

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Rijnstraat 50  
Den Haag  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Onze referentie**  
491186

Datum 29 mei 2013  
Betreft Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs

## 1. Inleiding

De komende jaren zijn er steeds minder kinderen die naar de basisschool gaan. Dit heeft gevolgen voor scholen en gemeenschappen. Om de gevolgen van de daling van de leerlingenaantallen het hoofd te bieden, kom ik in deze brief met voorstellen. Die voorstellen zijn nodig, omdat inmiddels duidelijk is geworden dat de daling van het aantal leerlingen niet tijdelijk van aard is. Het is dus zaak om actie te ondernemen. De daling is ook niet beperkt. Prognoses laten een gemiddelde daling zien van 9 procent tot 2020. In sommige gebieden wordt een daling van meer dan 30 procent verwacht. In 173 gemeenten zal een daling van meer dan 20 procent plaatsvinden. In het voortgezet onderwijs worden soortgelijke bewegingen verwacht vanaf 2016, hoewel er daar in sommige regio's ook nu al sprake is van een forse terugloop in aantallen leerlingen.

Deze ontwikkelingen vormen een behoorlijke opgave voor het onderwijs. Net als bij andere voorzieningen die in krimpgebieden onder druk staan, rijst ook hier de vraag hoe we er voor kunnen zorgen dat er in deze gebieden goede scholen blijven bestaan. Dit vraagt om gerichte maatregelen. Als wij niets doen, komen er in het primair onderwijs steeds meer kleine scholen en worden scholen die al klein zijn nog veel kleiner. In het voortgezet onderwijs worden de afdelingen<sup>1</sup> steeds kleiner en moeilijker te organiseren. Deze kleine scholen en afdelingen zijn kwetsbaar. Het risico is groot dat zónder maatregelen scholen omvallen en bepaalde vormen van onderwijs verdwijnen. Ook staat de kwaliteit van het onderwijs op sommige plekken onder druk. Ouders en leerlingen zijn daarvan de dupe. Zij hebben minder te kiezen en ontvangen niet altijd het onderwijs waar ze recht op hebben. Voor de toekomstige leefbaarheid van gebieden kan dit vergaande gevolgen hebben. Regio's die al te maken hebben met krimp worden door het ontbreken van voldoende onderwijs nog minder aantrekkelijk voor jonge gezinnen.

Het is cruciaal om nú na te denken over de vraag hoe het onderwijs er in deze gebieden stráks uit moet zien. Het is van belang dat scholen en gemeenten in regionaal verband samenwerken en anticiperen op leerlingendaling. In sommige

---

1 Afdelingen in het voortgezet onderwijs zijn vbo, mavo, havo en vwo.

gemeenten vraagt dat om daadkrachtig management en bestuur, met behoud van het huidige bestand van scholen. In andere gevallen vergt het verdergaande samenwerking en is het verstandig om vroegtijdig kleine scholen samen te voegen, opdat er ten minste nog één levensvatbare school in een dorp of een wijk overblijft. Gezien de grote verschillen tussen gemeenten en regio's bestaat er niet één oplossing voor dit ingewikkelde vraagstuk, maar is maatwerk op zijn plaats. Schoolbesturen, ouders, personeel en gemeenten weten het beste wat de knelpunten en kansen zijn in hun regio. Zij zijn aan zet om het onderwijsaanbod aan te passen aan het dalende aantal leerlingen. Daarom kijk ik bij de keuze van de instrumenten om het probleem aan te pakken steeds of ze maatwerk bevorderen.

In deze brief geef ik mijn analyse en beschrijf ik de maatregelen die ik zal nemen om scholen en gemeenten te ondersteunen bij de uitdagingen die hen te wachten staan als gevolg van forse leerlingendaling. Daarbij baseer ik mij onder meer op het rapport van de Onderwijsraad dat u al eerder heeft ontvangen,<sup>2</sup> het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)<sup>3</sup> en het rapport Krimpbestendige onderwijskwaliteit van de Inspectie van het Onderwijs (beide bijgevoegd).<sup>4</sup> Alle drie de rapporten onderschrijven de urgentie van de problematiek van leerlingendaling, maar geven daarbij soms verschillende handreikingen en oplossingsrichtingen. In deze brief kies ik er bewust voor om sommige aanbevelingen wel, en andere juist niet op te volgen. Daarbij heb ik mij de afgelopen weken ook laten voeden door gesprekken met deskundigen, ouders en personeel. Veel gemeenten hebben schriftelijk hun visie gegeven. De PO-Raad heeft in zes regiobijeenkomsten de consequenties van de leerlingendaling met de leden besproken en de uitkomsten daarvan met mij gedeeld. Er is gesproken met ouderorganisaties, vakbonden, de VNG en de Commissie Fusietoets in het Onderwijs (CFTO). Al deze input heb ik betrokken bij het bepalen van mijn standpunt.

De rode draad in deze aanpak is dat wordt ingezet op het stimuleren van meer en betere samenwerking op regionaal niveau, waarbij ruimte moet blijven voor maatwerk om te komen tot specifieke afwegingen voor een goed en toegankelijk onderwijsaanbod. Zo wordt de opheffingsnorm, in tegenstelling tot het advies van de Onderwijsraad, niet verhoogd omdat deze maatregel te eenzijdig is en mogelijkheden tot maatwerkte te zeer inperkt. Het IBO schetst daarentegen een variant waarmee met een aanpassing in de bekostiging van scholen voor primair onderwijs samenwerking kan worden bevorderd en tevens ruimte kan worden gecreëerd voor maatwerk.<sup>5</sup> Deze variant heeft daarom mijn voorkeur. Ook bij andere maatregelen is steeds bezien in hoeverre zij samenwerking stimuleren zonder mogelijkheden voor specifiek maatwerk en eigen afwegingen af te snijden.

## 2. Probleemanalyse

De rapporten van de Onderwijsraad, de Inspectie van het Onderwijs en het IBO vormen een rijke bron aan gegevens over de wijze waarop leerlingendaling zich

---

2 Onderwijsraad, *Grenzen aan kleine scholen* (2013), Tweede Kamer 2012-2013, 31 293 nr. 159.

3 IBO, *Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen* (2013).

4 Inspectie van het Onderwijs (2012), *Krimpbestendige onderwijskwaliteit*, Utrecht.

5 IBO, *Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen* (2013), blz. 9

voltrekt, over de gevolgen van deze ontwikkeling voor het onderwijs en over de knelpunten die scholen en schoolbesturen tegenkomen bij het oplossen van problemen. Dit alles is, aangevuld met uitkomsten van expertmeetings en eerdere onderzoeken, de basis voor de probleemanalyse in deze paragraaf.

Het is van belang goed zicht te hebben op de aard en omvang van de leerlingendaling. Dat is het eerste deel van de analyse.

Het tweede deel van de analyse gaat over de problemen waar scholen en schoolbesturen mee te maken krijgen door de daling van het aantal leerlingen. Centraal daarbij staat de kwetsbaarheid van kleine scholen. Dat is het belangrijkste probleem, omdat elk kind recht heeft op kwalitatief goed onderwijs. Een ander punt is dat er scholen zijn die door de daling elkaar beconcurreren. Zonder coördinatie leidt dat op sommige plaatsen tot het ongecontroleerd verdwijnen van scholen. Daardoor komt de diversiteit van het onderwijsaanbod onder druk te staan en de keuzevrijheid van ouders en leerlingen neemt af. Ook kan de aandacht die schoolbesturen noodgedwongen moeten schenken aan de leerlingendaling, ertoe leiden dat zij minder tijd hebben voor onderwijsvernieuwing.

In het derde deel van de analyse geef ik aan waar scholen en schoolbesturen tegenaan lopen wanneer zij het hoofd moeten bieden aan problemen als gevolg van leerlingendaling. Het is van belang inzicht te hebben in de belemmeringen die zij ondervinden bij samenwerking, de invloed van de wijze van bekostigen van scholen op de totstandkoming van samenwerking en de problemen die schoolbesturen onderling kunnen hebben om de handen ineen te slaan.

## **2.1 Omvang van de daling**

Het aantal leerlingen in het primair onderwijs daalt. Dat blijkt ook uit de analyses van de Onderwijsraad en uit het IBO. In de periode 2011 tot 2020 is de daling in het primair onderwijs 9 procent. In het voortgezet onderwijs zal het aantal leerlingen vanaf 2016 met 9 procent dalen, maar in sommige regio's is er nu al sprake van een neergaande trend.

De daling van het aantal leerlingen kent grote regionale verschillen. Soms valt de daling mee, of is er zelfs sprake van een lichte plus. In andere gevallen is de daling echter fors, soms meer dan 30 procent. In figuur 1 is te lezen hoeveel gemeenten een daling met een bepaald percentage kunnen verwachten. De leerlingendaling is het gevolg van ontgroening van de bevolking. Dit verschijnsel is onderdeel van de bevolkingskrimp die in delen van Nederland plaatsvindt, maar valt daar niet mee samen. Op de kaartjes is te zien dat sterke leerlingendaling zich ook voltrekt buiten de krimpgebieden die zijn aangegeven in de Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling.<sup>6</sup>

Als gevolg van de dalende leerlingaantallen verandert het scholenbestand. Het aantal basisscholen met minder dan 50 leerlingen zal met ongewijzigd beleid tussen 2012 en 2019 verdubbelen tot bijna 500. Het aantal basisscholen met minder dan 100 leerlingen stijgt van 1370 naar 1700. Bijna een kwart van de scholen heeft dan minder dan 100 leerlingen. Een derde van de basisscholen met

---

<sup>6</sup> Tweede Kamer 2011-2012, 31 757 nr. 46

minder dan 100 leerlingen is de enige school in een dorp. Ook hier gelden grote regionale verschillen. In Friesland heeft nu de helft van de scholen bijvoorbeeld al minder dan 100 leerlingen. Met de voorziene leerlingendaling zal dat aantal toenemen en worden de reeds kleine scholen nog kleiner.

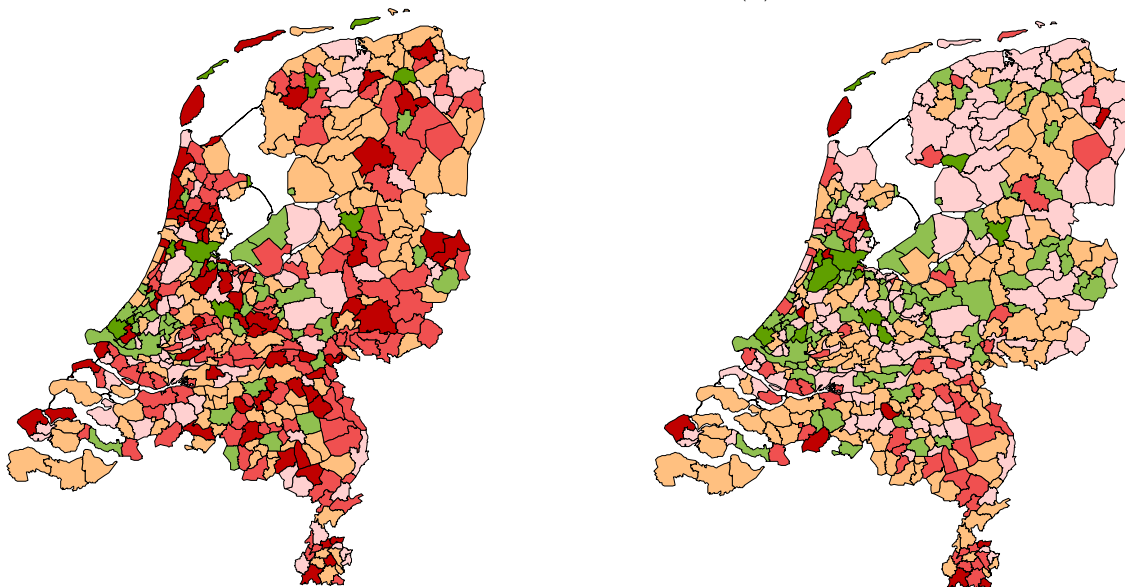
Figuur 1 Leerlingendaling op gemeenteniveau. Links primair onderwijs, rechts voortgezet onderwijs.

Leerlingontwikkeling 2020 tov 2011  
O.b.v. RR2012 en CBS prognose 2011

■ +15% tot +30%	(11)
■ tot +15%	(38)
■ -10% tot 0%	(67)
■ -20% tot -10%	(129)
■ -30% tot -20%	(105)
■ -30% of meer	(68)

Leerling ontwikkeling 12 tot 16 jarigen  
2020 vs. 2012

■ +15% tot +37%	(11)
■ tot +15%	(73)
■ -10% tot 0%	(127)
■ -20% tot -10%	(135)
■ -30% tot -20%	(58)
■ -30% of meer	(11)



## 2.2 Kwetsbaarheid kleine scholen

De Inspectie heeft geen direct en significant causaal verband gevonden tussen krimp en onderwijskwaliteit.<sup>7</sup> De daling van het aantal leerlingen op zich is, met andere woorden, niet direct een probleem voor de kwaliteit van het onderwijs. Dat geldt zeker voor scholen die een redelijke omvang hebben en een daling van het aantal leerlingen goed op kunnen vangen. Een andere zaak is dat de daling tot gevolg heeft dat er steeds meer kleine basisscholen komen en dat scholen die nu al klein zijn nog kleiner worden.

Kleine basisscholen zijn om allerlei redenen kwetsbaar. Ondanks de fors hogere bekostiging per leerling die kleine scholen ontvangen, is het ingewikkeld om het

<sup>7</sup> Inspectie van het Onderwijs (2012), *Krimpbestendige onderwijskwaliteit*. Utrecht, blz. 4.

onderwijs op kleine scholen goed te organiseren. Kleine scholen hebben bijvoorbeeld altijd te maken met combinatiegroepen waar meerdere leeftijden bij elkaar in de klas zitten. Wanneer drie of vier leeftijdsgroepen in één klas zitten loopt de leerontwikkeling van kinderen vaak sterk uiteen. De Inspectie constateert dat een derde deel van de leraren moeite heeft om te differentiëren naar niveau, ook als zij geen combinatiegroep hebben. Het werken met combinatiegroepen vraagt meer vaardigheden van leraren rondom klassenmanagement en differentiatie. Ondanks het feit dat in lerarenopleidingen steeds meer aandacht wordt geboden aan vaardigheden rond differentiatie, leidt forse leerlingendaling tot een zware last op scholen om te voorzien in leraren die de vaardigheden hebben om op een kleine school leerlingen van uiteenlopende leeftijden de aandacht te geven die zij voor hun ontwikkeling nodig hebben.<sup>8</sup>

Als een bestuur slechts één of enkele kleine basisscholen heeft, naast grotere scholen, kan nog worden geregeld dat de kleine school leraren heeft die goed met combinatiegroepen kunnen omgaan. Bij een bestuur met meer kleine basisscholen is de kwaliteit al een stuk moeilijker te borgen. Scholen geven dan ook zelf aan zich zorgen te maken of zij als gevolg van krimp nog wel voldoende kwaliteit kunnen blijven leveren.<sup>9</sup>

Het team op een kleine school bestaat vaak maar uit een paar mensen, waardoor veel verschillende taken op een paar schouders komen te rusten. Een wat grotere basisschool kan een team vormen waarin mensen zich specialiseren. Er kan worden gewerkt met interne begeleiders en remedial teachers die extra aandacht geven aan kinderen die dat nodig hebben. Soms is er een vrijgestelde directeur die zorgt voor al het regelwerk en een conciërge voor ondersteunende klussen. Op kleine basisscholen ontbreken die mogelijkheden, omdat vaak alle formatie nodig is in de klas zelf. Dat maakt voor veel leraren het werken op kleine scholen minder aantrekkelijk, wat de werving van goed personeel bemoeilijkt. Ook bij ziekte of langdurige uitval van leerkrachten ontstaat vaak een nijpend probleem met vervanging. Scholen en besturen die worstelen met de daling van het aantal leerlingen, hebben daardoor vaak minder tijd en energie voor zaken als opbrengstgericht werken, de focus op taal en rekenen, en aandacht voor belangrijke thema's als excellentie en techniek.

Steeds vaker zijn scholen de kern van een breder aanbod van voorzieningen. Ook dat is een kwaliteitsaspect dat de ontwikkeling van kinderen kan bevorderen. Kinderen komen in dat geval ook buiten school met leeftijdsgenoten in aanraking en worden in positieve zin uitgedaagd. Het is voor kleine scholen echter een stuk lastiger om zaken te regelen als kinderopvang, sport en cultuur. Met weinig leerlingen komen brede scholen en integrale kindcentra moeilijk van de grond, terwijl daar begrijpelijkerwijs ook in dunbevolkte gebieden behoefte aan is. Daarnaast hebben leerlingen op school zelf vaak al relatief minder vriendjes en vriendinnetjes van hun eigen leeftijd, wat hun sociaal-emotionele ontwikkeling niet altijd ten goede komt.

---

8 Inspectie van het Onderwijs (2012), *Krimpbestendige onderwijskwaliteit*, Utrecht. En Inspectie van het Onderwijs (2012), *De staat van het onderwijs*. Onderwijsverslag 2011/2012, pagina 226.

9 Inspectie van het Onderwijs (2012), *Krimpbestendige onderwijskwaliteit*, Utrecht, blz. 3.

De kwetsbaarheid van kleine scholen blijkt ook uit onderzoek. De Inspectie ziet dat kleine scholen ruim twee keer zo vaak zwak of zeer zwak zijn dan grotere.<sup>10</sup> In 2011 was 6,5 procent van de kleine scholen (minder dan 100 leerlingen) zwak of zeer zwak. Ook kleine scholen kunnen onderwijs van goede kwaliteit leveren, maar de kwaliteit van kleine scholen is wel kwetsbaar. Hoewel de grote meerderheid van kleine scholen onder het basisarrangement van de inspectie valt, kunnen we daarmee niet vaststellen dat de kwaliteit van deze scholen optimaal is. De Inspectie ziet nu niet of kleine scholen met een basisarrangement minder presteren dan grotere scholen met een basisarrangement. Het onderzoeksinstituut TIER heeft op dit punt echter belangrijk wetenschappelijk onderzoek gedaan. De onderzoekers hebben de ontwikkeling van de prestaties van scholen na fusies meerdere jaren gevolgd en een significant verband gevonden tussen de prestaties van scholen en de schaal.<sup>11</sup> De conclusie van het onderzoek is dat wat grotere scholen in het primair onderwijs beter presteren.

Ook de exploitatie van scholen met dalende aantallen leerlingen is kwetsbaar. De bekostiging daalt immers vanwege de leerlingendaling. In het primair en voortgezet onderwijs is onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de kosten bij leerlingendaling.<sup>12</sup> Het blijkt dat in de praktijk de uitgaven langzamer dalen dan de inkomsten, waardoor er tekorten ontstaan. Als besturen niet of te laat ingrijpen, kan een situatie ontstaan waarbij er bijvoorbeeld meer personeel in dienst is dan de bekostiging toelaat. Ook kan er sprake zijn van lege lokalen in schoolgebouwen, terwijl de exploitatielasten wel doorlopen. De onderzoekers constateren echter dat tekorten te vermijden zijn als schoolbesturen proactief opereren.

### **2.3 Belemmeringen bij samenwerking**

Een aantal schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs is al samen met ouders, personeel, gemeenten en andere schoolbesturen aan de slag om het probleem van leerlingendaling op te lossen. Zij blijken tegen een aantal concrete belemmeringen aan te lopen. De fusietoets heeft een onbedoelde werking bij het samengaan van erg kleine scholen. Dit geldt ook voor de regelgeving rond de samenwerkingsschool. Het bekostigingsstelsel kent prikkels die ertoe leiden dat scholen en schoolbesturen om geen extra bekostiging mis te lopen, scholen steeds kleiner laten worden. Schoolbesturen kunnen elkaar ook niet altijd op tijd vinden, bijvoorbeeld door verschillen in denominaties.

#### *Fusietoets*

In gemeenten met een forse leerlingendaling ligt samenvoeging van scholen soms voor de hand. De fusietoets bemoeilijkt de samenvoeging, wanneer de samenvoeging van twee scholen van verschillende besturen aan de orde is. De toets duurt gemiddeld veertien weken. De uitkomst van de toets is voor de betrokkenen niet altijd voorspelbaar. Er kan onzekerheid bestaan over de vraag of een fusie in de ogen van de CFTO leidt tot een te grote belemmering van de

---

10 Rapport Onderwijsraad 'Grenzen aan kleine scholen', tabel 2 blz. 17.

11 Haan, M. de, E. Leuven en H. Oosterbeek (2011) *Scale economies can offset the benefits of competition: evidence from a school consolidation reform in a universal voucher system*. IZA Discussion Paper, 5528. Ook in: ESB 96(4611) 27 mei 2011 pagina 326 vv.

12 De tering naar de nering: financiële gevolgen van demografische krimp in het voortgezet onderwijs, IOO september 2011. Kostenremanentie bij scholen voor het primair onderwijs in krimpgebieden, IOO juni 2011.

keuzevrijheid. Ook kan een schoolbestuur niet altijd goed inschatten of een rechtvaardigingsgrond voldoende is onderbouwd om een fusie toch toe te staan. Schoolbesturen steken veel energie in een proces dat aan het eind kan worden afgeblazen door een negatieve uitkomst van de toets. Soms zien besturen daarom af van een fusie, die volgens alle betrokkenen wel wenselijk is in verband met de leerlingendaling.

#### *Samenwerkingschool*

Een samenwerkingschool ontstaat uit een fusie tussen een openbare en een bijzondere school (bijvoorbeeld een katholieke of protestants-christelijke). Voor de vorming van een samenwerkingschool is niet alleen de fusietoets aan de orde. Er is aparte regelgeving voor de vorming van een samenwerkingschool. In dorpen die te klein zijn om op een verantwoorde wijze een openbare en een bijzondere basisschool open te houden, is de samenwerkingschool de aangewezen vorm om de denominatieve diversiteit van het onderwijsaanbod overeind te houden.<sup>13</sup> Hetzelfde geldt in regionaal opzicht voor het voortgezet onderwijs. De huidige regels zijn echter zo strak dat zij de vorming van een samenwerkingschool in situaties met leerlingendaling te sterk belemmeren. Zo mag een samenwerkingschool alleen worden gevormd als één van de betrokken scholen anders binnen zes jaar onder de opheffingsnorm zou komen. Als er sprake is van een opheffingsnorm van 23 of iets daarboven, kan dat ertoe leiden dat in één dorp of wijk twee afzonderlijke scholen met enkele tientallen leerlingen in stand moeten worden gehouden, terwijl de scholen, schoolbesturen en ouders vanwege de kwetsbare kwaliteit graag een samenwerkingschool willen vormen. Op dit moment kan een openbare school geen samenwerkingschool besturen. Het personeel van de samenwerkingschool moet een privaatrechtelijke arbeidsoverkomst hebben en kan geen ambtelijke aanstelling krijgen, zoals in het openbaar onderwijs. Voor het toezicht op de bijzondere identiteit is een aparte rechtspersoon nodig. Deze regels staan de vorming van een samenwerkingschool op tal van plaatsen in de weg.

#### *Weinig ruimte voor experimenten*

Scholen in het primair en voortgezet onderwijs hebben behoefte aan regelruimte. Zo vragen basisscholen om experimenteeruimte om bij samenvoeging van scholen ook op het platteland integrale kindcentra te kunnen vormen. De integrale kindcentra kunnen voorzieningen zijn die meerwaarde bieden aan ouders en leerlingen. Zo kan een centrum dagarrangementen aanbieden, met tal van buitenschoolse activiteiten die goed zijn voor de ontwikkeling van een kind. Die meerwaarde kan soms opwegen tegen het verlies van de eigen school in een dorp, als gevolg van de leerlingendaling. Deze centra komen door belemmerende regelgeving echter moeilijk van de grond. Er is behoefte aan ruimere bestedingsmogelijkheden van de bekostiging om brede schoolse en buitenschoolse activiteiten te kunnen financieren. Daar hoort ook een integrale verantwoording bij. Er wordt gevraagd om een ander toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs, bijvoorbeeld in verband met andere schooltijden binnen brede dagarrangementen. Men wil combinatiefuncties kunnen creëren, dat wil zeggen functies met elementen uit verschillende cao's. Ook kan een bestuur

---

<sup>13</sup> Er zijn in Nederland 113 dorpen met minder dan 5000 inwoners waar meer dan één school staat (twee of drie). In 82 van die dorpen is een openbare en een bijzondere school. In 27 van die dorpen heeft één van de scholen minder dan 50 leerlingen, daar is de vorming van een samenwerkingschool al snel aan de orde. Door de leerlingendaling zal het aantal dorpen waar een samenwerkingschool aan de orde is groeien.

van openbaar onderwijs geen ander doel hebben dan onderwijs geven, waardoor het geen integraal kindcentrum kan besturen.

Verder willen besturen experimenteren met ander fusievormen. Zo wil men een geleidelijke fusie kunnen realiseren, waarbij eerst de nieuwe kleuterinstroom samengaat en de bovenbouwleerlingen apart les blijven krijgen. De leerlingendaling leidt immers in eerste instantie in de onderbouw tot kleinere klassen. In het grensgebied met België trekt de kinderopvang die verbonden is aan Belgische scholen kinderen naar België. Die kinderen gaan als zij ouder worden ook in België naar school. Om de kinderen voor de school in Nederland te behouden, willen schoolbesturen experimenteren met opvang van kinderen vanaf 2,5 jaar op de school in het grensgebied met België.

In het voortgezet onderwijs willen besturen experimenteren met intensievere samenwerking tussen scholen, bijvoorbeeld in het gezamenlijk aanbieden van de vier profielen in de bovenbouw van het havo en vwo.

#### *Perverse bekostigingsprikkel*

De bekostiging in het primair onderwijs kent een financiële prikkel om klein te blijven. Nederland heeft mede daardoor een fijnmazig netwerk van basisscholen. De spreiding van de basisscholen is zo dat 89 procent op minder dan een kilometer afstand van een school woont. Slechts 1 procent van de leerlingen woont meer dan drie kilometer van een school. Dat laatste komt vooral voor in delen van Flevoland en op de Veluwe.<sup>14</sup> In veel gevallen staan scholen van diverse richtingen op kleine afstand van elkaar in dorpen en wijken. Zelfs in het theoretische geval dat scholen zo met elkaar zouden fuseren dat er geen scholen meer zouden zijn met minder dan 100 leerlingen, blijft de afstand tot de basisschool voor bijna alle leerlingen nog steeds minder dan drie kilometer.

Dit fijnmazige netwerk is het gevolg van de inrichting van het stelsel. Voor het primair onderwijs heeft elke gemeente nu een opheffingsnorm die afhankelijk is van het aantal leerlingen per vierkante kilometer in de gemeente. De laagste opheffingsnorm is 23 leerlingen, de hoogste is 200 leerlingen. Eens in de vijf jaar worden de normen opnieuw berekend. Daardoor dalen de opheffingsnormen mee met de daling van het aantal leerlingen, waardoor scholen steeds kleiner kunnen worden als het aantal leerlingen daalt. Zoals aangegeven worden de scholen daardoor kwalitatief kwetsbaar.

Daarnaast kunnen schoolbesturen nu op basis van wettelijke uitzonderingsbepalingen scholen onder de gemeentelijke opheffingsnorm openhouden, waarbij de ondergrens altijd 23 leerlingen is. Schoolbesturen kunnen een eigen afweging maken over sluiting, fusie of samenwerking. Zij zijn niet verplicht een school boven de opheffingsnorm open te houden. Fusie of sluiting stuit echter vaak op weerstand en leidt ook tot vermindering van bekostiging en daardoor tot vermindering van formatie en mogelijk ontslag van personeel. De uitzonderingsbepalingen worden begrijpelijkerwijs aangegrepen om de school dan toch maar open te houden.

Om te zorgen dat kleine basisscholen voldoende groepen kunnen vormen voor goed onderwijs, krijgen scholen met minder dan 145 leerlingen nu meer geld per leerling. Hoe verder de school onder de 145 leerlingen komt, hoe hoger het

---

<sup>14</sup> Rapport Onderwijsraad 'Grenzen aan kleine scholen', blz. 21



bedrag per leerling. Als scholen nu samengaan, verliezen zij die extra bekostiging. Schoolbesturen hebben al te maken met daling van de bekostiging door de dalende aantallen leerlingen. Het samenvoegen van scholen leidt dan tot nog meer verlies aan bekostiging. Scholen en schoolbesturen proberen dit begrijpelijkerwijs te vermijden. Dit vormt een rem op samenwerking.

In dorpen en wijken kunnen door de kwetsbare kwaliteit en de opheffingsnormen niet alle scholen openblijven, waardoor ouders minder hebben te kiezen. Zo is het stelsel met de extra bekostiging voor kleine scholen een belemmering voor een voortvarende aanpak. Die aanpak is nodig voor de toekomstige borging van de kwaliteit en de diversiteit van het onderwijsaanbod.

Het stelsel met verschillende opheffingsnormen per gemeente is bedoeld om het onderwijs kwalitatief goed en doelmatig in te richten waar dat kan, en kleinschalig waar dat voor de toegankelijkheid nodig is. De Onderwijsraad komt tot de conclusie dat 100 leerlingen op een school vanuit kwaliteitsoogpunt de ondergrens is.<sup>15</sup> Dan heeft een school namelijk voldoende leerlingen om vier groepen te vormen, zodat combinatiegroepen nooit meer dan twee leerjaren hoeven te omvatten. Op dit moment kan een school met 80 leerlingen of meer, met de bekostiging inclusief de kleinescholentoeslag, ook vier groepen vormen, zodat aan het criterium van de Onderwijsraad wordt voldaan. In het IBO-rapport staat dat er nu ongeveer 850 scholen zijn met minder dan 80 leerlingen. Gezien de beperkte toename van de reisafstanden bij verhoging van de opheffingsnorm, is het niet aannemelijk dat al deze scholen nodig zijn om de toegankelijkheid van het onderwijs te borgen. Blijkbaar werkt het stelsel zo dat niet altijd het onderwijs goed en doelmatig wordt georganiseerd waar dat kan. De conclusie is dat er meer kleine scholen zijn dan nodig is, en dat er door de daling van het aantal leerlingen meer bijkomen.

#### *Risico van afnemende diversiteit*

Door de forse daling van het aantal leerlingen zal in veel dorpen en wijken nog maar ruimte zijn voor één basisschool, terwijl er nu meerdere scholen staan van uiteenlopende denominaties. Diezelfde denominaties maken samenwerking soms moeilijk. Schoolbesturen hechten begrijpelijkerwijs erg aan hun eigen identiteit en dikwijls bestaat er tussen besturen een verschil in beleving en analyse van de problemen rond de leerlingendaling. Het risico bestaat dat hierdoor te lang te weinig gebeurt en scholen soms willekeurig omvallen en bepaalde richtingen in regio's nagenoeg verdwijnen.

Als schoolbesturen niet meer samen optrekken, desnoods met behoud van richting in bijvoorbeeld samenwerkingsscholen, dan neemt de diversiteit af en is er minder te kiezen voor ouders en leerlingen. Gebrek aan regie en verleidingsmacht lijkt, aldus het IBO, belemmerend te zijn om tijdig tot samenwerking tussen scholen en schoolbesturen te komen. De hoop dat het een andere school zal zijn die zich het eerst zal moeten opheffen kan leiden tot passiviteit.<sup>16</sup> Ook in het voortgezet onderwijs komt de diversiteit van het opleidingsaanbod onder druk te staan. In verschillende afdelingen wordt het aantal leerlingen zo laag, dat de bekostiging niet langer kostendekkend is. Dit

---

<sup>15</sup> Rapport Onderwijsraad 'Grenzen aan kleine scholen', blz. 28

<sup>16</sup> IBO, *Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen* (2013).

maakt het steeds moeilijker brede scholengemeenschappen open te houden en de diversiteit in het opleidingsaanbod te behouden.

### **3. Goed onderwijs bij dalende leerlingenaantallen**

De probleemanalyse maakt duidelijk dat er in het licht van forse leerlingendaling meer samenwerking tussen scholen nodig is. Ik realiseer me dat de meest vergaande vormen daarvan, zoals sommige vormen van fusies of het afstoten van vestigingen, zeer ingrijpend zullen zijn. Uit verschillende onderzoeken blijkt weliswaar dat de leefbaarheid van een dorp niet in de eerste plaats wordt bepaald door de aanwezigheid van een school. Inwoners van een dorp zonder school blijken even tevreden over hun woonsituatie als inwoners in vergelijkbare dorpen mét een school, mits er in de buurt nog wel goed onderwijs bereikbaar blijft. Desondanks is het een ingrijpende gebeurtenis als een school in een dorp of een wijk verdwijnt, zeker als het om de laatste school gaat. Dat maakt de problematiek in dorpen anders dan in steden die met leerlingendaling te maken krijgen.<sup>17</sup> In stadswijken zullen er altijd scholen blijven, ook al zijn het er minder dan voorheen.

Goed onderwijs is cruciaal voor de ontwikkeling van kinderen. Daarnaast draagt kwalitatief hoogstaand onderwijs bij aan het opleidingsniveau van de bevolking en is het daarmee voor de toekomst van regio's een belangrijke factor. Daarom is van belang dat ook in krimpgebieden de kwaliteit van het onderwijs voorop staat. Dat past ook binnen de bredere aanpak van de bevolkingsdaling, zoals aangegeven in de Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling.<sup>18</sup>

Als het aantal leerlingen daalt, komen er op de langere termijn minder scholen. Daardoor zullen de huisvestingslasten van gemeenten op den duur dalen en nemen de reisafstanden voor de leerlingen beperkt toe. Als het advies van de Onderwijsraad zou worden gevolgd en scholen zouden fuseren tot minimaal 100 leerlingen, neemt het aantal leerlingen dat meer dan drie kilometer van de eigen school woont landelijk toe met 1 procentpunt van het totale aantal leerlingen (nu woont 7,5 procent van het aantal leerlingen meer dan drie kilometer van de school en met een norm van 100 zou dat 8,5 procent zijn). Het aantal kinderen dat meer dan zes kilometer van de eigen school komt te wonen, zou landelijk toenemen met 0,1 procentpunt. De conclusie is dat de toename van de reisafstanden gering is.

De omvang van de leerlingendaling is zodanig dat de kwaliteit en regionale diversiteit van het onderwijs onder druk komen te staan. Daarom wil ik belemmeringen wegnemen die samenwerking tussen scholen in de weg staan. Samenwerking zorgt er immers voor dat met hetzelfde geld meer kwaliteit en diversiteit kan worden geleverd, of in ieder geval kan worden gewaarborgd.

---

17 Lotte Vermeij en Anja Steenbekkers, SCP in NRC van 4 april 2013; CAB, 2010, *Leven in de leegte*, Groningen; Scoop 2009, *Leefbaarheidsonderzoek Sluis*, Middelburg; Scoop 2010, *Sociale staat van Zeeland*, Middelburg; v. Ruijven, E.C.M. c.s., 2012, *Leefbare dorpen zonder school*, Leeuwarden, Partoer; van Leer, R. c.s. 2012, *Leefbaarheid is mensenwerk*, Assen, STAMM/CMO; IBO, *Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen* (2013).

18 Tweede Kamer 2011-2012, 31 757 nr. 46

Ten tweede wil ik dat er regionale visies worden gemaakt met een regio-specifieke aanpak. Ik creëer ruimte voor samenwerking, maar die ruimte moet vervolgens ook worden benut. De scholen zijn daarbij zelf aan zet. Door te anticiperen op leerlingendaling en vroegtijdig samenwerkingsverbanden aan te gaan, kan voorkomen worden dat scholen ongecontroleerd omvallen. In de regiovisies is uiteraard plaats voor regionaal maatwerk.

Tot slot neem ik de perverse financiële prikkel in het primair onderwijs weg. Er is nu een prikkel die ervoor zorgt dat scholen steeds kleiner worden en niet de samenwerking opzoeken. In plaats daarvan wil ik een prikkel introduceren die samenwerking stimuleert en ruimte laat voor maatwerk.

### **3.1 Wegnemen belemmeringen**

Hieronder geef ik aan wat ik aan de genoemde belemmeringen ga doen en welke knelpunten dat oplost. De aanpak past binnen de toezegging in de Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling die u in het kader van de brede aanpak van het krimpvraagstuk heeft ontvangen.<sup>19</sup>

#### *Fusietoets aanpassen*

In het primair onderwijs is bij een fusie tussen scholen nu al geen fusietoets nodig als de school die door de fusie ontstaat minder dan 500 leerlingen heeft. Als besturen in het primair onderwijs fuseren is geen toets nodig als het bestuur na fusie minder dan tien scholen heeft. Het voortgezet onderwijs kent dergelijke drempels niet.

De fusietoets is bedoeld om de menselijke maat te behouden, keuzevrijheid te borgen en om te voorkomen dat de afstand tussen besturen en scholen te groot wordt. In gebieden met leerlingendaling is echter steeds meer sprake van kwetsbare kleinschaligheid. De Commissie Fusietoets in het Onderwijs (CFTO) houdt daarom thans in haar adviezen al rekening met de daling van het aantal leerlingen. Toch wil ik, om schoolbesturen meer duidelijkheid te geven, leerlingendaling expliciet in de regelgeving opnemen als rechtvaardigingsgrond.

De regelgeving wordt straks zo dat geen advies van de CFTO nodig is, als binnen 5 jaar het aantal leerlingen in een gemeente of een regio met 15 procent of meer daalt en er door de fusie geen bestuur in het primair onderwijs ontstaat met 30 scholen of meer. Voor het voortgezet onderwijs kom ik met een grens van 20 scholen, omdat de scholen groter zijn. De fusie wordt dan alleen procedureel door de minister beoordeeld, aan de hand van bijvoorbeeld het oordeel van de medezeggenschapsraad en het advies van de gemeente. Zo wordt de procedure korter en wordt niet meer getoetst op inhoudelijke aspecten. Dat geeft zekerheid over de uitkomst van de toets, het geeft meer ruimte in gebieden met leerlingendaling en het probleem wordt opgelost dat fusie tussen twee scholen van verschillende besturen leidt tot het inschakelen van de CFTO.

Als wel een advies van de CFTO nodig is, kan een daling van minimaal 7,5 procent van het aantal leerlingen binnen 5 jaar tijd een expliciete rechtvaardigingsgrond zijn om een fusie toe te staan. Wel blijft altijd een fusie-effectrapportage nodig voor het overleg met bijvoorbeeld de medezeggenschapsraad. Bij de nadere

---

<sup>19</sup> Tweede Kamer 2011-2012, 31 757 nr. 46

uitwerking van deze wijziging betrek ik de CFTO. Dat maakt expliciet dat bij de fusietoets rekening wordt gehouden met leerlingendaling.

Tot slot wil ik bij een regionale aanpak van de leerlingendaling komen tot een eenmalige beoordeling van de aanpak, in plaats van een beoordeling van elke fusie die het plan bevat (zie ook paragraaf 3.2). Zo bevorder ik regionale samenwerking en maak ik de uitvoering van de aanpak eenvoudiger.

#### *Meer mogelijkheden tot vorming van een samenwerkingschool*

De vorming van een samenwerkingschool maak ik gemakkelijker, zoals ook in het regeerakkoord is aangegeven. Daarvoor kom ik met een voorstel tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs. Het wetsvoorstel beoogt fusies tussen openbare en bijzondere scholen eenvoudiger te maken. In dunbevolkte gebieden met leerlingendaling vervalt de eis dat een school met opheffing wordt bedreigd. Daarmee kan in een dorp met lage opheffingsnormen toch een samenwerkingschool tot stand komen tussen scholen met elk enkele tientallen leerlingen. Verder wil ik regelen dat ook een openbaar schoolbestuur een samenwerkingschool mag besturen. Voor het personeel mag worden gekozen: een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, of een ambtelijke aanstelling. Met de laatste twee punten krijgt een openbaar schoolbestuur dezelfde positie als een bijzonder bestuur.

Het streven is om het wetsvoorstel rond de jaarwisseling naar de Tweede Kamer te sturen.

### **3.2 Regionale aanpak**

Een regionale aanpak is van groot belang voor een goede spreiding van scholen en opleidingen bij dalende aantallen leerlingen. Daarbij is samenwerking noodzakelijk. Samenwerking is alleen mogelijk als alle betrokkenen zich bewust zijn van het probleem en als belangentegenstellingen worden overbrugd. Daarom zet ik in op bewustwording, ondersteuning, bevordering van samenwerking en coördinatie of regie.

#### *Regie en samenwerking bevorderen*

Het creëren van een regionale aanpak voor het aanbod en de spreiding van het primair en voortgezet onderwijs wordt gestimuleerd. Als schoolbesturen vroegtijdig met elkaar om tafel gaan, is het mogelijk om meer regie te houden op de spreiding en toegankelijkheid van het onderwijs in regio's met sterke leerlingendaling. Voor deelnemers vergemakkelijk ik fusies in administratief opzicht. Er wordt eenmalig een advies van de CFTO gevraagd over voorgenomen fusie(s) binnen het plan met het oog op leerlingendaling. Het vervallen van de afzonderlijke toetsen per fusie, maakt de uitvoering van een regionaal plan eenvoudig en aantrekkelijk.

Voor het inrichten van regio's en het beleggen van de regie, staan verschillende mogelijkheden open, zo beschrijft ook het IBO. Het is van belang dat de regie daarbij eenduidig wordt belegd. Dat kan een onderwijsautoriteit zijn, een samenwerkingsverband of een gemeente of provincie. Het overleg over de spreiding van het onderwijsaanbod in het primair onderwijs kan op vergelijkbare wijze worden georganiseerd als het overleg over het regionale plan onderwijsvoorzieningen (rpo) in het voortgezet onderwijs, maar dan met een

versterkte regie. Ik zal samen met de PO-Raad optrekken bij de concrete uitwerking van deze aanpak.

Ook ga ik bekijken of het regionale plan onderwijsvoorzieningen (rpo) in het voortgezet onderwijs moet worden aangepast met het oog op leerlingendaling. De wetswijziging voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs (2008), waar het rpo deel van uitmaakt, wordt geëvalueerd. Voor 1 augustus 2013 stuur ik u de evaluatie toe.

#### *Landelijk steunpunt leerlingendaling*

Ik ga met de PO-Raad, de VO-raad en de AOC-raad in gesprek over de inrichting van een landelijk steunpunt leerlingendaling, waar scholen en besturen terecht kunnen voor vragen en ondersteuning. Het steunpunt beschikt over voorbeelden, fusiedraaiboeken en toegankelijke informatie over wet- en regelgeving. Het is de bedoeling dat het steunpunt begin 2014 van start gaat.

Ook kan het steunpunt een bijdrage leveren aan het bewustzijn van schoolbesturen, lokale overheden en ouders over de ingrijpende consequenties van de leerlingendaling. Zij zijn immers aan zet om de problemen in samenwerking aan te pakken.

Voor het voortgezet onderwijs kan meer gebruik worden gemaakt van prognosemodellen die schoolbesturen inzicht geven in de ontwikkeling van leerlingenaantallen en de gevolgen voor de financiële bedrijfsvoering. Het model staat op de website van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Ook voor het primair onderwijs zal ik een dergelijk prognosemodel laten ontwikkelen.

Er komt veel op schoolbesturen af. Met deze maatregelen wordt ondersteuning geboden aan schoolbesturen. Door ervaringen te delen en van elkaar te leren, kunnen zij voorkomen dat het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden.

### **3.3 Alternatief bekostigingsstelsel**

Zoals het IBO aangeeft, is ondersteuning en bevordering van de regie een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor de totstandkoming van toekomstbestendig onderwijs in krimpgebieden. Ik neem daarom aanvullende maatregelen die samenwerking bevorderen en tegelijkertijd ruimte laten voor maatwerk. Daarbij past geen verhoging van de opheffingsnorm, maar wel een slimmere inrichting van de bekostigingssystematiek. De extra bekostiging voor kleine basisscholen, de zogenaamde kleinescholentoeslag, zal anders worden ingezet. In de praktijk blijkt dat bij leerlingendaling de toeslag leidt tot uitstel van noodzakelijke maatregelen, terwijl een proactieve aanpak juist zo belangrijk is. Het nieuwe bekostigingsmodel zal juist samenwerking belonen. Tegelijkertijd kan het voor de spreiding en toegankelijkheid van het onderwijs in sommige gebieden nodig blijven om een kleine school open te houden. Ook daar moet in de nieuwe systematiek ruimte voor blijven.

Voor de vorming van de nieuwe bekostiging geldt een aantal uitgangspunten. In de eerste plaats zal de vrijval van de kleinescholentoeslag wordt teruggestuurd naar de schoolbesturen of de samenwerkende partijen in de regio. Daarmee ontstaat ruimte om eigen afwegingen te maken en waar nodig toch kleine scholen in stand te houden. In de tweede plaats worden de middelen van de

kleinescholentoeslag zo ingezet dat deze recht doen aan de specifieke uitdagingen van krimpgebieden. De toeslag kan bijvoorbeeld, zoals de Onderwijsraad adviseert, worden gekoppeld aan een gebied met een lage leerlingdichtheid in plaats van aan individuele kleine scholen. In de derde plaats wil ik in de nieuwe systematiek rekening houden met kleine scholen van kleine richtingen, die vaak geen onderdeel van een groot bestuur zijn. Daarmee kan ook aan de diversiteit in het onderwijsaanbod recht worden gedaan.

Voor een alternatieve inzet van de bekostiging ga ik een nieuw model ontwikkelen. Elke nadere invulling heeft zijn eigen uitwerking op het gedrag van schoolbesturen. Daarom zal ik meerdere varianten doorrekenen om te zien hoe de herverdeling van middelen voor scholen en schoolbesturen uitpakt. Op basis van deze analyses worden de details van de regeling ingevuld. Daarna moet de wet worden gewijzigd. Ook de bekostigingssystemen van DUO moeten worden aangepast. Dat vraagt tijd. Ik verwacht medio 2014 met een wetsvoorstel te komen. De nieuwe bekostiging kan zeker niet eerder dan per 1 augustus 2016 ingaan. Uiteraard kunnen scholen en besturen vooruitlopend op de nieuwe bekostiging al wel mogelijkheden voor samenwerking verkennen en stappen zetten om meer gezamenlijk op te trekken.

Om ervaring op te doen met de werking van de nieuwe manier van bekostigen, start ik daarnaast een aantal regionale pilots. De ervaringen kunnen worden gebruikt bij de voorbereidingen op de landelijke overgang op het nieuwe stelsel. Uiteindelijk zal van een nieuw bekostigingsstelsel een sterke stimulans tot samenwerking uitgaan. Daarmee zou de opheffingsnorm op den duur wellicht zelfs kunnen worden afgeschaft, zoals het IBO suggereert.

### **3.4 Ruimte voor experimenten**

Naast het wegnemen van belemmeringen, het stimuleren van een regionale aanpak en het aanpassen van de kleinescholentoeslag, wil ik ruimte bieden voor experimenten. Scholen vragen dikwijls om meer ruimte in regelgeving, zonder dat dit tot hogere kosten hoeft te leiden. Experimenten kunnen budgettair neutraal plaatsvinden.

Het is mijn bedoeling experimenten mogelijk te maken met geleidelijke vormen van fusie in het primair onderwijs. Ook moet het mogelijk zijn te experimenteren met opvang van kinderen onder vier jaar in het grensgebied met België, om zo de kinderen te behouden voor de scholen in Nederland. Verder wil ik in het primair onderwijs experimenteren met integrale kindcentra, die naast een school meerdere voorzieningen in stand houden. Dit sluit ook aan bij de ambitie uit het regeerakkoord om te komen tot een betere afstemming tussen peuterspeelzalen, kinderopvang en voorschoolse educatie, waarover u voor de zomer nog een gezamenlijke brief ontvangt van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van mij. Voor het voortgezet onderwijs kan worden gedacht aan experimenten ter verruiming van de mogelijkheden tot samenwerking tussen scholen. Een optie is het gezamenlijk organiseren door scholen van de vier profielen in de bovenbouw van het havo en vwo, conform het voorstel van de Onderwijsraad en de wensen uit het veld.

### **3.5 Toezicht op de kwaliteit van kleine basisscholen**

De maatregelen in deze brief zijn bedoeld om te voorkomen dat de kwaliteit van het onderwijs door dalende aantallen leerlingen onder druk komt te staan. Aanvullend daarop gaat de Inspectie van het Onderwijs, zoals in het IBO rapport wordt geadviseerd, extra goed letten op kleine scholen.<sup>20</sup> Bij het bepalen van het risicoprofiel, krijgt een kleine school extra gewicht.

De Inspectie van het Onderwijs gaat verder het toezicht meer differentiëren.<sup>21</sup> Boven de ondergrens van basiskwaliteit zullen ook andere categorieën onderscheiden worden. Daarmee wordt zichtbaar of de prestaties van een kleine school met basistoezicht achterblijven bij de prestaties van de wat grotere scholen. Als dat het geval is kan de Inspectie van het Onderwijs in actie komen. Ook gaat de Inspectie onderzoeken wat de bepalende factoren zijn bij kleine scholen die het wel goed doen.

De aanscherping van het toezicht op kleine scholen is een aanvullende maatregel. De Inspectie constateert immers pas achteraf dat de kwaliteit op een kleine school tekortschiet. Een structurele aanpak vergt daarom ook altijd een proactieve inzet op het voorkomen van kwaliteitsproblemen.

## **4. Financiële consequenties**

Het aanpassen van de kleinescholentoeslag zal leiden tot een afname van het aantal kleine scholen. Daardoor neemt het bedrag af dat aan kleine scholen en vaste voeten wordt besteed. De volledige vrijval wordt opnieuw in het onderwijs geïnvesteerd met een nieuw bekostigingsstelsel.

Mogelijk wordt een klein deel van de vrijval ingezet om de ondersteuning en de bevordering van regie of coördinatie te realiseren. Zo wordt de dekking voor de kosten van ondersteuning, regie of coördinatie binnen de begroting van OCW gevonden.

Om definitief inzicht te geven in de kosten is duidelijkheid nodig over de nadere invulling van de regie en ondersteuning. Over de nadere invulling overleg ik met de PO-Raad, de VO-raad en de AOC-raad.

## **5. Conclusie**

Schoolbesturen zijn aan zet om samen met personeel, ouders, gemeenten en andere betrokkenen de kwaliteit en de keuzevrijheid zo groot mogelijk te houden bij dalende leerlingenaantallen. Daarbij is meer samenwerking nodig, maar ook ruimte voor maatwerk. Wat er moet gebeuren verschilt per regio, wijk of dorp. Besturen krijgen daarbij ruimte en ondersteuning.

---

<sup>20</sup> IBO, *Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen* (2013), blz. 10.

<sup>21</sup> Twee Kamer 33495 nr.10

Met de maatregelen in deze brief neem ik op korte termijn belemmeringen weg om op een planmatige wijze het regionale onderwijsaanbod aan te passen aan de dalende leerlingaantallen. Met deze acties worden de voorwaarden geschapen waarmee schoolbesturen hun verantwoordelijkheid voor goed en toegankelijk onderwijs – ook bij sterk dalende leerlingenaantallen – ten volle waar kunnen maken.

Mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken,  
de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker