

Klaar voor de toekomst?

Onderzoek naar de subsidieregeling Incidentele Middelen Leerlingendaling

Tussenevaluatie najaar 2022

Sanne Weijers, Ebbo Bulder, Anniek van den Hurk
Bianca Leest, Erik Keppels

Managementsamenvatting

Naar aanleiding van het advies van de commissie Dijkgraaf heeft het ministerie van OCW de subsidieregeling Incidentele Middelen Leerlingendaling VO in het leven geroepen. De subsidieregeling heeft als doel schoolbesturen te stimuleren en te faciliteren in het aangaan van regionale samenwerking om een levensvatbaar en kwalitatief goed onderwijsaanbod in de regio te ontwikkelen dat de leerlingendaling kan opvangen en waarbij de reistijd voor leerlingen binnen acceptabele grenzen blijft. In totaal is hier €25 miljoen voor beschikbaar gesteld. Schoolbesturen konden op basis van een plan met daarin een beschrijving van hun regiovisie, activiteiten en meerjarenbegroting, een bedrag van maximaal €700.000,- subsidie aanvragen. In totaal kregen 40 regio's in augustus 2021 subsidie toegekend. De uitvoering van de plannen vindt plaats in de schooljaren 2021/2022 tot en met 2024/2025.

In opdracht van het ministerie van OCW voeren Oberon en KBA Nijmegen een evaluatie van de subsidieregeling uit. In het onderzoek brengen we het proces dat de deelnemende regio's doorlopen en de opbrengsten van de subsidieregeling in beeld. Voorliggend rapport betreft de tussenevaluatie, hierin wordt de stand van zaken in najaar 2022 weergegeven. De eindevaluatie volgt in 2026. In deze managementsamenvatting presenteren we een selectie van de bevindingen. Hoofdstuk 6 (Samenvatting en tussentijdse conclusies) geeft daarvan een uitgebreider beeld.

Uitgangssituatie

De regio's variëren in omvang van het aantal besturen dat bij een regio betrokken is en het aantal gemeenten dat een regio beslaat. In 32 regio's zijn alle besturen betrokken bij de IML-aanvraag. Bij 6 regio's hiervan doen niet alle vestigingen van de betrokken besturen mee. Bij 8 regio's zijn er besturen die helemaal niet mee doen. Redenen die genoemd worden voor besturen of vestigingen om niet mee te doen, zijn dat een bestuur of vestiging zich richt op een specifieke doelgroep, deelneemt bij een ander IML-regio, geen leerlingendaling ervaart of de prioriteit legt bij andere zaken in de school die aandacht vragen.

Daling van het aantal leerlingen betekent voor een schoolbestuur een daling in inkomsten. Daarnaast dalen de kosten voor onder meer huisvesting en bedrijfsvoering niet evenredig met het aantal leerlingen mee, waardoor het aandeel van de bekostiging dat naar het primaire proces gaat ook daalt. Minder inkomsten en relatief minder middelen voor het primaire proces brengen volgens alle respondenten het risico op verschraling van het onderwijs met zich mee. Verschraling wordt zowel uitgelegd als versobering van de keuzemogelijkheden binnen de regio als binnen een school als het onder druk komen te staan van de kwaliteit van het onderwijs.

In enkele regio's werd voor de subsidieregeling nog niet of nauwelijks een daling van het aantal leerlingen ervaren, waardoor er nog niet eerder noodzaak werd gezien om actie te ondernemen. Echter in de meeste regio's zijn voorafgaand aan de IML-subsidie al wel initiatieven ondernomen gericht op het omgaan met leerlingendaling.

Activiteiten en uitvoering

Het voornaamste doel van de maatregelen en activiteiten die de regio's ondernemen, is het behouden van een breed en bereikbaar onderwijsaanbod. In de subsidieaanvragen van de regio's wordt meestal ingezet op meerdere activiteiten. Alle regio's zetten in op het uitwisselen en samenwerken op het gebied van onderwijsaanbod. Een meerderheid richt zich ook op vernieuwing van het onderwijsaanbod en samenwerking op het vlak van personeel en ondersteunende diensten. Ruim de helft heeft (een verkenning van) een bestuurlijke fusie en een kwart heeft (een verkenning van) een institutionele fusie en/of het sluiten van vestigingen voorgenomen. In de meeste gevallen beschrijven de regio's activiteiten

in termen van verkennen, onderzoeken en plannen maken voor. Veelal is hetgeen dat concreet geïmplementeerd gaat worden nog niet duidelijk en afhankelijk van deze verkennende activiteiten.

Ten tijde van de interviews hebben twee regio de samenwerking in het kader van de IML stopgezet en gaan de subsidie teruggeven. In beide gevallen speelt dat er onvoldoende draagvlak is voor samenwerking. De helft van de regio's heeft te maken met vertraging in de uitvoering van de plannen. Corona heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Bovendien bleek de tijd die nodig was voor het leren kennen van elkaar en het opbouwen van een vertrouwensband meer tijd te kosten dan verwacht. De personeelwisselingen waar veel besturen en scholen mee te maken hebben gekregen werkten hierin enerzijds tegen omdat opnieuw tijd nodig was om elkaar te leren kennen en vertrouwen. Anderzijds kon een nieuwe bestuurder makkelijker over de historie van concurrentie heen stappen en zich richten op samenwerking. Ook de moeite met het realiseren van voldoende bezetting van het project werkte mee aan de vertraging.

Ondanks deze belemmeringen in het eerste jaar zien de regio's de verdere uitvoering van de plannen positief tegemoet en verwachten ze deze volgens de aanvraag te kunnen afronden.

Tussentijdse resultaten

De meeste regio's hebben bereikt dat in het tweede jaar de projectorganisatie staat. Er zijn verschillende verkenningen en onderzoeken uitgevoerd, variërend van behoeftepeilingen onder leerlingen en ouders over onderwijsvormen tot onderzoeken naar mogelijkheden voor samenwerking in ondersteunende diensten of naar verdergaande bestuurlijke samenwerking. In iets minder dan de helft van de regio's is gewerkt aan een bestuurlijke fusie of vergaande bestuurlijke samenwerking. Bij een kwart van de regio's zijn er stappen gezet op het vlak van institutionele fusie, het samengaan van locaties of een sluiting van een locatie. In veel gevallen betreffen het vervolgstappen op ontwikkelingen die al voor de subsidieregeling in gang waren gezet.

De IML-regio's komen vanuit verschillende startposities. Bij regio's waar al concrete resultaten zijn geboekt, was veelal al contact en afstemming tussen de verschillende partijen op het vlak van leerlingendaling. Bij de andere regio's was nog sprake van concurrentiedenken.

Levensvatbaarheid en reisafstand

De effecten van de subsidieregeling op de levensvatbaarheid van het onderwijsaanbod en de reisafstand voor leerlingen, monitoren we aan de hand van leerlingaantallen en gemiddelde afstand tot school. In dit tussenrapport presenteren we cijfers uit schooljaar 2021-2022, die we in het eindrapport zullen vergelijken met cijfers van schooljaar 2025-2026 om vast te stellen in hoeverre er verandering is opgetreden.

Reflectie

Er zijn nog steeds regio's waar het concurrentiedenken een grote rol speelt of waar het (bij een deel van de betrokkenen) ontbreekt aan een gevoel van urgentie. Het beschikbaar stellen van subsidiemiddelen alleen lijkt dus niet toereikend om het concurrentiedenken om te buigen naar samenwerking, hier is meer nodig. Hoewel een fusie of meer bestuurlijke samenwerking een zekere efficiency-winst oplevert, draagt dit niet direct bij aan een divers, betaalbaar, kwalitatief goed en bereikbaar onderwijsaanbod. Om op dit vlak binnen de subsidieperiode concrete resultaten te boeken is het van belang dat parallel aan het bestuurlijke traject op het niveau van de vestigingen vorm wordt gegeven aan de plannen omtrent het onderwijsaanbod. Verder raden we aan dat het ministerie gedurende de resterende looptijd van de subsidieregeling nauw contact met de regio's houdt over de voortgang. Het ministerie kan de regio's ondersteunen en stimuleren door ontmoetingen tussen regio's te organiseren, zodat ze elkaar kunnen stimuleren en inspireren als het gaat om de verdere vormgeving van samenwerking in het onderwijsaanbod.

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	7
1.1	De subsidieregeling Incidentele Middelen Leerlingendaling.....	7
1.2	Onderzoeksvragen.....	7
1.3	Onderzoeksmethode.....	8
1.4	Leeswijzer van deze tussenevaluatie.....	10
2	Uitgangssituaties van de regio's	11
2.1	De IML-regio's.....	11
2.2	Motivatie voor samenstelling regio's	12
2.3	Voorziene gevolgen leerlingendaling	13
2.4	Eerdere initiatieven gericht op leerlingendaling	15
3	Activiteiten en uitvoering	17
3.1	Doelen van de activiteiten.....	17
3.2	Activiteiten	17
3.3	Uitvoering.....	21
4	Tussentijdse resultaten.....	25
4.1	Reflectie op subsidieregeling.....	26
5	Levensvatbaarheid en afstand	28
5.1	Levensvatbaarheid.....	28
5.2	Afstanden	30
6	Samenvatting en tussentijdse conclusies.....	32
Bijlage 1	Analysekader	37
Bijlage 2	Interviewleidraad	38
Bijlage 3	Beschrijving van de IML-regio's.....	40

1 Inleiding

Naar aanleiding van het advies van de commissie Dijkgraaf heeft het ministerie van OCW de subsidieregeling Incidentele Middelen Leerlingendaling VO in het leven geroepen. De subsidieregeling heeft als doel schoolbesturen te stimuleren en te faciliteren in het aangaan van regionale samenwerking om een levensvatbaar en kwalitatief goed onderwijsaanbod in de regio te ontwikkelen dat de leerlingendaling kan opvangen en waarbij de reistijd voor leerlingen binnen acceptabele grenzen blijft.

Het ministerie van OCW heeft Oberon en KBA Nijmegen gevraagd een evaluatie van de subsidieregeling uit te voeren. Het onderzoek wordt in twee fasen uitgevoerd: De tussentijdse evaluatie (fase 1) loopt van september 2022 tot januari 2023, de eindevaluatie (fase 2) vindt plaats van november 2025 tot april 2026. Het voorliggende rapport betreft de tussenrapportage waarin verslag wordt gedaan van fase 1. De eindrapportage verschijnt in het voorjaar van 2026.

1.1 De subsidieregeling Incidentele Middelen Leerlingendaling

Besturen konden (al dan niet met subsidie uit de eerste fase van de subsidieregeling) een plan opstellen voor de transitie naar een levensvatbaar en kwalitatief goed onderwijsaanbod, waarbij de reisafstand voor leerlingen binnen acceptabele grenzen blijft.¹ Dit plan moest minimaal een regiovisie, activiteiten en een meerjarenbegroting bevatten. Aan de regio werden ook een aantal minimale eisen gesteld zoals dat er sprake moest zijn van minimaal 10% leerlingendaling in 5 jaar tijd in de periode 2015 – 2025². De plannen zijn vervolgens door een commissie beoordeeld aan de hand van een vooraf opgesteld beoordelingskader. In totaal zijn door 49 regio's plannen ingediend. Aan 40 regio's is in augustus 2021 subsidie toegekend³.

Het subsidiebedrag voor de uitvoering bedraagt maximaal €700.000,- per aanvraag (maximaal was er €22,7 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van de plannen). De gesubsidieerde plannen worden uitgevoerd in de schooljaren 2021/2022 tot en met 2024/2025 en zijn uiterlijk gestart op 1 oktober 2021. Voor 1 november 2022 moesten de uitvoerders van de goedgekeurde plannen zich over de voortgang verantwoorden in een voortgangsrapportage. De activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt, moeten voor 1 augustus 2025 uitgevoerd worden. Uiterlijk 1 oktober 2025 leveren de regio's een eindrapportage aan bij het ministerie van OCW.

1.2 Onderzoeksvragen

In dit evaluatieonderzoek brengen we enerzijds het proces dat de deelnemende regio's doorlopen in beeld en anderzijds onderzoeken we de opbrengsten van de subsidieregeling. Om hier goed inzicht in te krijgen hebben we de onderzoeksvragen geordend in de volgende onderdelen van de interventielogica: uitgangssituatie (input), samenwerking (throughput), resultaten (output) en effecten (outcome). In deze

¹ In de subsidieregeling wordt de stichtingsnorm als vuistregel gehanteerd voor levensvatbaarheid.

² In de beschrijving van de [subsidieregeling in de Staatscourant](#) zijn alle eisen aan de regio terug te vinden.

³ 38 regio's ontvingen de toekenning o.b.v. een positief advies van de beoordelingscommissie. Twee regio's ontvingen de toekenning nadat ze bezwaar hadden gemaakt bij het oordeel van de beoordelingscommissie.

tussenevaluatie geven we antwoord op de onderzoeksvragen over de uitgangssituatie en de samenwerking en schetsen we een beeld van de resultaten na één jaar.

Uitgangssituatie:

1. Hoe zagen de IML-regio's eruit voorafgaand aan de start regeling, o.a. wat betreft het aantal leerlingen, aantal scholen en onderwijsaanbod (uitgesplitst naar vestiging en schoolsoort)?
2. Hoe zien de leerlingprognoses er voor de regio's uit?
3. Welke gevolgen voorzien de deelnemende schoolbesturen van de te verwachten leerlingendaling in hun regio?
4. In hoeverre waren er voor de subsidieaanvraag al (gezamenlijke) initiatieven in de betreffende regio om de gevolgen van leerlingendaling aan te pakken?

Samenwerking:

5. Hoe ziet de samenwerking van de besturen binnen de IML-regeling eruit? (wat kenmerkt de besturen die samenwerken? Waarom hebben deze besturen de samenwerking opgezocht? Zijn er besturen in de regio niet betrokken en waarom dan niet?)
6. Welk(e) doel(en) beogen de samenwerkende besturen met de IML-subsidie te realiseren?
7. Welke activiteiten hebben de samenwerkende besturen gepland om de beoogde doelen te realiseren?
8. Hoe is de uitvoering van deze activiteiten verlopen?
9. Hoe is de onderlinge samenwerking verlopen?
10. In hoeverre en met welke redenen zijn de plannen van de regio's tussentijds bijgesteld?
11. Welke bijdrage heeft de subsidieregeling geleverd aan de samenwerking in de regio en de geïnitieerde activiteiten?

Resultaten:

12. Welke resultaten behalen de regio's met de activiteiten die ze ondernemen?
13. In hoeverre zijn deze resultaten in lijn met de verwachtingen vooraf?
14. Welke succesfactoren en knelpunten zijn van invloed geweest op de realisatie van de resultaten?

Effecten:

15. Hoe zien de regio's er naar verwachting uit na uitvoering van de regeling, o.a. wat betreft het aantal leerlingen, aantal scholen en onderwijsaanbod (uitgesplitst naar vestiging en schoolsoort)?
16. In hoeverre is er in de regio's sprake van een levensvatbaar, dekkend en breed onderwijsaanbod dat de leerlingendaling kan opvangen?
17. In hoeverre wordt de reisafstand voor leerlingen binnen acceptabele grenzen (8 km) gehouden?
18. Heeft de samenwerking (neven)effecten op de scholen in de regio die niet zijn aangesloten bij de IML-aanvraag (waterbed-effecten)?

1.3 Onderzoeksmethode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden combineren we een kwantitatieve met een kwalitatieve aanpak. De **kwalitatieve onderzoeksactiviteiten** hebben als doel om een beeld te krijgen van hoe het onderwijslandschap er in de regio's voorafgaand, gedurende en na afloop van de regeling uit ziet (qua leerlingenaantallen, onderwijsaanbod, bereikbaarheid van het onderwijsaanbod) en daarmee op de

mate waarin de met de subsidie ondersteunde activiteiten hebben bijgedragen aan de realisatie van een toekomstbestendig, dekkend en breed onderwijsaanbod.

Voor de kwantitatieve monitoring hebben we gebruik gemaakt van gegevens en analyses die zijn geleverd door DUO Informatieproducten. De gegevens en analyses van DUO bevatten tellingen van besturen, scholen en vestigingen en prognoses en realisaties van de leerlingaantallen van zowel de scholen die binnen de aanvraag regio's vallen, als daarbuiten.

Voor gerealiseerde leerlingaantallen kijken we vanaf de start van de uitvoering van de plannen (oktober 2021) terug naar de schooljaren vanaf oktober 2015. Om goed terug te kijken hoe de ontwikkeling van leerlingaantallen op de vestigingen binnen en buiten de deelnemende regio's is geweest zijn ook fusies en splitsingen meegenomen. Dat wil zeggen dat de leerlingaantallen van voorlopers van brin(vest)s van deelnemende vestigingen ook meegeteld worden. Voor de prognoses kijken we naar de (verwachte) 1 oktober-tellingen van 2021 tot en met 2027, dus inclusief realisatiejaar 2021.

Vanwege privacyoverwegingen zijn de leerlingaantallen die door DUO zijn geleverd die lager zijn dan 5 gemaskeerd door deze op te hogen naar 5. Dit gaat om enkele gevallen.

De indicatoren die we hebben geanalyseerd zijn bestuurs-, school-, vestigings- en leerlingaantallen in de regio's en de landelijke aantallen. Hierbinnen hebben we gekeken naar verschillen in ontwikkelingen tussen schoolsoorten. Verder hebben we gekeken naar de reisafstanden⁴ van leerlingen in de regio's naar verschillende onderwijsrichtingen.

De **kwalitatieve onderzoeksactiviteiten** hebben als doel een beeld te krijgen van de voorziene gevolgen van leerlingendaling en eerder ondernomen initiatieven, het doorlopen proces en de onderlinge samenwerking, de gerealiseerde oplossingen voor het omgaan met leerlingendaling en de succesfactoren en knelpunten die van invloed zijn geweest. De kwalitatieve onderzoeksactiviteiten bestonden uit een deskstudie en verdiepende interviews. In de deskstudie zijn aan de hand van een analysekader op systematische wijze de relevante gegevens uit de regiovisie en activiteitenplannen gestedilleerd en geordend. Het analysekader is opgenomen in bijlage 1.

De verdiepende interviews hadden als doel om zicht te krijgen op overwegingen bij keuzes voor bijvoorbeeld samenwerkingspartners, beoogde doelen en activiteiten en op de ervaringen die gedurende het proces zijn opgedaan. Voor de interviews hebben we vertegenwoordigers van alle regio's benaderd. Dit zijn veelal de penvoerders van de subsidieaanvraag geweest. We hebben van 36 regio's (90%) gesproken met een vertegenwoordiger. Met vier regio's hebben we geen interview gevoerd. Reden hiervoor betrof ziekte of recente wisseling van de penvoerder, waardoor een interview in de genoemde periode niet zinvol of uitvoerbaar bleek. De interviews vonden plaats via Teams en duurden een uur. Voorafgaand aan het interview hebben we de subsidieaanvragen en – indien op tijd beschikbaar – de tussenevaluaties doorgenomen. De respondenten hebben op voorhand de gespreksleidraad ontvangen. In bijlage 3 is de interviewleidraad opgenomen.

⁴ Voor de berekening van de afstanden is gekeken naar de hemelsbrede afstand van het centrum van het postcodegebied waar leerlingen wonen naar de coördinaten van de school. Voor alle postcodegebieden waar leerlingen vandaan komen zijn deze afstanden berekend. Met deze afstanden is per vestiging een gemiddelde berekend. De gewogen gemiddelden op regio-niveau zijn door DUO geleverd aan Oberon. Om een beeld te geven van de verdeling van afstanden van leerlingen binnen de regio's zijn de leerlingen in drie categorieën verdeeld: het percentage leerlingen dat 0-8 kilometer van zijn/haar school woont, 8-20 kilometer en >20 kilometer.

1.4 Leeswijzer van deze tussenevaluatie

Binnen dit onderzoek zijn twee rapporten voorzien, een rapport van de tussentijdse evaluatie en een eindrapport. Voor u ligt het rapport van de tussenevaluatie.

In hoofdstuk 2 gaan we in op de uitgangssituatie van de IML-regio's. We beschrijven de samenstelling van de regio's en de motivaties voor de samenstelling van de regio's. Daarnaast bespreken we de gevolgen die de deelnemende schoolbesturen voorzien van de te verwachten leerlingendaling in hun regio en gaan we in op eerdere initiatieven die door de deelnemende schoolbesturen zijn ondernomen om de gevolgen van leerlingendaling aan te pakken.

In hoofdstuk 3 bespreken we hoe de samenwerking vorm krijgt. We beschrijven de maatregelen en activiteiten die de regio's van plan zijn om te ondernemen en de doelen die ze daarmee beogen. Vervolgens gaan we in op hoe de uitvoering hiervan is verlopen in het eerste jaar van de subsidieregeling. Hierbij bespreken we de factoren die volgens de respondenten de uitvoering van de maatregelen stimuleren en belemmeren.

Hoofdstuk 4 gaat over de resultaten die behaald zijn in het eerste jaar van de subsidieregeling. We geven aan in hoeverre deze resultaten in lijn zijn met de verwachtingen van de opbrengsten na het eerste jaar. Daarnaast gaan we in dit hoofdstuk in op de bijdrage die de IML-subsidieregeling levert aan het omgaan met leerlingendaling en de context waarin de IML-regeling wordt uitgevoerd.

In hoofdstuk 5 presenteren we een aantal cijfers waarmee we de beoogde effecten van de subsidieregeling gaan monitoren. Dit betreffen gegevens over de levensvatbaarheid van het onderwijsaanbod en reisafstanden voor leerlingen. In dit tussenrapport tonen we de situatie in het schooljaar 2021/22. Bij het opleveren van de eindrapportage presenteren we ook de cijfers van het schooljaar 2025/2026. Door de vergelijking tussen de schooljaren gaan we na in hoeverre er een verandering optreedt in de levensvatbaarheid en reisafstanden gedurende de subsidieregeling.

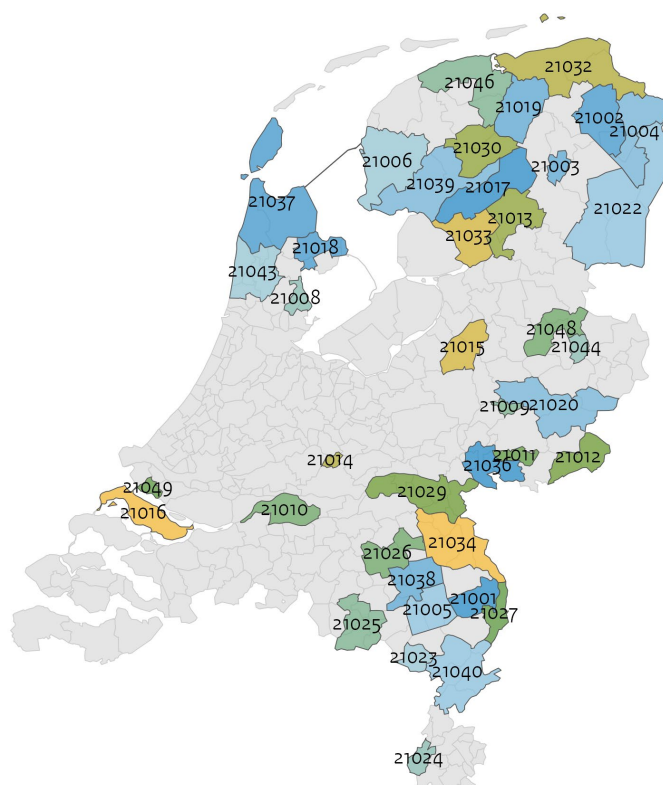
Hoofdstuk 6 bevat een samenvatting van de bevindingen en tussentijdse conclusies.

2 Uitgangssituaties van de regio's

2.1 De IML-regio's

In totaal hebben 40 regio's subsidie toegekend gekregen voor de uitvoering van hun plannen voor het omgaan met de leerlingendaling in hun regio. De IML-regio's zijn vooral gelegen in het noorden, oosten en zuidoosten van Nederland. Onderstaand figuur geeft de ligging van de IML-regio's in Nederland weer.

Figuur 1 Ligging van de IML-regio's in Nederland⁵



De regio's variëren in omvang van het aantal besturen dat bij een regio betrokken is en het aantal gemeenten dat een regio beslaat. In de meeste IML-regio's gaat het om enkele besturen die samen het onderwijslandschap beheersen (80% van de regio's heeft 4 of minder besturen). Een meerderheid (68%) van de regio's beslaat slechts 1 of 2 gemeenten. Bij 26 regio's nemen alle besturen in de regio deel met alle vestigingen in de betreffende regio. Bij 6 regio's doen alle besturen mee, maar niet met alle vestigingen. Bij 8 regio's zijn er besturen die helemaal niet mee doen. Als we kijken naar het aantal vestigingen in een regio valt op dat in de meeste regio's 5 tot 9 vestigingen gesitueerd zijn. Visuele weergaven van de hiervoor genoemde kenmerken van de IML-regio's en nog meer details over de IML-regio's zijn te vinden in bijlage 3.

⁵ De kleuren in deze figuur hebben geen inhoudelijke betekenis. Ze helpen om de verschillende regio's visueel beter van elkaar te kunnen onderscheiden.

2.2 Motivatie voor samenstelling regio's

Hoewel de besturen zelf een regio konden vormen, werd aan de regio wel een aantal minimale eisen gesteld die richting gaven aan de samenstelling van de regio.

1. De regio moest bestaan uit een geografisch aaneengesloten gebied waarbij de gemeentegrenzen bepalend zijn.
2. Op de deelnemende vestigingen van scholen of schoolgemeenschappen stond per gemeente ten minste 60% van alle leerlingen ingeschreven die op het grondgebied van de gemeente voortgezet onderwijs volgen.
3. Ten minste 65% van de bevoegde gezagsorganen met één of meerdere vestigingen van scholen of scholengemeenschappen binnen de gemeente was bij de samenwerking betrokken.
4. Het krimpprocentage van het aantal leerlingen in dat gebied moest in 5 opeenvolgende jaren tussen 2015-2025 minimaal 10% bedragen.

Door het criterium dat een regio moet bestaan uit een aaneengesloten gebied, zijn de partijen die deelnemen aan een samenwerking in een regio deels vanzelfsprekend. In de gesprekken worden de samenwerkingspartijen daarom veelal omschreven als 'logische partners'. Daarbij speelt mee dat er op andere vlakken al samenwerking plaatsvindt tussen de partners. Veel genoemde andere samenwerkingen zijn:

- De partijen zijn verbonden aan hetzelfde samenwerkingsverband passend onderwijs.
- De partijen zijn onderdeel van hetzelfde regionaal plan onderwijsvoorzieningen (RPO).
- De partijen werken samen in een andere subsidieregeling
 - In 34 regio's werken partijen samen in de subsidie Regionale Aanpak Personeelstekort (RAP)
 - In 20 regio's werken partijen samen in de subsidie Sterk Techniekonderwijs (STO)
- Overige onderwijsinhoudelijke of bestuurlijke samenwerkingen die niet specifiek gericht zijn op het omgaan met leerlingendaling.

Gevraagd naar de motivatie voor de afbakening van de regio worden vaak geografische redenen genoemd die de grenzen van een regio bepalen. Zo wordt bijvoorbeeld genoemd dat de regio begrensd wordt door water (meren/kanalen) of omdat de regio gesitueerd is rondom een grotere plaats. Een enkele keer wordt als reden voor de afbakening genoemd dat er bewust gekozen is voor een relatief kleine regio met een beperkt aantal scholen en besturen om de samenwerking haalbaar te houden. Sommige regio's geven aan dat ze overwogen hebben om de samenwerking uit te breiden met een andere gemeente. Wanneer hier niet voor is gekozen, komt dit meestal doordat de vestigingen in die andere gemeente te ver van de andere vestigingen vandaan liggen en de samenwerking niet logisch is omdat er geen overlap is in het voedingsgebied.

Redenen om niet deel te nemen in een regio

In 8 regio's blijken niet alle besturen die een vestiging in de betreffende regio hebben mee te doen en in 6 regio's doen niet alle vestigingen van de betrokken besturen mee aan de samenwerking in de regio. Hiervoor zijn verschillende argumenten. We zien hierin niet een eenduidig beeld. Dat wil zeggen: waar in de ene regio een partner niet is aangehaakt, zien we in een andere regio dat een soortgelijke partij wel meedoet. Wanneer er vestigingen voor voortgezet onderwijs niet meedoen in de regio komt dat vaak doordat zij een specifieke doelgroep aanspreken. Voorbeelden hiervan zijn een vmbo-school die zich richt op het groene profiel, voortgezet speciaal onderwijs en scholen met een specifiek onderwijskundig

of levensbeschouwelijk profiel. Maar zoals gezegd zijn er ook regio's waar de vmbo-school voor groen onderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs of een reformatische school wel is aangehaakt. Daarnaast komt het meermaals voor dat een vestiging wel binnen de regio valt, maar zich meer oriënteert op een andere regio. Bijvoorbeeld omdat het een enkele vestiging van een groter schoolbestuur betreft, terwijl de andere vestigingen van dat bestuur in een andere regio vallen. In sommige gevallen is ervoor gekozen om zo'n enkele vestiging niet deel te laten nemen aan de IML-regio waar de vestiging staat, maar aan te sluiten bij de regio waar de rest van het schoolbestuur onder valt. Soms hoorden we dat een vestiging niet mee doet omdat er op die school geen leerlingendaling ervaren wordt of omdat er andere dingen spelen die de aandacht van de school vragen (bijvoorbeeld een voorgenomen fusie of een onvoldoende inspectieoordeel).

'Stille partners'

In een aantal regio's is er sprake van 'stille partners'. Dat zijn partners die de samenwerkingsovereenkomst wel getekend hebben, maar zelf geen (actieve) rol in de uitvoering hebben. We zien dit bijvoorbeeld bij vestigingen die een specifieke doelgroep aanspreken of een enkele vestiging van een groter bestuur buiten de regio. Deze vestiging – vaak gelegen aan de rand van de regio – sluit in de praktijk aan bij de IML-regio waar de overige vestigingen van het bestuur bij horen en niet bij de IML-regio waar de school zelf in gesitueerd is.

Partners uit het primair onderwijs en mbo

In veel regio's zijn in een meer of minder formele rol ook het primair onderwijs en het mbo aangehaakt. Soms heel concreet als het gaat om het oprichten van een 10-14 school of het delen van praktijkruimtes met het mbo. Enkele regio's benoemen dat de samenwerking er wel is, maar niet geformaliseerd in een samenwerkingsovereenkomst voor deze subsidieregeling. Ook benoemen enkele regio's dat deze sectoren bewust niet meegenomen zijn in de samenwerking. De uitdaging om samen te werken met de partners uit het voortgezet onderwijs vindt men daar al groot genoeg.

2.3 Voorziene gevolgen leerlingendaling

Op basis van de analyse van door de regio's aangeleverde documenten en de interviews, hebben we een beeld gekregen van de voorziene gevolgen van de leerlingendaling in de regio's. Het directe gevolg van leerlingendaling is een daling van de inkomsten voor het schoolbestuur, aangezien de bekostiging in het voortgezet onderwijs deels is gebaseerd op het leerlingenaantal van een schoolbestuur. Naast dat de inkomsten dalen, daalt ook het aandeel van de bekostiging dat naar het primaire proces gaat, zo merken de respondenten op. Uitgaven aan onder andere huisvesting of bedrijfsvoering dalen niet evenredig met het aantal leerlingen. Met name de kosten die verbonden zijn aan het ruimteoverschot in de gebouwen worden door de respondenten veel genoemd.

Beide gegevens – minder inkomsten en relatief minder middelen voor het primaire proces – brengen volgens de respondenten het risico op vershraling van het onderwijs met zich mee. Vershraling van het onderwijs wordt uitgelegd op twee manieren, enerzijds versoering van de keuzemogelijkheden en anderzijds het onder druk komen van de kwaliteit van het onderwijs. We lichten beide gevolgen hieronder toe.

Versoering keuzemogelijkheden

Versoering van de keuzemogelijkheden betekent dat leerlingen en ouders minder te kiezen hebben in het onderwijs in de regio. Op basis van de interviews blijkt er onderscheid te maken in versoering

binnen een regio en binnen een school. Als het gaat om versobering op regionaal en lokaal niveau, gaat het vooral over het aantal vestigingen in de omgeving. Wanneer het teruglopen van het leerlingaantal zorgt voor het sluiten of samenvoegen van scholen en/of vestigingen valt er voor leerlingen minder te kiezen. Er is minder diversiteit in onderwijsconcepten (Jenaplan, Montessori, etc.), in denominatieve richtingen en in aanbod van niveaus. Naast de verminderde diversiteit kan het sluiten of samenvoegen van scholen en/of vestigingen ook zorgen voor grotere reisafstanden. Dit speelt met name in kernen waar maar één school staat. Wanneer deze sluit, heeft dit als gevolg dat leerlingen verder moeten reizen dan de besturen soms acceptabel vinden. De regio's hanteren vaak de grens van 12 kilometer, waarbij ze aansluiten bij het advies van de commissie Dijkgraaf (2019).⁶ Een aantal regio's benoemt dat het verdwijnen van voortgezet onderwijs uit een kern niet alleen voor de leerling zorgt voor versobering, maar dat daarmee ook de regio minder aantrekkelijk wordt om te gaan wonen. Een school voor voortgezet onderwijs kan het voorzieningenaanbod van een plaats aantrekkelijker maken voor mensen om daar te gaan of blijven wonen.

De versobering van keuzemogelijkheden vindt daarnaast ook plaats binnen de school. Meer dan de helft van de respondenten benoemt dit expliciet in relatie tot (de bovenbouw van) het vmbo. Het gaat hier dan om het aanbod van verschillende beroepsgerichte vakken. Deze vakken vragen vaak om uitgebreide en kostbare voorzieningen zoals technieklokalen of keukeninrichting. Met kleine leerlingaantallen is het niet financieel houdbaar om deze voorzieningen in stand te houden.

Veel regio's benoemen daarnaast de risico's voor de bepaalde profiel- of keuzevakken in de bovenbouw van havo en vwo. Voor vakken als Frans of Spaans zijn relatief weinig leerlingen. Wanneer deze klassen nog kleiner worden, is het voor scholen moeilijker om de vakken aan te blijven bieden. Wanneer het voor scholen niet meer mogelijk is om bepaalde profielvakken aan te bieden, heeft dat als gevolg dat het hele profiel komt te vervallen. Ook vaak genoemd is dat het voortbestaan van het gymnasium onder druk staat.

De versobering van de keuzemogelijkheden – zowel regionaal/lokaal als binnen de school – is volgens de respondenten geen wenselijke ontwikkeling. Een van de respondent noemt het de maatschappelijke opdracht van de school om het verdwijnen van profielen, kleine vakken en leerroutes tegen te gaan.

Kwaliteit van het onderwijs komt onder druk

De regio's geven aan dat niet alleen het verminderen van de diversiteit in het onderwijsaanbod een gevolg is van de leerlingendaling, maar dat ook de kwaliteit van het onderwijs risico loopt. Op basis van de gesprekken kunnen we concluderen dat scholen dit risico vooral lopen doordat het aantal docenten afneemt en doordat er minder specialistische functies binnen de school zijn.

Wanneer er minder leerlingen zijn, zijn er ook minder docenten nodig. Dit zorgt voor kleinere vakgroepen en teams in de school. Het kan zelfs zorgen voor vakgroepen bestaande uit één docent. De enkele docent is dan verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs voor het betreffende vak. Door het afnemen van het aantal vakdocenten, zijn er minder mogelijkheden voor reflectie op de inrichting van het onderwijs, toetsing en examinering. Daarnaast is de innovatiekracht van een kleine sectie of een individuele docent beperkt.

Naast minder onderwijzend personeel heeft leerlingendaling ook als gevolg dat er minder ruimte is voor specialistische functies en voor onderwijsondersteunend personeel. Bij specialistische functies kan

⁶ De laatste school..? Advies over de aanpak van de gevolgen van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs. Commissie Dijkgraaf, 31 januari 2019.

gedacht worden aan ondersteuning voor leerlingen met aanvullende ondersteuningsbehoeften. Met het verminderen van beschikbare uren, kan mogelijk de aanwezige expertise verminderen, waardoor een school minder plaats kan bieden aan leerlingen met ondersteuningsbehoeften. Ten aanzien van onderwijsondersteunend personeel worden voorbeelden genoemd van scholen waar geen formatieruimte meer is voor een ICT-medewerker of een medewerker personeelszaken. Deze taken komen vervolgens bij medewerkers terecht die ook al andere taken hebben. Wanneer functies/taken afhankelijk zijn van een enkel persoon, maakt dit vakgroepen en schoolteams kwetsbaar.

Daar komt bij dat het aanstellen van nieuw personeel in een kleine organisatie een probleem kan zijn. Vaak gaat het om kleine aanstellingen, wat niet altijd de meest interessante vacatures zijn voor nieuw personeel. Ook de onzekerheid waar een krimpende organisatie mee te maken heeft, maakt de vacature minder aantrekkelijk. De combinatie van een minder aantrekkelijke functie en minder zekerheid, maakt het lastig om voldoende en kwalitatief goed personeel te binden.

Samenvattend concluderen we dat de regio's verschraling van het onderwijs als gevolg van afname van financiële middelen als belangrijkste risico van leerlingendaling zien. Verschraling doet zich voor door zowel versoering van de keuzemogelijkheden regionaal/lokaal en in school als doordat de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt.

2.4 Eerdere initiatieven gericht op leerlingendaling

In enkele regio's werd daling van het aantal leerlingen nog niet of nauwelijks ervaren, waardoor er nog geen noodzaak werd gezien om gezamenlijk of als individuele school actie te ondernemen om. Echter zijn in de meeste regio's voorafgaand aan de IML-subsidie al wel initiatieven ondernomen gericht op het omgaan met de leerlingendaling.

Enkele regio's geven voorbeelden van initiatieven die voorbereiden op verwachte krimp. Het gaat dan om het (laten) uitvoeren van een analyse naar de toekomstige (regionale) ontwikkelingen in leerlingenaantal, al dan niet gezamenlijk met andere onderwijspartijen in de regio. Deze analyse is vervolgens vaak aanleiding geweest om met de partijen te werken aan een toekomstvisie voor het onderwijsaanbod in de regio waarbij rekening werd gehouden met de verwachte krimp. Deze toekomstvisie is in een aantal regio's gebruikt in de uitwerking van de regiovisie en het activiteitenplan die aan de subsidieaanvraag ten grondslag lagen. Daarnaast zien we ook dat scholen en regio's bij nieuwbouw of verbouw al rekening houden met de aanstaande krimp. Bijvoorbeeld door de nieuwe locatie kleiner te bouwen of doordat er één nieuwe locatie gebouwd voor twee bestaande scholen.

In veel regio's hebben scholen echter ook al (noodgedwongen) acties moeten ondernemen als reactie op de krimp. Het gaat voornamelijk om initiatieven waar scholen of delen ervan ophouden te bestaan. In het extreme geval is dit het sluiten van vestigingen of het samenvoegen van twee vestigingen. Een kwart van de regio's geeft aan dat hier voorafgaand aan de subsidieregeling sprake van is geweest. Dit resulteerde meermaals in het verdwijnen van het onderwijs uit een kern waardoor de reisafstand van leerlingen vergroot werd. Op plekken waar de scholen wel open blijven, zijn er voorbeelden van het afstoten van onderwijssoorten of vbo-profielen. Dit gebeurt met name op schoolniveau, maar een enkele keer ook in samenwerking met andere scholen door afspraken te maken om overlap in aanbod te voorkomen. Ook worden binnen scholen verschillende organisatorische keuzes gemaakt om met de krimp om te gaan. Bijvoorbeeld door het samenvoegen van leerjaren of afdelingen in één klas. In

minstens zes regio's was voorafgaand aan de subsidieregeling sprake van een reorganisatie van het onderwijs, al dan niet samen met verschillende scholen.

Andere genoemde eerdere initiatieven zijn vooral gericht op het behoud van leerlingen (in de regio). Hieronder vallen bijvoorbeeld initiatieven die gericht zijn op het samenwerken in de onderwijsketen door o.a. het oprichten van een 10-14 school of het ontwikkelen van een doorlopende leerlijn met het mbo. Ook wordt er samenwerking gezocht met het gespecialiseerd onderwijs waardoor leerlingen die eerder naar gespecialiseerd onderwijs buiten de regio moesten, toch binnen de regio opgevangen worden. Er zijn ook minder op samenwerking gerichte initiatieven genoemd om leerlingen te behouden: bijvoorbeeld het herzien van het onderwijsconcept van een individuele school waardoor deze school aantrekkelijker werd voor leerlingen.

De laatste categorie eerdere initiatieven gaat vooral over de onderwijsondersteunende diensten en randvoorwaardelijke zaken. Voorafgaand aan de IML-subsidie sorteerden besturen in minstens 12 regio's al voor op (verregaande) samenwerking met andere besturen binnen of buiten de regio. In sommige gevallen was dit beperkt tot samenwerking van de ondersteunende diensten of het samenvoegen van deze diensten. In andere gevallen was er al een (onderzoek naar) bestuurlijke fusie in het vooruitzicht.

3 Activiteiten en uitvoering

In deze paragraaf gaan we in op de maatregelen en activiteiten die de regio's hebben voorgenomen om de leerlingendaling op te vangen en hoe de uitvoering hiervan verloopt. Daaraan voorafgaand bespreken we kort hoe de regio's omgaan met de doelstelling van de regeling.

3.1 Doelen van de activiteiten

De subsidieregeling heeft ten doel de besturen van scholen voor voortgezet onderwijs in krimpregio's te stimuleren om te komen tot een bereikbaar, kwalitatief goed en toekomstbestendig onderwijsaanbod dat de leerlingendaling in de regio kan opvangen. De maatregelen en activiteiten die de regio's daartoe ondernemen kunnen ten eerste ten doel hebben om een breed en bereikbaar aanbod van de verschillende onderwijssoorten te behouden waarbij maatregelen worden genomen om dit aanbod te herschikken zodat het toekomstbestendig wordt met een verminderde instroom. Denk aan het terugbrengen van aantal gymnasia in de regio van twee naar één of het aantal vmbo-scholen of -locaties terugbrengen. In de meeste regio's wordt echter uitgegaan van behoud van de bestaande situaties met bestaande locaties en worden andere maatregelen ingezet om dit aanbod in stand te kunnen houden. Specifieker kunnen de maatregelen ook ten doel hebben om binnen een onderwijstype een breed profielaanbod te kunnen blijven aanbieden. Concreet gaat dit in de regio's om het afstemmen en herschikken van het profielaanbod in het vmbo, zodat er minder dubbelingen zijn in het aanbod en de 'kleinere' profielen, met minder instroom, in de regio kunnen blijven bestaan. Daarnaast geven ook enkele regio's aan dat de maatregelen eraan moeten bijdragen dat ondersteuningsmogelijkheden in de regio behouden blijven zodat leerlingen zo veel mogelijk binnen de regio voortgezet onderwijs kunnen volgen.

Meer impliciet wordt in de plannen en interviews ook aangegeven dat de samenwerking en maatregelen de scholen moeten helpen om meer grip te krijgen op hun instroom. Ook dit draagt bij aan de hoofdoelstelling van de regeling. Door samen te werken in plaats van te concurreren bij het werven van nieuwe leerlingen kunnen scholen schommelingen in de instroom verminderen en een meer stabiele instroom krijgen.

3.2 Activiteiten

De meerderheid van de regio's heeft voor de uitvoering van de door hen voorgenomen activiteiten een subsidiebedrag aangevraagd tussen € 600.000 en het maximum van € 700.000.

Tabel 1 Toegekende subsidiebedragen

Aangevraagd subsidiebedrag	Aantal IML-regio's
Minder dan € 300.000	1
€ 300.000 tot < € 400.000	6
€ 400.000 tot < € 500.000	2
€ 500.000 tot < € 600.000	3
€ 600.000 tot € 700.000	28
Totaal	40

Aan de hand van de activiteitenplannen van de regio's is een eerste inventarisatie gemaakt van het type activiteiten die de regio's wilden uitvoeren. Tabel 2 laat zien dat alle IML-regio's activiteiten hebben voorgenomen op het vlak van het uitwisselen en samenwerken op het gebied van het onderwijsaanbod. Daarnaast had ongeveer twee derde van de regio's activiteiten voorgenomen in de vernieuwing van het onderwijsaanbod en in de samenwerking op het gebied van (werving van) personeel en gezamenlijke ondersteunende diensten. Ruim de helft heeft (een verkenning van) een bestuurlijke fusie in het plan opgenomen, een kwart noemt (een verkenning van) een institutionele fusie en/of het sluiten van schoolvestigingen en slechts enkele regio's wilden zich op het verbeteren van de bereikbaarheid van de scholen richten.

Verder laat de tabel zien dat de activiteiten of maatregelen die de regio's beschrijven in de meeste gevallen nog in termen van verkenning, onderzoek of planvorming werden beschreven in de aanvragen. Ook de beoordelingscommissie heeft dit geconstateerd. Zij gaven in hun rapportage aan dit opmerkelijk te vinden aangezien de meeste regio's ook een subsidie voor het opstellen van een plan hadden ontvangen. Verder valt op dat organisatorische maatregelen, zoals bestuurlijke fusies, institutionele fusies of samengaan van vestigingen ten tijde van de aanvraag van subsidie relatief vaker al als een concrete activiteit zijn beschreven dan de maatregelen op het gebied van onderwijsaanbod of personeel en diensten.

Tabel 2 Typen activiteiten op basis van aanvragen in het aantal IML-regio's

	Totaal	Planvorming / Verkenning	Concrete activiteiten
Uitwisseling/samenwerking in onderwijsaanbod	40	30	12
Samenwerken op gebied van personeel	32	26	7
Vernieuwing onderwijsaanbod	30	25	6
Samenwerken op gebied van ondersteuning (shared services)	26	19	8
Bestuurlijke fusie	17	10	7
Institutionele fusie en/of samenvoegen/sluiten vestigingen	11	3	8
Verbeteren bereikbaarheid	4	4	0

NB1 Regio's geven soms aan dat ze een maatregel verkennen maar kunnen daarnaast binnen dit type maatregel ook al concrete activiteiten hebben geformuleerd waardoor de optelling van de twee subcategorieën hoger kan uitkomen dan het aantal in de kolom Totaal.

NB2 Het totaal aantal regio's (N=40) is gebaseerd op het totaal aantal toegekende subsidies, inclusief de regio's die inmiddels gestopt zijn met de IML

In het vervolg van deze paragraaf gaan we verder in op de verschillende typen activiteiten en maatregelen op het gebied van 1) onderwijsaanbod en 2) organisatie.

Onderwijsaanbod

Samenwerking/uitwisseling onderwijsaanbod

Alle regio's hebben in een of andere vorm plannen om samen te werken in het onderwijsaanbod in de regio. Het gaat dan om het maken van afspraken over welke school wat aanbiedt waardoor er in de breedte een volledig aanbod blijft en/of het gezamenlijk aanbieden van onderwijs bijvoorbeeld door leerlingen te vervoeren of het onderwijs hybride of online aan te bieden. Tegelijkertijd zijn veel van deze

activiteiten nog weinig concreet op het moment van deze tussenevaluatie, zo blijkt uit de interviews en de tussenrapportages. De verschillende mogelijkheden voor samenwerking of uitwisseling van het aanbod die worden genoemd, betreffen:

- Keuzevakken uit vbo-profielen.
- Kleine vakken mavo, havo, vwo, gymnasium.
- Tekortvakken.
- Aanbod waarvoor specifieke faciliteiten nodig (bijv. technische lokalen).
- Nieuw aanbod (nieuwe leerweg vmbo, vakhavo).

Ongeveer een derde van de regio's noemt de mogelijkheden van het delen van vakken. Dan kan het gaan om keuzevakkenaanbod voor het vmbo, dat met afnemende leerlingaantallen moeilijk in de lucht te houden is of andere kleine vakken vooral op havo, vwo en gymnasium, zoals de klassieke talen. Ook (kleine) vakken waarvoor ook nog een lerarentekort heerst kunnen in een regio een aanknopingspunt zijn om samen te werken. In één van regio's wordt de samenwerking bij kleine vakken als laaghangend fruit getypeerd. Het gaat hier om kleine vakgroepen, soms maar één of enkele docenten waardoor samenwerking eenvoudig georganiseerd kan worden.

De vorm waarin aanbod wordt gedeeld varieert: leerlingen kunnen naar een andere locatie gaan om aan te sluiten bij een les of het onderwijs kan hybride of volledig online worden aangeboden voor bepaalde groepen. Ongeveer een derde van de regio's noemt de mogelijkheden van online of hybride lessen. Enkele regio's noemen specifiek samenwerking op het gebied van ondersteuningsaanbod en het gezamenlijk aanbieden van inclusief onderwijs.

Nogmaals, de uitwerking lijkt op het moment van de tussenevaluatie nog weinig concreet dus er wordt vooral in termen van mogelijkheden gesproken.

Vernieuwing onderwijsaanbod

De meerderheid van de regio's heeft plannen voor vernieuwing van het onderwijsaanbod om het aanbod aantrekkelijker en meer onderscheidend te maken. Scholen zijn voornemens onderwijsvernieuwingen in te voeren waarin concepten als maatwerk, gepersonaliseerd leren, leerarrangementen en doorlopende leerlijnen een belangrijke rol spelen. En ook in de context van onderwijsvernieuwing wordt hybride onderwijs genoemd. Met name als het gaat om doorlopende leerlijnen wordt ook samenwerking met mbo benoemd. Bij een kwart van de regio's heeft het mbo mede getekend voor de IML-aanvraag. Ongeveer een kwart van de regio's noemt in de gesprekken doorlopende leerlijnen of samenwerking met het mbo als een van de IML-activiteiten. Verder kan het ook gaan om samenwerking bij praktijkvakken van beroepsgericht vmbo, bijvoorbeeld door het delen van faciliteiten. Overigens wordt in de meeste regio's al samengewerkt met het mbo binnen Sterk Techniekonderwijs⁷. Eveneens bij een kwart van de regio's heeft (ook) het po de aanvraag mede ondertekend. De samenwerking met het po lijkt vaak al lopend en wordt in die zin door de IML-aanvraag bekrachtigd. Tot slot geeft een deel van de regio's juist expliciet aan dat ze samenwerking met po en mbo buiten de IML houden omdat de samenwerking binnen het vo al complex genoeg is.

In de handreiking Samen sterker bij leerlingendaling van OCW (2015) en de informatiegids Leerlingendaling van de VO-raad (2019) wordt vernieuwing van het onderwijsaanbod niet genoemd als mogelijke richting voor het omgaan met leerlingendaling in het vo. Dat maakt het opvallend dat zo veel regio's inzetten op maatregelen die onder deze noemer vallen. Het draagt bij aan kwalitatief sterk

⁷ In de subsidieregeling Sterk Techniekonderwijs voor het vmbo is het een vereiste dat minimaal een mbo-instelling deelneemt in de aanvraag.

onderwijs in de regio, maar de directe verbinding met samenwerking in het omgaan met de gevolgen van leerlingendaling lijkt lastiger te leggen. De verbinding kan echter beter gelegd worden als we onderwijsvernieuwing bezien in samenhang met andere maatregelen zoals samenwerking in het aanbod door middel van gedeeld hybride onderwijs en in het kader van organisatorische maatregelen als institutionele fusies of het samenvoegen van vestigingen. Deze kunnen aanleiding zijn van of samengaan met een herziening van het onderwijsconcept van de school. Bovendien kan een vernieuwd, aantrekkelijk onderwijsaanbod de positie van de school of scholen in de regio versterken. Overigens lijkt dit in een enkel geval ook een keerzijde te hebben. In een enkel geval lijkt de versterking van de positie van een school door onderwijsvernieuwing feitelijk de concurrentiepositie van de school te moeten versterken.

Organisatie

Bestuurlijke fusie (verkennen)/samenwerking

Uit de plannen kan opgemaakt worden dat bij iets minder dan de helft van de regio's bestuurlijke samenwerking, met als meest vergaand scenario een bestuurlijke fusie, tot de genoemde maatregelen behoort. Overigens zijn er bij meer regio's fusiebewegingen gaande of worden fusies afgerond. Deze dragen inhoudelijk wel bij aan de ontwikkelingen maar vallen niet onder de IML-subsidie. Er zijn grote verschillen in de fase van het proces waarin de regio's zich bevinden. Bij ongeveer een kwart van de regio's is de bestuurlijke fusie al in een vergevorderd stadium of al afgerond. De andere regio's bevinden zich nog in de fase van verkenning en onderzoek naar bestuurlijke samenwerking, mogelijk in de vorm van een bestuurlijke fusie. Ook zijn er enkele regio's waarin een voorgenomen fusie niet is doorgegaan of op de lange baan is geschoven. Oorzaken die daarvoor worden genoemd zijn het niet mee krijgen van de medezeggenschap en het terugtrekken van een bestuur. Ook wordt na verkenning niet altijd gekozen voor een fusie maar voor een andere vorm van bestuurlijke samenwerking zoals een holding. Overigens is bij enkele bestuurlijke fusies ook sprake van bewegingen die al voor de IML zijn ingezet of die niet vanuit de IML zijn gesubsidieerd, maar die in de gesprekken wel worden benoemd als een onderdeel van de aanpak om met leerlingendaling om te gaan.

Institutionele fusie (verkennen) en samenvoegen/sluiten vestigingen

Een veel kleiner deel van de regio's, ongeveer één op de zes, heeft in de aanvraag aangegeven dat ze binnen de IML een scholenfusie willen verkennen of uitvoeren of locaties willen sluiten of samenvoegen. In drie regio's zijn scholen al gefuseerd of is de scholenfusie in voorbereiding. In de andere regio's worden schoollocaties samengevoegd of gesloten.

Samenwerking (werving) personeel

Bij de meeste IML-regio's is samenwerking op het gebied van strategisch personeelsbeleid opgenomen in de plannen. Overigens is dit voor de helft van de scholen al bekend terrein omdat ze ook al binnen de subsidieregeling regionale aanpak personeelstekort (RAP) samenwerken. De samenwerking gaat op dit thema veelal om gezamenlijk inzicht hebben in de personeelsbehoefte, gezamenlijke werving, het samenvoegen van kleine aanstellingen, het gezamenlijk omgaan met de personele gevolgen van scholenfusie of sluiting en het gezamenlijk oppakken van professionalisering. Bij professionalisering worden de onderwerpen genoemd die in het verlengde liggen van de maatregelen op het gebied van het onderwijsaanbod, met name professionalisering op het vlak van digitaal en hybride onderwijs en het omgaan met specifieke groepen leerlingen en problematieken.

Samenwerking staf/ondersteuning/diensten

In de aanvragen van het merendeel van de regio's worden maatregelen geschetst die betrekking hebben op samenwerking in de staf en ondersteuning (HRM, ICT, communicatie). Vanzelfsprekend hangen veel van deze maatregelen samen met bestuurlijke samenwerking of fusies en institutionele fusies. Duidelijk is dat de meeste regio's zien dat samenwerking op dit vlak de kwetsbaarheid van kleine stafafdelingen kan verminderen en de kwaliteit van verhogen. Ook wordt benoemd dat samenwerking op het vlak van communicatie een belangrijk element kan zijn. Het gaat dan vooral over inhoudelijke samenwerking en het uitdragen van een eenduidige en gezamenlijke boodschap naar zowel de eigen medewerkers, als naar ouders en leerlingen bij fusie en andere maatregelen.

Verbeteren bereikbaarheid

Bij vier regio's wordt in de aanvragen gesproken over verkenning van vervoersmogelijkheden voor leerlingen. Bij een regio wordt hier niet mee verder gegaan omdat het niet nodig wordt geacht, bij een andere regio gaat men hier niet mee verder omdat de gemeente niet meewerkt, bij de derde regio wordt het nog verkend, van de vierde regio is op dit punt de stand van zaken niet bekend.

3.3 Uitvoering

Verloop van de uitvoering

Informatie over het verloop van de uitvoering van de activiteiten is vanzelfsprekend niet uit de aanvragen te halen en slechts deels uit de voortgangsverslagen. De voortgangsverslagen variëren sterk in de mate van detail waarin de voortgang is beschreven waardoor deze slechts in beperkte mate input leveren voor de tussenevaluatie. Daarom is in de interviews met de contactpersonen van de IML-regio's uitgebreid gesproken over het verloop van de activiteiten.

Van de veertig gehonoreerde aanvragen, hebben twee regio's de samenwerking in het kader van de IML inmiddels stopgezet en gaan de subsidie teruggeven. Bij de eerste regio is sprake van andere fusies die al voor de IML waren ingezet en waardoor er geen draagvlak meer is voor de samenwerking zoals beoogd in de IML-aanvraag. In de tweede regio heeft een van de twee besturen zich teruggetrokken uit de samenwerking. Uit de interviews kunnen we afleiden dat verder de helft van de regio's te maken heeft met vertraging in de uitvoering van de plannen. Corona speelt vanzelfsprekend een grote rol. De scholen hadden hun handen vol aan het dagelijks organiseren en laten doorgaan van het onderwijs. Ook was corona een versturende factor in het nader tot elkaar komen van bestuurders en directies. De menselijke factor is erg belangrijk bij processen als deze, zo bleek keer op keer uit de interviews. Besturen en scholen die een historie van concurrentie hebben, moeten elkaar leren kennen en leren vertrouwen voordat ze de stap naar samenwerking kunnen maken. Daarvoor is digitaal contact minder geschikt. Bovendien, zo komt uit de interviews naar voren, is de tijd die nodig is voor toenadering en het opbouwen van een vertrouwensband tussen de IML-regio's die eerder nog niet samen optrokken soms onderschat in de aanvragen. Verder hebben veel samenwerkende besturen en scholen te maken met wisselingen in bezetting. Een nieuwe samenwerkingspartner betekent dat er opnieuw tijd nodig is om elkaar te leren kennen en vertrouwen. Overigens hebben bestuurswisselingen soms ook positief gewerkt. Het kan voor een nieuwe bestuurder gemakkelijker zijn om over een historie van concurrentie heen te stappen en zich op samenwerking te richten. Tot slot hebben regio's moeite gehad om voldoende bezetting voor het project te organiseren. Formatieplannen waren op het moment van toekenning van de subsidie al rond en docenten al ingeroosterd. Vanwege de krappe arbeidsmarkt bleek het bovendien niet altijd eenvoudig om aan (vervangende) projectleiders te komen.

Op de vraag of de plannen zijn bijgesteld geven slechts enkele regio's aan dat er sprake is van inhoudelijke bijstelling. Zij hebben maatregelen aangepast, laten vervallen of buiten de IML geplaatst. Bij twee regio's blijkt een bestuurlijke fusie in de wacht te zijn gezet, maar deze was bij een van de twee ook niet als expliciete maatregel in de aanvraag opgenomen. Over het algemeen zien de regio's de verdere uitvoering van de plannen positief tegemoet en verwachten ze deze volgens de aanvraag te kunnen afronden. Hierbij moet wel in gedachten gehouden worden dat veel plannen zijn geformuleerd in termen van onderzoeken en verkennen, zoals beschreven in 3.2.

Succesfactoren in de uitvoering

In de interviews is gesproken over de factoren die een succesvolle inzet van de IML-subsidie stimuleren dan wel belemmeren. Onderstaand overzicht geeft de in de interviews genoemde succesfactoren weer, in grote lijnen op volgorde van het aantal keren dat deze genoemd werden.

Gevoel van urgentie en draagvlak in alle lagen van organisatie

Een gevoel van urgentie om maatregelen te nemen om de leerlingending het hoofd te bieden en daarmee draagvlak voor de maatregelen is een zeer belangrijke factor in de uitvoering. De IML-subsidieregeling draagt hier ook aan bij (zie verder paragraaf 4.1). Er moet draagvlak zijn onder bestuurders en onder de directeuren, docenten, ondersteunend personeel, leerlingen en ouders die te maken krijgen met de maatregelen. Soms bleken stappen gemakkelijker te zetten op het moment dat er een nieuwe bestuurder of schooldirecteur kwam.

Inzet externe procesbegeleiding of projectleiding

De inzet van externe begeleiding of leiding voor het project wordt door veel regio's als een belangrijke succesfactor voor de voortgang genoemd. Deze mensen worden voor het project ingehuurd en hebben ervaring met soortgelijke trajecten. Daarnaast wordt ook de inzet van een projectsecretaris of administratieve ondersteuning enkele keren genoemd.

Investeren in relaties en vertrouwen

Naast het gevoel van urgentie is wederzijds vertrouwen een andere zachte factor die noodzakelijk is voor samenwerking. In sommige regio's, die vanuit een positie van onderlinge concurrentie startten, is veel tijd geïnvesteerd in het opbouwen van een vertrouwensrelatie, met name op het niveau van besturen en schooldirecties.

Communicatie en beeldvorming

Naar de scholen en medewerkers toe is een goede communicatie en beeldvorming over de maatregelen van groot belang. Fusies, scholensluitingen en verhuizingen zijn grote en spannende veranderingen voor medewerkers en voor leerlingen en hun ouders. Van belang is dat deze zorgvuldig gecommuniceerd en begeleid worden. Zeker bij scholenfusies en -sluitingen kunnen de lokale of regionale media soms een complicerende factor zijn. Belangrijk is dat de samenwerkingen besturen en scholen eenduidig zijn in hun communicatie. Ook de wijze waarop de maatregelen worden gepresenteerd of vormgegeven is van belang. Zo kan het bijdragen aan een positieve beeldvorming als directeuren zich nadrukkelijk samen presenteren bij bijeenkomsten en in de media. Of schetst het vormen van een school met een nieuwe naam bijvoorbeeld een positiever beeld dan het samengaan onder een van de oude namen.

Betrokkenheid van de gemeente(n)

Een betrokken gemeente(n) kan de scholen helpen bij de aanpak van leerlingendaling, bijvoorbeeld door gezamenlijk te kijken naar sectoren die belangrijk zijn in de regio en door financiële ondersteuning bij nieuwe huisvesting.

Inhoud leidend maken in het proces

Bij enkele regio's werd aangegeven dat de samenwerking het best van de grond kwam als eerst toenadering werd gezocht vanuit de inhoud en vanuit die ervaring de voordelen van samenwerking werden ervaren.

Inrichting van een overleg- en/of projectstructuur

Een infrastructuur voor het project waar goed over is nagedacht en die de uitvoering ondersteunt bevordert de voortgang. Een regio geeft bijvoorbeeld aan dat de middelen niet naar de scholen zijn gevloeid maar dat een projectmatige opzet is gekozen met stuurgroepen die opdrachten geven aan projectgroepen, die hiervoor een projectplan op stellen waarin resultaatgericht middelen worden begroot en ingezet. Door deze manier van werken ontmoeten mensen elkaar en wordt er naar een concreet resultaat gewerkt.

Heldere opdracht en plan

Een helder geformuleerde opdracht en/of plan van aanpak met voldoende draagvlak en deadlines ondersteunt in de uitvoering.

Gelijkwaardige uitgangspositie

Samenwerking wordt bevordert door een gelijkwaardige uitgangspositie, waarbij kort gezegd nog geen van de samenwerkingspartners op omvallen staat en (nog) een goede partij is om mee samen te werken.

Belemmerende factoren

De voornaamste knelpunten die de uitvoering van de maatregelen belemmer(d)en, worden hieronder besproken.

Personele bezetting

Wisselingen in bezetting bij besturen, directies en werkgroepen zijn een veelgehoorde oorzaak van vertraging van de uitvoering. Nieuwe mensen betekent dat er opnieuw tijd genomen moet worden om elkaar te leren kennen en om positie te bepalen. Daarnaast is het bemensen van posities zoals van een projectleider en het vullen van de werkgroepen sowieso niet eenvoudig gebleken. Vanwege de krappe arbeidsmarkt kost het tijd om extern mensen te werven. Intern was de timing van de toekenning van de subsidie lastig omdat de formatie al rond was.

Corona

Zoals te verwachten heeft Corona ook gezorgd voor vertraging van de uitvoering van de plannen. De prioriteiten lagen bij de uitvoering van het onderwijs. En het niet fysiek bij elkaar kunnen komen vertraagde in veel gevallen het proces van nader tot elkaar komen.

Gevoel van urgentie ontbreekt / weinig draagvlak

Gevoel van urgentie en draagvlak voor de maatregelen wordt het vaakst gezien als bepalende factor voor de uitvoering van de maatregelen. Wanneer er weinig gevoel van urgentie is, belemmert dit de voortgang, zo wordt aangegeven. Oorzaken van het ontbreken van een gevoel van een urgentie kunnen liggen in het feit dat de school op dit moment nog weinig last heeft van de gevolgen van de leerlingendaling omdat de instroom stabiel is of zelfs groeit. In sommige regio's is de ergste krimp al geweest of verwacht men dat krimp mee zal vallen of keren door instroom van nieuwkomers, nieuwbouw in de regio, toename van de werkgelegenheid in de regio of de trek naar regio's aangrenzend aan de randstad. Ook de NPO-middelen worden genoemd als een factor die het gevoel van urgentie heeft verminderd omdat deze op de korte termijn de financiële ruimte van de scholen hebben vergroot.

Afstemming kost tijd (meer dan verwacht)

Het bouwen van de relaties, zoals benoemd bij de succesfactoren, goede communicatie en een zorgvuldig proces kosten tijd. Er kan sprake zijn van cultuurverschillen tussen scholen, besturen, gemeenten en gebrek aan vertrouwen vanwege een historie van onderlinge concurrentie. Regelmatig bleek dit proces meer tijd te kosten dan gepland.

Gemeente

Een aantal zaken die spelen op het niveau van de gemeenten worden als belemmerden factoren genoemd. Een (te) beperkte actieve betrokkenheid van de gemeente kan de voortgang belemmeren of sommige mogelijkheden beperken. Voor maatregelen op het gebied van huisvesting en vervoer is immers (financiële) steun van de gemeenten nodig. En ook de onderlinge verhoudingen tussen kernen in een regio kunnen, bijvoorbeeld door een gemeentelijke herindeling, de samenwerking belemmeren omdat men de focus meer heeft op het lokale belang (en onderwijs) dan het regionale belang.

Bovenstaande belemmeringen leidden met name tot aanpassingen van de planning en zoals eerder aangegeven volgens de regio's zelf niet zozeer tot inhoudelijke aanpassingen. De vertragingen als gevolg van het opbouwen van relaties worden veelal gezien als onderdeel van het proces. En Corona was een onvoorziene omstandigheid. Oplossingsrichtingen die worden genoemd om de voortgang te bevorderen liggen vooral op het vlak van de projectorganisatie (projectstructuur strakker neerzetten, externe projectleiding of ondersteuning inhuren), zorgen voor goede (interne) communicatie en het aanpassen van de aanpak. Aanpassingen kunnen zijn dat activiteiten meer gefaseerd worden ingevoerd, dat klein wordt begonnen en lager in de organisatie, bij docenten die gaan samenwerken in een vak.

4 Tussentijdse resultaten

In de deze paragraaf lichten we op hoofdlijnen de tussentijdse resultaten van de regio's toe, met een aantal voorbeelden van tot nu toe bereikte resultaten.

De IML-subsidieregeling heeft een looptijd van vier schooljaren, van 2021/2022 tot en met 2024/2025. Deze tussenevaluatie vindt plaats in de eerste helft van het tweede schooljaar van de subsidieperiode; redelijk vroeg in de looptijd. Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat veel regio's vertraging hebben opgelopen vanwege corona en andere oorzaken. Verder is veel tijd gaan zitten in het nader tot elkaar komen en verdere afstemming over de plannen. De relaties opbouwen kost tijd evenals het inzien van de urgentie van de maatregelen.

De eerste fase van de IML-subsidie is verder vooral besteed aan het opzetten van de projectorganisatie, afstemming en verkenning. De projectorganisatie staat inmiddels in de meeste regio's. Vanwege eerdergenoemde redenen is dit vaak met enige vertraging tot stand gekomen. Stuurgroepen en werkgroepen zijn ingesteld, projectleiders en -ondersteuners aangesteld. Het aanstellen van externe projectleiding werd eerder al als een belangrijke succesfactor aangemerkt.

In veel aanvragen bestond de beginfase vervolgens uit het verkennen en onderzoeken van de samenwerkingsmogelijkheden. Dit varieert van behoeftepeilingen onder leerlingen en ouders over onderwijsvormen tot interne onderzoeken naar de mogelijkheden voor samenwerking tussen staf en diensten en onderzoeken naar de mogelijkheden van verdergaande bestuurlijke samenwerking en fusie. Uit de plannen kwam echter al naar voren dat vooral maatregelen op het organisatorische vlak, zoals bestuurlijke en scholenfusies, vaak al vrij concreet waren benoemd in de plannen en op dat vlak zijn ook de meest concrete resultaten te noemen.

Uit de plannen en gesprekken hebben we afgeleid dat bij 17 IML-regio's ontwikkelingen spelen in de richting van bestuurlijke fusies die (deels) onder de IML zijn geschaard. Bij de helft van deze regio's loopt het fusieproces of is de fusie al formeel tot stand gekomen tijdens de looptijd van de IML.

Zo komt in een van de regio's een fusie van drie besturen met de IML-subsidie tot stand waarna er vooral op het gebied van staf en ondersteuning en het werven van personeel gemakkelijker samengewerkt kan worden. Men verwacht zo een meer aantrekkelijke werkgever te worden en samen gemakkelijker kwaliteit van het onderwijsaanbod te kunnen borgen. In een andere IML-regio zijn onlangs twee besturen gefuseerd waarbij de activiteiten om tot de fusie te komen en activiteiten die uit de fusie voortkomen zoals het harmoniseren van systemen en arbeidsvoorwaarden deels met de IML-subsidie zijn gerealiseerd. Bij een kwart van de regio's waar bestuurlijke fusie speelt bevindt het proces zich nog meer in de verkennende of voorbereidende fase en bij een kwart gaat een eventueel voorgenomen (verkenning van) fusie niet door. Ook de processen die als geslaagd kunnen worden beschouwd verlopen soms moeizaam en hebben bijvoorbeeld als uitkomst dat er voor een andere rechtsvorm wordt gekozen of dat er een bestuur afvalt tijdens het proces. Niettemin is duidelijk geworden dat er veel beweging op dit vlak gaande is.

Bij een kwart van de regio's zijn er stappen gezet op het vlak van institutionele fusie, het samengaan van locaties of een sluiting van een locatie. Ook hier is soms sprake van bewegingen die al waren ingezet en die (deels) onder de IML-aanvraag zijn geschaard. Ook kan er sprake zijn van sluitingen of samengaan van scholen die al voor de IML hebben plaatsgevonden. Deze zijn hier buiten beschouwing gelaten.

4.1 Reflectie op subsidieregeling

De IML-regio's komen vanuit verschillende startposities en de stimulans die de IML-regeling geeft aan samenwerking in de regio en gezamenlijke maatregelen om het hoofd te bieden aan de leerlingendaling varieert. In deze paragraaf gaan we in op de bijdrage die de IML-regeling volgens de respondenten levert en de context waarin de IML-regeling wordt uitgevoerd.

Bijdrage IML-subsidieregeling aan omgaan met leerlingendaling

Vaak was er al contact tussen de verschillende partijen in een IML-regio in het kader van de RAP of het STO, of in het kader van een Integraal Huisvestingsplan (IHP). Niettemin komt uit de gesprekken naar voren dat vaak sprake was concurrentiedenken in de regio. Bij ruim een derde van de regio's komt dit expliciet ter sprake. Bij enkele van deze regio's blijkt het nog lastig te zijn om het concurrentiedenken om te buigen naar samenwerking, de meesten geven echter aan dat er een beweging van concurreren naar samenwerken in gang is gezet. Bij deze regio's heeft de IML echt bijgedragen aan het stimuleren van de samenwerking in de regio. Bij andere regio's waar al intensiever werd samengewerkt in het kader van de leerlingendaling wordt de IML-regeling meer als een ondersteuning gezien. De bijdrage van wijze waarop de IML de samenwerking in de regio stimuleert wordt op een aantal manieren geduid. Ten eerste faciliteren de middelen de inzet van mensen. Ook in de regio's waarin al werd samengewerkt is dit een welkome ondersteuning. De subsidie maakt het mogelijk om mensen vrij te maken om zich in te zetten voor de voorgenomen activiteiten en om ondersteuning in te huren. Ten tweede heeft de regeling en vooral het schrijven van de aanvraag om de subsidie te kunnen ontvangen ervoor gezorgd dat men zich goed moest verdiepen in de ontwikkeling van de leerlingaantallen en de verwachte krimp. Dit heeft bij enkele regio's de ogen geopend en bijgedragen aan het besef van urgentie. Scholen verkeren vaak nu nog niet in de problemen waardoor de urgentie om in te grijpen nog onvoldoende werd gevoeld. Ten derde helpt de regeling in de communicatie. Een subsidie van de landelijke overheid onderstreept dat het belangrijk is dat de regio aan de slag gaat met de leerlingendaling en het helpt in de interne en externe communicatie over maatregelen die genomen gaan worden en soms erg gevoelig kunnen liggen. Tot slot stimuleert de subsidieregeling om daadwerkelijk plannen te maken. Een einddatum en het moeten afleggen van verantwoording over de besteding van de subsidie stimuleert de voortgang en monitoring daarvan.

Overigens wordt het opstellen van de plannen en het verantwoorden in tussentijdse rapportages in algemene zin eerder als belastend ervaren. De mate van gedetailleerdheid die werd gevraagd vond men soms moeilijk te rijmen met de onzekerheid van de plannen. Immers, als je eerst nog moet verkennen waar samenwerkingsmogelijkheden liggen, is het lastig om eventueel daaruit volgende activiteiten al in detail te beschrijven en begroten. Daarnaast was het door de toekenning van de subsidie aan het einde van het schooljaar vaak niet meer mogelijk om mensen vrij te maken voor werkgroepen e.d. omdat de formatie voor het nieuwe schooljaar al rond was, waardoor de uitvoering in het eerste jaar vertraging opliep. Ook het werven van externe ondersteuning kon pas starten op het moment dat de subsidie was toegekend. In de huidige krappe arbeidsmarkt zorgde dit ook voor vertraging. In het tweede jaar konden de regio's hier beter op anticiperen.

Beïnvloedende factoren - context

Het lerarentekort speelt ook door de samenwerkingen in de IML heen. Regio's die in de toekomst gaan krimpen kunnen toch te maken hebben met een flinke vervangingsvraag. De samenwerking kan eraan bijdragen dat ze ook deze uitdaging meer gezamenlijk oppakken, bijvoorbeeld in het samenvoegen van kleine aanstellingen.

Andere contextuele factoren maken de samenwerking soms complexer. Bij sommige scholen loopt het leerlingaantal sterker terug dan bij andere scholen in een regio. Hier spelen andere zaken mee dan alleen leerlingendaling. Vanwege de ongelijke uitgangspunten kan dit de samenwerking bemoeilijken, maar juist in deze situatie is samenwerking belangrijk om een breed en thuisnabij aanbod in stand te kunnen houden. We zagen enkele voorbeelden van regio's waarin dan de inspanningen met name gericht zijn op het afstemmen van het onderwijsaanbod en het creëren van meer onderscheidend aanbod om zo de verschillende scholen sterk genoeg te maken. Hierbij lijkt ook de factor stad-platteland te spelen. Bij enkele regio's werd de trek naar de stad genoemd waardoor er minder instroom in de omliggende scholen was dan op basis van leerlingaantallen verwacht kan worden. Ook ontwikkelingen bij andere scholen in de regio zoals fusies en nieuwbouw kunnen de instroom beïnvloeden, evenals gemeentelijke herindelingen waardoor de financiële situatie van een gemeenten (en als gevolg daarvan huisvestingsmogelijkheden voor scholen) kunnen veranderen. Ook spelen andere subsidies een rol. Specifiek wordt de subsidie voor geïsoleerde vestigingen genoemd. In de beleving van enkele regio's leek dit niet helemaal te corresponderen met de IML omdat met de IML samenwerking bevorderd moet worden en voor de andere subsidie samenwerking niet nodig is, omdat deze aan individuele scholen(vestigingen) wordt toegekend. Wat betreft subsidies gaat het tot slot ook om de hoeveelheid subsidies die het onderwijs ontvangt. De verschillende samenwerkingsverbanden voor verschillende subsidiestromen zijn complex in de organisatie (welke activiteit en inzet valt onder welke subsidie). De veelheid aan subsidies zorgt voor veel financiële armslag, wat natuurlijk als prettig wordt ervaren, maar vraagt veel inzet.

5 Levensvatbaarheid en afstand

Twee van de beoogde effecten van de subsidieregeling zijn dat (1) een levensvatbaar, dekkend en breed onderwijsaanbod ontstaat dat de leerlingendaling kan opvangen en dat (2) de reisafstanden van leerlingen binnen acceptabele grenzen wordt gehouden. In deze paragraaf presenteren we een aantal cijfers waarmee we deze twee effecten gaan monitoren. In deze tussenrapportage tonen we de situatie in het schooljaar 2021/22. Bij het opleveren van de eindrapportage presenteren we ook de cijfers van het schooljaar 2025/2026. Door de vergelijking tussen de schooljaren gaan we na in hoeverre er een verandering optreedt in de levensvatbaarheid en reisafstanden gedurende de subsidieregeling.

5.1 Levensvatbaarheid

Om te beoordelen in welke mate de daling van het aantal leerlingen tot problemen in de levensvatbaarheid van het onderwijsaanbod leidt, worden in de subsidieregeling de stichtingsnormen (zie WVO, art. 4.2 en 4.2a) als vuistregel aangehaald: *“als vuistregel geldt dat een school niet levensvatbaar is indien deze in zijn geheel onder de stichtingsnorm [...] komt”*. De stichtingsnormen gelden voor nieuwe scholen, scholengemeenschappen of nevenvestigingen en worden normaliter niet voor bestaande scholen gebruikt. Met een belangstellingsmeting tonen nieuwe scholen aan dat het verwachte aantal leerlingen hoger is dan de stichtingsnorm om voor bekostiging in aanmerkingen te kunnen komen. Het benodigde aantal leerlingen om te voldoen aan de stichtingsnorm is hoger dan het aantal leerlingen dat benodigd is voor de opheffingsnorm (WVO, art 4.24). Wanneer een school door leerlingendaling onder de stichtingsnorm komt, dan is er een risico dat een school bij verdere daling van het aantal leerlingen ook onder de opheffingsnorm zal uitkomen. De levensvatbaarheid van de school is daarmee in het geding. Wanneer het leerlingenaantal van een school 3 jaar op rij onder de opheffingsnorm valt, dan stopt in de meeste gevallen de bekostiging en volgt opheffing van de school of fusie met een andere school⁸. Dit kan leiden tot verschraling van het onderwijsaanbod in de regio en onredelijke reisafstanden.

De stichtingsnormen per school kunnen niet rechtstreeks met de beschikbare data berekend worden. Om een inschatting te maken, moeten we een aantal aannames doen. De stichtingsnormen verschillen namelijk tussen scholen, scholengemeenschappen en nevenvestigingen en worden bepaald op basis van onderwijssoorten. Zo maakt de stichtingsnorm bijvoorbeeld onderscheid tussen scholen met 1 vbo profiel, meerdere profielen en mavo, maar worden de leerlingenprognoses niet met deze uitsplitsing gemaakt. Daarom hebben we een aangepaste norm voor vmbo berekend. Daarnaast staat een groep leerlingen in de registratie bij DUO niet op een specifieke onderwijssoort ingeschreven omdat zij in een brugjaar zitten. Deze leerlingen zijn naar rato toebedeeld aan de andere onderwijssoorten op de scholen. Verder zijn de normen voor nevenvestigingen niet gebruikt, omdat deze specifiek voor nieuwe vestigingen met alleen onderbouw leerlingen gebruikt worden. Tot slot is bij het toekennen van scholen aan regio's een verruiming van de definitie gedaan. Wanneer er minimaal één vestiging van de school in de regio staat, rekenen we de school tot de regio. Zodoende zijn er ook vestigingen meegerekend die niet in de IML-regio's staan en vestigingen die niet meedoen met de IML-regeling. Gemiddeld genomen

⁸ Er zijn uitzonderingssituaties waarbij een school toch in stand wordt gehouden ondanks dat deze minder leerlingen heeft dan de opheffingsnorm. Als door het wegvallen van de school belangrijk onderwijsaanbod in de regio verdwijnt, waardoor leerlingen niet meer binnen redelijke afstand naar een school voor openbaar onderwijs of van de betreffende geloofsrichting kunnen, kan een school toch bekostigd blijven (bijvoorbeeld het onderwijs op een Waddeneiland).

verwachten we dat deze noodzakelijke aannames leiden tot een soepelere norm. Met deze berekening van de normen is het dus makkelijker voor scholen om boven de stichtingsnormen uit te komen dan met een exacte berekening.

Om scholen en scholengemeenschappen met elkaar te kunnen vergelijken, kijken we niet naar de absolute aantallen leerlingen, maar naar het percentage leerlingen ten opzichte van de stichtingsnorm. Scholen en scholengemeenschappen kunnen hele verschillende stichtingsnormen hebben. Het aantal leerlingen en de bijbehorende stichtingsnormen voor scholengemeenschappen liggen gemiddeld een stuk hoger dan voor scholen (zie tabel 3).

Tabel 3 Gemiddeld aantal leerlingen en gemiddelde stichtingsnorm per school/scholengemeenschap

	Gemiddeld aantal leerlingen	Gemiddelde stichtingsnorm	n
Scholengemeenschap	2283	862	422
School	539	242	222

In tabel 4 is te zien hoeveel scholen en scholengemeenschappen binnen de IML-regio's en in Nederland afwijken van de stichtingsnorm. Een percentage onder de 100 procent betekent dat het aantal leerlingen op de school lager is dan de stichtingsnorm. Binnen de IML-regio's zitten 1 scholengemeenschap en 5 scholen wat betreft het aantal leerlingen onder de stichtingsnorm. 61 procent van de scholengemeenschappen en 16 procent van de scholen haalt meer dan 2 keer de stichtingsnorm binnen de IML-regio's. In Nederland komt het procentueel vaker voor dat scholen en scholengemeenschappen meer dan 2 keer de stichtingsnorm halen, namelijk bij 67 procent van de scholengemeenschappen en 37 procent van de scholen.

Tabel 4 Percentage leerlingen op scholen/scholengemeenschappen t.o.v. de stichtingsnorm

Percentage leerlingen t.o.v. stichtingsnorm	IML-regio's		Landelijk	
	Scholen- gemeenschap	School	Scholen- gemeenschap	School
0-25%	0% (0)	0% (0)	0% (2)	1% (2)
25-50%	0% (0)	0% (0)	1% (3)	1% (2)
50-75%	0% (0)	3% (1)	1% (6)	2% (5)
75-100%	1% (1)	13% (4)	1% (6)	6% (13)
100-125%	3% (3)	13% (4)	3% (14)	9% (19)
125-150%	11% (10)	13% (4)	6% (27)	13% (29)
150-175%	10% (9)	22% (7)	7% (29)	19% (42)
175-200%	13% (11)	22% (7)	12% (52)	12% (27)
>200%	61% (53)	16% (5)	67% (283)	37% (83)

Bij de tweede meting in 2025/2026 kijken we opnieuw naar het percentage leerlingen ten opzichte van de stichtingsnorm. De maatregelen die in de IML-regio's genomen worden, leiden idealiter tot een hoger percentage scholen dat ruim boven de stichtingsnorm zit.

Om een beeld te geven van het aanbod dat het meest kwetsbaar is, hebben we gekeken naar welke onderwijssoorten de scholen en scholengemeenschappen aanbieden die minder dan 1,25 keer de stichtingsnorm halen. Bij scholen in de IML-regio's gaat het om 7 scholen voor praktijkonderwijs, 1 vmbo-school en 1 vwo-school. Bij de scholengemeenschappen gaat het om 4 scholen die vmbo, havo en vwo aanbieden. Het valt op dat met name scholen met praktijkonderwijs in de IML-regio's vaak leerlingaantallen hebben die dicht tegen de stichtingsnorm aanzitten. In de IML-regio's heeft 22 procent van de scholen die pro aanbieden minder dan 1,25 keer het aantal leerlingen van de stichtingsnorm, landelijk is dit slechts 16 procent van de scholen die pro aanbieden.

5.2 Afstanden

In de subsidieregeling is als vuistregel voor een redelijke reisafstand voor leerlingen het volgende opgenomen: *“Als vuistregel geldt dat een vestiging waarop minimaal één van de schoolsoorten vbo, mavo, havo of vwo die op die vestiging wordt aangeboden, of de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs, op niet meer dan 8 kilometer hemelsbreed gemeten afstand ligt van een andere vestiging waarop datzelfde onderwijs wordt aangeboden. Voor praktijkonderwijs geldt als vuistregel 20 km”*. Berekeningen met deze vuistregel kunnen een vertekend beeld geven van de afstanden die leerlingen moeten afleggen wanneer vestigingen in kernen geclusterd zijn en leerlingen buiten de kernen wonen. Idealiter kijken we, zoals de commissie Dijkgraaf (2019) voorstelt, naar de afstand op de fiets of de reistijd met het OV tussen het huis van leerlingen en vestiging waar zij naar school gaan. De beschikbare data kan dit inzicht echter niet bieden, maar kan wel een benadering geven.

Om een indicatie te geven van de mate waarin leerlingen grote afstanden naar hun vestiging moeten afleggen, hebben we daarom gekeken naar de hemelsbrede afstanden van het centrum van het postcodegebied waarin leerlingen wonen tot de geografische coördinaten van hun school. Hiermee hebben we gemiddelde afstanden die leerlingen wonen van hun vestiging berekend per schoolsoort. Deze afstand kan als ondergrens worden gezien voor de verwachte afstand op de fiets, omdat in de praktijk zelden een rechtstreekse route tussen punten op een kaart bestaat. Een leerling zal in praktijk vaak 'omrijden', bijvoorbeeld om een meer of natuurgebied heen of naar een brug over een kanaal of snelweg. Daarnaast betekent een grote hemelsbrede afstand niet dat de reistijd met het openbaarvervoer onredelijk is. Dit is sterk afhankelijk van de rechtstreeksheid van verbindingen (overstap, dienstregeling) en het type vervoer (trein of bus).

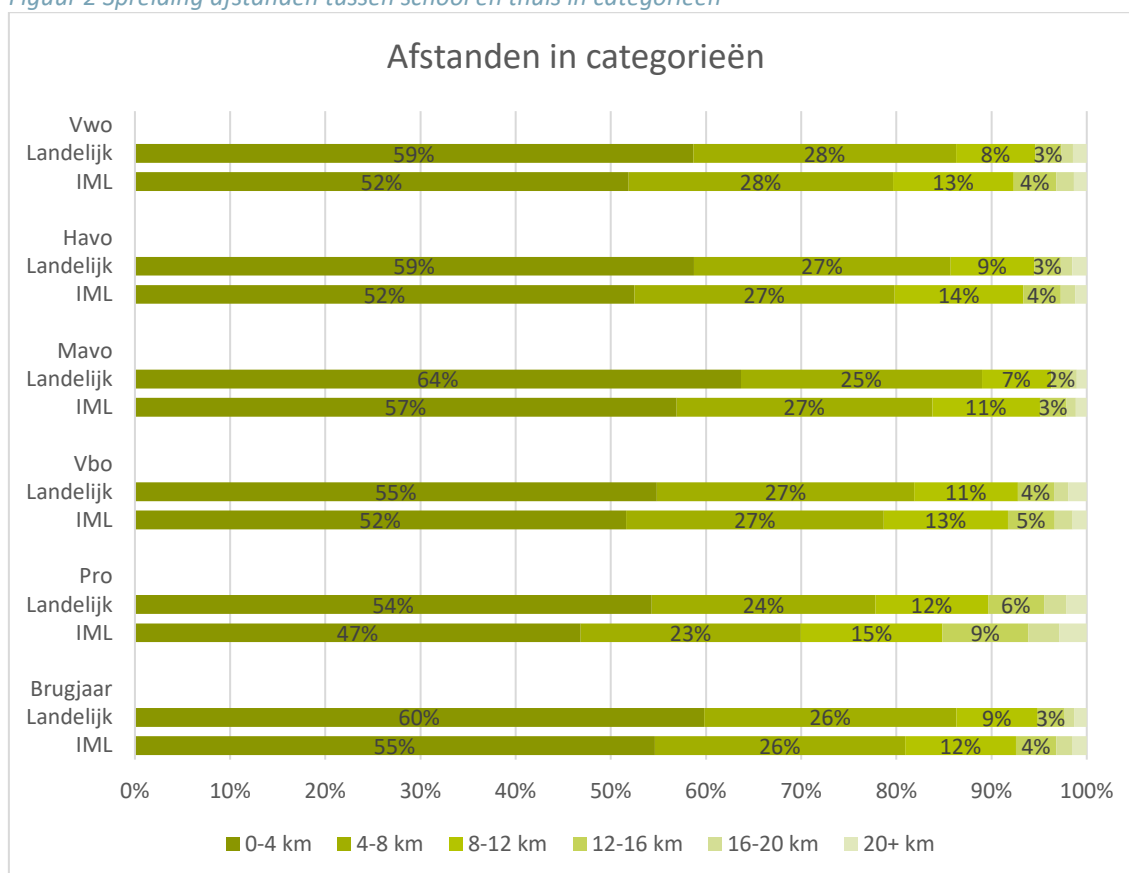
Bij het kijken naar de hemelsbrede afstanden binnen de IML-regio's, hebben we geen onderscheid gemaakt tussen vestigingen die meedoen met de regeling en vestigingen die niet meedoen. Voor leerlingen maakt dit namelijk niet uit. We hebben gekeken naar leerlingen die in de IML-regio's wonen en dit vergeleken met de cijfers van alle leerlingen in Nederland. In tabel 5 zijn de afstanden weergegeven. De gemiddelde afstand tussen school en thuis ligt in de IML-regio's hoger dan het landelijk gemiddelde. Dat is verklaarbaar omdat de IML-regio's zich vooral in het minder verstedelijkte delen van Nederland bevinden.

Tabel 5 Afstanden van centrum postcodegebieden van adres leerlingen naar vestigingen hemelsbreed

	Leerlingen woonachtig in de IML-regio's	Landelijk
	Gemiddelde afstand in km	Gemiddelde afstand in km
Brugjaar	5,22	4,60
Pro	6,41	5,52
Vbo	5,35	5,13
Mavo	4,68	4,15
Havo	5,19	4,66
Vwo	5,26	4,62
Alle onderwijssoorten	5,22	4,66

Naast de gemiddelden kijken we ook of er verschillen zijn in de ontwikkelingen in de spreiding tussen de huidige meting en de eindmeting. In de onderstaande figuur 2 is de spreiding van de afstanden per onderwijssoort weergegeven. Met name afstanden groter dan 8 kilometer komen vaker voor in de IML-regio's dan gemiddeld in Nederland. Afstanden van kleiner dan 4 kilometer komen minder vaak voor in de IML-regio's dan gemiddeld in Nederland. Daarnaast is te zien dat afstanden groter dan 20 kilometer bij de meeste onderwijssoorten nauwelijks voorkomen.

Figuur 2 Spreiding afstanden tussen school en thuis in categorieën



6 Samenvatting en tussentijdse conclusies

In deze paragraaf gaan we in op de belangrijkste bevindingen die in de eerste onderzoeksfase naar voren zijn gekomen. We gaan achtereenvolgens in op de Ausgangssituatie, activiteiten en uitvoering en tussentijdse resultaten.

Uitgangssituatie

IML-regio's

In totaal hebben 40 regio's subsidie toegekend gekregen voor de uitvoering van hun plannen voor het omgaan met de leerlingendaling in hun regio. Deze regio's zijn vooral gelegen in het noorden, oosten en zuidoosten van Nederland. De regio's variëren in omvang van het aantal besturen dat bij een regio betrokken is en het aantal gemeenten dat een regio beslaat. In de meeste regio's gaat het om enkele besturen. De regio beslaat in de meeste gevallen slechts 1 of 2 gemeenten. In 32 regio's zijn alle besturen betrokken bij de IML-aanvraag. Bij 6 regio's hiervan doen niet alle vestigingen van de betrokken besturen mee. Bij 8 regio's zijn er besturen die helemaal niet mee doen.

Motivatie voor samenstelling regio's

Uit de interviews blijkt dat bij de afbakening van de regio vaak geografische redenen de grenzen van de aanvragende regio bepaald hebben. Een eerste reden hiervoor betreft het criterium van de regeling dat de regio moest bestaan uit een geografisch aaneengesloten gebied waarbij de gemeentegrenzen bepalend zijn. Een tweede reden die wordt genoemd voor de afbakening van de regio betreft de natuurlijke begrenzing van de regio door wateren of het feit dat de regio gesitueerd is rondom een grotere plaats. Ook is bij de afbakening gekeken naar het voedingsgebied van de deelnemende scholen. Een reden om de samenwerking niet uit te breiden met een andere gemeente lag in het feit dat de vestigingen te ver van elkaar vandaan liggen en samenwerking niet logisch is omdat er geen overlap was in het voedingsgebied.

Er worden verschillende redenen genoemd waarom besturen of vestigingen die wel in een regio gelegen zijn niet participeren in de samenwerking. Het kan hierbij gaan omdat besturen/vestigingen zich richten op een specifieke doelgroep, zoals groen-onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs of scholen met een specifiek onderwijskundig of levensbeschouwelijk profiel. Ook komt meermaals voor dat een vestiging wel binnen de regio valt, maar meer betrokken is bij een andere regio omdat het bijvoorbeeld een vestiging betreft van een schoolbestuur die met andere vestigingen in een andere regio deelneemt. Soms hoorden we dat een vestiging niet mee doet omdat er op die school geen leerlingendaling ervaren wordt of omdat er andere dingen spelen die de aandacht van de school vragen (bijvoorbeeld een voorgenomen fusie of een onvoldoende inspectieoordeel). Deze hiervoor genoemde kenmerken gelden niet automatisch als reden om niet deel te nemen. In verschillende regio's zijn besturen/vestigingen met dezelfde kenmerken wel betrokken bij de samenwerking, al dan niet als 'stille partner'. Naast besturen voor voortgezet onderwijs zijn in veel regio's ook het primair onderwijs en het mbo in een meer of minder formele rol aangehaakt.

Gevolgen van leerlingendaling

Daling van het aantal leerlingen betekent voor een schoolbestuur een daling in inkomsten. Daarnaast dalen de kosten voor onder meer huisvesting en bedrijfsvoering niet evenredig met het aantal leerlingen mee waardoor het aandeel van de bekostiging dat naar het primaire proces gaat ook daalt. Minder inkomsten en relatief minder middelen voor het primaire proces brengen volgens alle respondenten het risico op verschraling van het onderwijs met zich mee. Verschraling wordt zowel uitgelegd als

versoering van de keuzemogelijkheden binnen de regio en binnen een school als het onder druk komen te staan van de kwaliteit van het onderwijs.

Eerder ondernomen initiatieven

In enkele regio's werd daling van het aantal leerlingen nog niet of nauwelijks ervaren, waardoor er nog geen noodzaak werd gezien om gezamenlijk of als individuele school actie te ondernemen om. Echter zijn in de meeste regio's voorafgaand aan de IML-subsidie al wel initiatieven ondernomen gericht op het omgaan met de leerlingendaling. Enkele regio's geven aan dat vooruitlopend op de verwachte krimp al initiatieven zijn ondernomen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het uitwerken van een toekomstvisie voor het onderwijsaanbod in de regio op basis van een analyse van de toekomstige (regionale) ontwikkelingen in leerlingenaantallen. Daarnaast blijken scholen en regio's bij plannen voor nieuwbouw of verbouw al rekening te hebben gehouden met de aanstaande krimp.

In veel regio's zijn daarnaast ook al voor de subsidieregeling acties ondernomen als reactie op de krimp. Het gaat hierbij om het sluiten of het samenvoegen van vestigingen. Dit resulteerde meermaals in het verdwijnen van het onderwijs uit een kern waardoor de reisafstand voor leerlingen vergroot werd. Ook kwam voor dat scholen besloten om afdelingen of profielen niet meer aan te bieden of om leerjaren of afdelingen samen te voegen. Verder worden initiatieven genoemd die gericht zijn op het behoud van leerlingen voor de eigen school, middels herziening van het onderwijsconcept, of voor de regio, door samenwerking met primair onderwijs, mbo of gespecialiseerd onderwijs. Naast initiatieven betreffende het onderwijsaanbod, zijn regio's zich ook gaan voorbereiden op meer samenwerking met andere besturen binnen of buiten de regio.

Activiteiten en uitvoering

Doelen

Het voornaamste doel van de maatregelen en activiteiten die de regio's ondernemen, is het behouden van een breed en bereikbaar aanbod van verschillende onderwijstypen. Hierbij kan het gaan om het beschikbaar maken van onderwijsaanbod, zoals het terugbrengen van het aantal locaties met gymnasium of vmbo. In de meeste regio's wordt echter ingezet op behoud van de bestaande situatie met bestaande locaties. Specifieker kunnen de maatregelen ook ten doel hebben om binnen een onderwijstype een breed vakkenaanbod te blijven aanbieden. Meer impliciet wordt aangegeven dat de samenwerking en maatregelen de scholen moeten helpen om meer grip te krijgen op hun instroom.

Activiteiten

In de subsidieaanvragen van de regio's wordt meestal ingezet op meerdere activiteiten. Alle regio's hebben activiteiten voorgenomen op het vlak van uitwisselen en samenwerken op het gebied van het onderwijsaanbod. Ongeveer twee derde van de regio's heeft activiteiten voorgenomen op het vlak van vernieuwing van het onderwijsaanbod en in de samenwerking op het gebied van personeel en ondersteunende diensten. Ruim de helft van de regio's heeft (een verkenning van) een bestuurlijke fusie in het plan opgenomen, een kwart noemt (een verkenning van) een institutionele fusie en/of het sluiten van schoolvestigingen en enkele regio's willen zich richten op het verbeteren van de bereikbaarheid van de scholen. In de meeste gevallen beschrijven de regio's activiteiten in termen van verkennen, onderzoeken, plannen maken voor. Veelal is hetgeen dat concreet geïmplementeerd gaat worden nog niet duidelijk en afhankelijk van deze verkennende activiteiten. Verder valt op dat organisatorische maatregelen, zoals bestuurlijke fusies, institutionele fusies of samengaan van vestigingen al vaker als concrete activiteit beschreven zijn dan maatregelen op het gebied van onderwijsaanbod of personeel en diensten.

Verloop van de uitvoering

Van de veertig gehonoreerde aanvragen, hebben ten tijde van de interviews twee regio's de samenwerking in het kader van de IML stopgezet en gaan de subsidie teruggeven. In beide gevallen speelt dat er onvoldoende draagvlak is voor samenwerking.

De helft van de regio's heeft te maken met vertraging in de uitvoering van de plannen. Corona heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. De scholen hadden hun handen vol aan het dagelijks organiseren en laten doorgaan van het onderwijs. Ook was corona een versturende factor in het nader tot elkaar komen van besturen en directies. Elkaar kennen en vertrouwen blijkt cruciaal in samenwerkingsprocessen. Besturen en scholen met een historie van concurrentie moeten elkaar leren kennen en leren vertrouwen voordat ze de stap naar samenwerking kunnen maken. Daarvoor is digitaal contact minder geschikt. Bovendien blijkt dat de tijd die nodig is voor toenadering en het opbouwen van een vertrouwensband soms onderschat is. Verder hebben veel samenwerkende besturen en scholen te maken met wisselingen in bezetting. Een nieuwe samenwerkingspartner betekent dat er opnieuw tijd nodig is om elkaar te leren kennen en vertrouwen. Overigens hebben bestuurswisselingen soms ook positief gewerkt. Het kan voor een nieuwe bestuurder gemakkelijker zijn om over een historie van concurrentie heen te stappen en zich op samenwerking te richten. Tot slot hebben regio's moeite gehad om voldoende bezetting voor het project te organiseren. Formatieplannen waren op het moment van toekenning van de subsidie al rond en docenten al ingeroosterd. Vanwege de krappe arbeidsmarkt bleek het bovendien niet altijd eenvoudig om aan (vervangende) projectleiders te komen.

Over het algemeen zien de regio's de verdere uitvoering van de plannen positief tegemoet en verwachten ze deze volgens de aanvraag te kunnen afronden. Hierbij moet wel in gedachten gehouden worden dat veel plannen zijn geformuleerd in termen van onderzoeken en verkennen. Bij slechts enkele regio's is sprake van inhoudelijke bijstelling van de plannen.

Succes- en belemmerende factoren

Bij factoren die het succes van de uitvoering van de maatregelen stimuleerden, brengt het veld de volgende zaken naar voren:

- Gevoel van urgentie en draagvlak in alle lagen van organisaties.
- Inzet externe procesbegeleiding of projectleiding.
- Investeren in relaties en vertrouwen.
- Communicatie en beeldvorming.
- Betrokkenheid van de gemeente(n).
- Inhoud leidend maken in het proces.
- Inrichting van een overleg- en of projectstructuur.
- Heldere opdracht en plan.
- Gelijkwaardige uitgangspositie.

Bij factoren die het succes van de uitvoering van de maatregelen belemmerden, brengt het veld de volgende zaken naar voren:

- Personele bezetting.
- Corona.
- Gevoel van urgentie ontbreekt/weinig draagvlak.
- Afstemming kost tijd (meer dan verwacht).
- Beperkte betrokkenheid van gemeenten.

Tussentijdse resultaten

De IML-subsidieregeling heeft een looptijd van vier schooljaren, van 2021/2022 tot en met 2024/2025. Deze tussenevaluatie vindt plaats in de eerste helft van het tweede schooljaar van de subsidieperiode; redelijk vroeg in de looptijd. Veel regio's hebben vertraging opgelopen vanwege corona en andere oorzaken. Verder kost het opbouwen van relaties en inzien van de urgentie van de maatregelen veel tijd. Daarnaast is de eerste fase vooral besteed aan het opzetten van de projectorganisatie, afstemming en verkenning. De projectorganisatie staat inmiddels in de meeste regio's en er zijn verschillende verkenning en onderzoeken uitgevoerd, variërend van behoeftepeilingen onder leerlingen en ouders over onderwijsvormen tot onderzoeken naar mogelijkheden voor samenwerking in ondersteunende diensten of naar verdergaande bestuurlijke samenwerking, zoals een fusie. Bij 17 IML-regio's spelen ontwikkelingen in de richting van bestuurlijke fusies of vergaande bestuurlijke samenwerking die (deels) onder de IML zijn geschaard. Bij de helft van deze regio's loopt het fusieproces of is de fusie al formeel tot stand gekomen tijdens de looptijd van de IML. Bij een kwart van de regio's bevindt het proces zich in een verkennende of voorbereidende fase en bij een kwart gaat een voorgenomen (verkenning van) fusie niet door. Voornaamste redenen om te fuseren zijn dat besturen verwachten door de fusie een meer aantrekkelijke werkgever te worden en samen gemakkelijker kwaliteit en diversiteit in het onderwijsaanbod te kunnen borgen.

Bij een kwart van de regio's zijn er stappen gezet op het vlak van institutionele fusie, het samengaan van locaties of een sluiting van een locatie. Ook hier is soms sprake van bewegingen die al waren ingezet voorafgaand aan de subsidieregeling. Het lijkt waardevol om de ervaringen die in dergelijke trajecten zijn opgedaan tussen de regio's te delen en als regio's elkaar te inspireren.

Duidelijk is dat de IML-regio's vanuit verschillende startposities komen. Bij regio's waar al concrete resultaten zijn geboekt, was veelal al contact en afstemming tussen de verschillende partijen op het vlak van leerlingendaling. Bij de andere regio's was vaak al wel contact tussen de verschillende partijen bijvoorbeeld in het kader van de RAP, STO of het Integraal Huisvestingsplan, maar was vaak nog sprake van concurrentiedenken in de regio. Bij ruim een derde van de regio's wordt dit expliciet genoemd. Bij enkele van deze regio's blijkt het nog steeds lastig te zijn om het concurrentiedenken om te buigen naar samenwerking. De meeste regio's geven echter aan dat er door de subsidieregeling een beweging van concurreren naar samenwerking in gang is gezet. Dit komt doordat de subsidieregeling heeft aangezet tot het beter in beeld krijgen van de leerlingendaling waardoor er meer urgentiebesef is gekomen, tot het maken van gezamenlijke plannen en het vrij maken of inhuren van mensen voor de voorgenomen activiteiten gericht op samenwerking.

Levensvatbaarheid en reisafstand

Twee van de beoogde effecten van de subsidieregeling zijn dat (1) een levensvatbaar, dekkend en breed onderwijsaanbod ontstaat dat de leerlingendaling kan opvangen en dat (2) de reisafstand voor leerlingen binnen acceptabele grenzen blijft. In dit tussenrapport presenteren we een aantal cijfers waarmee we deze effecten gaan monitoren. Uit de cijfers blijkt dat in schooljaar 2021-2022 in de IML-regio's één scholengemeenschap en vijf scholen wat betreft het aantal leerlingen onder de stichtingsnorm zit.

Uit de cijfers over de reisafstand in schooljaar 2021-2022 blijkt dat de gemiddelde afstand tussen school en thuis in de IML-regio's hoger ligt dan het landelijke gemiddelde. Met name afstanden groter dan 8 kilometer komen vaker voor in de IML-regio's dan gemiddeld in Nederland. Door de cijfers van schooljaar 2021-2022 te vergelijken met de cijfers van schooljaar 2025-2026 gaan we na in hoeverre er een verandering optreedt in de levensvatbaarheid en reisafstanden gedurende de subsidieregeling.

Reflectie

Kijkend naar de voortgang en de opbrengsten tot nu toe valt een aantal dingen op.

Hoewel er in de regio's hard is en wordt gewerkt aan het opbouwen van vertrouwen en het ombuigen van concurrentiedenken naar samenwerking, kost dit ook (veel) moeite. In sommige regio's lijkt er nog weinig beweging in te zitten. Er zijn nog steeds regio's waar het concurrentiedenken een grote rol speelt of waar het (bij een deel van de betrokkenen) ontbreekt aan een gevoel van urgentie. Uit de regio's die hun subsidie hebben teruggegeven weten we dat onder andere door ongelijkwaardige uitgangsposities van scholen/besturen draagvlak voor samenwerking weg kan vallen. Het beschikbaar stellen van subsidiemiddelen alleen lijkt dus niet toereikend om het concurrentiedenken om te buigen naar samenwerking.

Een fusie of meer bestuurlijke samenwerking levert een zekere efficiency-winst op en kan eraan bijdragen dat een bestuur een aantrekkelijkere werkgever wordt. Een fusie draagt echter niet direct bij aan een divers, betaalbaar, kwalitatief goed en bereikbaar onderwijsaanbod. Om dit te bereiken is er gedurende en na het fusie-traject inzet nodig op afstemming en samenwerking rondom het onderwijsaanbod van de betrokken scholen. Hoewel de regio's zich op dit vlak wel activiteiten hebben voorgenomen, zijn deze activiteiten veelal nog in verkennende en onderzoekende vorm. Om op dit vlak binnen de subsidieperiode concrete resultaten te boeken is het van belang dat parallel aan het bestuurlijke fusie-traject op het niveau van de vestigingen vorm wordt gegeven aan de plannen omtrent het afstemmen en samenwerking in het onderwijsaanbod.

Het is te begrijpen dat bij het schrijven van een subsidieaanvraag nog niet alle plannen even concreet zijn, de subsidie is immers ook gericht op het stimuleren en faciliteren van samenwerking. Echter schuilt hierin het risico dat er veel vrijblijvend gepraat wordt zonder concreet resultaat in de zin van een onderwijsaanbod dat beter bestand is tegen de leerlingendaling. Gezien dit risico, in combinatie met de vertraging die ruim de helft van de regio's heeft opgelopen, lijkt het ons raadzaam dat het ministerie gedurende de looptijd van de subsidieregeling nauw contact houdt met de regio's om de voortgang te volgen. Het ministerie kan de regio's ondersteunen en stimuleren door ontmoetingen tussen de regio's te organiseren. Hierdoor kunnen de regio's ook elkaar stimuleren en inspireren als het gaat om de verdere vormgeving van samenwerking in het onderwijsaanbod.

Bijlage 1 Analyse kader

	IML210...	IML210...	...
Referentie			
Naam + nummer bevoegd gezag			
Subsidie aangevraagd in fase 1			
Gemeente(n)			
Onderbouwing afbakening deelnemende vo-scholen			
Deelname po			
Deelname mbo			
Deelname bedrijfsleven			
Deelnemende po- of mbo-scholen			
Deelnemende gemeenten of provincies			
Krimp (%)			
Samenvatting aanvraag/plan			
Al gezamenlijke activiteiten in tegengaan krimp			
Deelname aan Sterk Techniekonderwijs (STO)			
Deelname aan Regionale aanpak personeelstekort onderwijs (RAP)			
Externe procesbegeleiding tijdens uitvoering			
Maatregelen			
- Nieuw onderwijsaanbod om leerlingen in de regio te houden			
- Uitwisseling/samenwerking in onderwijsaanbod			
- Samenwerking op gebied van ondersteuning (shared services)			
- Herinrichten huisvesting			
- Samenwerken op het gebied van personeel			
- Verbeteren bereikbaarheid			
- Institutionele fusie/samenvoegen scholen (verkennen)			
- Bestuurlijke fusie (verkennen)			
Aangevraagd subsidiebedrag (€)			

Bijlage 2 Interviewleidraad

Introductie onderzoek

Oberon en KBA Nijmegen doen in opdracht van het ministerie van OCW onderzoek naar de subsidieregeling IML. Het doel van het onderzoek is enerzijds om het proces dat de deelnemende regio's doorlopen bij de uitvoering van hun plannen te monitoren en anderzijds om de opbrengsten van de subsidieregeling IML in kaart te brengen.

Het onderzoek bestaat uit een tussentijdse evaluatie en een eindevaluatie. De tussentijdse evaluatie is recent gestart en loopt tot eind januari 2023. De eindevaluatie vindt plaats eind 2025 / begin 2026. In beide fasen van het onderzoek bestuderen we relevante documenten van de regio's (zoals de regiovisie, subsidieaanvraag, tussen- en eindrapportage) en houden we een verdiepend interview met vertegenwoordigers van elke samenwerking.

Daarnaast vindt een kwantitatieve monitoring plaats op basis van leerlinggegevens die door DUO wordt uitgevoerd. Met deze kwantitatieve monitor wordt de ontwikkeling binnen de IML-regio's in kaart gebracht rondom leerlingaantallen, onderwijsaanbod en reisafstand.

Vooraf ophalen uit documenten (indien niet duidelijk uit documentatie naar vragen in interview):

Uit aanvraagdocumenten:

- Welke gevolgen voorzien de deelnemende schoolbesturen van de te verwachten leerlingendaling in hun regio?
- In hoeverre waren er voor de subsidieaanvraag al (gezamenlijke) initiatieven om de gevolgen van leerlingedaling aan te pakken?
- Waarop wordt door de deelnemende schoolbesturen ingezet? (beoogde doelen/maatregelen)

Uit tussenrapportage:

- In hoeverre verloopt uitvoering van het plan volgens planning? Wat werkt belemmerend in de uitvoering? Hoe gaan ze daarmee om?

Vragen voor het interview

Uitgangssituatie

1. Wat zijn volgens u de meest prangende gevolgen/risico's van de leerlingendaling in uw regio?
2. In hoeverre waren er voor de subsidieaanvraag al (gezamenlijke) initiatieven ondernomen om de gevolgen van leerlingendaling aan te pakken?

Verloop uitvoering en samenwerking

3. Wat waren de overwegingen bij de keuze voor de samenwerkende scholen in de regio?
 - Is er voortgebouwd op een bestaande samenwerking?
 - Is samenwerking met andere scholen (en andere sectoren) overwogen en waarom is daar niet voor gekozen of zijn deze afgevallen?
4. Waarop ligt de focus binnen jullie aanpak? / Aan welke onderdelen van de aanpak (max. 3) gaat de meeste tijd en budget op?
5. Wat waren de overwegingen bij de keuze voor de beoogde resultaten/maatregelen in de aanvraag?

- Hoe sluiten deze beoogde resultaten/maatregelen aan bij de voorziene gevolgen van leerlingendaling?
 - Hoe sluiten de beoogde resultaten/maatregelen aan bij eventueel eerder ondernomen initiatieven om de gevolgen van leerlingendaling aan te pakken?
 - Zijn andere mogelijkheden overwogen en waarom is daar niet voor gekozen?
6. Van welke onderdelen/maatregelen van jullie aanpak verwacht u dat deze het meest bijdragen aan het oplossen van de gevolgen van leerlingendaling? En waarom?
 7. Hoe zijn de geplande activiteiten verlopen? Zijn er afwijkingen in de uitvoering ten opzichte van de plannen? Zo ja, welke?
 8. Wat verloopt goed in de uitvoering van de activiteiten? Welke factoren dragen bij aan het succesvol verloop?
 9. Wat zijn knelpunten of belemmeringen voor de voortgang? Waardoor ontstaan deze knelpunten/belemmeringen en wat zijn de gevolgen?
 10. Hoe wordt met deze knelpunten/belemmeringen omgegaan?
 11. Zijn er plannen bijgesteld? Zo ja, op welke punten (doelen, maatregelen) en met welke redenen?
 12. Hoe verloopt de onderlinge samenwerking? Wat gaat hierin goed en minder goed en welke factoren spelen hierbij een rol?
 13. Wat is er anders ten opzichte van de situatie voor de regeling? Wat zijn redenen waardoor er eerder geen of minder samenwerking tot stand kwam?
 14. Hoe typeert u de onderlinge verhoudingen in uw regio nu? Zijn de aan deze samenwerking deelnemende besturen samen in staat om het belang van een volwaardig onderwijsaanbod in de regio te borgen?
 15. Op welke wijze is de subsidieregeling van invloed (geweest) op de onderlinge samenwerking?
 16. Zijn er, behalve de IML regeling, andere factoren of ontwikkelingen van invloed op de samenwerking of de realisatie van de beoogde resultaten?

Resultaten

17. In hoeverre zijn beoogde (tussen)resultaten behaald? Op welke punten wijken deze af van de plannen en met welke redenen?
18. Op welke wijze is de subsidieregeling van invloed (geweest) op de behaalde resultaten? Wat zou er mis gaan op de scholen van deze IML-samenwerking als de subsidie er niet zou zijn geweest?
19. Wat zijn de verwachtingen voor het vervolg van de samenwerking? En wat zijn de verwachtingen voor het realiseren van de doelstelling(en)?
20. Wat zou u nog meer of anders willen doen in het oplossen van de gevolgen van leerlingendaling?
21. Wat vindt u dat beter had gekund in de huidige regeling? En wat zou u OCW willen aanbevelen in het kader van leerlingendaling?

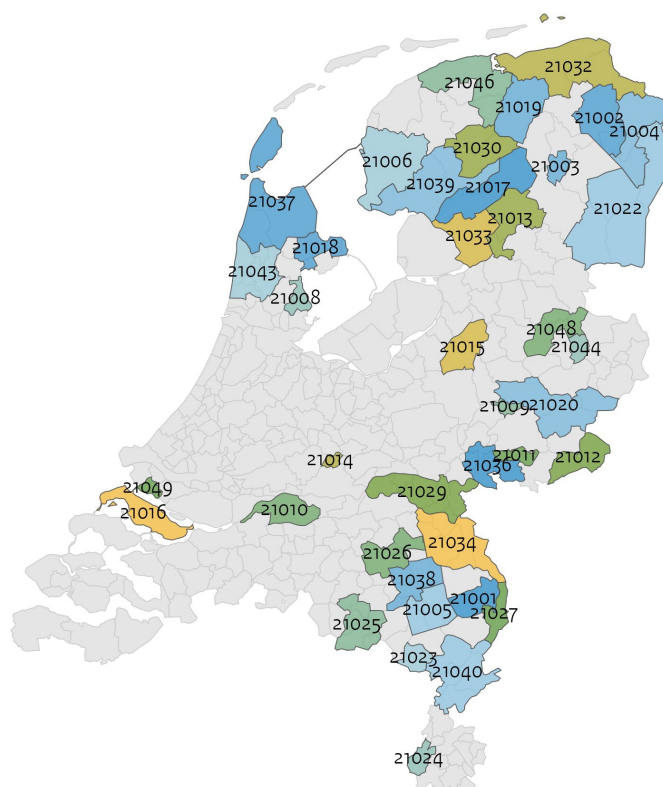
Bijlage 3 Beschrijving van de IML-regio's

In deze bijlage beschrijven we op basis van gegevens van DUO de belangrijkste kenmerken van de IML-regio's. We presenteren de ligging van de regio's in Nederland. Vervolgens geven we een beeld van de samenstelling van de regio's in vestigingen⁹, besturen en gemeenten. Daarna tonen we de ontwikkeling van de leerlingenaantallen in de regio's en de mate waarin het aanbod door leerlingendaling kwetsbaar wordt. Tot slot geven we een beeld van de afstand die leerlingen van hun vestiging wonen.

Geografische ligging

Zoals in figuur 3 is te zien dat de regio's vooral gelegen zijn in het noorden, oosten en zuidoosten van Nederland. De meeste regio's liggen in het noorden van Noord-Holland, Friesland en Groningen. Daarnaast zien we ook veel regio's in het noorden van Limburg en het oosten van Noord-Brabant. In Gelderland zien we ook een groep regio's in het oosten vlak bij de grens met Duitsland. Er zijn geen regio's in de provincies Utrecht, Flevoland en Zeeland die subsidie ontvangen vanuit de IML-regeling.

Figuur 3 Ligging van de IML-regio's in Nederland¹⁰



⁹ Een vestiging identificeren we met een BRIN nummer in combinatie met een vestigingsnummer. Wanneer we spreken over een school, dan hebben we het over een school of scholengemeenschap, te identificeren met het BRIN nummer.

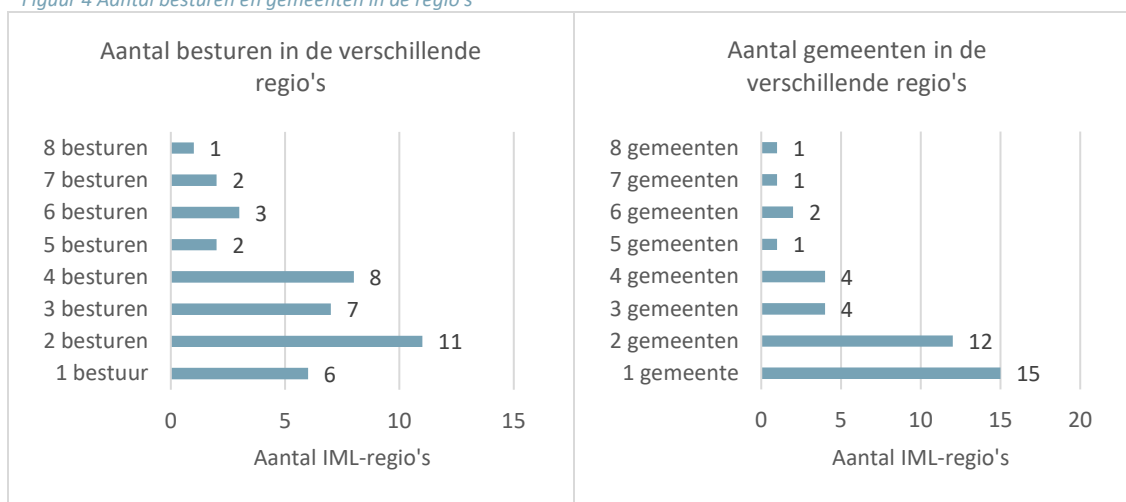
¹⁰ De kleuren in deze figuur hebben geen inhoudelijke betekenis. Ze helpen om de verschillende regio's visueel beter van elkaar te kunnen onderscheiden.

Samenstelling van de regio's

In de figuren hieronder laten we zien hoeveel bestuurlijke partijen (schoolbesturen, gemeenten) en vestigingen in de verschillende regio's aanwezig zijn. Hiermee geven we een beeld van de variatie tussen de regio's en de mogelijke complexiteit van het organiseren van samenwerkingen.

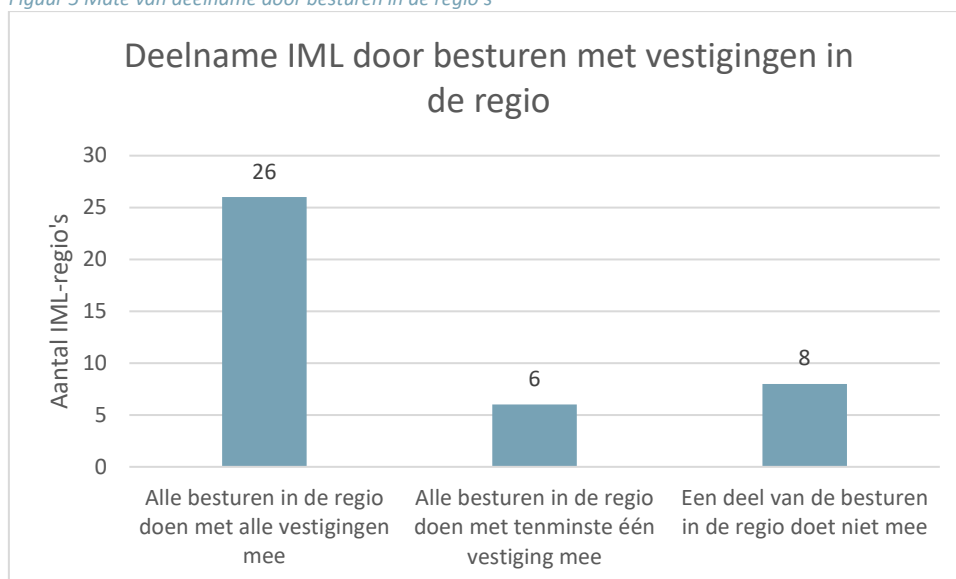
In figuur 4 is te zien hoeveel besturen en gemeenten er in de verschillende regio's zijn. In de meeste regio's gaat het om enkele besturen die samen het onderwijslandschap beheersen (80% van de regio's heeft 4 of minder besturen). De regio beslaat daarnaast in de meeste gevallen slechts 1 of 2 gemeenten (68% van de regio's).

Figuur 4 Aantal besturen en gemeenten in de regio's



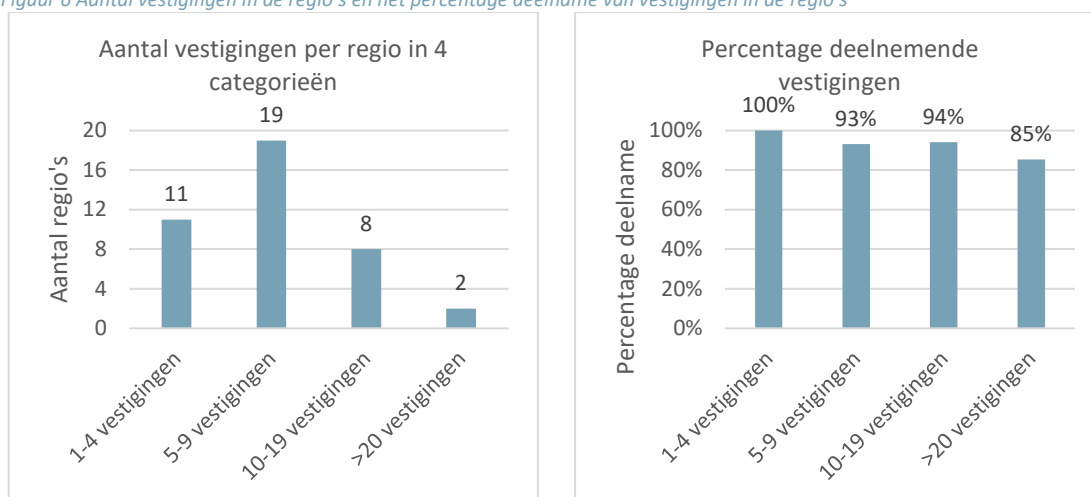
In figuur 5 is te zien in welke mate besturen met vestigingen in de regio deelnemen aan de subsidieregeling. In de meeste gevallen nemen alle besturen in de regio deel met alle vestigingen in de betreffende regio. Bij 6 regio's doen alle besturen mee, maar niet met alle vestigingen die in de betreffende regio. Bij 8 regio's zijn er besturen die helemaal niet mee doen.

Figuur 5 Mate van deelname door besturen in de regio's



In figuur 6 is links weergegeven hoeveel vestigingen er in een regio zijn. In de meeste regio's zijn 5 tot 9 vestigingen gesitueerd. Rechts is te zien welk deel van de vestigingen in de regio mee doet met de subsidieregeling. In regio's met relatief weinig vestigingen, doet een groter deel van de vestigingen mee aan de subsidieregeling dan in regio's met relatief veel vestigingen.

Figuur 6 Aantal vestigingen in de regio's en het percentage deelname van vestigingen in de regio's

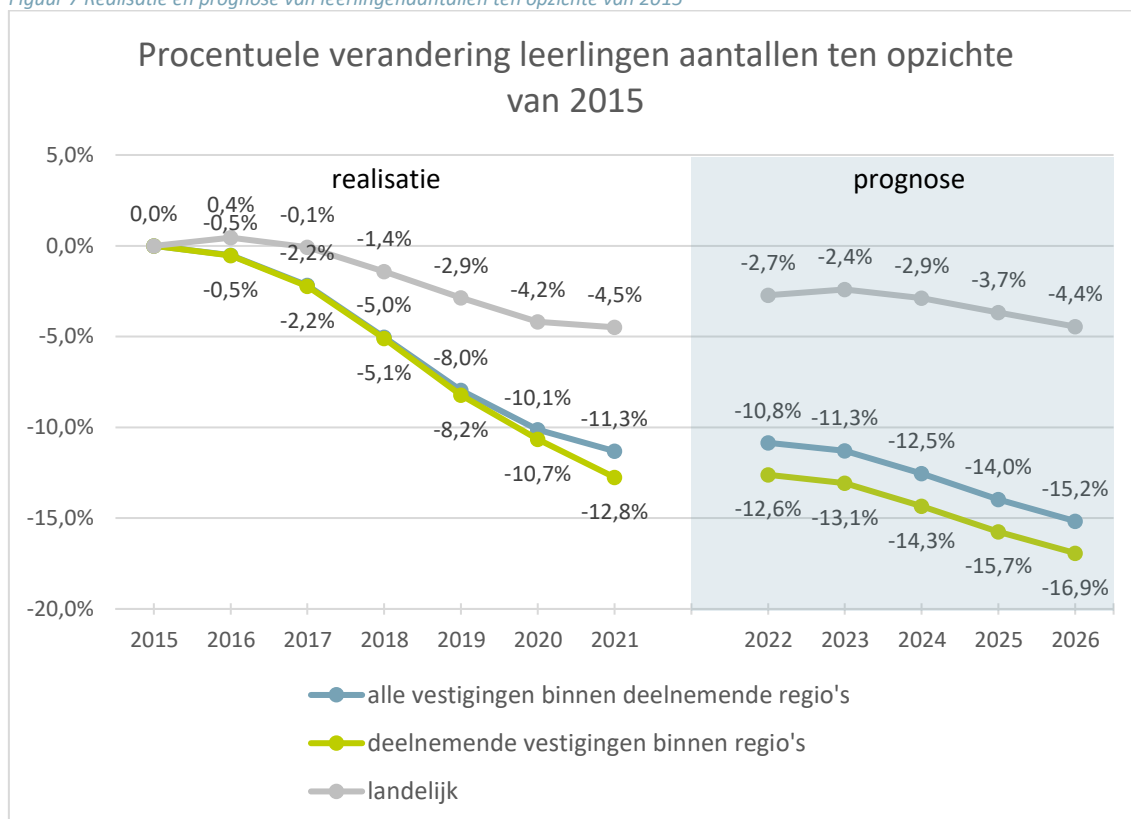


Leerlingendaling

In figuur 7 geven we een beeld van het probleem van leerlingendaling in de regio's. We hebben 2015 als ijkpunt gekozen en vanaf daar gekeken naar de groei of krimp van het aantal leerlingen en dit uitgedrukt in procenten. De prognosecijfers van 2022-2026 hebben we ook aan de figuur toegevoegd. De prognose is een lichte overschatting van de verwachte leerlingenaantallen, omdat DUO in de berekeningen van de prognoses ook internationale schoolsoorten en vavo meeneemt. In 2021 viel 1,27 procent van de leerlingen in het vo in deze categorie. Wanneer deze leerlingen niet worden meegenomen zal de procentuele daling ten opzichte van 2015 groter zijn.

Uit figuur 7 blijkt dat de IML-regio's met bovengemiddelde leerlingendaling te maken hebben. Landelijk zien we in 2021 een procentuele daling ten opzichte van 2015 van bijna 5 procent van het aantal vo leerlingen. In de 40 IML-regio's is deze daling 11,3 procent. Wanneer we alleen naar de deelnemende vestigingen in de regio's kijken is deze daling nog sterker, namelijk 12,8 procent. In de prognoses tot 2026 zet deze daling in de regio's nog verder door, terwijl landelijk enige stabilisatie wordt verwacht.

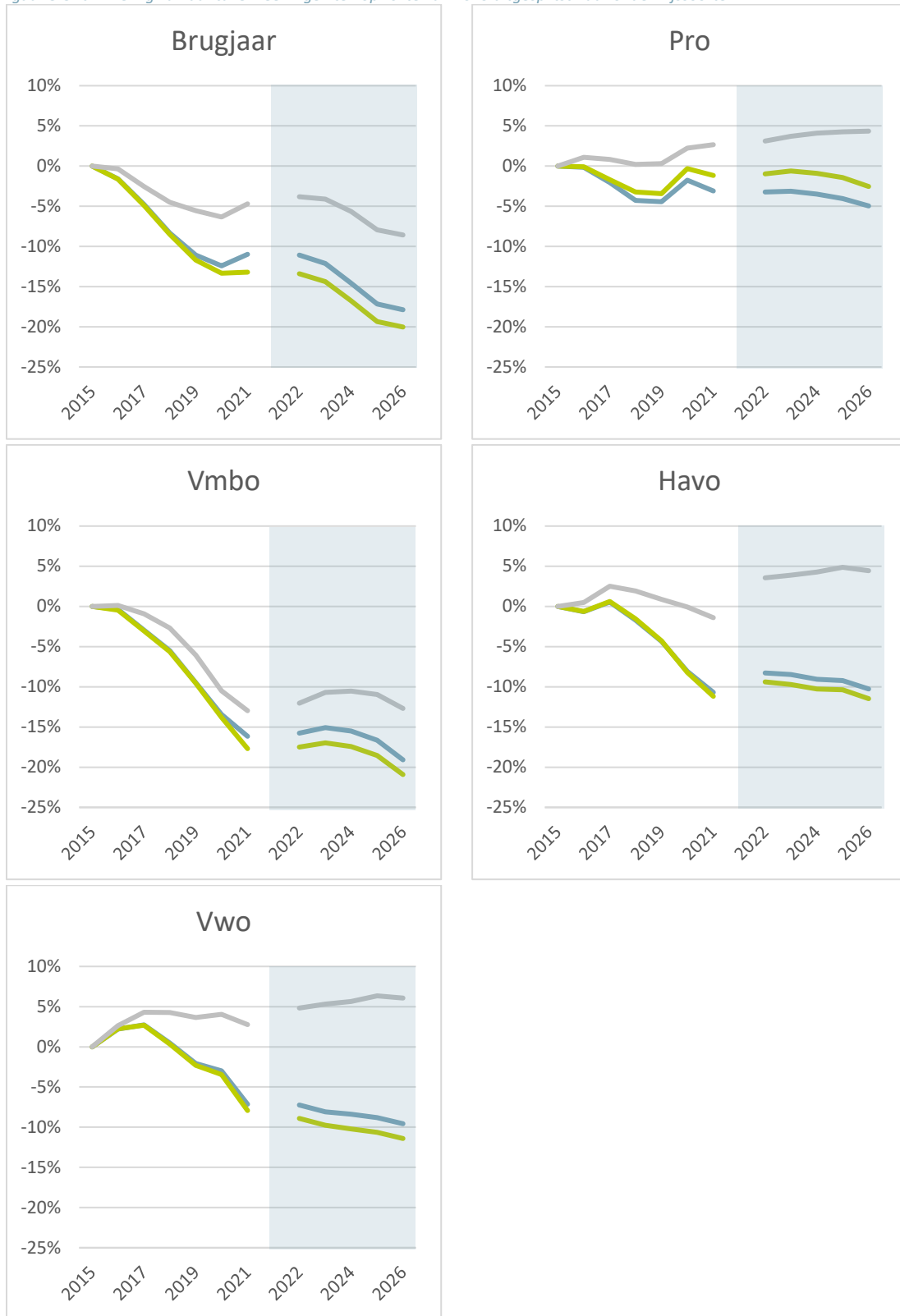
Figuur 7 Realisatie en prognose van leerlingenaantallen ten opzichte van 2015



In figuur 8 zijn de cijfers van de realisatie en de prognose uitgesplitst naar de verschillende onderwijssoorten. Net als bij de cijfers van de totale leerlingenaantallen, zien we dat de IML-regio's te maken hebben met een sterkere daling dan het landelijke gemiddelde. Voor vestigingen met brugjaren en vmbo¹¹ is de verwachte daling in de regio's in 2025 ten opzichte van 2015 ongeveer 20 procent. Voor vestigingen met havo of vwo is de daling ongeveer 10 procent, terwijl landelijk een stijging van ongeveer 5 procent wordt verwacht. Voor het praktijkonderwijs is de daling het minst sterk: de verwachte daling is ongeveer 5 procent, terwijl landelijk een stijging van ongeveer 5 procent wordt verwacht.

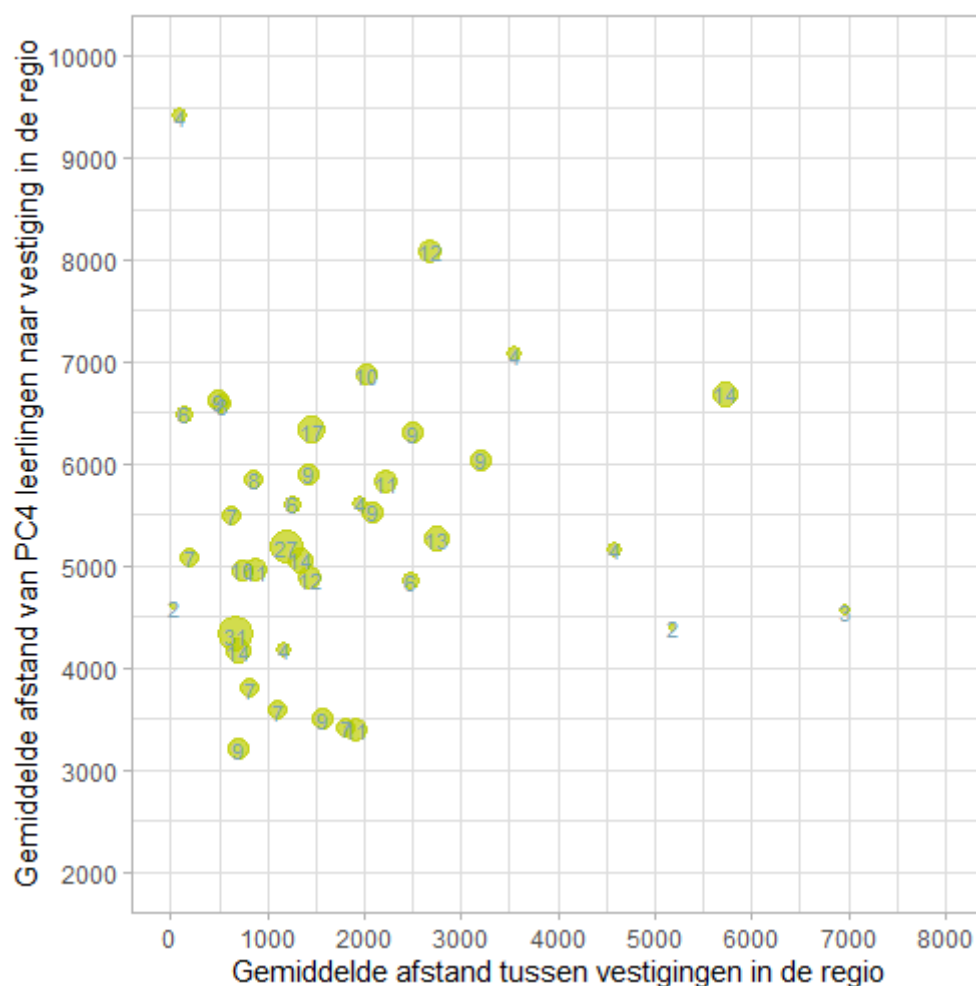
¹¹ DUO heeft geen aparte prognoses voor vbo en mavo. Voor de vergelijking van de realisatie met de prognose zijn de aantallen leerlingen voor vbo en mavo voor de realisatie ook opgeteld.

Figuur 8 Ontwikkeling van aantallen leerlingen ten opzichte van 2015 uitgesplitst naar onderwijssoorten



De regio's verschillen sterk in de manier waarop vestigingen en leerlingen over de regio verspreid zijn. In figuur 9 is de gemiddelde afstand tussen vestigingen in een regio afgezet tegen de gemiddelde afstand die leerlingen van hun schoolvestiging wonen. De stippen in de figuur zijn de verschillende regio's. In regio's waar de gemiddelde afstand tussen vestigingen klein is, is doorgaans sprake van een grote kern waarin de vestigingen staan. Als er meerdere kernen in een regio zijn, is de afstand tussen vestigingen groter. De gemiddelde afstand van de woning van leerlingen naar hun school geeft een beeld van de grootte van de regio en de mate waarin leerlingen buiten de kernen wonen. In regio's waar beide afstanden klein zijn, is sprake van één kern, waar ook veel leerlingen wonen. In regio's waar beide afstanden groot zijn, is sprake van een veelvoud van kernen en een relatief groot 'plattelandsgebied' tussen de kernen waar veel leerlingen vandaan komen. Het formaat van de stippen (en de getallen) geven aan hoeveel vestigingen er in de regio staan.

Figuur 9 Afstand in meters tussen vestigingen in een regio afgezet tegen de gemiddelde afstand van woning leerlingen naar hun school vestiging



Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht

t 030 230 60 90

info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, juli 2023

In opdracht van het Ministerie van OCW