert met onderwijsbestuurders in krimpregio's.

Tot slot

Door demografische ontwikkelingen zien schoolbesturen zich geconfronteerd met de gevolgen van leerlingendaling. Het nemen van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid vraagt veel van schoolbesturen. Ik ondersteun hen hierbij, zoals met uw Kamer is besproken en 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 tegen het licht houden van belemmerende wetgeving en het ontwerpen van financiële regelingen.

De gevolgen van leerlingendaling zijn aanzienlijk en de oplossingen zijn veelal complex en vragen veel implementatietijd. Ik ben dan ook van plan de besturen de komende tijd te blijven ondersteunen, zowel financieel met de regeling IML, de Structurele regeling voor geïsoleerde scholen, het verkennen van versterken voor mogelijkheden tot samenwerking, inzet van procesbegeleiders en met delen van de ervaringen omtrent afstands-onderwijs. Uw Kamer ontvangt in 2022 een nieuwe voortgangsbrief.

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