

EVALUATIE THEMABIJEENKOMSTEN DE TOEKOMST VAN HET ONDERWIJS IN (15 regio's van) NEDERLAND

Wat eraan voorafging

De impact van de krimptrend op het onderwijs is overal in Nederland merkbaar en de problemen die ermee gepaard gaan, vragen vooral in de zogeheten krimp- en anticipeerregio's om maatregelen, maar laten ook andere regio's niet (of niet lang meer) ongemoeid.

Bij krimp en ontgroening gaat het om ontwikkelingen en trends die per regio, maar ook in tempo, zeer sterk verschillen. Oplossingsrichtingen die geen rekening houden met die context voldoen dus niet.

Uit de vele publicaties over krimp in het onderwijs die de afgelopen jaren verschenen zijn, komt de zorg voor de toekomstige kwaliteit van het onderwijs als grote gemene deler naar voren, en dat noopt tot samenwerking tussen de partijen die verantwoordelijk zijn voor het onderwijs in Nederland. Maar die verschillende bij de onderwijskrimp betrokken partijen – het Rijk als verantwoordelijke voor de kennisdeling tussen provincies en regio's; onderwijsbesturen die verantwoordelijk zijn voor de aard en kwaliteit van het onderwijs en gemeenten – voor o.a. de onderwijshuisvesting, het leerlingenvervoer en het handhaven van de leerplicht – hebben veelal verschillende agenda's en belangen. Toch kunnen partijen niet anders dan door veelvuldig voeren van overleg proberen alle mogelijkheden tot verandering cq verbetering van de bestaande situatie in kaart te brengen. De onderwijssector moet zich voorbereiden op een transitie. Kernpunten zijn: vermindering van het aantal scholen en van het onderwijsaanbod, afnemende spreiding van scholen met toenemende mobiliteitsbehoefte, handhaving van kwaliteit, opheffen van knelpunten in wet- en regelgeving en (her)inrichting van de financieringssystematiek.

In 2015 riep staatssecretaris Dekker hiertoe een accountteam leerlingendaling in het leven. Sindsdien zijn er zes accountmanagers actief in de regio's Noordoost, West en Zuid. Zo hoopt het ministerie te kunnen inspelen op signalen uit de praktijk. In eerste instantie voerden zij vooral overleg met de

onderwijsbesturen. Er ontstond behoefte ook de gemeenten erbij te betrekken. Een andere pro-actieve maatregel van OCW is de ondersteuning van regio's door regionale procesbegeleiders leerlingenbegeleiding. Met subsidie van OCW De procesbegeleiders kunnen ingehuurd worden om de schoolbesturen, gemeenten en andere stakeholders tot regionale samenwerking aan te moedigen. Doel is om tot een gedragen plan te komen voor een op de toekomst gericht onderwijsaanbod in de regio's.

REGIONALE BIJeenKOMSTEN LEERINGENDALING

Waar het leerlingendaling betreft, ijvert de LVO voor een grotere rol van gemeenten in het stimuleren van samenwerking en regionaal maatwerk. Zij staat op het standpunt dat samenwerking en afstemming tussen school- en gemeentebesturen daarvoor niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk is. Eerder (in 2013) werd hierover door de LVO al een groot congres in Zutphen georganiseerd, waaraan door gemeenten, schoolbesturen en andere betrokkenen werd deelgenomen. OCW en de LVO vonden elkaar, stelden samen een programma op om in een twintigtal regio's bijeenkomsten voor gemeenteambtenaren te organiseren over de leerlingendaling en de rol van de gemeenten daarin. OCW stelde hiervoor subsidie beschikbaar en gaf aan welke regio's prioriteit hadden voor een regiobijeenkomst.

Van die twintig geplande themabijeenkomsten zijn er tussen 06-11-2015 en 23-06-2016 vijftien gerealiseerd. Er werden 23 regio's benaderd; Het bleek een redelijk intensief traject om regio's (soms ook leden van de LVO) te overtuigen mee te doen. Krimp- en anticipeerregio's, alsmede de provincie Drenthe en een paar regio's waar al procesbegeleiders actief waren vielen buiten de opdracht. Acht regio's gaven ondanks herhaaldelijk aandringen aan niet mee te (kunnen) doen, veelal door een te hoge werkdruk (op dat moment was veel tijd gemoeid met faciliteren van onderwijs voor vluchtelingen). Er zijn dus 15 bijeenkomsten belegd, plus de eerste landelijke bijeenkomst bij FMH. In totaal namen 137 + 25 (FMH) gemeenteambtenaren deel aan deze bijeenkomsten. In overleg met OCW is besloten het bij deze 15 regio's te laten.

Doel van de bijeenkomsten

In de subsidiebeschikking en In de uitnodiging die LVO haar leden stuurde, zijn de doelen van de bijeenkomsten leerlingendaling als volgt omschreven:

- Netwerkvorming: gemeenteambtenaren van (een cluster van) gemeenten met al dan niet hoge leerlingendaling gaan met elkaar in gesprek over hun lokale situatie.
- Bewustwording: gemeenteambtenaren brengen samen in kaart hoe urgent de leerlingendaling in hun regio is en wat de stand van zaken is ten aanzien van samenwerking en planvorming; welke kansen en risico's ziet men?
- Visievorming: deelnemers reflecteren op de rol die deze gemeenten samen kunnen spelen bij het omgaan met leerlingendaling.
- Samenwerking en planvorming: gemeenteambtenaren maken afspraken om met alle belanghebbenden het gesprek over het toekomstige onderwijsaanbod (en de samenhang met andere voorzieningen) aan te gaan en te stimuleren dat een regionaal plan (lokaal maatwerk) voor het toekomstige onderwijsaanbod wordt opgesteld.
- Advisering: de gemeenteambtenaren formuleren aanbevelingen voor (eventueel) te organiseren bestuurlijke bijeenkomsten najaar 2016.

Werkwijze

Via het netwerk van de LVO zijn contacten gelegd met gemeenteambtenaren die in de betreffende gemeenten het aanspreekpunt/startpunt waren bij de organisatie van de bijeenkomst. Vervolgens werden alle onderwijsambtenaren in betreffende gemeenten uitgenodigd. Logistiek, vergaderfaciliteiten en catering werden geregeld. Het programma werd per bijeenkomst bepaald, maar vaste onderdelen waren:

- De introductie van het landelijke kader (maatregelen OCW/W&R/ondersteuning) door OCW (een presentatie is als bijlage** bijgevoegd)
- Een presentatie van de lokale situatie door betreffende gemeente(n)

- Discussie en het maken van concrete afspraken/doen van aanbevelingen
- Het leiden van de discussies tijdens de bijeenkomsten
- De verslaglegging van de bijeenkomsten (een verslag van elke bijeenkomst werd aan OCW om de deelnemers ter hand gesteld)

Dit hele proces is voorbereid en gemonitord door een werkgroepje van OCW/LVO, bestaande uit Margje Kamerling, Pauline Poland (OCW) en Hans Hoes (LVO).

Aan de 15 bijeenkomsten, voorgezeten door Hans Hoes van de LVO, namen de verschillende accountmanagers van OCW deel. Per regio waren (wat betreft de samenwerking en afstemming (zowel tussen gemeenten als tussen gemeenten en onderwijsbesturen) behoorlijke verschillen merkbaar. Regionale samenwerking m.b.t. het VO was duidelijk, voor het PO lag dat wat genuanceerder en (mede vanwege Passend Onderwijs) werd vooral ook aandacht gevraagd en zorgen uitgesproken over het voortbestaan van het SO en VSO in de regio. Een overzicht van de bijeenkomsten plus een korte samenvatting ervan, opgesteld door Hans Hoes, is als bijlage* toegevoegd.

Evaluatie

In het plan was opgenomen dat aan het eind van het traject onderzoek zou worden gedaan naar het effect van de bijeenkomsten.

De voor de evaluatie aangestelde rapporteur heeft zich eerst ingelezen in het vraagstuk en voerde vervolgens oriënterende (verdiepings)gesprekken met Margje Kamerling van OCW en drie 'stakeholders' (ervaren gemeenteambtenaren, die ook deelnamen aan de bijeenkomsten). Daarna is in overleg met OCW een vragenscript opgesteld dat de rapporteur telefonisch heeft afgenomen bij hiertoe per mail uitgenodigde deelnemers van de verschillende bijeenkomsten. Van de uiteindelijk 50 voor een interview benaderde onderwijsbeleidsmedewerkers verklaarden 39 zich bereid hun medewerking aan het onderzoek te verlenen. Met behulp van hun antwoorden op de uit dertien vragen bestaande vragenlijst (zie bijlage), is getracht in kaart te brengen of de beoogde doelen van de bijeenkomst bereikt zijn, maar ook of de informatie-uitwisseling met OCW als nuttig werd ervaren, of de gemeenten elkaar door de bijeenkomsten (beter) hebben leren kennen, of de gemeenten voor het eerst met elkaar over dit onderwerp hebben gesproken en zoja, of het een vervolg gekregen

heeft. En zoniet, of er behoefte is aan een vervolg op deze bijeenkomst, bijvoorbeeld bestuurlijk, één-op-één met OCW of nogmaals in regionaal verband op ambtelijk niveau. Uit de reacties van de geïnterviewden is de reflectie op de bijeenkomsten samengesteld.

Zijn de doelen bereikt?

De doelen zijn ten dele bereikt, zoals uit het onderstaande blijken mag. In bijlage*** vindt u de vragen plus antwoorden waaruit de reflectie op de doelen is samengesteld.

***Netwerkvorming:**

Er is (nog) niet significant veel veranderd in de samenwerking tussen gemeenten. Afgezien van de nieuwkomers kennen veel gemeenteambtenaren van een regio elkaar al uit andere overlegvormen, hoewel men aangaf elkaar in voorkomende gevallen wel gemakkelijker te kunnen benaderen. Maar tot dusver is het goeddeels gebleven bij de reeds bestaande en veelal intensieve overleg- en afstemmingsvormen.

***Bewustwording van de problematiek:**

Bewustzijn omtrent de problematiek was er veelal al, maar is ook wel wat toegenomen, vooral door mee te krijgen hoe het er in de andere regio's aan toegaat. Men is zich bewuster geworden van de mogelijkheid van het in de arm nemen van een regionale procesbegeleider leerlingedaling.

De problematiek van de leerlingedaling staat veel vaker wel hoog op de agenda dan niet. Ook waar de 'krimp' al stabiliseert of nog wel meevalt, wordt de noodzaak tot samenwerking gevoeld.

***Visievorming:**

De visie op de problematiek is door de bijeenkomst niet per se veranderd. Men had de problematiek al scherp op de radar of men is bezig er visie op te ontwikkelen. *Work in progress...*

Spreken en braistormen met collega's uit andere gemeenten en met mensen van OCW werd grotendeels als plezierig en nuttig omschreven.

Gemeenten zien zichzelf als faciliterend en stimulerend voor de schoolbesturen, maar zijn zich ook zeer bewust van hun beperkingen. Schoolbesturen zover krijgen dat ze de

leerlingendaling gezamenlijk opvangen wordt algemeen als een uitdaging gezien, maar rode lijn is: alles in samenwerking met de schoolbestuurders. Er zijn zorgen over VO en SO. Men is zich behoorlijk bewust van de risico's, ziet ook zeker kansen en mogelijkheden voor samenwerking, maar ook voor financiering en ondersteuning. De oplossingsrichting is verduidelijkt.

***Samenwerking en planvorming:**

Met betrekking tot het VO wordt wel vaak bovengemeentelijk cq regionaal gedacht en gehandeld. Hier en daar is ook sprake van een IHP, maar met een regionaal PO gebiedsplan is van de ondervraagden nog bijna niemand bezig en er is ook geen bekendheid met de wet- en regelgeving hieromtrent. Het wordt nog niet als urgent ervaren. Er wordt voor het PO veelal voor een lokale benadering gekozen.

***Was het nuttig?**

De bijeenkomsten werden grotendeels als nuttig ervaren. Ze hebben een iets beter beeld opgeleverd van de landelijke en regionale ontwikkeling, maar veel was al bekend en voor sommigen kwam het wat laat (W-Fr).

Intern komt het onderwerp vrijwel overal aan de orde, maar het wordt als goed voor de gedachtevorming beschouwd om er met collega's over te spreken, om andermans verhalen te horen. Nuttig ook om op te pikken hoe vanuit het ministerie wordt gekeken naar de problematiek. Wat er vanuit OCW mogelijk is, zoals subsidie voor projectleiders.

Bevindingen van de enquêteur

Een algemeen beeld schetsen van het praktische nut van de bijeenkomsten over leerlingedaling is lastig, want de verscheidenheid aan stadia van de leerlingedaling per gemeente/regio en het fluctuerende karakter ervan, staan algemeenheden in de weg. De aanpak van de problematiek en het effect van de bijeenkomst hangen bovendien nauw samen met de mogelijkheden die de verantwoordelijke ambtenaar op dit dossier heeft of ziet, van de ruimte, tijd en mankracht waarover hij/zij beschikt, van de betrokkenheid van de portefeuillehouder en van nog zo wat zaken.

Van de ambtenaren die mee wilden werken, kreeg ik im- en expliciet mee dat onderzoeken als deze belastend zijn, dat men zich soms overvraagd voelt, dat de communicatie wellicht beter gestroomlijnd zou kunnen worden.

Dat verklaart mede (ook eerder ervaren door Hans Hoes) de beperkte mogelijkheid en/of bereidheid mee te doen aan bijeenkomsten of evaluaties. Daarnaast is ook merkbaar een verschil tussen de beschikbare capaciteit in grote steden en kleine gemeenten. Waar in de eerste veelal gehele afdelingen bezig zijn met leerlingen-prognoses en IHP's (voor PO en VO voor lange termijn) is het soms in kleine gemeenten een bijtaak voor een ambtenaar die nog veel meer dossiers doet.

Heel duidelijk is naar voren gekomen dat men vindt dat bijeenkomsten als deze een goede bijdrage leveren aan het transitieproces, een proces dat tijd en ruimte nodig heeft; zaken zijn die onder druk staan. En iedereen onderschrijft het gemeenschappelijk doel – het zekerstellen van de kwaliteit, bereikbaarheid en diversiteit van het onderwijsaanbod – en bijna iedereen is van mening dat bijeenkomsten als deze daartoe bijdragen.

De meeste respondenten vonden het niet nuttig/overbodig een bestuurlijke bijeenkomsten met wethouders over dit thema te organiseren.

Wat door iedereen werd gedeeld, was dat de inzet en toenadering van OCW zeer op prijs werd gesteld en hooglijk gewaardeerd. Men toonde zich ook benieuwd naar de bevindingen van de accountmanagers en procesbegeleiders tot dusver.

Kortom, de evaluatie maakt duidelijk dat de themabijeenkomsten (regionaal afstemmen) met OCW wel zeer gewaardeerd worden, maar een groot beroep doen op de beschikbare tijd en (vooralsnog) niet geleid hebben tot regionale vervolgacties. Op dat laatste was door OCW ingezet. De LVO zal zich beraden op mogelijke vervolgstappen om het gewenste effect **wél** te sorteren, opdat voorkomen kan worden dat de (gemeentelijke) gevolgen van leerlingendaling de gemeenten 'overkomt.

Adviezen van de LVO

Bij het inspelen op leerlingendaling voorziet de toekomstige wetgeving vooral in regionale plannen die opgesteld worden door de schoolbesturen, na op overeenstemming gericht overleg met de

gemeenten. Door onze contacten met zowel de VNG als de PO Raad is ons gebleken dat gemeenten en schoolbesturen elkaar steeds beter vinden op het gebied van de onderwijshuisvesting. Daarom lijkt het ons goed de maatregelen over de leerlingendaling te koppelen aan de andere huisvestingsontwikkelingen en luidt ons advies:

- 1) Bespreek de evaluatie met de VNG en PO en VO Raad en ga na of de regioplannen en het IHP geïntegreerd kunnen worden.
- 2) Plan in 2017 een vervolgronde van themabijeenkomsten in die regio's waar *geen* regionaal procesbegeleider actief is, van gemeenten en onderwijsbesturen gezamenlijk.
- 3) Betrek daarbij ook de ontwikkelingen van SO en VSO in combinatie met de uitkomsten van de evaluatie van Passend Onderwijs (stroomlijning).
- 4) Bezie de mogelijkheden van verdere stroomlijning door ook onderwerpen als IKC vorming, Brede School, Harmonisatie Peuterspeelzalen en KO, onderwijshuisvesting en Meer ruimte voor nieuwe scholen aan de orde te stellen.

De LVO wil graag meewerken aan de uitvoering daarvan.

Wilma Wedman 04-11-2016

Bijlage A antwoorden per vraag

Bijlage B overzicht van de bijeenkomsten

Bijlage C voorbeeld van presentatie

Bijlage D Terugblik OCW op de bijeenkomsten