

Vergaderjaar 2011–2012

33 116

Wijziging van enkele onderwijswetten om te voorzien in een brede en duurzame grondslag voor innovatieve experimenten (Innovatieve experimenteerruimte onderwijs)

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2012

Tijdens de begrotingsbehandeling 2011 (Handelingen II 2010/11, nr. 21) heb ik uw Kamer toegezegd scholen in krimpregio's meer ruimte te gaan bieden door middel van een experimenteerwet. Inmiddels heb ik het wetsvoorstel daartoe in december 2011 bij u ingediend (Kamerstuk 33 116). In deze brief beschrijf ik hoe ik de experimenteerruimte wil gaan benutten om in krimpregio's tot gebiedsgerichte experimentele oplossingen te komen.

1. Inleiding

In krimpregio's worden scholen geconfronteerd met een afnemend aantal leerlingen. Zonder maatregelen kan dit gepaard gaan met afname van kwaliteit van het onderwijs vanwege onvoldoende schaal en verschraving van het aanbod. Ik vind het van het grootste belang dat er ook voor leerlingen in deze regio's een divers onderwijsaanbod is en dat zij kwalitatief goed onderwijs ontvangen. Om dit te kunnen blijven garanderen, is samenwerking tussen onderwijsinstellingen essentieel.

De krimp wordt het eerst gevoeld in het basisonderwijs. Daar beperken de teruglopende leerlingaantallen zich nu al niet meer tot de randen van het land. In 2020 zullen er naar verwachting 100 000 leerlingen minder zijn in het basisonderwijs. Dat is een daling van 6,6 procent ten opzichte van het huidige aantal leerlingen. De krimp beperkt zich in het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs op het ogenblik nog wel tot de nu bekende krimpgebieden. Maar uiteraard zullen deze sectoren de trend die in het basisonderwijs is ingezet, gaan volgen.

De huidige wet- en regelgeving bieden niet altijd voldoende ruimte voor vergaande samenwerking, onder andere op het gebied van doorlopende leerlijnen. In krimpregio's kan dit een beperking zijn om het onderwijs zo

doelmatig mogelijk te organiseren. Daarom wil ik onderwijsinstellingen in krimpregio's ruimte bieden om «sleutelexperimenten» te starten, waarin ik – op basis van het in december 2011 bij uw Kamer ingediende Wetsvoorstel innovatieve experimenteerruimte onderwijs – specifieke wettelijke beperkingen tijdelijk ophef om zo tot gebiedsgerichte experimentele oplossingen te komen. Ik noem deze experimenten sleutelexperimenten, omdat ik verwacht dat juist innovatie op de snijvlakken tussen onderwijssectoren de sleutel is om ook in krimpggebieden duurzame onderwijskwaliteit te waarborgen. Maar ook experimenten binnen sectoren of gericht op samenwerking met instanties buiten het onderwijs moeten kansen krijgen.

Op 25 februari 2011 heb ik in Heerlen het startschot gegeven voor het project Sleutelexperimenten: het inventariseren van mogelijke sleutelexperimenten. Na een gedegen inventarisatie kan ik u melden welke behoeften in de krimpregio's leven en wat ik met deze uitkomsten ga doen. In paragraaf 2 en 3 ga ik hier op in. In paragraaf 4 beschrijf ik welke beleidsinitiatieven ik in het primair onderwijs al heb genomen in relatie tot demografische krimp. Tot slot (paragraaf 5) moedig ik alle betrokkenen bij onderwijs in krimpregio's aan om aanvullende experimentvoorstellen bij mij in te dienen.

2. Inventarisatie

Ik geloof niet in Haagse blauwdrukken voor een regio specifiek probleem als krimp. Daarom wil ik dat scholen zelf – in gezamenlijkheid – de specifieke krimpproblematiek en bijbehorende oplossingen definiëren. Ik zie samenwerking op regionaal niveau namelijk als rode draad om de problematiek in krimpregio's aan te pakken.

Vanaf februari 2011 heb ik in de drie topkrimpregio's Zeeuws-Vlaanderen, Noordoost-Groningen en Zuid-Limburg inhoudelijke gesprekken laten voeren met scholen en schoolbesturen (basisonderwijs tot en met hoger onderwijs) die hinder ondervinden van de bevolkingsdaling. Ook zijn instellingen geholpen bij het concretiseren en tot de kern komen van de krimpproblemen en zijn ze ondersteund bij het zoeken van de juiste oplossingsrichting. Scholen en besturen zijn in deze gesprekken volledig vrij geweest om oplossingen aan te dragen. Er zijn daarom ook oplossingen voorgesteld die geen juridische experimenteerruimte behoeven. De enige randvoorwaarde die ik heb gesteld, is dat (experimentele) oplossingen geen extra geld mogen kosten: de intrinsieke motivatie om oplossingen te vinden, de wil om samen te werken en de wil om verantwoordelijkheid te dragen moeten voorop staan. Dan is – ook zonder extra geld – veel mogelijk. Deze inventarisatie heeft een aantal hoofdlijnen voor oplossingsrichtingen opgeleverd, die ik vanaf januari dit jaar nader heb laten uitwerken.

Medio april wordt deze inventarisatie formeel afgerond, maar toch wil ik u nu al informeren over de bevindingen. Ik vind het belangrijk dit zo snel mogelijk te doen in het licht van het Wetsvoorstel innovatieve experimenteerruimte onderwijs dat momenteel door uw Kamer wordt behandeld. Deze brief behandelt namelijk in de volgende paragraaf hoe de «experimenteerwet» mogelijk wordt ingezet om innovatieve oplossingen te vinden voor problemen in krimpggebieden.

3. Uitkomsten

Algemene conclusies

Dat samenwerking tussen instellingen essentieel is, wordt over het algemeen erkend in de krimpregio's. Dit vind ik een belangrijke uitkomst. De in de regio genoemde behoeftes die u in deze paragraaf aantreft, zijn allemaal gericht op samenwerking over school- of sectorgrenzen heen. Toch zijn er ook bestuurlijke patstellingen gesignaleerd, die nodige maatregelen beletten of hebben belet.

Ook blijkt er een kloof te zijn tussen de praktische en juridische «werkelijkheid». Dat wil zeggen dat scholen en besturen niet altijd in staat zijn om aan te geven welke wettelijke belemmeringen hun voorgenomen oplossingen in de weg zitten. Meer dan eens is gebleken dat het ging om vermeende juridische obstakels die de voorgenomen oplossingen in het geheel niet blokkeerden. Zo werd meermaals onterecht verondersteld dat detachering van onderwijzend personeel van het ene bij het andere bestuur btw-belast is. Er is echter een EU-richtlijn die regelt dat er een btw-vrijstelling is voor diensten en leveringen die nauw met het onderwijs samenhangen, waaronder het detacheren van docenten.

De inventarisatie maakt duidelijk dat er concreet behoefte is aan een aantal zaken, te weten: een (experimenteel) regelkader voor integrale kindcentra, de mogelijkheid om onderwijsteams op meerdere basisscholen in te zetten, een (experimenteel) regelkader voor de doorlopende leerlijn vmbo-mbo en – specifiek in Zeeland – een duidelijke regierol voor een onafhankelijk orgaan. In onderstaande beschrijf ik de behoeftes en geef ik aan hoe ik ze oppak.

Integrale kindcentra

Integrale kindcentra (IKC's) worden gezien als krimpoplossing: het clusteren van voorzieningen vanuit één pedagogische visie, waaronder basisonderwijs en kinderopvang, zorgt voor meer kwaliteit in onderwijs en zorg en een efficiëntere besteding van de steeds schaarser wordende middelen. Tegelijkertijd maakt deze samenwerking het mogelijk om het voorzieningenniveau in stand te houden.

Momenteel functioneren er al integrale kindcentra. Deze hebben uiteraard vorm gekregen binnen de wettelijke kaders. De gevonden oplossingen zijn niet optimaal. Zij hebben te maken met conflicterende regels, meervoudige verantwoording en inspectie en moeten complexe constructies bedenken om publieke en private taken onder te brengen in één organisatie. Samen met de schoolbesturen en departementen van andere betrokken sectoren (bijvoorbeeld kinderopvang) wordt uitgewerkt welke experimenteerruimte moet worden geregeld.

Onderwijsteams

In dunbevolkte gebieden komen veel basisscholen voor met weinig leerlingen. Deze scholen zijn kwalitatief kwetsbaar. Een dergelijk school heeft een zeer klein team dat slechts uit enkele personen bestaat. Dat beperkt de mogelijkheden om een brede expertise op te bouwen binnen een team, om elkaar op te vangen en van elkaars kennis gebruik te maken. Daarom willen besturen teams samenstellen die verantwoordelijk zijn voor het onderwijs op meerdere van deze kleine scholen. Samen met de schoolbesturen wordt uitgewerkt welke experimenteerruimte hiervoor nodig is.

Doorlopende leerlijn vmbo-mbo

Uit de inventarisatie blijkt dat scholen met prioriteit het technisch beroepsonderwijs willen omvormen naar een doorlopende leerlijn naar de arbeidsmarkt. Zeker in krimpregio's kan een doelmatige inrichting van het

onderwijsaanbod een positieve uitwerking hebben, voor de leerling, de school, de instellingen en het bedrijfsleven. Ik ben op dit moment bezig de experimenten met brede samenwerkingsverbanden vmbo-mbo mogelijk te maken. De uitwerking zal worden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur die bij uw Kamer zal worden voorgehangen.

De overgang van vmbo naar mbo is voor de leerling een risicovolle fase. Recente cijfers laten zien dat de meeste schooluitval plaatsvindt in het eerste jaar na de overstap van het vmbo naar het mbo. In de experimenten VM2 is de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan, met name met de voorwaarden voor en de consequenties van verdergaande samenwerking tussen vmbo en mbo. Deze ervaringen worden meegenomen in de vormgeving van toekomstige experimenten met de doorlopende leerlijnen.

Onderwijs Autoriteit Zeeland als regisseur

De bij de inventarisatie betrokken Zeeuws-Vlaamse scholen en besturen hebben de Onderwijs Autoriteit Zeeland (OAZ) met betrekking tot het project Sleutelexperimenten voorgedragen als een boven de partijen staande regisseur. De huidige opdracht van de OAZ is het voeren van regie op het proces van versterking van de levensvatbaarheid en toekomstbestendigheid van het Zeeuwse onderwijs. De OAZ heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van zowel het Ministerie van OCW als de betrokken scholen en besturen.

Dit is een initiatief waar ik alleen maar positief over kan zijn. Het sluit goed aan op mijn visie dat oplossingen op regionaal niveau moeten worden gevonden. De OAZ kan partijen bij elkaar brengen en is voor alle betrokkenen hét aanspreekpunt. Ook kan de OAZ vanuit een regionaal perspectief lokale belangen afwegen. Ik hoop dat een dergelijk initiatief bijdraagt aan het doorbreken van mogelijke bestuurlijke patstellingen en het vinden van innovatieve oplossingen.

In de praktijk betekent dit dat de OAZ in Zeeland op zoek zal gaan naar regiospecifieke krimpoplossingen die mogelijk juridische experimenteer-ruimte nodig hebben. Als de behoefte zich aandient, zal ik dit proces zowel inhoudelijk als juridisch maximaal faciliteren. Ik maak binnenkort met de OAZ concrete werkafspraken.

4. Reeds ingezet beleid primair onderwijs

Ik maak van de gelegenheid gebruik om in deze brief beknopt te beschrijven welke beleidsinitiatieven ik al eerder heb gestart in het kader van demografische krimp in het primair onderwijs.

Uit onderzoek dat u vorig jaar heeft ontvangen (TK 32 500 VIII, nr. 212) blijkt dat bij krimpende scholen de kosten langzamer dalen dan de inkomsten. De onderzoekers wijzen op twee oorzaken. De schoolbesturen wachten te lang met het nemen van maatregelen. Als zij tot maatregelen over willen gaan blijkt de bestuurlijke complexiteit te groot om snel te kunnen handelen. Daarom is op tijd aanpakken en voldoende ruimte krijgen belangrijk.

Die ruimte geef ik door de tijd dat basisscholen onder de opheffingsnorm worden bekostigd te verlengen van drie naar vijf jaar. Het wetsvoorstel om dit te regelen is in concept gereed.

Als scholen fuseren krijgen zij minder geld per leerling. Dit bekostigingsverlies wordt straks vijf jaar gecompenseerd, in het eerste jaar 100 procent, aflopend naar 20 procent in het vijfde jaar. Zo krijgen schoolbesturen in krimpgebieden tijd en ruimte om de transitie naar een kwalitatief goed onderwijsaanbod te maken.

In kleine scholen (met minder dan 50 leerlingen) staat de kwaliteit sneller onder druk dan in grotere scholen. Toch zijn deze kleine scholen in een aantal regio's belangrijk voor de toegankelijkheid van het onderwijs. Daarom is binnen het brede programma «School aan Zet» een onderzoek opgenomen dat de kansen en bedreigingen voor deze kleine scholen in kaart brengt. Daarna gaat een honderdtal scholen met minder dan 50 leerlingen op basis van de bevindingen werken aan verbetering van de kwaliteitsborging.

Ten slotte zijn er met steun van OCW experimenten tot stand gekomen in Groningen, om te komen tot een toekomstvisie op het onderwijsaanbod en om tot komen tot integrale kindcentra op het platteland. Er lopen nu experimenten met startgroepen (kinderen vanaf 2,5 jaar) gekoppeld aan basisscholen in krimpgebieden.

5. Tot slot: aanvullende experimentvoorstellen

Het afgelopen jaar heb ik in het kader van het project Sleutelexperimenten het initiatief genomen om het veld in te gaan en te spreken over krimp-problematiek en bijbehorende oplossingen. Dat heeft de initiatieven opgeleverd die in deze brief zijn benoemd. Ik besef echter dat we er hiermee nog niet zijn. Specifieke problemen blijven vragen om specifieke innovatieve oplossingen. Het in december 2011 bij uw Kamer ingediende Wetsvoorstel innovatieve experimenteerruimte onderwijs biedt de mogelijkheid om innovatieve oplossingen in de praktijk te brengen en te testen. Ik blijf dus openstaan voor – bij voorkeur sectoroverstijgende – experimentvoorstellen die door het veld bij mij worden aangedragen. Want nogmaals: de oplossingen moeten uit het veld komen, maar ik ben onverminderd bereid om actief met alle betrokkenen mee te denken en te werken aan lokale en regionale oplossingen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart