

Vergaderjaar 2013–2014

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 203

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2014

1. Inleiding

In mijn beleidsvisie op leerlingendaling van 29 mei 2013 heb ik aangegeven dat er de komende jaren steeds minder kinderen naar de basisschool gaan.¹ Goed en bereikbaar onderwijs voor ieder kind wordt daardoor een grotere uitdaging.

Allereerst wordt het moeilijker om te zorgen voor een goed aanbod. In het primair onderwijs leidt leerlingendaling tot kleine scholen met combinatieklassen met twee of meer jaargroepen en een doorgaans zeer beperkt aantal leeftijdsgenoten per groep. Leraren moeten dan alle zeilen bijzetten om de kwaliteit overeind te houden. In het voortgezet onderwijs komt het voortbestaan van opleidingen onder druk te staan. Door de daling in de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen in het vmbo worden sommige afdelingen zo klein, dat schoolbesturen geen andere mogelijkheid zien dan sluiting. Het opleiden van goede vakmensen komt daardoor in sommige regio's in gevaar.

Zonder maatregelen vallen in het primair onderwijs scholen op willekeurige plekken om. In het voortgezet onderwijs stoten scholen afdelingen af om overeind te blijven. In sommige dorpen of wijken is het onvermijdelijk dat scholen worden samengevoegd. Dit kan ten koste gaan van de keuzevrijheid. Daarom zijn nu maatregelen nodig om kwalitatief en bereikbaar onderwijs zo goed mogelijk in stand te houden.

In de beleidsvisie leerlingendaling heb ik de uitgangspunten voor de maatregelen uiteengezet. Schoolbesturen gaan over het onderwijsaanbod. Zij zijn aan zet om het onderwijs toekomstbestendig te maken. Op welke plek een school moet blijven en waar een samenvoeging wenselijk is, kan niet met algemene regels worden bepaald. Er is

¹ Kamerstuk 31 293, nr. 167.

maatwerk nodig om te zorgen voor een onderwijsaanbod dat aansluit bij de lokale omstandigheden. Daarom heb ik het advies van de Onderwijsraad om de opheffingsnorm naar 100 leerlingen te verhogen niet gevolgd.² Dat zou immers maatwerk onmogelijk maken omdat dan nergens meer kan worden gekozen voor het open houden van een kleine school. Wel deel ik de analyse van de Onderwijsraad waaruit blijkt dat de leerlingendaling vraagt om een stevige aanpak. Ook blijkt de urgentie uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)³ en het rapport «Krimpbestendige onderwijskwaliteit» van de Inspectie van het Onderwijs.⁴

Maatwerk slaagt alleen als het is gebaseerd op een weging van informatie, ervaring en belangen die louter plaatselijk kan worden gemaakt. Daarom moet de aanpak regionaal zijn. Het is noodzakelijk dat schoolbesturen die te maken hebben met leerlingendaling elkaar helpen en ondersteunen. Daar zijn al goede voorbeelden van in het land. Ook de Onderwijsraad wijst op de noodzaak van planmatige regionale samenwerking. Betrokkenheid van de lokale overheid in deze samenwerking blijkt een belangrijke factor voor succes.

De maatregelen die ik in mei 2013 heb aangekondigd, zijn erop gericht de schoolbesturen in positie te brengen om hun verantwoordelijkheid voor het onderwijsaanbod ook bij dalende aantallen leerlingen waar te maken. Daarom neem ik belemmeringen in wet- en regelgeving weg, zorg ik voor bekostiging met de juiste prikkels en bied ik ondersteuning. Zo kunnen schoolbesturen hun verantwoordelijkheid nakomen, door in onderlinge samenwerking en samen met gemeenten, ouders en personeel, op regionaal niveau maatwerk te bieden.

In deze brief geef ik een nadere uitwerking van de aangekondigde maatregelen. Paragraaf 2 geeft weer welke knelpunten er zijn als schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs samen werken aan een toekomstbestendig onderwijsaanbod. In paragraaf 3 werk ik de maatregelen uit die daarvoor een oplossing bieden. Paragraaf 4 gaat over de financiële aspecten. In de afsluitende paragraaf 5 zet ik op een rij wat u de komende tijd van mij kunt verwachten.

In het Algemeen Overleg op 27 juni 2013 is met uw Kamer gesproken over het beleid rond leerlingendaling. Dat gesprek is op 5 februari 2014 vervolgd in het kader van een Algemeen Overleg over de fusietoets. Naar aanleiding hiervan zijn richtinggevende moties aangenomen. Ik licht bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen toe, hoe ik de moties daarbij betrek.

Deze brief betreft het beleid rond leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs. Over maatregelen ten aanzien van de terugloop van het aantal studenten in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) informeert de Minister van OCW uw Kamer in de brief «Een toekomstbestendig mbo» die u (ongeveer) gelijktijdig ontvangt.

2. Knelpunten

In de beleidsvisie schreef ik dat ik regionaal maatwerk door samenwerkende schoolbesturen nodig acht om het onderwijs toekomstbestendig te maken. Daartoe moeten zij optimaal in positie zijn. Ik wil de knelpunten

² Onderwijsraad, *Grenzen aan kleine scholen* (2013); bijlage bij Kamerstuk 31 293, nr. 159.

³ IBO, *Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen* (2013); bijlage bij Kamerstuk 31 293, nr. 167.

⁴ Inspectie van het Onderwijs, *Krimpbestendige onderwijskwaliteit*(2012); bijlage bij Kamerstuk 31 293, nr. 167.

die dat verhinderen wegnemen. Het gaat dan om belemmeringen in de wet- en regelgeving, om verkeerde financiële prikkels en om belemmeringen in de samenwerking.

2.1 Belemmeringen in de wet- en regelgeving

De samenwerkingschool

Als het aantal leerlingen daalt, wordt het steeds moeilijker om een onderwijsaanbod in stand te houden dat recht doet aan de keuzevrijheid van ouders. In dorpen en wijken waar nu nog twee of drie scholen van verschillende denominaties zijn, is straks maar plaats voor één school. Om dan toch aan de verschillende behoeftes van ouders te voldoen, kan de samenwerkingschool een oplossing bieden. Een samenwerkingschool is een school die zowel openbaar als bijzonder onderwijs geeft. Besturen die een samenwerkingschool willen vormen, lopen nu in de praktijk op tegen complexe wetgeving.

De fusietoets

De fusietoets is een instrument voor het behoud van de menselijke maat in het onderwijs. Door teveel te fuseren kan de keuzevrijheid in het onderwijs in het gedrang komen. Schoolbesturen in gebieden met forse leerlingendaling staan voor de moeilijke opgave om te zorgen voor een kwalitatief en doelmatig onderwijsaanbod. In deze situatie zijn fusies tussen scholen of besturen soms onvermijdelijk. De fusietoets biedt nog niet voldoende ruimte en zekerheid voor besturen in gebieden met leerlingendaling en werkt dan belemmerend. Over dit onderwerp heeft een schriftelijk overleg plaatsgevonden en een Algemeen Overleg op 5 februari 2014.⁵ Daar zijn de verschillende knelpunten uitgebreid onder de aandacht gebracht.

Verplaatsen en veranderen van richting

Voor het toekomstbestendig maken van het onderwijsaanbod in de regio kan het in het primair onderwijs om redenen van bereikbaarheid of variëteit wenselijk zijn om een school van denominatie te laten veranderen, of om een school te verplaatsen. Om ondoelmatige concurrentie te voorkomen, is hier in de huidige wetgeving een voorwaarde aan verbonden. Verplaatsing of «van kleur verschieten» is nu alleen mogelijk als de stichtingsnorm wordt bereikt. Dat is in gebieden met leerlingendaling nagenoeg onhaalbaar. Deze voorwaarde maakt het daarom lastig om in het primair onderwijs tot een herschikking te komen, terwijl dat voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod wel wenselijk is.

Andere samenwerkingsvormen

Daarnaast zoeken schoolbesturen in het primair onderwijs mogelijkheden voor samenwerking in een minder vergaande vorm dan een volledige fusie, bijvoorbeeld door zogenaamde ritsfusies waarbij bestaande jaargroepen nog apart les blijven krijgen, maar nieuwe groepen al samengaan. Zo komt de fusie geleidelijk tot stand. Ook willen zij leerlingen voor een deel van het lesprogramma kunnen uitwisselen tussen scholen. Het is niet altijd helder wat daarvoor nu de mogelijkheden zijn. Ten slotte kunnen ouders zich soms niet vinden in de beslissing van een bestuur om een school te laten fuseren. Zij zoeken naar mogelijkheden om de school dan bij een ander bestuur onder te brengen.

⁵ Kamerstuk 32 040, nr. 22.

Te weinig flexibiliteit in het voortgezet onderwijs

Scholen voor voortgezet onderwijs die te maken hebben met leerlingendaling hebben flexibiliteit nodig om opleidingen overeind te kunnen houden en te voorkomen dat jongere leerlingen afhaken bij een opleiding van hun keuze vanwege een te lange reistijd. In het voortgezet onderwijs mag een leerling volgens de huidige regels per schooljaar maximaal 50 procent van de lessen of stages volgen op een andere school. Deze restrictie biedt scholen te weinig ruimte om leerlingen bijvoorbeeld één of twee jaar van hun opleiding op een andere school te laten volgen. Ook geldt dat elke school verplicht is om op vmbo-tl, havo en vwo vier profielen volledig aan te bieden. Schoolbesturen vragen mij om meer mogelijkheden om deze vier profielen gezamenlijk aan te bieden. Als de leerlingenaantallen lager worden, wordt het voor afzonderlijke scholen immers steeds moeilijker om het volledige aanbod overeind te houden.

Nevenvestiging voortgezet onderwijs in een ander RPO-gebied

Het voortgezet onderwijs kent sinds 2008 een zogenaamd Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO). Schoolbesturen stemmen daarin gezamenlijk hun onderwijsaanbod in één of meer aangrenzende gemeente(n) af. De besturen bepalen in onderling overleg de omvang van hun RPO-gebied. Daarnaast willen scholen voor voortgezet onderwijs een nevenvestiging kunnen stichten in een ander RPO-gebied. Deze vraag komt in de praktijk vooral op bij scholen van relatief kleine en specifieke denominaties in het bijzonder onderwijs. Voor zulke scholen kan een nevenvestiging in een ander RPO-gebied een uitkomst zijn als veel leerlingen grote afstanden afleggen om naar de oorspronkelijke vestiging te komen. Volgens de wet is dit nu niet mogelijk. Dit pakt nadelig uit voor leerlingen in gebieden met leerlingendaling die nu ver moeten reizen voor het onderwijs van hun keuze.

2.2 Financiële prikkels

De bekostiging van kleine scholen werkt in het primair onderwijs als een belemmering om tot oplossingen te komen voor de gevolgen van leerlingendaling. Wanneer kleine scholen samengaan, zien zij de bekostiging per leerling dalen tot een bedrag dat past bij een grotere school. De bekostiging per leerling is op kleine scholen hoger dan op iets grotere scholen. Twee scholen met elk 50 leerlingen krijgen samen € 160.000 meer dan één school met 100 leerlingen. Een fusie betekent daarom bijvoorbeeld dat er twee fulltime leraren minder kunnen worden betaald. Hoewel een fusie vanuit kwaliteitsoogpunt noodzakelijk kan zijn, ontstaat er tegelijkertijd een personeelsprobleem voor het bestuur. Dit werkt remmend op de keuze voor een fusie als passende oplossing voor leerlingendaling.

Wanneer twee scholen in het voortgezet onderwijs fuseren, kan dit eveneens leiden tot verlies van een deel van de bekostiging, zoals een vaste voet. De omvang van dit verlies loopt per schoolsoort uiteen door bekostigingsverschillen per schoolsoort. Net als in het primair onderwijs werkt dit als een rem op fusies, die soms noodzakelijk zijn om het onderwijsaanbod in stand te houden.

2.3 Ondersteuning regionaal maatwerk

Om de gevolgen van leerlingendaling op te lossen is samenwerking nodig. De samenwerking tussen schoolbesturen in de regio komt niet altijd vanzelf tot stand, omdat er sprake kan zijn van concurrentie. Er is bovendien een grote behoefte aan informatie over leerlingendaling bij alle

betrokken partijen: medezeggenschapsraden, schoolbestuurders, ondersteuningsorganisaties, ouders en personeel. Men wil bijvoorbeeld kunnen toetsen welke mogelijkheden de huidige wet- en regelgeving biedt om te kunnen anticiperen op leerlingendaling.

Her en der in het land wordt ervaring opgedaan met het creëren van toekomstbestendig onderwijsaanbod. Op deze ervaringen kan worden voortgebouwd door andere regio's die zoeken naar passende oplossingen voor leerlingendaling. Dit komt niet vanzelf op gang, zodat partijen steeds opnieuw het wiel uitvinden. Het is belangrijk dat bekend wordt wat werkt in welke omstandigheden, en wat niet. Bovendien moet voor iedereen helder zijn welke mogelijkheden er zijn binnen de kaders van wet- en regelgeving. Ook al is elke situatie weer anders, het is goed dat deze informatie breed wordt gedeeld en dat de begrenzingen van de wet- en regelgeving zichtbaar worden.

3. Maatregelen

In de vorige paragraaf heb ik aangegeven met welke knelpunten schoolbesturen te maken krijgen wanneer zij samen werken aan een toekomstbestendig onderwijsaanbod in geval van leerlingendaling. In deze paragraaf presenteer ik de maatregelen waarmee ik de knelpunten wil wegnemen. Ik hanteer daarbij dezelfde driedeling als in de vorige paragraaf: eerst ga ik in op de ruimte die ik bied in de wet- en regelgeving. Daarna zet ik uiteen welke financiële maatregelen ik neem. Ten slotte beschrijf ik met welke ondersteunende activiteiten ik de schoolbesturen in positie breng om samen te werken aan een toekomstbestendig onderwijsaanbod.

3.1 Wegnemen belemmeringen wet- en regelgeving

Samenwerkingsscholen

In de beleidsvisie leerlingendaling van 29 mei 2013 heb ik aangekondigd om in lijn met het regeerakkoord de vorming van samenwerkingsscholen eenvoudiger te maken. Zo kunnen besturen die hiervoor kiezen een bijzondere en openbare school gemakkelijker samenvoegen.

Geen enkel bestuur kan door de overheid of een ander bestuur worden gedwongen om een samenwerkingsschool te vormen. Dat geldt nu en dat blijft zo. De autonomie van besturen blijft daarmee volledig overeind. Besturen die een openbare en een bijzondere school echter willen samenvoegen tot een samenwerkingsschool, krijgen daarvoor meer mogelijkheden.

Om de regels rondom de samenwerkingsschool te versoepelen, is een aantal stappen gezet. Zoals aangegeven in de brief «Stand van zaken wijziging regelgeving samenwerkingsscholen» van 24 januari 2014, bereid ik een wetswijziging voor.⁶ In 2006 is de Grondwet gewijzigd om mogelijk te maken dat een school gevormd wordt die zowel openbaar als bijzonder onderwijs geeft: de samenwerkingsschool. Er zijn verschillende debatten gevoerd over de samenwerkingsschool. Ook de Onderwijsraad en de Raad van State hebben hierover geadviseerd. Om te verkennen welke ruimte de Grondwet biedt voor versoepeling, heb ik advies gevraagd aan het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR). U heeft dit advies reeds ontvangen.

⁶ Kamerstuk 31 293, nr. 194.

Parallel aan dit traject heeft mevrouw Ypma een initiatiefnota over dit onderwerp geschreven.⁷ De initiatiefnota geeft richting aan de eerder aangekondigde versoepeling voor samenwerkings scholen. Het voorstel van mevrouw Ypma bevat goede elementen die bruikbaar zijn voor verdere uitwerking. Mede gezien het advies van het NCOR, wil ik het voorstel van mevrouw Ypma op een aantal punten aanscherpen.

In kleine dorpen waar nu nog twee of drie scholen staan, is door de leerlingendaling straks nog maar plaats voor één school. Vaak is één van de scholen openbaar. Om recht te doen aan de behoefte van ouders aan openbaar en aan bijzonder onderwijs, moet er dan een samenwerkings school kunnen worden gevormd. De Grondwet biedt daarvoor de ruimte. De huidige voorwaarden in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs, blijken in de praktijk echter niet werkbaar. Daarom stel ik voor deze wetten zo aan te passen, dat scholen mogen fuseren tot een samenwerkings school wanneer zij kunnen aantonen dat hun leerlingenaantal zo gering is, dat dit een risico is voor de kwaliteit van het onderwijs.

Op dit moment is vorming van een samenwerkings school alleen mogelijk, wanneer het leerlingenaantal op een van de betrokken scholen binnen zes jaar onder de opheffingsnorm uitkomt. Het NCOR geeft aan dat er voor de vorming van een samenwerkings school sprake moet zijn van een dreigende discontinuïteit, gerelateerd aan de opheffingsnorm. Mevrouw Ypma legt de relatie met de opheffingsnorm, door aan te geven dat een samenwerkings school mogelijk moet zijn als het leerlingenaantal op een school onder de grens van vier keer de opheffingsnorm komt. Dat leidt bij hoge opheffingsnormen tot een wel erg hoge grens.⁸

Ook ik stel voor om scholen boven de opheffingsnorm toe te staan een samenwerkings school te vormen. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan een marge van zestig leerlingen bovenop de opheffingsnorm in het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs mag dan een samenwerkings school worden gevormd als één van de scholen onder de stichtingsnorm komt. Ik kies voor het voortgezet onderwijs voor de stichtingsnorm in plaats van de (lagere) opheffingsnorm omdat een school in het voortgezet onderwijs al vóór de opheffingsnorm is bereikt, in veel gevallen wordt gesloten. Dit vinden schoolbesturen namelijk financieel aantrekkelijker.⁹ Bij de vorming van een samenwerkings school hoeft er geen advies aan de CFTO te worden gevraagd.

Mevrouw Ypma stelt voor om het toezicht op de identiteit van het bijzonder onderwijs en de overwegende overheidsinvloed op het openbaar onderwijs te regelen met een identiteitscommissie op schoolniveau. Daar sluit ik mij graag bij aan, omdat het in lijn is met de wensen van de scholen die een samenwerkings school willen vormen. Het NCOR maakt duidelijk dat de overwegende overheidsinvloed op het openbaar onderwijs moet worden geregeld in de wet. Daarom stel ik voor dat ik u een wetsvoorstel doe toekomen. Het uitgangspunt voor dat wetsvoorstel is dat de identiteit van het bijzonder en openbaar onderwijs wordt geborgd door een wettelijk voorgeschreven identiteitscommissie op schoolniveau. Nu staat in de wet dat dit op bestuurlijk niveau moet

⁷ Kamerstuk 33 893, nr. 2.

⁸ De opheffingsnorm in een stad als Den Haag is bijvoorbeeld 200. Het voorstel zou betekenen dat scholen tot 800 leerlingen een samenwerkings school mogen vormen. Dat betekent vrijwel alle scholen in het primair onderwijs.

⁹ Uit gesprekken met het veld blijkt dat besturen een school sluiten lang voordat het leerlingenaantal ervan is gezakt tot de opheffingsnorm.

worden geregeld. Omdat dit in de praktijk niet werkbaar blijkt, kom ik met een voorstel om deze bepalingen te herzien.

Daarbij denk ik aan een wettelijke regeling waarbij het bestuur van een samenwerkingschool de instelling van een identiteitscommissie voor de samenwerkingschool moet opnemen in de statuten. Met belanghebbenden moet dan worden gecommuniceerd over de manier waarop de verschillende identiteiten worden vormgegeven. De gemeente behoudt daarnaast de mogelijkheid om in te grijpen bij wanbestuur voor zover dit het openbaar onderwijs betreft. Ook legt het bestuur wijzigingen in de statuten die te maken hebben met de identiteitscommissie voor aan de gemeente.

Het NCOR stelt dat een openbaar schoolbestuur geen samenwerkingschool mag besturen. Ik wil bezien hoe het met de introductie van de wettelijk geregelde identiteitscommissie toch mogelijk is te maken dat ieder schoolbestuur (openbaar, bijzonder en het samenwerkingsbestuur) een samenwerkingschool mag besturen. Een belangrijk bezwaar dat het NCOR noemt is namelijk dat een openbaar bestuur niet over de identiteit van bijzonder onderwijs kan gaan. De identiteitscommissie regelt het toezicht op de identiteit van het bijzonder onderwijs echter op schoolniveau.

Om dit te bereiken kan bijvoorbeeld wettelijk worden voorgeschreven dat in de statuten van het bestuur van een samenwerkingschool wordt bepaald dat de handelingsbevoegdheid van het bestuur met betrekking tot de samenwerkingschool op een aantal nog nader te bepalen punten wordt beperkt, of afhankelijk gesteld van de instemming van de identiteitscommissie.

Invoering van een identiteitscommissie op schoolniveau zorgt ervoor dat de toezichthouders op de identiteit van de samenwerkingschool (de identiteitscommissie) geen invloed hebben op de andere scholen van het bestuur. Voor bijzondere besturen wordt daarmee het bezwaar weggenomen dat de gemeente – zoals in de huidige regelgeving – invloed krijgt op scholen van bijzonder onderwijs die onder dat bestuur vallen. Ook wordt de invloed van de gemeente beperkt tot het openbaar onderwijs op de samenwerkingschool.

Een derde mogelijkheid is om het samenwerkingsbestuur als vorm te kiezen om samenwerkingscholen te besturen. Het moet dan wel mogelijk zijn een samenwerkingsbestuur te vormen, zonder dat de continuïteit van het onderwijs in het geding is. Dat is nu niet het geval. Daarom kom ik met een voorstel om de wet op dit punt aan te passen.

De fusietoets

De fusietoets is een instrument voor het behoud van de menselijke maat in het onderwijs. Door teveel fusies kan de keuzevrijheid in het onderwijs in het gedrang komen. Schoolbesturen in gebieden met forse leerlingendaling staan voor de moeilijke opgave om te zorgen voor een kwalitatief en doelmatig onderwijsaanbod. In deze situatie zijn fusies tussen scholen of besturen soms onvermijdelijk. De fusietoets biedt nog niet voldoende ruimte en zekerheid voor besturen in gebieden met leerlingendaling en werkt dan belemmerend. Over dit onderwerp heeft een schriftelijk overleg plaatsgevonden en een Algemeen Overleg op 5 februari 2014.¹⁰ Daar zijn de verschillende knelpunten uitgebreid onder de aandacht gebracht.

¹⁰ Kamerstuk 32 040, nr. 22.

In de paragraaf over knelpunten heb ik aangegeven dat de fusietoets wordt gehandhaafd voor het behoud van de menselijke maat in het onderwijs. De afstand tussen het bestuur en de werkvloer mag niet zo groot worden dat de legitimiteit van het bestuur in het geding komt. Wel wil ik de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs (hierna Regeling fusietoets) versoepelen waar dat nodig is, namelijk daar waar sprake is van forse leerlingendaling. Dit is ook in lijn met het regeerakkoord «Bruggen slaan»: «In krimpgebieden moeten alle vormen van samenwerking mogelijk zijn. Denominatie noch fusietoets mag daarbij in de weg staan.»

De consequenties van forse leerlingendaling zijn voor schoolbesturen in krimpgebieden een belangrijke reden om te fuseren. Daarom wordt leerlingendaling zo snel mogelijk als expliciete rechtvaardigingsgrond in de Regeling fusietoets opgenomen. Hierbij wordt aangesloten bij de huidige systematiek van de rechtvaardigingsgronden. De Commissie Fusietoets in het Onderwijs (CFTO) oordeelt onafhankelijk over de rechtvaardigingsgronden en levert hierbij goed beargumenteerd maatwerk. In de praktijk betekent dit dat de CFTO leerlingendaling expliciet meeweegt. Daarmee handel ik in overeenstemming met de beleidsvisie die ik in mei 2013 heb gepresenteerd en geef ik invulling aan het regeerakkoord. Ook voldoe ik daarmee aan de motie van mevrouw Ypma.¹¹

In situaties van ernstige krimp wil ik besturen de ruimte en het vertrouwen geven om te doen wat nodig is. Daarom hoeft er bij een leerlingendaling van vijftien procent of meer in een periode van vijf jaar als gevolg van leerlingendaling in de regio geen advies meer te worden gevraagd aan de CFTO. Vanzelfsprekend moet ook in deze situatie het fusieproces zorgvuldig zijn. Daarom blijven de wettelijke voorschriften die gelden bij fusies van kracht, zoals het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad en het opstellen van een fusie-effectrapportage (FER).

Ook is het belangrijk dat wanneer er geen advies van de CFTO aan de Minister nodig is, belanghebbenden zoals ouders en personeel goed in positie zijn. Daarom wordt de rol van ouders en personeel in die situatie versterkt. Met een fusie moeten de medezeggenschapsraden nu al instemmen. Daarvoor dienen besturen een fusie-effectrapportage (FER) in bij de medezeggenschapsraden. Als de medezeggenschapsraad dat opportunity acht, kan zij straks bij vijftien procent leerlingendaling of meer, over de FER enkele specifieke vragen aan de CFTO voorleggen. De medezeggenschapsraad en het bestuur kunnen samen de antwoorden van de CFTO meewegen bij de beoordeling van de fusie. Zo voer ik de motie uit van mevrouw Straus.¹² Ik ben voornemens om de medezeggenschapsraden hierover te informeren. Uiteraard wordt gemonitord hoe deze maatregel in de praktijk uitpakt.

Zoals ik aangaf bij het schriftelijk overleg over de fusietoets, vind ik het belangrijk dat de menselijke maat niet uit het oog wordt verloren.¹³ Daarom is altijd een advies van de CFTO nodig als er een groot schoolbestuur ontstaat, dus ook bij meer dan 15 procent leerlingendaling in vijf jaar tijd. Tijdens het Algemeen Overleg van 5 februari 2014 heb ik met uw Kamer hierover gesproken. Naar aanleiding van dat debat is de motie Ypma aangenomen.¹⁴ In deze motie wordt gevraagd de fusietoets ook bij 15 procent leerlingendaling of meer te verplichten als een bestuur meer

¹¹ Kamerstuk 31 288, nr. 376.

¹² Kamerstuk 31 288, nr. 371.

¹³ Kamerstuk 32 040, nr. 22

¹⁴ Kamerstuk 32 288, nr. 375

dan 2.500 leerlingen heeft in het po en meer dan 5.000 leerlingen in het vo. Dit is een verruiming ten opzichte van de huidige situatie.

De menselijke maat van een school is er soms bij gebaat dat het bestuur wat groter is. Voor de spreiding van het onderwijsaanbod is het toegestaan dat besturen enkele kleine scholen onder de opheffingsnorm in stand houden. Dit kan als de gemiddelde schoolgrootte van het schoolbestuur groot genoeg is. Daarvoor heeft een bestuur wel een zekere omvang nodig. Daarom was mijn oorspronkelijke voorstel voor de grens ruimer. Bij de evaluatie van de fusietoets in 2015 kan worden bezien of deze marges inderdaad voldoende ruimte bieden voor schoolbesturen, of dat wellicht toch meer ruimte nodig is om in gebieden met forse leerlingendaling een kwalitatief en doelmatig onderwijsaanbod in stand te houden.

Ten slotte zal de overdracht van een school aan een ander bestuur niet meer worden aangemerkt als een bestuurlijke fusie, als de school na de overdracht direct fuseert met een andere school en er geen sprake is van de opheffing van één van beide besturen. Dit betreft zowel het primair als het voortgezet onderwijs.

Door bovenstaande aanpassingen ontstaat er voor schoolbesturen die met leerlingendaling te maken hebben, meer ruimte om een passende oplossing te kiezen en zo toekomstbestendig onderwijs te realiseren.

Verplaatsen en van denominatie veranderen in het primair onderwijs

Voor de goede spreiding en de diversiteit van het onderwijsaanbod kan het nodig zijn dat scholen van denominatie veranderen, of gemakkelijk verplaatst kunnen worden. Daarbij is het ook nodig dat schoolbesturen veel actiever toetsen of het scholenaanbod aansluit op de wensen van de ouders en zo nodig de richting van hun scholen aanpassen. Zo kunnen in een dorp of een wijk nu meerdere scholen van verschillende denominaties staan. Het kan zijn dat er door de daling van het aantal leerlingen op den duur plaats is voor maar één school. Men kan er dan bijvoorbeeld voor kiezen de scholen te fuseren en om te zetten in een school van algemeen bijzonder onderwijs. Daarmee wordt vermeden dat wordt gekozen voor één van de in de fusie betrokken richtingen of voor openbaar onderwijs. De voorwaarden die daar in het primair onderwijs nu voor gelden, maken dit onhaalbaar, terwijl dit voor een goede spreiding van het onderwijsaanbod soms toch een goede oplossing kan zijn.

In mijn brief van 12 juli 2013 naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief» heb ik aangekondigd dat ik van plan ben een wetsvoorstel te schrijven dat het mogelijk maakt om in het primair onderwijs in de toekomst van denominatie te veranderen zonder dat de stichtingsnorm wordt gehaald.¹⁵ Het is nodig er voor te zorgen dat de verruiming van mogelijkheden niet wordt aangewend voor oneigenlijk gebruik. Een voorbeeld van oneigenlijk gebruik is dat een school onder de opheffingsnorm probeert uit te komen. De laatste school van een richting hoeft niet te sluiten, als er binnen een straal van vijf kilometer geen andere school is van dezelfde richting. Zo kan een school met te weinig leerlingen opheffing vermijden door een richting te kiezen die binnen een straal van vijf kilometer niet voorkomt. De school zou dan open kunnen blijven als laatste school van die richting. Een ander voorbeeld van oneigenlijk gebruik is dat een grotere school de richting kiest van een kleinere school in de buurt. Als die kleinere school nu wordt opgehouden omdat het de laatste school van een richting is, moet die school dan sluiten. Er is immers een andere grotere school van

¹⁵ Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 164.

dezelfde richting in de omgeving gekomen. Zo is de grotere school een concurrent kwijt. Daarom wordt het een voorwaarde dat schoolbesturen het voornemen om van denominatie te veranderen of een school te verplaatsen ter goedkeuring voorleggen aan de Minister van OCW. De Minister voert een marginale toets uit op het redelijk gebruik van de maatregel. Dat is nodig om oneigenlijk gebruik te voorkomen. De Minister kan per casus beoordelen of er sprake is van een redelijk gebruik van de verruimde mogelijkheid om van richting te veranderen, of dat er sprake is van oneigenlijk gebruik.

In een later stadium kan worden gezien of deze voorwaarde nog nodig is als er een vorm van richting vrije planning wordt ingevoerd. Zo bied ik meer flexibiliteit voor schoolbesturen in het primair onderwijs die door verplaatsing en «van kleur verschieten» het onderwijsaanbod toekomstbestendig willen inrichten.

Experimenten met fusies

Soms is het voor scholen in het primair onderwijs niet logisch of wenselijk om in één keer te fuseren. Zij willen de mogelijkheid hebben om geleidelijk te fuseren, of leerlingen uit te wisselen voor een deel van het curriculum.

Ik ga in experimenten fusies in het primair onderwijs mogelijk maken, waarbij één van de locaties nog gedeeltelijk of in afbouwende vorm in stand kan blijven gedurende een bepaalde periode. Daarbij kan worden gedacht aan ritsfusies. De bestaande mogelijkheden om binnen de grenzen van de wet samen te werken door bijvoorbeeld uitwisseling van leerlingen, zullen beter voor het voetlicht worden gebracht.

Met deze experimenten en goede voorlichting stel ik schoolbesturen beter in staat om een passende oplossing te bieden als hun scholen met leerlingendaling te maken krijgen.

Initiatiefrecht ouders

Ook in gebieden met leerlingendaling kunnen ouders het initiatief nemen om de school onder een ander bestuur te brengen. Dit is mogelijk binnen de bestaande wettelijke kaders. De oudergeleding van de medezeggenschapsraad kan een initiatiefvoorstel doen aan het schoolbestuur om de school over te dragen aan een ander bestuur. De overdracht kan alleen plaatsvinden als het schoolbestuur medewerking verleent aan het initiatief. Zonder die medewerking kan een schoolbestuur niet worden gedwongen om de school af te staan.

Met de bestaande mogelijkheid voor de oudergeleding van de medezeggenschapsraad om een voorstel te doen aan het schoolbestuur, wordt voldaan aan het eerste deel van de motie Ypma, waarin wordt gevraagd om initiatiefrecht voor ouders in het kader van de medezeggenschapsraad.¹⁶

Ik ga daarnaast bekijken hoe ik de juridische mogelijkheden van ouders kan versterken bij het overdragen van een school aan bijvoorbeeld een coöperatie. Ik heb daartoe aan het NCOR advies gevraagd. Bij het formuleren van de onderzoeksvraag zijn de voorstellen meegenomen zoals verwoord in het plan «Onderwijsvernieuwing in een nieuw verbond». De vraag naar de juridische gang van zaken bij een coöperatie als bevoegd gezag wordt in het onderzoek betrokken. Daarmee heb ik

¹⁶ Kamerstuk 31 288, nr. 381.

invulling gegeven aan het tweede deel van de motie Ypma.¹⁷ Bij het onderzoek wordt ook de motie van de heer Rog betrokken die vraagt naar de mogelijkheden van ouders om een school die voldoet aan de bekostigingsvoorwaarden open te houden.¹⁸ Naar verwachting is het rapport in augustus klaar.

Deze thematiek hangt samen met andere maatregelen die ik wil nemen om het onderwijsaanbod beter aan te laten sluiten bij de wensen van ouders en andere betrokkenen. Wij komen hierover nog te spreken in het notaoverleg naar aanleiding van het Onderwijsraadsadvies «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief».

Verruiming 50 procent-regel in het voortgezet onderwijs

Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs hebben meer flexibiliteit nodig om leerlingen gedurende hun opleiding te kunnen uitwisselen, zoals in paragraaf 2 is toegelicht. Om deze flexibiliteit te bieden, wil ik het mogelijk maken dat leerlingen, in plaats van de helft van het schooljaar, de helft van de leergang (vmbo, havo, vwo) volgen op een andere locatie. Deze verruiming kan voor een periode van vijf jaar worden toegestaan. Daarna zullen schoolbesturen een definitieve aanpak moeten hebben gekozen, zoals een fusie.

Met deze verruiming krijgen schoolbesturen de mogelijkheid om intensiever samen te werken zonder direct over te gaan tot de onomkeerbare stap van fuseren. Daarmee geef ik hen de tijd om tot een nieuw regionaal en doelmatig onderwijsaanbod te komen en tegelijkertijd specifieke opleidingen in stand te houden.

Gezamenlijke profielen

In geval van leerlingendaling blijkt het soms niet haalbaar voor schoolbesturen om alle profielen volledig aan te blijven bieden op vmbo-tl, havo en vwo. Ik wil het mogelijk maken dat scholen met leerlingendaling in de regio gezamenlijk de vier profielen aanbieden. Dit vergt een aanpassing van de wet. Om de effecten van een dergelijke maatregel eerst goed in kaart te brengen, start ik een experiment van zes jaar.

Door experimentele verlichting van de verplichting vier profielen aan te bieden, krijgen schoolbesturen meer mogelijkheden om hun afdelingen voor vmbo-tl, havo en vwo in stand te houden als het leerlingenaantal daalt.

Stichting nieuwe nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs

Het stichten van een nieuwe nevenvestiging in een ander RPO-gebied is voor schoolbesturen in het voortgezet onderwijs een mogelijkheid om het onderwijsaanbod bereikbaar te houden voor leerlingen die kiezen voor onderwijs van een kleine denominatie. Volgens de wet kan dit nu niet. In mijn brief over de toekomst van de voorzieningenplanning heb ik aangegeven dat ik het mogelijk wil maken om een nieuwe nevenvestiging te stichten buiten het RPO-gebied op voorwaarde dat de afzonderlijke RPO's of schoolbesturen en gemeenten geen bezwaar hebben.¹⁹

¹⁷ *ibid.*

¹⁸ Kamerstuk 31 288, nr. 367.

¹⁹ Kamerstuk 33 630, nr. 2.

In de motie van mevrouw Straus is mij gevraagd om te overwegen of een verruiming van deze voorwaarde in de wet kan worden opgenomen.²⁰ Gedachte is dat een nevenvestiging opgericht kan worden in een gemeente buiten het RPO-gebied, zonder inmenging van de schoolbesturen aldaar. Het voordeel hiervan is een beperking van de administratieve lasten. Besturen kunnen dan overal een nevenvestiging starten zonder hinder door andere besturen.

Nadelig is dat in zo'n geval elke gemeente een verzoek tot huisvesting kan ontvangen van elk willekeurig schoolbestuur. Bovendien kan elke bestaande school plotsklaps geconfronteerd worden met een nieuwe nevenvestiging. De kansen op overeenstemming tussen schoolbesturen in een (toekomstig) RPO over nieuwe voorzieningen zullen hierdoor onder druk komen te staan. Het succes van de RPO's is juist te danken aan de vrijwillige deelname van schoolbesturen die in een proces van geven en nemen tot overeenstemming komen. Het «parachuteren» van een nieuwe nevenvestiging verstoort dat proces. Het zet bovendien het nieuwe schoolbestuur in het desbetreffende RPO-gebied in een nadelige onderhandelingspositie voor de toekomst.

Omdat de behoefte aan een «grensoverschrijdende» nevenvestiging in de praktijk alleen in heel specifieke situaties voorkomt, wil ik dit toch mogelijk maken zodat onderwijs bereikbaar kan blijven voor alle leerlingen. Wel stel ik als voorwaarde dat de schoolbesturen in het desbetreffende gebied daar geen bezwaar tegen hebben. Daartoe wijzig ik de wet. Met deze afweging heb ik voldaan aan de motie van mevrouw Straus.

3.2 Verruimde compensatie bij samenvoeging van scholen

Over de kleinescholentoeslag heb ik uitgebreid met u gesproken. Dat heeft geresulteerd in een motie van de heer Voordewind.²¹ Deze motie bevat drie elementen. In de motie wordt verzocht de kleinescholentoeslag te behouden. Verder wordt in de motie gevraagd om bij vrijwillige sluiting van scholen met een kleinescholentoeslag de mogelijkheid te bieden deze toeslag in te zetten in de eigen scholengroep of in de regio. Tot slot spreekt de Kamer uit dat schoolbesturen in krimpregio's zijn gehouden deel te nemen aan regionaal overleg.

Behoud kleinescholentoeslag

In lijn met de motie van de heer Voordewind blijft de kleinescholentoeslag in het primair onderwijs behouden. Daarmee blijft de financiering van kleine scholen overeind en gaan de middelen die gepaard gaan met de kleinescholentoeslag niet richting gemeenten en provincies zoals eerder is overwogen.

Inzet kleinescholentoeslag na vrijwillige sluiting

In het tweede deel van de motie wordt gevraagd de mogelijkheid te bieden om bij vrijwillige sluiting de vrijvallende kleinescholentoeslag in te zetten in de eigen scholengroep of regio.

Als scholen fuseren, wordt de bekostiging per leerling lager. De te fuseren scholen ontvangen voor de fusie elk een vaste voet. Na de fusie blijft er één vaste voet over. Als er voor de fusie sprake was van een kleinescholentoeslag, dan wordt deze kleinescholentoeslag door de fusie lager, omdat de gefuseerde school groter is. Om schoolbesturen in staat te

²⁰ Kamerstuk 31 288, nr. 373.

²¹ Kamerstuk 31 288, nr. 366.

stellen na de fusie hun organisatie stapsgewijs aan te passen aan de nieuwe situatie, wordt nu al een aanvullende bijzondere bekostiging bij fusie toegekend (de fusiecompensatieregeling). Volgens de huidige regeling wordt de verlaging van de bekostiging als gevolg van fusie tijdelijk gecompenseerd. Deze compensatie wordt in de vijf jaar na de fusie gaandeweg verminderd (100 procent in het eerste jaar, daarna telkens twintig procent minder).

Om uitvoering te geven aan het tweede deel van de genoemde motie, wordt de fusiecompensatieregeling verruimd. Na een fusie wordt het bekostigingsverlies dat als gevolg van fusie optreedt, zes jaar lang 100 procent gecompenseerd in plaats van de huidige percentages die per jaar lager worden. Daarmee komt er geld beschikbaar om binnen de eigen scholengroep of de regio het onderwijsaanbod aan te passen bij dalende aantallen leerlingen.

Gehouden tot overleg

In het derde deel van de motie staat dat schoolbesturen in krimpregio's daadwerkelijk zijn gehouden deel te nemen aan regionaal overleg over een toekomstbestendig en kwalitatief goed onderwijsaanbod. Daarvoor wordt in de wet een op overeenstemming gericht overleg in krimpregio's opgenomen, dat leidt tot een meerjarig plan voor het toekomstbestendig maken van het onderwijsaanbod. Daarin komt ook de toegankelijkheid van het onderwijs en de relatie met het leerlingenvervoer aan bod. Het plan wordt gebaseerd op de toekomstige vraag naar onderwijs. Vanwege de relatie met de onderwijshuisvesting en het leerlingenvervoer wordt daarbij de gemeente betrokken. Bovendien kunnen gemeenten de verbinding leggen met de planning en ontwikkeling van het bredere voorzieningenaanbod, zoals de kinderopvang, de bibliotheken, jeugd-, sport- en welzijnsvoorzieningen en de ruimtelijke ordening.

Voor dit op overeenstemming gericht overleg hoeven geen nieuwe bestuurlijke lagen te ontstaan. In het land bestaan al diverse verbanden die zich lenen voor een overleg over leerlingendaling: een (deel van een) provincie, een samenwerkingsverband rond de Lokale Educatieve Agenda, of het samenwerkingsverband passend onderwijs. Ook kan worden gedacht aan de regio's die in de context van het arbeidsmarktplatform gezamenlijk werken aan personele oplossingen voor de gevolgen van leerlingendaling. Ten slotte kan het regionale schaalniveau benut worden van de krimp- en anticipeerregio's in het kader van het programma Bevolkingsdaling van het Ministerie van BZK. Wat een logische keuze is voor een samenwerkingsgremium rond de leerlingendaling, laat ik over aan de schoolbesturen.

Kleine scholen

Zoals hierboven aangegeven behouden kleine scholen het recht op de kleinescholentoeslag. Daarmee blijft er financiële ruimte om de laatste school van het dorp in een straal van drie kilometer open te houden, als de school voldoet aan de opheffingsnorm of aan één van de in de wet geformuleerde uitzonderingsbepalingen. Zo wordt voldaan aan de motie Ypma.²² Om zicht te houden op de kwetsbaarheid van kleine scholen, weegt de inspectie de omvang van een school mee bij de bepaling van het risicoprofiel van een school. Dit profiel geeft richting aan de vorm van het toezicht op de school.

Kleine eenpitters kunnen blijven rekenen op een toereikende bekostiging. De kleine besturen en de kleine richtingen behouden hun zelfstandigheid.

²² Kamerstuk 31 293, nr. 176.

Uit het overleg met de vertegenwoordigers van de kleine richtingen blijkt dat zij hier positief tegenover staan. Daarmee is recht gedaan aan de motie van de heer Voordewind.²³ Wel zijn zij er in krimpregio's toe gehouden deel te nemen aan het op overeenstemming gericht overleg, dat leidt tot een meerjarig plan voor een toekomstgericht onderwijsaanbod.

Pilots

Om ervaring op te doen met de implementatie van het op overeenstemming gericht overleg en de mogelijkheden van de verruimde compensatieregeling, komt er een aantal regionale pilots. De ervaringen kunnen worden gebruikt bij de voorbereidingen op de landelijke invoering. Zo worden de effecten zo goed mogelijk in kaart gebracht en kan beter richting worden gegeven aan de communicatie gericht op een effectieve invoering. Ook onderzoek ik of het mogelijk is om experimenten met publiek-private financiering van de onderwijshuisvesting aan deze pilots te koppelen.

Met de verruimde compensatieregeling voor gefuseerde kleine scholen wordt de negatieve prikkel om scholen samen te voegen, weggenomen. Ook ontstaat een reële financiële basis om maatwerk te leveren.

Fusiecompensatieregeling voortgezet onderwijs

Ik heb aangegeven dat fusies ook in het voortgezet onderwijs kunnen leiden tot verlies van bekostiging. Net als in het primair onderwijs werkt dit als een rem op fusies, die soms noodzakelijk zijn om het onderwijsaanbod overeind te houden.

In het primair onderwijs is er de fusiecompensatieregeling. Deze breid ik uit naar het voortgezet onderwijs. Het verlies aan bekostiging na fusie ga ik compenseren gedurende vijf jaar. Deze compensatie bouw ik af met 20 procent per jaar van 100 procent in het eerste jaar tot 20 procent in het vijfde jaar.

De fusiecompensatieregeling maakt het voor scholen in het voortgezet onderwijs mogelijk om het verlies aan bekostiging na een fusie op te vangen en biedt de ruimte om de organisatie gaandeweg aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. Fusies komen hierdoor gemakkelijker tot stand, hetgeen goed kan uitpakken voor het behoud van onderwijs in situaties van leerlingendaling.

Fusiepartners hebben pas recht op fusiecompensatie nadat hun fusie is goedgekeurd. Hiervoor is óf een advies gegeven door de CFTO die de fusie heeft beoordeeld op gevolgen voor de menselijke maat, óf er is geen advies nodig geweest, omdat de fusie vrijgesteld is van toetsing.

3.3 Ondersteuning regionaal maatwerk

Regionale procesbegeleiders

Het uitgangspunt van het beleid rond leerlingendaling is dat schoolbesturen in de regio de verantwoordelijkheid hebben samen te werken aan oplossingen voor krimp. De samenwerking blijkt in de praktijk niet altijd vanzelfsprekend tot stand te komen. Het kan goed werken om een onafhankelijke partij daar een trekkende rol in te laten vervullen.

²³ Kamerstuk 31 293, nr. 169.

Dit jaar kunnen naar het voorbeeld van de Onderwijsautoriteit Zeeland onafhankelijke regionale procesbegeleiders worden aangesteld. Ik stel daarvoor geld beschikbaar. Deze onafhankelijke regionale procesbegeleiders zijn nodig om de samenwerking tussen schoolbesturen op gang te brengen, zonder hun autonomie aan te tasten. Ik laat het initiatief om procesbegeleiders te kiezen aan de regio, zodat er draagvlak is voor hun opdracht. De invulling van de proces begeleidende rol kan per regio verschillen.

De regionale procesbegeleiders zorgen ervoor dat relevante partijen een samenwerkingsovereenkomst sluiten en een toekomstbestendig onderwijsaanbodplan maken. Met relevante partijen bedoel ik schoolbesturen die direct en indirect met de gevolgen van leerlingendaling te maken hebben. Het is belangrijk dat zij daarbij bijvoorbeeld provincies, gemeenten, dorpsplatforms, vakbonden, kinderopvang en uiteraard ook ouders betrekken.

De mogelijkheid een regionale procesbegeleider aan te stellen in een onafhankelijke rol geeft een impuls aan de totstandkoming van de samenwerking in de regio's. Zo kan sneller gestart worden met een plan voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod.

Helpdeskfunctie

In de probleemanalyse heb ik toegelicht dat partijen die betrokken zijn bij de gevolgen van leerlingendaling, een grote behoefte hebben aan informatie over leerlingendaling en over de ruimte die er is voor oplossingen binnen de wet- en regelgeving.

Vanaf februari van dit jaar is de helpdesk leerlingendaling van de Rijksoverheid geopend voor iedereen met vragen over wet- en regelgeving en bekostiging. Deze helpdesk is ondergebracht bij het Informatiecentrum Onderwijs van DUO (ICO). Deze helpdeskfunctie ga ik verder uitbreiden, zodat er meer informatie komt over goede oplossingen voor de gevolgen van leerlingendaling. Daarbij trek ik op met de PO-Raad, de VO-raad, de profielorganisaties in het onderwijs, de vakbonden en de Landelijke Ouderraad. Ook ben ik hierover in overleg met de VNG voor wat betreft de rol van de gemeenten.

Op de website van het Rijk is een speciale pagina ingericht over leerlingendaling waarop beleidsdocumenten en feitelijke informatie van de Rijksoverheid komen te staan. Op de website www.leerlingendaling.nl zorg ik, samen met andere partijen, voor brochures, goede voorbeelden en handboeken met modellen voor samenwerkingsovereenkomsten en -plannen.

Met concreet toepasbare en actuele informatie over leerlingendaling breng ik alle partijen in positie om hun rol te vervullen bij de totstandkoming van een gedragen en weloverwogen plan voor toekomstbestendig onderwijs.

Prognosemodel

Om goed te kunnen anticiperen op leerlingendaling, zijn betrouwbare cijfers nodig die inzicht bieden in de invloed van de demografische ontwikkelingen op de meerjarige ontwikkelingen van leerlingenaantallen op schoolniveau.

Voor het voortgezet onderwijs heb ik reeds een praktisch prognosemodel ontwikkeld. Dit model geeft per schoolbestuur inzicht in de voorspelde leerlingenontwikkeling tot het jaar 2032 voor zover deze wordt beïnvloed door de demografische ontwikkelingen.²⁴ Voor het primair onderwijs wordt naar dit voorbeeld ook een prognosemodel ontwikkeld dat per schoolbestuur inzicht geeft in de voorspelde leerlingenontwikkeling tot het jaar 2032.

De beschikbaarheid van actuele en betrouwbare prognoses voor de effecten van de demografische ontwikkelingen op leerlingenaantallen op schoolniveau, zorgt ervoor dat er een realistisch beeld is van de getallen waarmee meerjarige plannen goed en eenduidig kunnen worden onderbouwd.

Kennisplatform

Ik vind het belangrijk dat regio's optimaal gebruik kunnen maken van opgedane kennis en ervaringen elders en snel contacten kunnen leggen met deskundigen. Regionale procesbegeleiders moeten laagdrempelige toegang hebben tot de kennis van de wet- en regelgeving op het ministerie. Andersom is het belangrijk dat het departement nauw betrokken blijft bij de ontwikkelingen in het land en kennis heeft van de toereikendheid van de oplossingen.

De regionale procesbegeleiders worden straks ondersteund door een landelijk kennisplatform dat ervoor zorgt dat alle informatie en kennis die zij nodig hebben, actief aan hen beschikbaar wordt gesteld en verder wordt ontwikkeld en gedeeld. Medewerkers van OCW denken mee over oplossingen binnen de wet- en regelgeving. Zij gaan actief informatie verstrekken op conferenties in het land om te zorgen dat goede voorbeelden bekend worden en netwerkvorming op gang komt. Hiermee inspireer en stimuleer ik de partijen in de regio's om met elkaar aan de slag te gaan.

De medewerkers van OCW halen zo ook informatie op om de verdere beleidsontwikkeling op te baseren. Het is van belang dat er een optimale verbinding is en blijft tussen de ontwikkelingen en behoeften in de praktijk en de vormgeving van wetten en regels op het departement.

4. Financiële paragraaf

De wijziging die wordt voorgesteld in bekostiging van kleine scholen in het primair onderwijs blijft binnen de budgettaire kaders. De compensatie van bekostigingsverlies bij fusies in het voortgezet onderwijs kan eveneens binnen de budgettaire kaders worden doorgevoerd. Voor een bijdrage aan de kosten voor regionale procesbegeleiding is naar schatting een bedrag van € 2 miljoen per jaar nodig. Hiervoor is dekking gevonden. Voor de overige ondersteuningsactiviteiten is personele capaciteit nodig waarmee een bedrag van € 1,5 miljoen per jaar is gemoeid voor een periode van twee jaar. Dekking daarvoor wordt gezocht binnen de apparaatskosten.

5. Hoe verder?

In deze brief is uitgewerkt welke ondersteuning en ruimte ik geef aan schoolbesturen die gezamenlijk werken aan een toekomstbestendig onderwijsaanbod dat past bij de specifieke uitdagingen in de regio.

²⁴ Het prognosemodel is te vinden op de website van DUO: <http://duo.nl/zakelijk/VO/bekostiging/prognosemodel/intro.asp>.

Daarbij blijft de wisselwerking tussen praktijk en beleid ook in de toekomst van belang. Het kabinet wil goed op de hoogte blijven van de effectiviteit en toereikendheid van de maatregelen. Eventuele vervolgacties zullen er steeds op gericht zijn dat schoolbesturen hun verantwoordelijkheid voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod ten volle waar kunnen maken.

Ter afsluiting zet ik de genoemde maatregelen hieronder op een rij, steeds voorzien van een tijdpad.

Wegnemen belemmeringen wet- en regelgeving

- Leerlingendaling wordt medio 2014 een expliciete rechtvaardigingsgrond bij fusies.
- Bij een leerlingendaling van 15 procent of meer wordt per medio 2014 bij een fusie-aanvraag geen advies meer gevraagd aan de CFTO, tenzij er een groot schoolbestuur ontstaat, met een omvang vanaf 2.500 leerlingen in het primair onderwijs en vanaf 5.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs.
- De medezeggenschapsraad wordt beter in positie gebracht bij fusies.
- De vorming van samenwerkingscholen en -besturen wordt vereenvoudigd. Samenwerkingscholen hoeven geen fusietoets aan te vragen. In de loop van 2015 dien ik een wetsvoorstel over samenwerkingscholen in. De nieuwe wet kan, afhankelijk van het oordeel van de Kamer, ingaan per 1 augustus 2016.
- Verplaatsen van scholen en «van kleur verschieten» in het primair onderwijs wordt mogelijk na goedkeuring van de Minister van OCW.
- Er is een onderzoek gestart naar de juridische mogelijkheden voor ouders om een school onder een ander bestuur te brengen. Deze zomer ontvangt u mijn conclusies.
- Vanaf komend schooljaar 2014/2015 starten experimenten met alternatieve fusievormen in het primair onderwijs en met de nieuwe werkwijze van de kleinescholentoeslag. Deze experimenten vinden plaats binnen de wettelijke kaders.
- In het voortgezet onderwijs komt er per 1 augustus 2015 een experimenteermogelijkheid om gezamenlijk profielen aan te bieden op vmbo-tl, havo en vwo. Hiervoor wordt een AMvB opgesteld.
- Per 1 augustus 2015 wordt de 50 procent-regel voor het voortgezet onderwijs verruimd van een maximum per schooljaar naar een maximum over de volledige leergang.
- Een nieuwe nevenvestiging buiten het eigen RPO-gebied stichten wordt in het voortgezet onderwijs mogelijk als collega-besturen in het nieuwe RPO-gebied daarmee instemmen. Deze wetswijziging kan afhankelijk van uw oordeel ingaan per 1 augustus 2016.

Financiële prikkels

- De kleinescholentoeslag blijft behouden. Fuserende scholen krijgen zes jaar lang 100 procent compensatie van het bekostigingsverlies na fusie. De benodigde wijziging van de regeling kan afhankelijk van uw oordeel ingaan per 1 augustus 2015. Ter voorbereiding start ik pilots vanaf komend schooljaar 2014/2015.
- Er komt een wettelijke verplichting tot op overeenstemming gericht overleg in krimpregio's, dat leidt tot een meerjarig plan voor het toekomstbestendig maken van het onderwijsaanbod. Deze wetswijziging kan afhankelijk van uw oordeel ingaan per 1 augustus 2016.
- Dit najaar start de fusiecompensatieregeling in het voortgezet onderwijs.

Ondersteuning regionaal maatwerk

- Er komen met financiering van het Rijk vanaf dit voorjaar regionale procesbegeleiders voor het primair en voortgezet onderwijs die worden aangewezen door de samenwerkende schoolbesturen in de regio om te zorgen dat samenwerking in de regio tot stand komt.
- Er is een helpdesk geopend bij DUO die onder andere helpt bij het toetsen van oplossingen aan wet- en regelgeving.
- Op een centrale website komt alle informatie en kennis over leerlingendaling en -prognoses gebundeld beschikbaar.
- Dit voorjaar start een kennisplatform waar informatie en goede voorbeelden actief worden uitgewisseld. Medewerkers van het ministerie geven op bijeenkomsten in het land uitleg over het beleid en de gevolgen van leerlingendaling. Zij blijven nauw betrokken bij ontwikkelingen in het onderwijsveld om zicht te houden op de effectiviteit en de toereikendheid van de maatregelen.

Uiteraard wordt het proces nauwkeurig gevolgd. In het voorjaar van 2015 rapporteer ik over de voortgang.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker