Klaar voor de toekomst?

Onderzoek naar de subsidieregeling Incidentele Middelen Leerlingendaling

Eindevaluatie april 2026

Isold Koppers, Ingrid Wakkee, Ebbo Bulder, Hedwig Vermeulen, Paul den Boer & Bianca Leest

KBA Nijmegen

Oberon
onderzoek | advies

Managementsamenvatting

Aanleiding en doel van de regeling
In veel regio's in Nederland daalt het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs. Vooral in het noorden, oosten en zuidoosten lopen scholen aan tegen structurele leerlingendaling, met risico's voor de breedte, kwaliteit en bereikbaarheid van het onderwijsaanbod. Op advies van de commissie Dijkgraaf stelde het ministerie van OCW de subsidieregeling Incidentele Middelen Leerlingendaling voortgezet onderwijs (IML) in. Doel van de regeling is schoolbesturen te stimuleren en te ondersteunen bij regionale samenwerking, zodat het onderwijsaanbod toekomstbestendig, kwalitatief goed en bereikbaar blijft.

In totaal dienden 49 regio's een plan in. Veertig regio's ontvingen in 2021 subsidie (maximaal € 700.000 per regio) voor de uitvoering van een gezamenlijk plan over de schooljaren 2021–2022 tot en met 2024–2025. De regeling stelde eisen aan de mate van leerlingendaling, de deelname van besturen en de dekkingsgraad van leerlingen binnen de regio.

Onderzoeksopzet
Deze eindevaluatie bouwt voort op de tussenevaluatie uit 2023. De tussenevaluatie richtte zich op startpositie, samenwerking en eerste resultaten. De eindevaluatie verschuift de aandacht naar de realisatie van beleidsdoelen, succesfactoren en belemmeringen, duurzaamheid van samenwerking en reflectie op de beleidstheorie.

De centrale vragen zijn in hoeverre de regeling heeft bijgedragen aan:

- een toekomstbestendig en dekkend onderwijsaanbod;
- het behoud van randvoorwaarden voor goed onderwijs;
- acceptabele reisafstanden;
- en duurzame en bredere regionale samenwerking.

Het onderzoek combineert kwantitatieve en kwalitatieve methoden waarbij gebruik is gemaakt van:

- analyses van leerling- en vestigingsgegevens (o.a. DUO) om trends in leerlingaantallen, schoolspreiding en stromen in kaart te brengen;
- documentanalyse van IML-plannen, voortgangsrapportages en eindrapportages van 37 regio’s;
- interviews en groepsgesprekken met bestuurders, projectleiders, schoolleiders, gemeentelijke vertegenwoordigers en andere betrokkenen;

Uitgangsituatie en ontwikkeling van de samenwerking (2022-2025)
De 40 IML-regio's hebben verschillende uitgangsposities, maar delen enkele kenmerken. Ze kennen bovengemiddelde leerlingendaling, vaak in kleinschalige plattelandsgebieden en in het (v)mbo-segment. Doorgaans zijn enkele besturen en 5–9 vestigingen betrokken. In 32 regio's doen alle relevante besturen mee; in andere regio's ontbreken één of meer besturen of specifieke scholen, door eigen regio-afbakening, specifieke doelgroepen of beperkte urgentiebeleving.

Tussen 2022 en 2025 doorlopen de meeste regio's een vergelijkbaar maar niet synchroon traject van oriëntatie, uitvoering en (poging tot) consolidatie. In sommige regio's leidt dit tot bestuurlijke fusies, holdings of andere juridische verankering, terwijl de samenwerking elders programmatisch of intentie-gericht blijft en soms fragiel is of afhankelijk van individuele sleutelpersonen.

Resultaten en effecten

De leerlingendaling in IML-regio's is sterker dan het landelijke gemiddelde, met name in de brugklas en in het vmbo- en havo/vwo-segment. Desondanks is de spreiding van vestigingen in de meeste regio's grotendeels behouden, mede door afspraken over taakverdeling, bundeling van aanbod en het delen van vakken. Gemiddelde reisafstanden zijn in de onderzochte periode niet substantieel toegenomen. In een aantal dunbevolkte regio's is de resterende marge om extra sluitingen op te vangen wel klein.

Uitgevoerde maatregelen
De maatregelen die met IML-middelen zijn uitgevoerd, laten zich indelen in vier categorieën.

1. **Governance en samenwerking:** In veel regio's is een traject van bestuurlijke fusie of andere formele juridische samenvoeging afgerond. In andere regio's zijn intentieverklaringen, holdings of verregaande samenwerkingsverbanden ingericht zonder formele fusie; in een deel van de regio's strandden fusieplannen door gebrek aan draagvlak of gewijzigde omstandigheden.
2. **Onderwijsinhoudelijke samenwerking***:* In de meeste regio's is het onderwijsaanbod meer in samenhang georganiseerd, via gedeelde keuzevakken, regionale lessentabellen, gezamenlijke profielen en afspraken over taakverdeling tussen scholen (profielverdeling), en via doorlopende leerlijnen tussen primair onderwijs, voortgezet onderwijs en mbo. In sommige regio's bleef deze samenwerking beperkt tot pilots of verkenningen die nog niet structureel zijn geborgd.
3. **Personeel en organisatie***:* Samenwerking op personeelsgebied zijn tot stand gekomen, maar structurele integratie is vooral bereikt in regio's met bestuurlijke fusies en gedeelde ondersteunende diensten. Elders bleef samenwerking, mede door structurele lerarentekorten en beperkte uitvoeringscapaciteit, beperkt tot overleg, gezamenlijke wervingsacties of het ad-hoc delen van docenten.
4. **Huisvesting en bereikbaarheid***:* Huisvestingsvraagstukken zijn veelal opgepakt in samenhang met gemeentelijke integrale huisvestingsplannen (IHP's). In een aantal regio's zijn locaties geclusterd of praktijkvoorzieningen gecentreerd. De meeste regio’s hebben vooral analyses en voorbereidend werk gedaan; fysieke ingrepen kennen door hun afhankelijkheid van gemeentelijke besluitvorming doorgaans een langere horizon dan de IML-looptijd.

De belangrijkste opbrengsten zijn te duiden als stabilisatie van de randvoorwaarden voor goed onderwijs — dat wil zeggen: de organisatorische, personele en structurele condities die nodig zijn voor kwalitatief goed en bereikbaar onderwijs. Concreet gaat het om:

- het beperken van versnippering van leerlingen en opleidingen over te veel kleine scholen;
- het behoud van kwetsbare afdelingen en profielen, waaronder praktijkgerichte routes;
- het creëren van stabielere leerlingstromen en vakgroepen;
- het voorkomen van een neerwaartse spiraal van krimp → sluiting → verdere krimp.

De regeling laat minder directe effecten zien op vernieuwing van het onderwijsaanbod; zij functioneert primair als structurerend en stabiliserend instrument. De beoogde einddoelen (een volledig toekomstbestendig, dekkend en bereikbaar aanbod) zijn aan het einde van de looptijd slechts ten dele gerealiseerd. Stevige keuzes zijn vastgelegd in fusiebesluiten, integrale huisvestingsplannen (IHP's) en bestuursakkoorden, maar implementatie en zichtbare effecten op leerlingen vergen meer tijd, aanvullende huisvestingsinvesteringen en afstemming met andere beleidstrajecten.

De beschikbare gegevens bieden onvoldoende basis om causale effecten van de regeling vast te stellen. Toch wijst de analyse erop dat in veel regio’s zonder IML waarschijnlijk een snellere verschraling van het aanbod, verdere schaalverkleining en grotere reisafstanden zouden zijn opgetreden. Kwantitatieve data

en profielen van niet-deelnemende scholen tonen dat de subsidie geen negatieve concurrentie- of ‘waterbed’-effecten had, maar vooral stabiliserend werkte. Een deel van de verwachte effecten zal, gezien de doorlooptijden van krimp- en huisvestingstrajecten, pas na afloop van de regeling zichtbaar worden. Deze eindevaluatie kent bovendien enkele beperkingen, zoals het uitvallen van regio’s, beperkte dataverzameling en overlap met andere regelingen, wat een zorgvuldige interpretatie van de resultaten vraagt.

Succesfactoren en belemmeringen
Verschillen tussen regio's worden minder bepaald door de hoogte van de subsidie en meer door de kwaliteit van samenwerking en bestuurlijk leiderschap.

Belangrijke succesfactoren zijn:
- bestuurlijke stabiliteit en onderling vertrouwen;
- een duidelijke inhoudelijke focus (“onderwijs eerst”);
- professionele procesregie (vaak via externe begeleiders);
- gemeentelijke alignment rond huisvesting en leefbaarheid;
- relationele investering en een gedeeld narratief richting personeel, ouders en omgeving.

Belemmeringen:
- bestuurlijke wisselingen zonder herstel van vertrouwen;
- overambitie en versnippering van activiteiten;
- beperkte personele capaciteit om projecttaken te dragen;
- cultuurverschillen en behoudende organisatielogica;
- trage gemeentelijke besluitvorming over huisvesting.

De duurzaamheid van samenwerking verschilt sterk tussen regio’s. In een beperkte groep regio’s is samenwerking formeel verankerd via fusies, holdings of gezamenlijke besturen; in andere regio’s is zij vooral inhoudelijk en cultureel geborgd via gezamenlijke onderwijsontwikkeling, personele uitwisseling en structureel overleg. Formele bestuurlijke borging blijkt geen garantie voor duurzame samenwerking: zonder zorgvuldige voorbereiding en procesbegeleiding kunnen fusies juist leiden tot onrust, weerstand en vertraging. Omgekeerd blijft inhoudelijk verankerde samenwerking kwetsbaar bij personele wisselingen of veranderende bestuurlijke prioriteiten. In weer andere regio’s hield samenwerking na de subsidie niet duurzaam stand of bleef zij beperkt tot enkele projecten, wanneer bestuurlijk eigenaarschap, medezeggenschapssteun of organisatorische borging ontbraken.

Veel regio’s verwachten dat een deel van de ingerichte samenwerking – met name bestuurlijke fusies, overlegstructuren en inhoudelijke arrangementen – ook na afloop van de subsidie wordt voortgezet, maar de mate van bestendigheid verschilt en is regelmatig afhankelijk van sleutelfiguren of vervolgfinanciering. Daarmee bevestigt de evaluatie het beeld van IML als ‘startmotor’: structurele borging vraagt om vervolgbeleid en continuering van regionale regie.

Beleidstheoretische duiding en conclusies
De beleidstheorie achter IML veronderstelt dat subsidie en procesbegeleiding leiden tot regionale samenwerking, die vervolgens resulteert in een toekomstbestendiger onderwijsaanbod. De eindevaluatie bevestigt deze logica in grote lijnen, maar laat zien dat subsidie en begeleiding noodzakelijke, niet voldoende voorwaarden zijn: bestuurlijke stabiliteit, een gedeelde samenwerkingsgeschiedenis en een duidelijke rol van gemeenten zijn eveneens cruciaal.

De eindevaluatie laat zien dat de subsidieregeling IML in de meeste regio’s heeft bijgedragen aan versterkte samenwerking en aan beter doordachte keuzes in het onderwijslandschap onder krimp.

Zonder deze landelijke investering van ruim 25 miljoen euro had de krimp hoogstwaarschijnlijk geleid tot ongecoördineerde verschraling en acute sluitingen van kleine vestigingen, in plaats van de huidige gestuurde stabilisatie. De regeling fungeerde als aanjager voor gesprekken en besluiten die anders later of minder samenhangend zouden zijn genomen en heeft geholpen om een deel van de risico's op versnelde verschraling van het onderwijsaanbod te beperken. Tegelijkertijd blijkt dat tijdelijke subsidiemiddelen op zichzelf onvoldoende zijn om hardnekkig concurrentiedenken, capaciteitstekorten en lange huisvestingstrajecten te doorbreken; structurele borging vraagt om een combinatie van landelijk beleid, regionale regie en lokaal eigenaarschap over langere tijd.

Aanbevelingen

Op basis van de in deze evaluatie geobserveerde succesfactoren en belemmeringen formuleren we de volgende aanbevelingen. De onderstaande aanbevelingen zijn afgeleid uit de geobserveerde succesfactoren en belemmeringen. Voor OCW zijn zij vooral bedoeld als lessen voor toekomstige, vergelijkbare regelingen; voor schoolbesturen hebben zij daarnaast ook betrekking op de borging van samenwerking die binnen de IML-regeling is opgebouwd.

Aanbevelingen voor ocw

- Investeer, ook bij nieuwe regelingen explicieter in samenwerking als voorwaarde, niet alleen in plannen.
- Behoud het lichte en flexibele karakter van de regeling, maar differentieer sterker in ondersteuning.
- Gebruik tussentijds contact voor inhoudelijke reflectie in plaats van plancontrole.
- Help regio's om samenhang tussen verschillende, gelijktijdig lopende regelingen zichtbaar en praktisch werkbaar te maken.
- Faciliteer, ook bij nieuwe regelingen, actieve uitwisseling tussen regio's gericht en vrijwillig.
- Onderzoek de effecten van stapeling van subsidies en regelingen op schoolniveau
- Experimenteer met methoden om gegevens over reistijden beschikbaar te maken, zodat bereikbaarheid van passend aanbod beter gemonitord kan worden
- Neem borging expliciet op in de opzet van regelingen

Aanbevelingen voor schoolbesturen:

- Investeer vroegtijdig in samenwerking, los van subsidiemomenten
- Organiseer samenwerking zo dicht mogelijk bij de uitvoering
- Bespreek borging en vervolg al bij de start van een subsidietraject
- Gebruik regelingen zoals de IML expliciet als leer- en ontwikkelruimte, niet alleen als uitvoeringskader
- Organiseer (IML-)verantwoording zodanig dat deze ook intern waarde toevoegt

Deze aanbevelingen sluiten aan bij de tussenevaluatie, maar zijn nu scherper toegesneden op borging, samenloop met andere regelingen en het benutten van 'stabilisatie' als relevante beleidsopbrengst.

Woord van dank
Deze evaluatie kon alleen tot stand komen door de constructieve medewerking van alle bestuurders, controllers en overige geïnterviewden. Wij danken hen hartelijk voor hun open en uitgebreide antwoorden en prettige gesprekken en voor het delen van de uitgebreide rapportages.

Inhoudsopgave

1 Inleiding 9
1.1 Doel en opzet van het onderzoek 9
1.2 Analysekader 11
1.3 Onderzoeksmethoden 11
1.4 Leeswijzer van deze eindevaluatie 13

2 De situatie eind 2022 14
2.1 Inleiding 14
2.2 De regionale uitgangspositie 14
2.3 Organisatie en uitvoering van de samenwerking 15
2.4 Eerste resultaten 15
2.5 Belemmeringen en condities voor succes 15
2.6 Reflectie en lessen uit de tussenevaluatie 16

3 Proces en uitvoering 2022-2025 17
3.1 Ontwikkeling van de samenwerking 2022-2025 17
3.2. Concrete Maatregelen 19
3.3 Reflectie op de regeling zelf 27

4 Resultaten van de subsidieregeling 29
4.1 Realisatie van beleidsdoelen: thematische analyse van resultaten 29
4.2 Succesfactoren en belemmerende factoren 36

5 Conclusies en aanbevelingen 42
5.1 Samenvattende conclusies 42
5.2 Aanbevelingen 47
5.3 Implicaties voor regionale samenwerking en toekomstig beleid 50

Bijlage 1 Analysekader 52
Bijlage 2 Interviewleidraad 53

1 Inleiding

Naar aanleiding van het advies van de Commissie Dijkgraaf[1] heeft het ministerie van OCW de subsidieregeling Incidentele Middelen Leerlingendaling voortgezet onderwijs (IML) ingesteld. De regeling heeft als doel schoolbesturen te stimuleren tot regionale samenwerking, gericht op het ontwikkelen en behouden van een toekomstbestendig, kwalitatief goed en bereikbaar onderwijsaanbod in regio's waar het aantal leerlingen afneemt, waarbij in ieder geval aandacht dient te worden besteed aan keuzemogelijkheden voor leerlingen, de reisafstanden en de onderwijskwaliteit.

Schoolbesturen konden gezamenlijk een plan indienen voor de transitie naar een toekomstbestendig onderwijsaanbod. Dit plan diende ten minste een regiovisie, activiteitenoverzicht en meerjarenbegroting te bevatten. Voor deelname gold als voorwaarde dat de regio te maken had met minimaal 10 procent leerlingendaling in de periode 2015–2025 en dat ten minste twee besturen bij de samenwerking betrokken zijn. Daarnaast bepaalde de subsidieregeling dat minimaal 65% van de bevoegde gezagsorganen met één of meer vestigingen van scholen of scholengemeenschappen binnen de betreffende gemeente aan de samenwerking moest deelnemen, en dat ten minste 60% van de vo-leerlingen in die gemeente onder deze samenwerking viel.

In totaal dienden 49 regio's een plan in. Op advies van de beoordelingscommissie ontvingen 40 regio's in augustus 2021 subsidie. Het subsidiebedrag bedroeg maximaal € 700.000 per regio (in totaal was € 22,7 miljoen beschikbaar). De plannen worden uitgevoerd in de schooljaren 2021/2022 tot en met 2024/2025 en zijn uiterlijk gestart op 1 oktober 2021. Regio's dienden een voortgangsrapportage in vóór 1 november 2022 en leveren uiterlijk 1 oktober 2025 hun eindrapportage aan OCW.

1.1 Doel en opzet van het onderzoek

De eindevaluatie van de subsidieregeling Incidentele Middelen Leerlingendaling voortgezet onderwijs (IML) heeft tot doel inzicht te geven in de resultaten en effecten van de regeling over de gehele looptijd (2021–2025). We kijken daarbij zowel naar wat er feitelijk is veranderd, als naar de condities waarbinnen scholen en besturen deze veranderingen hebben proberen te realiseren.

De centrale vragen die we middels deze evaluatie beantwoorden zijn:

1. In hoeverre hebben de gesubsidieerde activiteiten geleid tot een toekomstbestendig en dekkend onderwijsaanbod?
2. In welke mate zijn de randvoorwaarden voor goed onderwijs behouden binnen de context van dalende leerlingaantallen?
3. Zijn de reisafstanden voor leerlingen binnen aanvaardbare grenzen gebleven?
4. In hoeverre zijn de samenwerkingen duurzaam geborgd en welke factoren bevorderden of belemmerden dat?

Gezamenlijk geven deze vragen een beeld van de mate waarin de regeling heeft bijgedragen aan een stabiel en bereikbaar onderwijslandschap in krimpregio's, en welke lessen dit oplevert voor toekomstig beleid.

Centrale onderzoeksfasen en relatie met de interventielogica (input-throughput-output-outcome)

[1] Dijkgraaf, E., Kervezee, C. & Hoekstra, F.W., Commissie Aanpak leerlingendaling voortgezet onderwijs (2019) De laatste school..? Advies over de aanpak van de gevolgen van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs.

De tussenevaluatie uit 2023 bracht reeds in kaart hoe de samenwerking tot stand kwam, welke activiteiten regio's hebben uitgevoerd en welke eerste opbrengsten zichtbaar waren. Deze vragen – over de uitgangssituatie (*input*) en het verloop van samenwerking en uitvoering (*throughput*) – zijn daarmee grotendeels afgedekt.

In deze eindevaluatie verschuift de focus naar de resultaten en structurele effecten van de regeling (*output* en *outcome*). Centraal staat de vraag in hoeverre de met subsidie ondersteunde activiteiten hebben geleid tot:

- een toekomstbestendig en dekkend onderwijsaanbod;
- behoud van randvoorwaarden voor goed onderwijs binnen afnemende leerlingenaantallen;
- en acceptabele reisafstanden voor leerlingen.

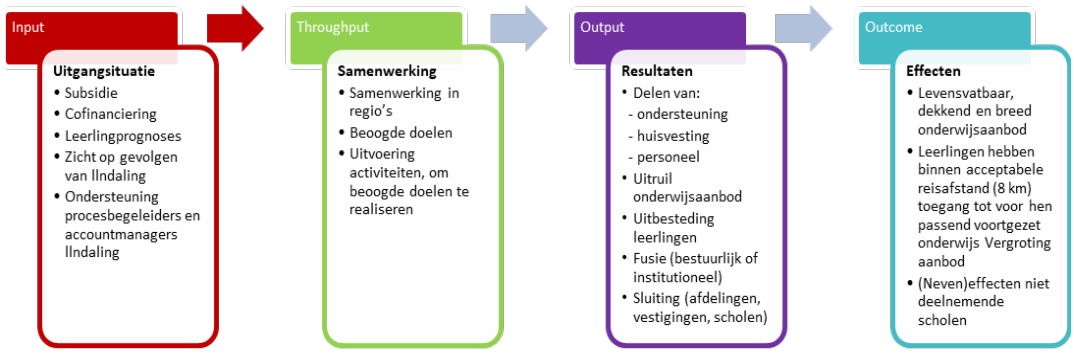
Daarnaast wordt onderzocht in welke mate de tot stand gekomen samenwerkingen duurzaam zijn geborgd en welke factoren daarbij bepalend zijn geweest. Het onderzoek bestrijkt 37 regio's, na uitval van drie regio's die de samenwerking voortijdig beëindigden. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzoeksthema's en hun afdekking in de twee fasen van het onderzoek.

Tabel 1-1 Afdekking onderzoeksthema's

Onderzoeksthema	Tussenevaluatie (2023)	Eindevaluatie (2026)
Uitgangssituatie en context (leerlingendaling, regio-indeling, initiatieven vóór IML)	Volledig behandeld	n.v.t.
Proces en samenwerking (organisatie, uitvoering, bijstelling van plannen)	Grotendeels behandeld	Alleen voor duiding van effecten
Resultaten van activiteiten (onderwijsaanbod, fusies, samenwerking, bereikbaarheid)	Verkennend beschreven	Volledig geanalyseerd
Effecten en duurzaamheid (toekomstbestendigheid, dekkendheid, reisafstand, voortzetting samenwerking)	Nog niet onderzocht	Hoofdfocus eindevaluatie

1.2 Analysekader

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een analysekader dat de veronderstelde werking van de subsidieregeling IML beschrijft. Dit kader onderscheidt vier samenhangende fasen:



Figuur 1-1 Analysekader

In deze eindevaluatie vormt het analysekader de rode draad voor de interpretatie van de resultaten. De kwalitatieve en kwantitatieve analyses zijn gekoppeld aan deze vier fasen, zodat duidelijk wordt hoe de ingezette middelen en activiteiten zich hebben vertaald naar resultaten en effecten. Ten opzichte van de tussenrapportage ligt de nadruk nu op de output- en outcome-fasen, waarin wordt beoordeeld in hoeverre de doelstellingen van de regeling daadwerkelijk zijn gerealiseerd en in welke mate de samenwerking duurzaam is geborgd.

1.3 Onderzoeksmethoden

Voor deze eindevaluatie is een mixed-methodsbenadering gebruikt, waarin kwantitatieve en kwalitatieve gegevens elkaar aanvullen. Het doel van deze aanpak is om niet alleen inzicht te krijgen in de feitelijke veranderingen in het onderwijsaanbod, de leerlingaantallen en de bereikbaarheid van scholen, maar ook op de achterliggende processen en mechanismen die deze veranderingen hebben beïnvloed.

De onderzoekslijn volgt de interventielogica van de regeling: vanuit de beschikbaar gestelde middelen en randvoorwaarden (input) worden de uitgevoerde activiteiten en samenwerkingsvormen (throughput) gevolgd naar hun directe resultaten (output) en uiteindelijke effecten op de toekomstbestendigheid en bereikbaarheid van het onderwijsaanbod (outcome). Daarmee combineren we “wat er is gebeurd” met “hoe betrokkenen dit hebben ervaren”.

Voor de kwantitatieve monitoring zijn gegevens van DUO Informatieproducten gebruikt. Deze bevatten tellingen en prognoses van leerlingaantallen, alsmede aantallen besturen, scholen en vestigingen binnen en buiten de IML-regio’s. Door de periode 2022–2025 te analyseren, inclusief fusies en splitsingen, kon de ontwikkeling over de gehele looptijd van de regeling worden gevolgd. Privacygevoelige waarden voor groepen van minder dan vijf leerlingen zijn conform DUO-richtlijnen geanonimiseerd. De kwantitatieve analyses bieden vooral trend- en contextinformatie; zij maken zichtbaar hoe leerlingenaantallen,

schoolstructuur en afstanden zich ontwikkelen, laten niet toe om causale effecten van de regeling op zichzelf vast te stellen.

De kwalitatieve verdieping richtte zich op de wijze waarop regio's de samenwerking hebben vormgegeven, welke keuzes zijn gemaakt en hoe de betrokken partijen de effecten van de regeling ervaren. Daartoe zijn regioplannen en eindrapportages geanalyseerd (deskresearch) en zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers uit 36 van de 40 regio's. Vier regio's zijn uitgevallen wegens het beëindigen van deelname of door personele wisselingen. De interviews, grotendeels online afgenomen, volgden een vaste leidraad en dienden ter duiding van de kwantitatieve uitkomsten.

Een methodologische afbakening hierbij betreft de mogelijke neveneffecten voor niet-deelnemende scholen. Om het feitelijke dekkingsbeeld voor leerlingen in een regio accuraat te weerspiegelen, zijn niet-deelnemende vestigingen nadrukkelijk wél meegenomen in de kwantitatieve analyses rondom levensvatbaarheid van het onderwijsaanbod en reisafstanden (zie hoofdstuk 4). Er is echter geen afzonderlijk kwalitatief veldonderzoek verricht om specifieke organisatorische of financiële neveneffecten voor deze niet-deelnemende scholen in kaart te brengen; de focus van de verdiepende evaluatie ligt op de dynamiek en doelbereiking binnen de gesubsidieerde samenwerkingsverbanden zelf.

De combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens is daarom essentieel: conclusies over resultaten en effecten zijn gebaseerd op de samenhang tussen trends in de DUO-cijfers en de door regio's gerapporteerde ervaringen. Dit betekent ook dat de uitkomsten vooral "aannemelijke bijdragen" van de regeling beschrijven en geen harde effectmetingen zijn. Bij de interpretatie van de resultaten is rekening gehouden met contextfactoren zoals andere lopende programma's (bijvoorbeeld RAP, STO, NPO) en lokale huisvestingstrajecten, maar deze kunnen niet volledig worden uitgesplitst.

De samenhang tussen de verschillende onderzoekselementen is samengevat in onderstaande Tabel 1.2.

Tabel 1-2 Samenhang doelstellingen en onderzoekselementen

Doelstelling	Onderzoeksactiviteit	Databron(nen)	Analysemethode	Toepassing in fasen van analysekader
Inzicht in ontwikkeling leerlingenaantallen en schoolstructuur	Kwantitatieve monitoring	DUO-gegevens 2022–2025 (realisaties en prognoses)	Trendanalyse en vergelijking tussen regio's	Output / Outcome
Inzicht in organisatie en uitvoering van de samenwerking	Deskresearch	Regioplannen, voortgangs- en eindrapportages	Thematische analyse	Throughput / Output
Begrip van ervaringen, succesfactoren en belemmeringen	Verdiepende interviews	Penvoerders en bestuurders (n=36)	Kwalitatieve codering en interpretatie	Throughput / Outcome
Integratie van kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen	Datatriangulatie	Samengevoegde datasets per regio	Cross-case analyse	Synthese over alle fasen

1.4 Leeswijzer

Dit rapport beschrijft de resultaten en effecten van de subsidieregeling Incidentele Middelen Leerlingendaling (IML) over de gehele looptijd van 2021 tot en met 2025. De opbouw van het rapport volgt de logica van het evaluatieonderzoek en sluit aan bij de fasering van de regeling en het eerder uitgevoerde tussentijdse onderzoek.

Hoofdstuk 2 schetst de uitgangssituatie van de IML-regio's aan het einde van 2022, op basis van de tussenevaluatie. Dit hoofdstuk fungeert nadrukkelijk als referentiekader en beschrijft de regionale context, de organisatie van de samenwerking en de eerste (voornamelijk procesmatige) opbrengsten. Daarmee wordt inzicht geboden in het startpunt waarvandaan de verdere ontwikkeling in de periode 2022–2025 kan worden begrepen.

Hoofdstuk 3 richt zich op het proces en de uitvoering van de subsidieregeling in de periode 2022–2025. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de samenwerking zich in de regio's heeft ontwikkeld, welke fasen daarin te onderscheiden zijn en hoe plannen gaandeweg zijn bijgesteld. Vervolgens worden de concrete maatregelen geanalyseerd langs vier thematische lijnen: governance en samenwerking, onderwijsinhoudelijke samenwerking, personeel en organisatie, en herinrichting gebouwen en huisvesting. Ook wordt gereflecteerd op veranderingen ten opzichte van de oorspronkelijke plannen en op de ervaringen van deelnemers met de regeling als beleidsinstrument.

In hoofdstuk 4 staan de resultaten en effecten van de subsidieregeling IML centraal. De bevindingen worden thematisch geordend langs de vier centrale beleidsdoelstellingen van de regeling: een toekomstbestendig en dekkend onderwijsaanbod, behoud van randvoorwaarden voor een goede onderwijskwaliteit, bereikbaarheid voor leerlingen en de duurzaamheid van samenwerking. Dit hoofdstuk combineert kwantitatieve en kwalitatieve analyses en maakt zichtbaar in hoeverre de beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd en waar resultaten kwetsbaar of nog in ontwikkeling zijn.

Hoofdstuk 5 bevat de samenvattende conclusies en aanbevelingen. Hier worden de bevindingen uit het rapport in samenhang beschouwd en vertaald naar lessen voor toekomstig beleid en regionale samenwerking. Daarbij wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan succesfactoren, belemmerende factoren en de implicaties voor de verdere aanpak van leerlingendaling in het voortgezet onderwijs.

De bijlagen bieden aanvullende verdieping en transparantie over het onderzoek. Bijlage 1 beschrijft het gehanteerde analysekader, Bijlage 2 bevat de interviewleidraad.

2 Situatie in de IML-regio' eind 2022

2.1 Inleiding

Toen Oberon en KBA Nijmegen in 2023 de tussenevaluatie van de subsidieregeling *Incidentele Middelen Leerlingendaling* (IML) publiceerden, **bevonden de meeste regio's zich nog in de opbouwfase van hun samenwerking en uitvoeringsstructuren**. De regeling was in deze fase vooral een leerproces: besturen ontdekten hoe samenwerking in een krimpende omgeving vorm kon krijgen en waar de grenzen lagen tussen bestuurlijke autonomie en gezamenlijke verantwoordelijkheid.
Dit hoofdstuk vat die tussenstand samen, niet om de eerdere evaluatie te herhalen, maar om de lezer een referentiekader te bieden voor de beoordeling van de effecten in 2025. Het laat zien waar de regio's toen stonden, wat zij al hadden bereikt, en welke condities nog ontbraken voor duurzame samenwerking.

2.2 De regionale uitgangspositie

De 40 regio's die in 2021 subsidie ontvingen, weerspiegelden de geografische en demografische diversiteit van het Nederlandse voortgezet onderwijs. In het noorden en zuiden betrof het uitgesproken krimpgebieden; in stedelijke regio's speelde de daling vooral binnen specifieke onderwijssoorten of stadswijken. Alle regio's stonden voor dezelfde opgave: een dekkend en kwalitatief goed onderwijsaanbod behouden binnen beperkte reisafstanden bij afnemende leerlingaantallen.
De meeste regio's voldeden ruimschoots aan de subsidievoorwaarde van minimaal tien procent daling in 2015–2025. De schaal en samenstelling van samenwerkingsverbanden verschilden echter sterk, van kleine clusters tot regio's met meer dan tien besturen. In die grotere verbanden was het realiseren van een gedeelde regiovisie complexer, vooral door denominatieve of organisatorische verschillen.
In 32 regio's namen alle besturen deel; in acht niet. Redenen varieerden van beperkte leerlingendaling tot andere prioriteiten of de vrees dat samenwerking de eigen positie zou verzwakken. De regeling startte dus vanuit een ongelijk speelveld: sommige regio's konden voortbouwen op bestaande structuren, andere moesten die nog opbouwen.

Figuur 2.1 Ligging van de IML-regio's in Nederland[2]
De meeste regio's bestonden uit enkele besturen en besloegen één of twee gemeenten. In de meeste regio's waren vijf tot negen vestigingen aanwezig[3].



Figuur 2-1 Ligging van de IML-regio's in Nederland

[2] De kleuren in deze figuur hebben geen inhoudelijke betekenis. Ze zijn gebruikt om de verschillende regio's visueel beter van elkaar te kunnen onderscheiden.
[3] Meer details over de regio's zijn terug te lezen in Bijlage 3 van de eerder opgeleverde tussenrapportage.

2.3 Organisatie en uitvoering van de samenwerking

Tegen eind 2022 hadden vrijwel alle regio's een projectstructuur ingericht met één penvoerder en een projectleider of kleine werkgroep. De organisatievorm verschilde naar schaal: kleine regio's werkten relatief informeel, grotere kenden trage besluitvorming en noodzaak tot consensus.

Vertraging was een veelgenoemd thema. De coronaperiode had niet alleen praktische gevolgen, maar ook het opbouwen van vertrouwen bemoeilijkt. Nieuwe bestuurders moesten opnieuw kennismaken met collega's en met de achterliggende motieven van de regeling. In sommige regio's bracht die wisseling juist nieuwe energie, doordat nieuwe bestuurders minder vastzaten aan historische concurrentiepatronen.

De eerste uitvoeringsfase liet zien dat samenwerking geen vanzelfsprekend proces is. In vier regio's werd de subsidie teruggegeven wegens gebrek aan draagvlak, elders kostte het tijd om intenties om te zetten in afspraken. Toch overheerste optimisme: samenwerken werd gezien als voorwaarde om het onderwijsaanbod op peil te houden.

De meeste regio's werkten aan afstemming van het onderwijsaanbod — zoals beter aansluitende schoolprofielen of gezamenlijke vakken , en aan samenwerking op personeelsgebied of ondersteunende diensten. Een kleiner deel richtte zich op bestuurlijke fusies of het delen van huisvesting. Institutionele fusies of locatieaanpassingen werden slechts in een kwart van de regio's overwogen, meestal pas in latere fasen.

2.4 Eerste resultaten

Halverwege de looptijd waren de resultaten vooral procesmatig van aard. In de meeste regio's ontstonden overlegstructuren en regelmatig contact tussen besturen, met meer begrip en gedeelde informatie over leerlingstromen. In sommige gevallen leidde dit tot concrete afspraken over gezamenlijke keuzevakken of gedeeld gebruik van praktijkruimtes. Toch bleef de stap van overleg naar uitvoering kwetsbaar en tijdrovend.

Regio's met bestaande overlegstructuren, zoals in Zeeland en Noordoost-Groningen, boekten sneller resultaat; anderen zaten nog in de verkenningsfase. De meeste regio's richtten zich op behoud van het bestaande onderwijsaanbod in plaats van op vernieuwing. De regeling fungeerde vooral als stabiliserend instrument en minder als motor voor herstructurering. Kwantitatieve effecten waren nog niet meetbaar; leerlingaantallen daalden zoals verwacht, maar effecten van de regeling waren nog niet te onderscheiden van demografische trends.

2.5 Belemmeringen en condities voor succes

Het succes van de IML-regeling hing meer af van de kwaliteit van samenwerking dan van de subsidieomvang. Waar vertrouwen aanwezig was, verliepen besluiten snel; waar concurrentiedenken overheerste, ontstonden vertragingen. Ook praktische omstandigheden telden mee: beperkte personele capaciteit en bestuurlijke wisselingen na corona vertraagden het proces regelmatig. Toch werkte de regeling als katalysator door ruimte te bieden voor gesprekken die anders niet of later zouden

plaatsvinden.

Een blijvend spanningsveld bestond tussen bestuurlijke en onderwijskundige samenwerking. Gezamenlijke bedrijfsvoering of personeelsbeleid leidde niet automatisch tot gedeelde onderwijsvisies. De evaluatie benadrukte daarom dat samenwerking pas betekenis krijgt als deze ook op schoolniveau wordt doorgevoerd.

2.6 Reflectie en lessen uit de tussenevaluatie

De tussenevaluatie liet zien dat de regeling had geleid tot meer bewustzijn, nieuwe overlegstructuren en eerste gezamenlijke initiatieven, maar dat de impact nog fragiel was. Veel regio's bevonden zich eind 2022 nog in de fase van verkennen en plannen maken.

De IML-regeling stimuleerde een proces van vertrouwensopbouw en gezamenlijke oriëntatie. Het besef dat leerlingendaling alleen samen kon worden aangepakt, was op zichzelf een belangrijk resultaat. Zonder aanvullende stimulansen dreigde die samenwerking echter te verzwakken na afloop van de subsidie. Aanbevolen werd om actief contact met regio's te onderhouden en uitwisseling te faciliteren, zodat onderlinge leerprocessen zouden bijdragen aan duurzame resultaten. De regeling illustreerde dat de uitdaging van leerlingendaling niet enkel kwantitatief is, maar vooral raakt aan de diversiteit en bereikbaarheid van het onderwijsaanbod.

3 Proces en uitvoering 2022-2025

3.1. Ontwikkeling van de samenwerking 2022-2025

In deze paragraaf gaan we in op de maatregelen en activiteiten die de 36 regio's hebben uitgevoerd sinds de tussenevaluatie.

Tussen 2022 en 2025 ontwikkelde de uitvoering van de IML-subsidieregeling zich in veel regio's van een fase van heroriëntatie en planvorming naar daadwerkelijke uitvoering en in sommige gevallen structurele verankering van samenwerking. In vrijwel alle onderzochte regio's werd de samenwerking tussen scholen en besturen geïntensiveerd, maar de aard, het tempo en de diepgang van die ontwikkeling liepen sterk uiteen. Deze dynamiek laat zich niet alleen verklaren door projectmatige keuzes, maar ook door externe factoren als bestuurlijke wisselingen, personele druk, en de nasleep van de coronapandemie.

De periode direct na de tussenevaluatie werd in veel regio's benut om opnieuw koers te bepalen. In vier regio's zorgden bestuurlijke wisselingen en herprioritering voor vertraging. Tegelijkertijd bood digitalisering kansen: in een regio leidde dit tot de ontwikkeling van een virtuele campus, en ook drie andere regio's benutten digitale middelen om verspreid aanbod te organiseren, in enkele andere regio's om, ondanks lerarentekort, bepaalde vakken ('tekortvakken') te kunnen blijven geven. Respondenten geven echter aan dat digitale oplossingen niet overal duurzaam blijken, zeker in het vmbo blijkt fysiek onderwijs noodzakelijk voor kwalitatief goed aanbod.

Fasegewijze ontwikkeling van samenwerking
Bij het analyseren van de voortgang in de IML-regio's tekent zich over de hele linie een patroon af van een gefaseerde aanpak. Hoewel de precieze invulling en timing per regio varieert, is bij de meerderheid van de regio's sprake van drie min of meer opeenvolgende fasen: heroriëntatie, implementatie en consolidatie. Deze fasering blijkt niet alleen logisch in termen van projectontwikkeling, maar wordt ook door diverse respondenten in de interviews impliciet of expliciet herkend en benoemd. Tegelijkertijd zijn er belangrijke nuances te maken, en zien we dat niet alle regio's dit traject in dezelfde mate of volgorde hebben doorlopen. Hieronder wordt deze driedeling toegelicht aan de hand van concrete voorbeelden, en worden de variaties op deze lijn geduid.

Heroriëntatie (2022)
De eerste fase kenmerkt zich door een herijking van doelen, vaak gepaard gaande met bestuurlijke wisselingen of de vorming van nieuwe projectstructuren. In meerdere regio's bleek 2022 het jaar waarin nieuwe urgentie werd gevoeld en bestaande plannen opnieuw tegen het licht werden gehouden. Zo vertelt een bestuurder dat het traject een andere koers is ingeslagen dan vooraf gedacht: de plannen bleken te ambitieus. Ook in een andere regio was er sprake van heroriëntatie: plannen gingen niet door en men moest zich opnieuw bezinnen. Weer ergens anders werd het project na de toetreding van nieuwe regionale partners opnieuw geijkt. De samenwerking kreeg daarmee een andere schaal en inhoudelijke focus, wat leidde tot een aangescherpte en meer bestendige regionale koers

In deze fase lag de nadruk op heroriëntatie van de visie en daarmee gepaard gaande bijstelling van de oorspronkelijke plannen, het aanstellen van procesbegeleiders en het vastleggen van uitgangspunten in intentieverklaringen of bestuurlijke afspraken. De samenwerking stond vaak nog in de kinderschoenen, maar er was in veel gevallen wel sprake van een gedeeld gevoel van urgentie dat als vliegwiel fungeerde.

Implementatie (2023–2024)
Vanaf 2023 kwam in veel regio's de implementatiefase in beeld. In deze fase werden plannen uit de heroriëntatie daadwerkelijk omgezet in maatregelen. Daarbij gaat het vaak om het herschikken van lessentabellen, het uitwerken van gezamenlijke curriculumlijnen, het afstemmen van personeel of het samenvoegen van ondersteunende diensten.

Een voorbeeld van succesvolle implementatie betreft de invoering van een gezamenlijke lessentabellen, waardoor er nu veel meer afstemming in het onderwijsaanbod plaatsvindt en er wordt gewerkt met gedeelde vaksecties en regionale afstemming van de personeelsplanning. Een ander voorbeeld betreft de gezamenlijke ontwikkeling van een nieuw curriculum (de *Blue School / Blue Port*-lijn).

De implementatie betrof lang niet altijd onderwijsinhoud alleen. In twee regio's werd eveneens werk gemaakt van fysieke maatregelen, zoals huisvestingsaanpassingen of de gezamenlijke inzet van specialistisch personeel. Ook zijn fusies gerealiseerd in het grootste deel van de regio's met plannen hiervoor. Waar deze fase goed liep, was vaak sprake van duidelijke projectstructuren en gedeeld eigenaarschap tussen besturen.

Consolidatie (2025)
De derde fase, die in veel regio's in 2025 is gestart of in elk geval werd voorzien of voorbereid, draait om het bestendigen van samenwerking. In sommige regio's krijgt dit vorm via een bestuurlijke fusie of de oprichting van een gezamenlijke stichting, in andere regio's door formele convenanten of afspraken binnen bestaande governance-structuren. In een regio wordt gewerkt aan een formele fusie per 2026: "De aanvraag voor bestuurlijke fusie is langs alle kanalen geweest waar het langs heen moet en daarmee is de bestuurlijke fusie van een nieuwe scholengroep per 1 januari een feit." Terwijl een andere regio stelt dat het "formele traject richting consolidatie is gestart".

Toch blijkt consolidatie niet overal vanzelfsprekend. Soms is consolidatie bewust beperkt gebleven tot een intentieverklaring, omdat verdere bestuurlijke stappen politiek en organisatorisch te gevoelig lagen. In andere regio's is er wel sprake van formele bestuurlijke samenvoeging, maar zijn nog geen concrete afspraken gemaakt over borging wat de samenwerking mogelijk kwetsbaar maakt in geval van toekomstige bestuurlijke wisselingen, veranderende structuren of onderwijskundige hervormingen. Ook zien we dat er soms op inhoud duidelijke stappen zijn gezet, terwijl structurele bestuurlijke afspraken nog uitblijven.

Alternatieve patronen
Niet alle regio's doorliepen de bovengenoemde fasering op een vergelijkbare manier. Sommige regio's zijn pas in 2023 daadwerkelijk begonnen met de samenwerkingstrajecten. In twee regio's bijvoorbeeld kwam de uitvoering traag op gang, onder meer door bestuurlijke onduidelijkheid of beperkte ambtelijke capaciteit. Elders fungeerde 2022 vooral als voorbereidingsjaar, waarin veel werd afgestemd met scholen en gemeente, maar dit nog weinig zichtbare voortgang opleverde. In sommige regio's kwam het samenwerkingstraject zelfs pas in 2023 daadwerkelijk op gang, na heroriëntatie of ingrijpende bestuurlijke wijzigingen. Aan de andere kant zijn er regio's die juist vooroplopen. In een regio werd al in

2022 een 'virtuele campus' gelanceerd en waren de eerste maatregelen al operationeel terwijl andere regio's hun koers nog moesten bepalen. Ten slotte zijn er regio's waarin op basis van de interviews geen duidelijke fasering te herkennen valt of lijkt het proces eerder gefragmenteerd of ad hoc te zijn verlopen.

3.2. Concrete Maatregelen

Voortgang per maatregel
De in de subsidieaanvragen opgenomen activiteiten laten zich grofweg onderbrengen in vier hoofdtypen van maatregelen: (1) governance en samenwerking, (2) onderwijsaanbod en profielvorming, (3) personeel en organisatie, en (4) bereikbaarheid en huisvesting. Hoewel deze typen in de praktijk sterk met elkaar vervlochten zijn – zo waren governance-keuzes vaak een randvoorwaarde voor onderwijsinhoudelijke plannen – maakt deze indeling het mogelijk om zicht te krijgen op de inhoudelijke voortgang en opbrengsten van de regeling.

Hoewel het verloop van de IML-trajecten in veel gevallen de eerder genoemde fasering volgt van heroriëntatie via implementatie naar consolidatie, is het uiteindelijke resultaat van deze trajecten sterk afhankelijk gebleken van het type maatregel en de regionale context. Niet elke maatregel is even ver gevorderd of even breed opgepakt. Waar de ene regio in 2025 al een bestuurlijke fusie heeft gerealiseerd, verkeert een andere nog in de planfase of heeft bewust gekozen om een dergelijke maatregel niet te overwegen. Ook zijn er regio's waarin bepaalde onderdelen, zoals personeelsstrategieën of huisvestingsaanpassingen, simpelweg niet relevant waren gegeven de aard van de leerlingendaling of de schaalgrootte van de betrokken scholen.

De onderliggende dynamiek blijkt complex en contextafhankelijk. In regio's waar al voor de start van de regeling sprake was van bestaande samenwerking of bestuurlijke nabijheid, kon sneller worden toegewerkt naar fusies of gezamenlijke plannen. In andere regio's verliep de samenwerking terughoudender, bijvoorbeeld omdat politieke gevoeligheden een rol speelden, of omdat sprake was van een meer organische benadering van gezamenlijke initiatieven zonder dat deze al tot structurele afspraken hebben geleid.

Door deze verschillen in vertrekpunt, tempo en ambitie, laten de IML-regio's een gevarieerd beeld zien als het gaat om de voortgang van specifieke maatregelen. In de onderstaande tabel is dit overzichtelijk weergegeven per type maatregel. Hierbij is steeds gekeken naar de status in 2025, op basis van analyse van eindrapportages en interviews. Ook is zichtbaar gemaakt of een maatregel expliciet niet van toepassing was voor een regio, of dat op basis van de beschikbare data geen betrouwbare uitspraken konden worden gedaan.

Tabel 3.1 hieronder illustreert de spreiding in voortgang per type maatregel (n= aantal regio's waarvan de plannen of activiteiten zich in 2025 in deze mate van afronding bevinden, totaal 36 regio's).

De samenwerking kreeg in de meeste regio's vorm via overlegstructuren zoals stuurgroepen en project-/programmalijnen. In regio's waar geen aparte projectorganisatie werd ingericht, bleef de samenwerking sterker leunen op bestaande overleggen en daarmee potentieel kwetsbaarder.

Tabel 3-1 Afronding naar type maatregel

Type maatregel	Volledig afgerond	In uitvoering	In planfase	Niet van toepassing
Governance en samenwerking	15	8	0	13
Onderwijsinhoudelijke samenwerking (curriculum, leerlijnen)	12	16	6	2
Samenwerking op personeel en organisatie	9	9	3	15
Herinrichting gebouwen en huisvesting	7	4	3	22

1. Governance en samenwerking
Bestuurlijke samenwerking blijkt een van de meest zichtbare en duurzame opbrengsten van de subsidieregeling IML. Op basis van de inhoudelijke analyse van de door de regio's aangeleverde eindrapportages, interviewtranscripten en samenvattende tabellen kunnen we concluderen dat er in ten minste 15 regio's sprake is van een formeel afgerond fusieproces of formele bestuurlijke verankering. In deze regio's is sprake van een voltooide bestuurlijke fusie of juridische samenvoeging van besturen.

In 13 regio's was een fusie of zelfs een bestuurlijke samenwerking geen onderdeel van het IML-plan, maar heeft er wel een fusie plaatsgevonden. In één regio ontstond die mogelijkheid doordat de samenwerking geïntensiveerd is door de IML. In veel gevallen is dit proces gekoppeld aan bredere samenwerking op curriculum- of personeelsniveau of werd tevens een shared servicecenter voor HRM en ICT ingericht.

In een aantal regio's maakte een (verkenning van) bestuurlijke samenwerking wel expliciet onderdeel uit van het IML-project, maar heeft dat (nog) niet geleid tot een formele fusie. In een aantal gevallen is bestuurlijke samenwerking 'in uitvoering'. Voor één ervan gold aanvankelijk het voornemen tot een institutionele fusie tussen alle scholen; dit bleek niet haalbaar. In plaats daarvan is gekozen voor een intensieve samenwerking, met als perspectief één locatie (na besluitvorming door de gemeenteraad) en één rector in 2028/2029. In een andere regio is sprake van bestuurlijke samenwerking: in het vmbo is deze reeds gerealiseerd, terwijl in het mavo/havo/vwo de samenwerking zich nog in een verkennende fase bevindt. In vier regio's wordt bestuurlijke samenwerking voorbereid of verkend, bijvoorbeeld in de vorm van intentieverklaringen of scenariostudies. In één regio worden nog steeds expliciet meerdere varianten onderzocht, variërend van samenwerking op stafniveau tot een volledige bestuurlijke fusie.

Daartegenover staan twee regio's waarin bestuurlijke samenwerking wel een expliciete ambitie was, maar uiteindelijk niet is gerealiseerd. Zo zou in een regio volgens het oorspronkelijke plan een bestuurlijke fusie tot stand komen, maar is deze niet doorgegaan doordat één van de twee betrokken scholen is opgeheven. Hoewel de eindrapportage wijst op positieve effecten voor de overgebleven scholen en het onderwijsaanbod in de regio, kan hier niet worden gesproken van een juridische samenvoeging van besturen; deze regio wordt daarom analytisch geclassificeerd als een niet-gerealiseerd fusietraject. Ook in een andere regio ging een beoogde fusie niet door, onder meer vanwege onvoldoende draagvlak.

Tegelijkertijd waren er ook regio's waarin bestuurlijke samenwerking wél degelijk van toepassing was, maar zich in een langere tijdshorizon voltrekt. In een regio gingen meerdere onderzochte fusies niet door, maar is één fusie nog in ontwikkeling en is de fusie-effectrapportage in 2025 besproken.

2. Onderwijsinhoudelijke samenwerking
Analyse van de eindverslagen wijst uit dat vrijwel overal (34 van de 36 regio's) activiteiten zijn gericht op het onderwijsaanbod. Het vaakst (31 regio's) gaat het daarbij om onderwijsinhoudelijke samenwerking tussen scholen. In 20 regio's is daarnaast onderwijsvernieuwing een speerpunt. Bij 12 regio's zijn de geplande activiteiten inmiddels uitgevoerd; bij de overige regio's zijn deze nog in uitvoering of in een planstadium.

Deze onderwijsinhoudelijke samenwerking vormt een van de kernambities binnen de IML-regeling. De verdiepende interviews laten goed zien hoe dit in de praktijk vorm krijgt. De samenwerking komt in veel regio's terug in de vorm van gezamenlijke curriculumbouw, afgestemde lessentabellen of profilering. De mate van uitwerking en borging verschilt echter aanzienlijk per regio.

Vormen van onderwijsinhoudelijke samenwerking
In een groot deel van de onderzochte regio's is sprake van substantiële samenwerking op het gebied van onderwijsinhoud, waarbij concrete stappen zijn gezet richting een gedeeld of afgestemd onderwijsaanbod. In sommige regio's is bijvoorbeeld een virtuele campus ingericht waarmee kleine profielen en vakken over scholen heen digitaal toegankelijk zijn gemaakt, ingebed in een bredere inhoudelijke samenwerking tussen vo-scholen en mbo-instellingen. In andere regio's wordt het aanbod afgestemd via uitwisseling en gezamenlijke planning, of werken scholen samen met gedeelde vaksecties en gezamenlijke afspraken over personele inzet om in een krimpgebied toch een breed aanbod te behouden. Er zijn regio's waar een bestuurlijke fusie heeft geleid tot een versterkt onderwijsaanbod: vakken worden daar in gezamenlijkheid aangeboden en de afstemming tussen vestigingen is geïntensiveerd. Elders is sprake van nauwe samenwerking tussen po en vo om de overgang te versoepelen; zo worden leerlingen van groep 7 tot en met klas 2 vo in gezamenlijke klassen geplaatst en kunnen leerlingen in groep 8 al vakken in het vo volgen. In weer andere regio's krijgt de 'zachte landing' vorm via 10-14 onderwijs en tussenvoorzieningen binnen scholen, zoals een connectklas en een doorstroomgroep, met als expliciet doel het verwijzingspercentage naar het gespecialiseerd onderwijs laag te houden. Daarnaast zijn er regio's waarin de inzet vooral gericht is op het praktijkgerichter maken van het onderwijs, onder meer via toevoeging van een praktijkvak aan het havo-curriculum en de invoering van project-based learning (PBL) en praktijkgerichte programma's (PGP) in het vmbo.

Ten slotte is er een kleine groep van drie regio's waarin onderwijsinhoudelijke samenwerking binnen het project beperkt bleef of niet centraal stond. Daar lag de focus bijvoorbeeld vooral op het toekomstbestendig organiseren van onderwijs binnen één bestuur, en minder op gezamenlijke curriculum- of leerlijnontwikkeling met andere schoolbesturen.

Stand van uitvoering en borging
In veel regio's zijn maatregelen rond onderwijsinhoud momenteel in uitvoering, bijvoorbeeld het afstemmen van keuzedelen of het ontwikkelen van nieuwe vakken. In meerdere gebieden zijn nieuwe samenwerkingsinitiatieven gestart rond onderwijsconcepten en programmatische afstemming, maar deze bevinden zich veelal nog in een ontwikkel- of pilotfase. Tegelijkertijd zijn er regio's waar de samenwerking al verder is gevorderd, met structurelere gezamenlijke onderwijsontwikkeling en afspraken over gedeelde uitvoering (bijvoorbeeld via digitale vormen) om het aanbod te borgen.

In een deel van de regio's is het onderwijsinhoudelijke traject voorlopig vooral voorbereidend: er worden verkennende gesprekken gevoerd en ideeën voor gezamenlijk aanbod geformuleerd, maar zonder dat dit al is uitgewerkt in concrete curriculumstructuren. In andere regio's komt samenwerking op dit vlak moeizaam van de grond, vaak door bestuurlijke onduidelijkheid, beperkte capaciteit of een gering gevoel van urgentie bij betrokken scholen.

Over de hele linie laat de analyse zien dat onderwijsinhoudelijke samenwerking in veel regio's tot tastbare resultaten heeft geleid, maar dat de mate van borging verschilt. Waar de inhoudelijke samenwerking gekoppeld is aan andere maatregelen (zoals personeelsbeleid of huisvesting) blijkt zij vaak steviger verankerd; waar deze koppeling ontbrak of pas laat op gang kwam, blijft de samenwerking op onderwijsinhoud kwetsbaar of vooral toekomstmuziek.

3. Personeel en organisatie
Samenwerking op het gebied van personeel en organisatie blijkt binnen de regeling een thema met grote urgentie, maar ook met aanzienlijke uitvoeringshobbels. Inhoudelijke en praktische samenwerking op dit vlak komt slechts in een beperkt aantal regio's concreet van de grond; vaak blijven inspanningen steken in verkenningen of wordt samenwerking bemoeilijkt door structurele personeelstekorten en bestuurlijke of personele instabiliteit.

In enkele regio's zijn opvallend concrete vormen van personele samenwerking gerealiseerd, zoals het inrichten van een shared service centre voor HRM en ICT op stichtingsniveau, waarmee schaalvoordelen worden behaald voor meerdere vestigingen. Zulke constructies zijn meestal mogelijk doordat een bestuurlijke fusie of vergelijkbare structuur een vergaande integratie van ondersteunende diensten faciliteert. Ook zijn er regio's waar gezamenlijke planning en afstemming over docentinzet plaatsvindt, soms gekoppeld aan gedeelde vaksecties, waardoor kleine vakken en profielen in stand kunnen blijven; hier fungeert personele samenwerking expliciet als middel én randvoorwaarde voor onderwijsinhoudelijke doelen.

Daarnaast zijn er regio's waar personele samenwerking vooral in beperkte of pilotvorm wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld via gezamenlijke werving, uitwisseling van docenten of het tijdelijk inzetten van personeel via externe bureaus. In veel andere gebieden echter blijft het bij verkennende gesprekken, of wordt personele samenwerking niet gerealiseerd ondanks goede intenties, omdat bestuurlijke wisselingen, onenigheid of gebrek aan beschikbare uren en formatie de agenda domineren. Daar verschuift de aandacht in de praktijk naar bestuurlijke herinrichting en inhoudelijke afstemming over het onderwijsaanbod, terwijl personeelsbeleid relatief onderbelicht blijft.

In meerdere regio's komt personele samenwerking slechts zijdelings aan bod en wordt een gezamenlijke personeelsstrategie niet uitgewerkt in concrete maatregelen. Dit hangt deels samen met het feit dat het lerarentekort en bredere arbeidsmarktvraagstukken in veel provincies vooral worden opgepakt binnen onderwijsregio's, waar al wordt gewerkt aan regionale arbeidsmarktstrategieën, gezamenlijke werving en professionalisering. Daardoor lopen personele initiatieven soms parallel aan de hier onderzochte projecten, zonder expliciete koppeling. Bij ongeveer de helft van de regio's speelt het docentenvraagstuk een rol. Veelal als context in de regiovisie. In sommige regio's heeft het een rol gespeeld doordat er sprake was van arbeidsmarktkrapte of van verloop, en in andere regio's juist door formatie-afbouw en het bevorderen van interne doorstroom. Ook 'kwalitatieve' krapte doet zich voor in een enkele regio waar docenten vanwege onderwijsvernieuwing andere competenties nodig hebben. Het beperkte zicht op personele interventies in de interviews betekent dus niet per se dat het thema

personeel elders geen aandacht krijgt, maar weerspiegelt ook een taakverdeling tussen verschillende beleidslijnen en samenwerkingsstructuren.

Tegelijk blijkt dat structurele tekorten op de arbeidsmarkt in veel regio's een rem vormen op verdere samenwerking: schaarste aan vakdocenten leidt eerder tot concurrentie tussen scholen dan tot gezamenlijke oplossingen, waardoor personeelsbeleid als afzonderlijk thema soms geheel ontbreekt, ook waar wél intensief wordt samengewerkt op onderwijs en huisvesting.

Samenvattend kan worden gesteld dat personele samenwerking binnen de regeling in slechts een beperkt aantal regio's substantieel en structureel is vormgegeven – meestal waar een duidelijke bestuurlijke structuur (zoals fusie of holding) samenwerking ondersteunt – terwijl inspanningen in de meerderheid van de regio's fragmentarisch, verkennend of afwezig blijven en sterk afhankelijk zijn van arbeidsmarktkrapte, bestuurlijke continuïteit, gedeeld eigenaarschap en beschikbare projectcapaciteit.

4. Herinrichting gebouwen en huisvesting
In de meeste regio's is het gelukt om scholen fysiek open te houden en daarmee de spreiding van het onderwijsaanbod in stand te houden. Tegelijkertijd zijn er duidelijke verschillen zichtbaar in hoe met huisvesting en bereikbaarheid is omgegaan: in sommige gebieden fungeert onderwijshuisvesting als strategisch vraagstuk, gekoppeld aan scenario's voor herschikking, concentratie of fusie, terwijl het in andere regio's vooral een randthema blijft dat sterk wordt bepaald door gemeentelijke besluitvorming en demografische ontwikkelingen. Uit de kwantitatieve inventarisatie blijkt dat slechts 7 van de 36 regio's huisvesting als volledig afgeronde maatregel beschouwen, 4 regio's spreken van maatregelen in uitvoering, 3 bevinden zich nog in de planfase en in 22 regio's is het thema formeel geen onderdeel van het IML-project.

Een aantal regio's koos voor een actieve heroriëntatie op de fysieke inrichting van het onderwijslandschap, bijvoorbeeld door keuzevakken over locaties te herverdelen, schoolsoorten te clusteren of een regionale campusstructuur te ontwikkelen. Daarbij wordt geregeld heroverwogen welke locaties toekomstbestendig zijn en hoe praktijkonderwijs en vmbo geografisch het beste kunnen worden georganiseerd, soms in nauwe samenwerking met gemeenten en in samenhang met bredere gebiedsontwikkeling. In dergelijke trajecten kan de herinrichting van onderwijsvoorzieningen mede leiden tot nieuwe lokale voorzieningen (zoals sportaccommodaties), wat naast onderwijsinhoudelijke en organisatorische voordelen ook bijdraagt aan de leefbaarheid van regiogemeenten.

In veel regio's is huisvesting vooral een onderwerp dat in gezamenlijkheid met gemeenten wordt opgepakt, veelal in het kader van een integraal huisvestingsplan (IHP). Respondenten beschrijven dat voortgang hierbij sterk afhankelijk is van politieke besluitvorming, beschikbare gemeentelijke middelen en de looptijd van IHP-processen, die regelmatig vertragen of tijdelijk stilvallen. Dit maakt dat nieuwbouw- en transitieopgaven vaak langer doorlopen dan de subsidieperiode en dat plannen voor her/nieuwbouw aan het einde van het project nog in uitvoering of voorbereiding zijn.

Met name in enkele plattelandsgebieden blijft de spreiding van het onderwijs kwetsbaar, doordat kleine leerlingenaantallen en beperkte schaal het lastig maken om volwaardige voorzieningen in stand te houden. In dergelijke regio's worden grotere afstanden tussen locaties expliciet als risico benoemd en is het niet altijd mogelijk om leerlingen dicht bij huis een volledig onderwijsprofiel te bieden, waardoor bereikbaarheid een belangrijk onderdeel van de beleidsafweging vormt.

Toch geven de meeste geïnterviewden aan dat reistijd zelden het primaire sturingscriterium was bij gemaakte keuzes. De fysieke nabijheid van scholen wordt wel als belangrijk gezien, maar het behoud van een dekkend inhoudelijk aanbod en het realiseren van kwalitatief sterke samenwerking kregen vaker prioriteit. Waar consolidatie van locaties aan de orde was, is gezocht naar logistieke oplossingen of vervoersafspraken, en meerdere respondenten stellen dat de reisafstanden gedurende de looptijd van het traject niet zijn toegenomen en in de praktijk als stabiel worden ervaren. In een enkele regio is getracht een bushalte nabij de school te realiseren.

In verschillende regio's is bovendien ingezet op flexibilisering van onderwijslocaties en op digitale middelen om afstand te overbruggen. De inrichting van virtuele of hybride vormen van onderwijs maakt het mogelijk om kleine vakken en profielen op meerdere locaties aan te bieden zonder dat leerlingen zich altijd fysiek hoeven te verplaatsen, een ontwikkeling die mede is versneld door ervaringen met online onderwijs tijdens de Covid-19-pandemie.

In enkele regio's wordt huisvesting expliciet als strategisch onderwerp benoemd, maar bevinden besluiten en uitwerking zich nog in ontwikkeling. Eerdere scenario-onderzoeken naar mogelijke herschikking worden daar opnieuw opgepakt en er zijn 'eerste plannen' voor reorganisatie van locaties, terwijl verdere concretisering meer tijd vraagt. Tegelijk laten andere regio's zien dat huisvesting juist een cruciale randvoorwaarde kan zijn: daar wordt nadrukkelijk gewezen op de noodzaak van aanvullend huisvestingsonderzoek en gemeentelijke besluitvorming om samenwerking echt te laten landen, mede vanwege het belang van fysieke nabijheid tussen voorzieningen. Er zijn ook voorbeelden waar al concrete huisvestingswijzigingen zijn doorgevoerd, zoals de realisatie van een nieuw schoolgebouw, wat onderstreept dat het thema in sommige gebieden wél tot tastbare uitvoering heeft geleid; in een klein aantal gevallen zijn plannen voor onderwijshuisvesting juist komen te vervallen en is, in overleg met het ministerie, de aandacht verlegd naar andere onderdelen van het programma

In de meeste regio's kosten huisvestingsplannen veel tijd. Waar de projecten zich beperkten tot onderzoek naar huisvesting, zijn deze verkenningen doorgaans binnen de subsidieperiode afgerond; plannen die fysieke aanpassingen, herhuisvesting of nieuwbouw betreffen, bevinden zich daarentegen vaak nog in de uitvoeringsfase of zijn gaandeweg aangepast of vervallen.

Samenvattend laat het thema huisvesting en bereikbaarheid een gemengd beeld zien: sommige regio's geven actief vorm aan clustering en herontwikkeling, terwijl in andere gebieden voortgang sterk afhankelijk blijft van externe partijen of het onderwerp slechts beperkt aan bod komt. Over de hele linie lijkt het echter grotendeels gelukt om een sterke verschraling van het fysieke onderwijsaanbod te voorkomen en blijven reistijden in de meeste regio's ongeveer gelijk, al blijft de combinatie van inhoudelijk aanbod en ruimtelijke spreiding een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst.

Contextfactoren van veranderingen ten opzichte van oorspronkelijke plannen
Een terugkerend thema in de projecten is voortschrijdend inzicht. Zoals in paragraaf 3.1 is beschreven, doorlopen regio's de verschillende fasen van heroriëntatie, implementatie en consolidatie. Tegen deze achtergrond moesten regio's plannen bijstellen door veranderende leerlingprognoses, huisvestingsroutes of personeelstekorten. Ook veranderde de dynamiek soms door wisselingen in besturen. In de interviews wordt beschreven dat het niet altijd wenselijk of haalbaar was om activiteiten precies volgens het oorspronkelijke plan uit te voeren; regio's her-alloceerden middelen of versmalden de scope om haalbare stappen te zetten. Dit patroon is relevant voor de interpretatie van doelrealisatie: bijsturing kan zowel duiden op adaptiviteit (positief) als op overambitie (risico).

In de meeste regio's (28 van de 36) hebben zich tijdens de looptijd omgevingsontwikkelingen voorgedaan die van invloed waren op het project. De eerste belangrijke omgevingsfactor is de **ontwikkeling van de leerlingaantallen**. In ongeveer de helft van de regio's verliep dit anders dan in 2020 geraamd. In tien regio's daalden de aantallen minder sterk dan voorzien, vooral door de komst van meer nieuwkomers en door de krappe woningmarkt, waardoor gezinnen vanuit steden naar omliggende gebieden trokken of er extra woningbouw plaatsvond. In zes regio's viel de krimp juist sterker uit dan verwacht. In dertien regio's verliep de ontwikkeling van de leerlingaantallen globaal zoals voorspeld. In zeven regio's bevatten de eindverslagen te weinig informatie om hier uitspraken over te doen. In sommige regio's was bovendien binnen hetzelfde samenwerkingsverband sprake van uiteenlopende trends: bij de ene school namen de aantallen af, bij de andere bleven ze stabiel of stegen ze licht. De ligging van scholen – met meer of minder concurrentie van scholen in aangrenzende steden of regio's – én in enkele gevallen een imagodip na incidenten, beïnvloedden deze verschillen. Hierdoor ontstonden binnen regio's soms uiteenlopende urgentiegevoelens en een verschillende bereidheid om tot verregaande samenwerking over te gaan.

Personele wisselingen, vooral op bestuurlijk niveau, vormden een tweede belangrijke omgevingsfactor. Deze hadden in sommige gevallen een remmend effect, maar konden ook juist nieuw elan en vertrouwen in de samenwerking brengen. Een derde factor zijn **fusies die niet expliciet onderdeel waren** van de ingediende plannen, maar zich parallel voordeden in aangrenzende gebieden of tussen scholen/besturen buiten het project. Zulke fusies veranderden het speelveld in termen van concurrentie en samenwerkingsmogelijkheden. Covid-19 wordt in meerdere eindverslagen genoemd als vertragende factor, vooral in de startfase. Daarnaast komen incidenteel gemeentelijke herindelingsplannen, personeelstekorten, veranderingen in wetgeving en een negatieve beoordeling door de Inspectie van het Onderwijs naar voren als **omstandigheden** die veel aandacht vroegen en daarmee tot vertraging leidden.

In enkele regio's speelde bovendien **rijksbeleid** buiten de regeling om een sturende rol. Zo kregen sommige kleine brede scholen aanvullende bekostiging, waardoor de druk om te fuseren of vergaand samen te werken afnam. Respondenten signaleren dat dergelijke impulsen, hoe welkom ook voor de korte termijn, spanning kunnen oproepen met trajecten waarin schaalverkleining of concentratie juist expliciet worden gestimuleerd, en vragen om nadere doordenking van de lange-termijnhoudbaarheid van dit type financiering.

In veel regio's heeft juist **de combinatie van omgevingsfactoren** het project beïnvloed. Zo zijn er voorbeelden waarbij samenwerking tussen scholen aanvankelijk stagneerde, maar na de komst van nieuwe bestuurders nieuw leven werd ingeblazen, mede omdat een sneller dan verwachte daling van leerlingaantallen de urgentie voor samenwerking vergrootte.

Ondanks deze ontwikkelingen is in slechts een minderheid van de regio's (11 van de 36) de regiovisie of de hoofddoelstelling van het project formeel bijgesteld. Vaker leidde de veranderde context tot het verschuiven van activiteiten en middelen of tot een aangescherpt urgentiebesef, zonder dat de koers fundamenteel werd gewijzigd. Een geïnterviewde verwoordt dit als volgt: met ongunstiger leerlingprognoses is niet zozeer bijstelling van de visie aan de orde, maar juist een onderstreping van de noodzaak om bestuurlijke samenwerking te intensiveren.

Oorzaken van veranderingen ten opzicht van de oorspronkelijke plannen, per type maatregel

(1) Governance en samenwerking,

Bij de projecten waarin (verkenning van) bestuurlijke samenwerking onderdeel was van het plan, is in ongeveer de helft sprake geweest van wijzigingen. Regelmatig lag de oorzaak in het ontbreken van draagvlak bij één of meer scholen die zouden fuseren; achteraf bezien bleken ambities soms te hoog of te snel gezet. Tegelijk zijn er regio's waar de samenwerking juist verder is uitgebreid dan aanvankelijk voorzien, bijvoorbeeld doordat meer afdelingen of schoolsoorten werden aangesloten of doordat eerst een regionaal plan (zoals een RPO) is opgesteld voordat verdere stappen gezet werden. In veel gevallen bestonden de plannen uit verkenning of onderzoek naar bestuurlijke samenwerking, maar is dit gedurende de projectperiode uitgegroeid tot een feitelijke fusie of tot een formeel fusiebesluit.

(2) Onderwijsinhoudelijke samenwerking en profielvorming,
In meer dan de helft van de regio's met plannen voor onderwijsaanbod of profielvorming zijn in de loop van de tijd wijzigingen opgetreden, onder meer door personele wisselingen of veranderde leerlingenstromen. Vaak zijn de ontwikkelde ideeën niet één op één ingevoerd, maar hebben de opgedane inzichten wel hun weg gevonden naar andere activiteiten. Zo zijn bijvoorbeeld leerarrangementen die binnen dit traject zijn ontwikkeld later gebruikt in projecten voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, of heeft een nieuw ontworpen lesdag wel geleid tot meer ruimte voor maatwerk, ook al is het oorspronkelijke format niet ingevoerd. In enkele gevallen ontbrak voldoende draagvlak of urgentie, of bleek de fysieke afstand tussen locaties te groot om de beoogde concentratie of gezamenlijke profielen haalbaar te maken.

Bovenschoolse samenwerking of uitwisseling rond het onderwijsaanbod bleek in meerdere regio's lastiger dan voorzien. Scholen hechten sterk aan hun eigen identiteit en autonomie, wat soms botste met plannen voor gedeelde profielen of uitwisseling van leerlingen. Ook logistieke factoren, zoals reistijd en roostering, maakten uitwisseling ingewikkeld. In enkele gebieden is, zodra leerlingaantallen weer licht stegen, afgezien van het concentreren van locaties, omdat de directe noodzaak afnam.

(3) personeel en organisatie
Bij de 26 regio's die in hun plannen expliciet inzetten op samenwerking rond docenten en ondersteunende diensten (bijvoorbeeld via shared services of gezamenlijke ondersteuning voor leerlingen) zijn de afspraken in ongeveer de helft van de gevallen gewijzigd. Veel trajecten liepen vertraging op door complexiteit, krapte of wisselingen in sleutelposities. Soms is besloten ondersteunende diensten (zoals ICT of administratie) deels uit te besteden in plaats van ze regionaal te bundelen. In andere gevallen kreeg personele samenwerking juist vorm als gevolg van een bestuurlijke fusie of holdingconstructie, waardoor HR- en ondersteuningsfuncties op een hoger schaalniveau zijn georganiseerd.

(4) herinrichting gebouwen en huisvesting.
In vrijwel alle regio's waar huisvesting als doel was opgenomen, is sprake geweest van aanpassingen of uitgestelde uitvoering, veelal omdat de IML-periode vooral de onderzoeks- en besluitvormingsfase omvatte en fysieke nieuwbouw of herhuisvesting daar in de tijd overheen liep.

3.3 Reflectie op de regeling zelf

Wanneer de ervaringen van deelnemers met de regeling als beleidsinstrument over de volle breedte worden beschouwd, ontstaat een beeld van een instrument dat door de meeste betrokkenen niet primair wordt beoordeeld op administratieve of procedurele kenmerken, maar op de mate waarin het ruimte bood om complexe regionale vraagstukken daadwerkelijk te adresseren. De waardering is daarmee sterk verweven met de context waarin de regeling werd ingezet en met de aard van de opgaven waarvoor regio's zich gesteld zagen.

In een aanzienlijk deel van de regio's wordt de regeling expliciet of impliciet gekarakteriseerd als 'mogelijk makend'. Met name waar sprake was van ingrijpende trajecten, zoals bestuurlijke herstructurering, fusies of fundamentele herpositionering van het onderwijsaanbod, wordt zij beschreven als noodzakelijke randvoorwaarde om deze bewegingen überhaupt te kunnen realiseren. Respondenten benadrukken dat de middelen vooral zijn gebruikt om mensen vrij te spelen – projectleiders, kartrekkers en leden van werkgroepen – zodat zij tijd hadden om het veranderproces te trekken, en om de financiële risico's van koerswijzigingen of fusies te beperken, zeker in situaties van dalende leerlingaantallen en daarmee teruglopende inkomsten. In dit soort casussen wordt vaak gesteld dat de beoogde veranderingen zonder regeling mogelijk toch zouden zijn doorgezet, maar dan in een aanzienlijk zwakkere uitgangspositie, met grotere risico's voor continuïteit en behoud van een breed en divers aanbod.

In regio's waar – desgevraagd – de waardering werd uitgedrukt in een rapportcijfer, werd veelal een ruime voldoende (7) gescoord, waarbij de uitkomst vaak hoger werd beoordeeld dan het proces. Ook in regio's waar geen expliciete rapportcijfers worden genoemd, is de waardering vaak uitgesproken positief, zij het in meer beschrijvende termen. De regeling wordt dan getypeerd als "soepel" en "vertrouwensgedreven". De administratieve lasten worden in deze beschrijvingen als beperkt ervaren en in redelijke verhouding tot de opbrengsten, zeker in vergelijking met andere doelgerichte subsidies. Belangrijker nog is dat de regeling ruimte bood om bij te sturen wanneer externe omstandigheden veranderden, bijvoorbeeld door gewijzigde wetgeving of afwijkende leerlingprognoses. Deze flexibiliteit wordt door meerdere respondenten expliciet aangewezen als kernkwaliteit.

De ervaringen met administratieve lasten laten over het geheel genomen een gedifferentieerd maar niet problematisch beeld zien. In meerdere regio's wordt expliciet aangegeven dat de administratieve rompslomp meeviel of vergelijkbaar was met andere subsidieregelingen. Kritiek richt zich zelden op het bestaan van verantwoording an sich, maar eerder op specifieke uitvoeringsaspecten. Zo wordt het format voor een tussentijds verslag in één regio als onsamenhangend en onlogisch gekwalificeerd, terwijl hetzelfde format voor de eindevaluatie juist als verbetering wordt gezien. Elders had men liever eerder het format voor de (financiële) eindverantwoording ontvangen, zodat de eigen administratie daar tijdig op had kunnen worden ingericht. Deze kritiek is concreet en gericht, maar leidt niet tot een negatief oordeel over de regeling als geheel.

Slechts een beperkt aantal regio's vond de administratieve last bijzonder zwaar. Opvallend is daarbij dat enkele van deze respondenten dit ook relateren aan hun eigen situatie: zij bevonden zich midden in een intensief fusie- en transformatietraject, waardoor plannen en projectdocumenten telkens moesten worden aangepast aan een snel veranderende context. Een bestuurder gaf aan dat de lasten mede zwaar voelden doordat hij laat in het proces was ingestapt en weinig ervaring had met dit type subsidietrajecten. Slechts in een enkel geval wordt gesteld dat de administratieve last überhaupt niet in verhouding stond tot het budget.

De ervaringen met het contact met het ministerie laten een gemengd maar inhoudelijk interessant beeld zien. In sommige regio's wordt het contact expliciet als positief en ondersteunend benoemd. Respondenten waarderen dat er ruimte was voor regionaal maatwerk, dat vertrouwen werd gesteld in de bestuurlijke verantwoordelijkheid en dat er niet op detailniveau werd gestuurd. Deze lichte vorm van monitoring – "vinger aan de pols, maar geen micromanagement" – wordt daar gezien als passend bij de aard van de opgave. Daartegenover staan regio's waarin juist het gebrek aan structurele inhoudelijke interactie als gemis wordt benoemd. Zij geven aan dat er weinig voortgangsgesprekken zijn geweest en dat dit, zeker bij langdurige en complexe fusietrajecten, als problematisch werd ervaren. Daarbij wordt benadrukt dat het niet gaat om een roep om zwaardere controle, maar om periodieke inhoudelijke reflectie en gedeelde verantwoordelijkheid; het contact werd omschreven als "beperkt en fragmentarisch: wel bemoedigend, maar niet structureel".

Over de hele linie ontstaat daarmee het beeld van een regeling die door deelnemers vooral wordt gewaardeerd om haar ruimte, flexibiliteit en vertrouwen, en die zelden als belemmerend kader wordt ervaren. Waar kritiek wordt geuit, is deze concreet, situationeel en veelal gericht op uitvoeringsdetails of het ontbreken van inhoudelijke dialoog, niet op het principe of de legitimiteit van de regeling zelf. Tegelijkertijd maken de verschillen tussen regio's duidelijk dat de ervaren waarde van de regeling sterk samenhangt met de complexiteit van de opgave en met de mate waarin regio's behoefte hadden aan ondersteuning, reflectie of sturing.

4 Resultaten van de subsidieregeling

4.1 Realisatie van beleidsdoelen: thematische analyse van resultaten

Op basis van de beschikbare transcripties, eindrapportages en kwantitatieve gegevens zijn de behaalde resultaten geanalyseerd langs de vier centrale doelstellingen van de IML-regeling.
De analyse laat een sterk gedifferentieerd beeld zien: de regeling heeft in veel regio's beweging en tijdelijke stabilisatie gebracht, maar structurele borging van resultaten is lang niet overal gerealiseerd. In meerdere gevallen blijkt dat IML vooral heeft gefunctioneerd als proces- en samenwerkingsimpuls, terwijl inhoudelijke of structurele effecten (nog) beperkt of kwetsbaar zijn.

Toekomstbestendig en dekkend onderwijsaanbod
In de meerderheid van de regio's zijn maatregelen genomen die vooral gericht waren op behoud, herschikking of tijdelijke stabilisatie van het onderwijsaanbod, veel vaker dan op daadwerkelijke uitbreiding of structurele herinrichting. Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan dat de regeling geholpen heeft om ongecoördineerde verschraling te voorkomen, maar niet automatisch heeft geleid tot een uitgewerkt, toekomstbestendig eindbeeld voor het regionale stelsel.

Met name in de (ruime) minderheid van regio's waar vergaande bestuurlijke samenwerking tot stand kwam, via fusie, holdingconstructie of een gezamenlijk bestuur, kon het onderwijsaanbod regionaal beter worden afgestemd en tijdelijk worden geborgd. In deze context bleef het aanbod ondanks krimp overeind door schaalvergroting, herverdeling van middelen en personele inzet over meerdere locaties, soms ook in de vorm van "virtuele" samenwerking via digitale middelen.

In een kleiner aantal regio's zijn daadwerkelijk scherpe inhoudelijke keuzes gemaakt over profilering, curriculum of spreiding van het aanbod. Daar gaat het bijvoorbeeld om concentratie van kleine vakken, invoering van (meer) praktijkgerichte leerwegen of het verlaten van eerdere campusmodellen ten gunste van complementaire scholen met een verschillend profiel. Ook in deze gevallen bevinden veel eindbeelden zich echter nog in de implementatiefase en zijn ze afhankelijk van verdere huisvestingstrajecten en demografische ontwikkelingen. In sterke krimpregio's is het aanbod vooral geografisch bijeengehouden of tijdelijk verrijkt via keuzevakken, doorlopende leerlijnen of pilotprojecten, zonder dat daarmee al structurele toekomstbestendigheid kon worden gegarandeerd. In enkele van deze regio's wordt expliciet erkend dat verdere afbouw of concentratie op langere termijn waarschijnlijk onvermijdelijk is, ondanks de tijdelijke impuls.

Daartegenover staan regio's waar geen gezamenlijke keuzes over het onderwijsaanbod tot stand zijn gekomen, ook al werd de urgentie breed gedeeld. In deze gevallen bleef het aanbod versnipperd of werd bewust afgezien van inhoudelijke herordening, vaak omdat de samenwerking nog onvoldoende verankerd was of omdat men eerst inzette op bestuurlijke versterking als randvoorwaarde voor latere, ingrijpender besluiten over het onderwijslandschap.

Ontwikkeling levensvatbaarheid vanuit de cijfers
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 logica achter deze vuistregel is als volgt: als scholen of scholengemeenschappen krimpen, dan komen ze eerst onder de stichtingsnorm en als ze nog verder krimpen uiteindelijk onder de opheffingsnorm. Wanneer het leerlingenaantal van een school drie 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 school. Wanneer een school door leerlingendaling onder de stichtingsnorm komt, dan is er een risico dat zij bij verdere daling ook onder de opheffingsnorm zal uitkomen. Het voortbestaan van de school is daarmee in het geding.

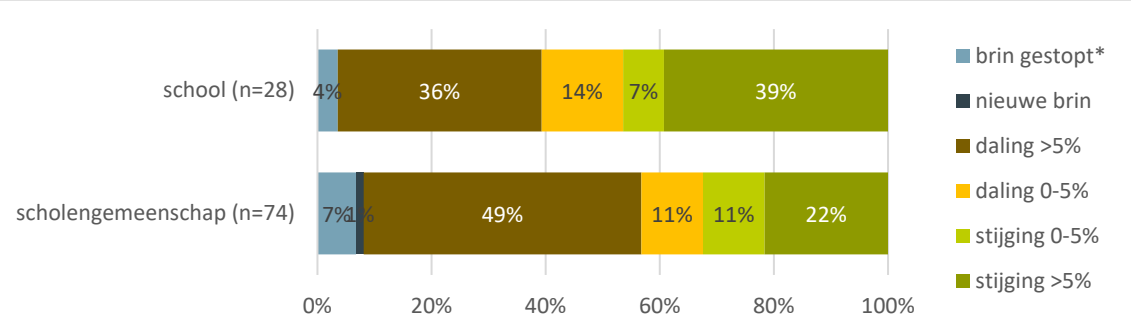
In Tabel 4.1 is te zien hoeveel leerlingen deelnemende scholen en scholengemeenschappen binnen de IML-regio's hebben ten opzichte van de stichtings- en opheffingsnorm. Het algemene beeld is dat in de periode 2021 tot en met 2024 de situatie relatief stabiel is: we zien geen grote toe- of afname van het aantal scholen of scholengemeenschappen dat onder de stichtingsnorm dan wel de opheffingsnorm uitkomt.

Tabel 4-1 Deelnemende scholen/scholengemeenschappen in IML-regio's t.o.v. de stichtings- en opheffingsnorm

Aantal leerlingen	2021	2024
onder opheffingsnorm	1	0
tussen stichtings- en opheffingsnorm	5	5
hoger dan stichtingsnorm	95	91
totaal	101	96

Dat deze cijfers relatief stabiel zijn, wil niet zeggen dat er bij individuele scholen en scholengemeenschappen geen ontwikkelingen in leerlingaantallen zijn. In Figuur 4.1 zijn deze ontwikkelingen weergegeven in categorieën. Ruim de helft van de scholengemeenschappen in IML-regio's heeft te maken met een daling van het aantal leerlingen; in de meeste gevallen is die daling groter dan 5 procent. Voor scholen is dat beeld meer gevarieerd: er zijn ongeveer evenveel scholen die zijn gekrompen als gegroeid.

Een verdere daling van het aantal leerlingen is mogelijk problematisch voor scholen en scholengemeenschappen die tussen opheffingsnorm en stichtingsnorm zitten of onder de opheffingsnorm. We hebben daarom gekeken welk aanbod het meest kwetsbaar is en hoe deze scholen zich hebben ontwikkeld. In 2024 zijn er drie pro-scholen, één vwo-school en één scholengemeenschap waarvan het aantal leerlingen tussen de opheffingsnorm en de stichtingsnorm zit. Bij de vwo-school was er in de periode 2021-2024 sprake van een sterke daling van het aantal leerlingen (daling 21%). Bij een van de pro-scholen was sprake van een sterke stijging in het aantal leerlingen (stijging 22%); deze school zat in 2021 onder de opheffingsnorm en zat daar in 2024 boven. Bij de andere scholen en de scholengemeenschap is sprake van een kleine daling van het aantal leerlingen (3–7% daling). Er was ook een vmbo-school in 2021 waarvan het aantal leerlingen onder de stichtingsnorm uitkwam, die in 2024 onder een ander brin-nummer onderwijs aanbiedt. Al met al is het kwetsbare aanbod tot nu toe gedurende de looptijd van de IML-regeling in stand gebleven, maar bij verdere leerlingdaling zijn met name enkele scholen met praktijkonderwijs in gevaar om onder de opheffingsnorm uit te komen.



Figuur 4-1 Ontwikkeling leerlingaantallen scholen/scholengemeenschappen in IML-regio's

* *In de administratie van DUO bestaan deze brin-nummers niet meer. Dat betekent niet automatisch dat de school gesloten is. Er kan ook sprake zijn van een fusie of een andere constructie waarbij het onderwijs op de locaties doorgaat onder een ander brin-nummer.*

Op basis van de cijfers zien we gedurende de periode 2021-2024 een stabiel beeld wat betreft de leerlingaantallen in relatie tot de stichtings- en opheffingsnormen. Tegelijk zien we dat veel scholen en scholengemeenschappen ook te maken hebben gehad met leerlingdaling. Als deze daling doorzet, kan dat op langere termijn ertoe leiden dat meer scholen/scholengemeenschappen onder de opheffingsnorm uit gaan komen. Er zal moeten blijken of de (eerste aanzet voor) bestuurlijke samenwerking onder de IML-regeling in de toekomst gaat leiden tot een stabiel scholenaanbod in de regio's. Op basis van de kwalitatieve analyses is dat wel in lijn der verwachting, omdat veel regio's inzetten op het voorkomen van ongecoördineerde afbouw en er geborgde afspraken zijn gemaakt over een toekomstbestendig eindbeeld.

Ter nuancering: ook kleine scholen kunnen levensvatbaar zijn als zij door een stabiel aantal leerlingen voldoende middelen hebben om met een goed team goed onderwijs te realiseren. Daarnaast biedt het boven de stichtingsnormen zitten ook geen garanties: een klein aantal scholengemeenschappen dat ruim boven de stichtingsnorm zat in 2021 bestond niet meer in 2024 (als zelfstandige scholengemeenschap). In toekomstige regelingen kunnen indicatoren gekozen worden die een breder perspectief op levensvatbaarheid bieden dan leerlingaantallen, bijvoorbeeld door ook naar onderwijskwaliteit en personeel te kijken.

Tussenconclusie toekomstbestendigheid:
De regeling heeft in veel regio's vooral geleid tot tijdelijke stabilisatie en gedeeltelijke regionale afstemming van het aanbod; een structureel toekomstbestendig eindbeeld is vooral bereikt in regio's met vergaande bestuurlijke samenwerking.

Randvoorwaarden voor goed onderwijs
Een van de beleidsdoelstellingen van de regeling is het behoud van onderwijskwaliteit. In de plannen en eindrapportages worden echter relatief weinig doelen geformuleerd die expliciet betrekking hebben op het behouden van randvoorwaarden voor goed onderwijs. In de praktijk gaat het daarbij vooral om condities zoals een dekkend en gevarieerd aanbod, voldoende schaalgrootte, stabiele teams en bereikbare voorzieningen. Deze worden vaak impliciet verondersteld bij keuzes over concentratie, spreiding en samenwerking, maar slechts zelden als afzonderlijke, meetbare doelstelling uitgewerkt.

Indirect zijn er wel tal van verwijzingen naar de manier waarop scholen en besturen deze randvoorwaarden proberen te versterken, met name onder de noemer van onderwijsvernieuwing. De noodzaak om het onderwijs anders te organiseren om leerlingendaling op te vangen, wordt regelmatig aangegrepen om het aanbod inhoudelijk en organisatorisch te vernieuwen, bijvoorbeeld via meer praktijkgericht onderwijs, bredere brugklassen, hybride leerroutes of doorlopende leerlijnen vmbo–mbo. In enkele regio's spreken betrokkenen er expliciet over dat krimp wordt gezien als kans om het onderwijs aantrekkelijker, motiverender en passender voor leerlingen en docenten te maken en beter te laten aansluiten bij de vraag vanuit het bedrijfsleven. Ook worden voorbeelden genoemd waarin maatregelen die primair zijn gericht op het "in de lucht houden" van kleine profielen of opleidingen, leiden tot meer kennisdeling tussen scholen en tussen vo en mbo, wat volgens respondenten een positieve impuls geeft aan de onderwijskundige ontwikkeling.

In veel regio's geven geïnterviewden aan dat, ondanks krimp, personele krapte en organisatorische druk, het lukt om het onderwijsaanbod en de daarvoor noodzakelijke condities op peil te houden. Zij verwijzen daarbij naar het voorkomen van sluiting van vestigingen, het beter delen van expertise en extra investeringen in professionalisering en begeleiding. In deze evaluatie duiden we dit nadrukkelijk als het stabiliseren van de randvoorwaarden waarbinnen goed onderwijs kan worden gegeven, niet als een onafhankelijk vastgesteld kwaliteitsoordeel over leerresultaten. Tegelijkertijd wordt in meerdere casussen zichtbaar dat dit vaak gebeurt via indirecte routes zoals schaalvergroting, stabilisatie van teams, verbeterde huisvesting, efficiënter benutten van capaciteit, en dat systematische informatie over effecten op leerresultaten, doorstroom of langetermijnuitkomsten nog beperkt is.

In een beperkt aantal regio's zijn impuls en borging van deze randvoorwaarden duidelijker zichtbaar. Daar gaat het bijvoorbeeld om het gezamenlijk ontwikkelen en verankeren van praktijkgericht en contextrijk onderwijs in vo en mbo, het opzetten en uitbouwen van doorlopende leerlijnen tussen schoolsoorten en sectoren, het expliciet koppelen van regionale samenwerking aan een gedeelde onderwijsvisie en afspraken over onderwijskundige ontwikkeling, en het opnemen van nieuwe werkwijzen in school- en meerjarenplannen. In dit type regio's worden de randvoorwaarden voor goed onderwijs niet alleen als impliciete voorwaarde benoemd, maar ook vertaald in gezamenlijke doelen, werkwijzen en, in enkele gevallen, in een gezamenlijke infrastructuur voor monitoring en verdere ontwikkeling.

Tegelijk blijkt uit verschillende interviews dat de ontwikkeling van deze randvoorwaarden onder druk staat of ongelijk verdeeld is, met name in regio's met sterke krimp of complexe bestuurlijke en personele dynamiek. Daar ontbreekt soms zicht op structurele borging (vernieuwing blijft projectmatig of afhankelijk van losse pilots), blijven innovaties vooral lokaal binnen één school zonder regionale doorwerking, of zijn er hardnekkige verschillen in pedagogisch-didactische cultuur en personele stabiliteit. In zo'n context is het op peil houden van voorzieningen, teams en aanbod op zichzelf al een relevante uitkomst, maar blijft onzeker in hoeverre deze situatie op langere termijn houdbaar is zonder aanvullende structurele maatregelen.

Tussenconclusie kwaliteit van onderwijs:
De regeling heeft in de meeste regio's vooral bijgedragen aan het op peil houden en licht versterken van randvoorwaarden voor goed onderwijs, terwijl expliciete en duurzaam geborgde kwaliteitsverbetering slechts in een beperkte groep regio's zichtbaar is.

Bereikbaarheid en reistijden
Bereikbaarheid is in vrijwel alle regio's expliciet meegenomen als randvoorwaarde, maar zelden uitgewerkt als zelfstandig beleidsdoel met concrete activiteiten, normen of meetbare effecten. De dominante strategie was het voorkomen van verslechtering: het onderwijs binnen redelijke reisafstanden houden, mede door vestigingssluiting te beperken of zorgvuldig te faseren.

In een aanzienlijk aantal regio's zijn reistijden volgens betrokkenen grosso modo stabiel gebleven, doordat locaties openbleven of doordat leerlingen binnen de eigen regio in een passend aanbod konden blijven instromen. Waar meer tussen locaties wordt gereisd – bijvoorbeeld voor keuzevakken, praktijkvakken of specifieke leerroutes – beoordelen respondenten deze extra reistijd meestal als acceptabel, zeker als daar een aantoonbaar rijker of beter passend aanbod tegenover staat.
Tegelijkertijd komt in de casussen een aantal spanningspunten naar voren:

- Voor specifieke groepen leerlingen (bijvoorbeeld in bepaalde arbeidsmarktgerichte routes) is de bereikbaarheid verslechterd, doordat voorzieningen zijn geconcentreerd op minder locaties
- Sluiting en clustering van locaties leiden ertoe dat sommige leerlingen verder moeten reizen, terwijl anderen juist dichter bij huis onderwijs kunnen volgen; deze herverdeling wordt zelden systematisch in kaart gebracht
- In meerdere regio's ontbreekt expliciete, kwantitatieve informatie over reistijden en vervoersstromen, waardoor de effecten op bereikbaarheid moeilijk goed te beoordelen zijn.
- Digitalisering en hybride vormen van onderwijs worden wel benut om kleine vakken of profielen in stand te houden, maar vooral aanvullend ingezet en niet als structureel alternatief voor fysieke bereikbaarheid, zeker niet voor vmbo leerlingen.

Ontwikkeling reisafstanden vanuit de cijfers
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*". Het gaat hier dus om **afstanden tussen vestigingen** (de zogenoemde intravestigingsafstand), niet om afstanden van leerlingen van huis naar school.

Gedurende de looptijd van de regeling blijft de intravestigingsafstand stabiel. De cijfers bevestigen dat er geen grote verschuivingen zijn geweest in de afstanden tussen vestigingen. Voor ongeveer driekwart van de onderwijssoorten in de IML-regio's geldt dat de afstand kleiner dan 8 kilometer is en voor een vijfde tot een kwart is deze afstand tussen de 8 en 20 kilometer. Voor het praktijkonderwijs geldt dat in 2024 alle afstanden minder dan 20 kilometer zijn.

De keuze voor hemelsbrede afstanden tussen vestigingen als indicator voor een redelijke reistijd in de IML-regeling heeft wel de nodige beperkingen; het zegt namelijk niks over (onredelijke) daadwerkelijke reisafstanden op de fiets of (onredelijke) reistijden per OV voor leerlingen naar school. De afstanden tussen vestigingen geven bovendien een vertekend beeld wanneer vestigingen bijvoorbeeld in kernen geclusterd zijn en leerlingen buiten de kernen wonen. Ook kan de sluiting van een afgelegen vestiging leiden tot een verkleining van de afstanden tussen vestigingen, maar een vergroting van de afstand die leerlingen moeten afleggen.

Data over de afstand op de fiets of de reistijd met het OV tussen het huis van leerlingen en vestiging waar zij naar school gaan is echter niet beschikbaar. We hebben bij wijze van benadering gekeken naar de hemelsbrede afstanden van het centrum van het postcodegebied waarin leerlingen wonen tot de geografische coördinaten van hun school. Dit kan gezien worden als ondergrens voor de verwachtte afstand op de fiets, omdat in de praktijk zelden een rechtstreekse route tussen punten op een kaart bestaat. 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 het bij de schoolkeuze niet uit of een vestiging mee doet aan de regeling of niet, het uitgangspunt is dat voor de voorkeurskeuze de reisafstand niet buitensporig is. We hebben gekeken naar leerlingen die in de IML-regio's wonen en dit vergeleken met de cijfers van alle leerlingen in Nederland.

Zowel landelijk als in de IML-regio's is de hemelsbrede afstand tussen huis en de vestiging voor brugjaren tussen 2021 en 2024 toegenomen, in IML-regio's zelf met bijna een kilometer. Desondanks is de afstand in 2024 evenals in 2021 voor ruim 4 op de 5 leerlingen kleiner dan 8 kilometer gebleven. Voor leerlingen in het praktijkonderwijs zijn de afstanden vaak groter, ongeveer 2 op de 3 leerlingen woont binnen een straal van 8 kilometer, zowel in 2021 als in 2024. De rest van de afstanden ligt meestal tussen de 8 en 20 kilometer.

Of deze "stabilisering" (ook) het gevolg is van de IML-regeling kunnen we niet met cijfers aantonen. In de kwalitatieve analyses zagen we zelden dat regio's een zelfstandig beleidsdoel met concrete activiteiten, normen of meetbare effecten met betrekking tot reisafstanden hadden; dit maakt een sterk causaal verband niet aannemelijk. Tegelijkertijd zien we ook geen duidelijk negatieve trend in afstanden hetgeen wel in lijn met de dominante strategie in de regio's om verslechtering te voorkomen.

Tussenconclusie bereikbaarheid:
De regeling heeft geholpen verslechtering van de bereikbaarheid grotendeels te voorkomen, maar structurele verbetering of expliciete borging van reistijden is zelden nagestreefd en beperkt onderbouwd.

Duurzaamheid van samenwerking

In de meeste regio's heerst tevredenheid over de samenwerking tijdens de subsidieperiode: betrokkenen geven aan dat de samenwerking goed was of in elk geval is versterkt. De uitgangssituatie liep daarbij sterk uiteen. In sommige regio's was al sprake van een goede samenwerking of waren de omstandigheden gunstig, bijvoorbeeld doordat er weinig overlap was in onderwijsaanbod of voedingsgebied en dus weinig directe concurrentie, of doordat eerder gerealiseerde bestuurlijke fusies de schaal en slagkracht hadden vergroot. In zulke contexten konden besturen en scholen relatief makkelijk gezamenlijke doelen formuleren, overlegstructuren inrichten en bedrijfsvoering (deels) harmoniseren.

Een consistent patroon is echter dat formele bestuurlijke borging op zichzelf geen garantie biedt voor duurzame samenwerking. In verschillende fusie- en herstructureringscasussen wordt expliciet benoemd dat gebrekkige voorbereiding (richting personeel, medezeggenschap en omgeving) leidde tot onrust, weerstand en vertraging in de samenwerking. Bestuurlijke fusies kunnen organisaties weliswaar robuuster maken en het aantal gesprekspartners reduceren, maar vragen tijd en zorgvuldige procesbegeleiding om daadwerkelijk tot gedragen samenwerking op alle niveaus te leiden.

In andere regio's was de uitgangssituatie voor (vergaande) samenwerking duidelijk minder gunstig, bijvoorbeeld door een geschiedenis van onderlinge concurrentie, uiteenlopende denominaties, of moeizame bestuurlijke verhoudingen. Daar kwam samenwerking meestal trager tot stand, bleef deze beperkter van omvang of kwam zij – in enkele gevallen – helemaal niet van de grond. In interviews wordt aangegeven hoe eerdere conflicten tussen bestuurders of scholen leidden tot langdurige stagnatie, en hoe pas bij toenemende leerlingendaling of acute financiële druk opnieuw toenadering is gezocht. Ook zijn er voorbeelden waarin kleinschalige, inhoudelijke samenwerking (bijvoorbeeld rond specifieke profielen of leerroutes) gaandeweg het inzicht opleverde dat structurele samenwerking bestuurlijke keuzes vergt, terwijl de stap naar formele arrangementen (nog) uitbleef door andere urgente vraagstukken.

Ongeveer de helft van de regio's meldt in hun eindverslag expliciet dat de samenwerking ook met andere partijen dan vo-scholen of -besturen is versterkt. Gemeenten worden daarbij het vaakst genoemd, daarnaast ook po- en mbo-scholen, regionale samenwerkingsverbanden, en in mindere mate het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen buiten de eigen regio. In enkele regio's heeft dit geleid tot gezamenlijke trajecten rond huisvesting, zorg en ondersteuning of loopbaanoriëntatie, waarbij de samenwerking breder is ingebed in een regionaal "ecosysteem".

In veel regio's is expliciet ingezet op het duurzaam borgen van samenwerking, ondanks dat dit geen formele eis van de regeling was, maar eerder een wens of ambitie. De uitkomsten hiervan lopen sterk uiteen. In een beperkte groep regio's is de samenwerking formeel verankerd via fusies, holdings of gezamenlijke besturen, waardoor gezamenlijke sturing en besluitvorming structureel zijn vastgelegd en samenwerking moeilijk terug te draaien is. Tegelijk laten deze casussen zien dat formele borging gepaard kan gaan met aanzienlijke implementatieproblemen, bijvoorbeeld rond cultuurverschillen, personele positionering of medezeggenschap.

In andere regio's is samenwerking vooral inhoudelijk en cultureel verankerd, via gezamenlijke onderwijsontwikkeling, personele uitwisseling, gedeelde projectleiding en structureel overleg op verschillende niveaus (bestuur, directie, teamleiders, projectgroepen). Deze samenwerking blijkt relatief duurzaam waar zij is ingebed in reguliere processen (bijvoorbeeld in meerjarenplannen, vaste overlegstructuren en gezamenlijke agenda's), maar blijft kwetsbaar bij personele wisselingen of veranderingen in bestuurlijke prioriteiten.

Daartegenover staan regio's waar samenwerking niet duurzaam standhield of slechts tijdelijk was. In deze gevallen stokte de samenwerking na afloop van de subsidieperiode of beperkte zij zich tot enkele projecten, vaak door gebrek aan bestuurlijk eigenaarschap, beperkte steun van medezeggenschap, concurrentiedruk, of het ontbreken van formele of organisatorische borging. Hier blijkt dat incidentele middelen wel aanzet geven tot samenwerking, maar dat duurzame verankering afhankelijk is van bewuste keuzes, structurele tijd en middelen, en een gedeelde lange-termijnagenda die verder reikt dan de looptijd van de regeling.

Tussenconclusie duurzaamheid samenwerking
De samenwerking is in veruit de meeste regio's versterkt maar de duurzaamheid van deze samenwerking verschilt sterk tussen regio's en hangt vooral af van gedeeld eigenaarschap en zorgvuldige inbedding, niet alleen van formele borging. Samenwerking is het meest bestendig wanneer zij onderdeel is van reguliere processen en een gezamenlijke langetermijnagenda, maar blijft kwetsbaar bij wisselingen en veranderende prioriteiten. Incidentele middelen geven een impuls, maar duurzame verankering vraagt om structurele inzet en bestuurlijke keuzes.

Systeemeffecten en positie niet-deelnemende scholen
Om mogelijke neven- of waterbed-effecten voor scholen buiten de samenwerking te objectiveren, bieden de beschikbare DUO-data context. Bij de kwantitatieve monitoring van de levensvatbaarheid (stichtingsnormen) en de reisafstanden is een verruimde definitie gehanteerd, waarbij expliciet ook de vestigingen zijn meegerekend die wél in de IML-regio's staan, maar níet deelnamen aan de subsidieregeling.

Uit de analyse van de ontwikkeling van leerlingaantallen ten opzichte van de stichtingsnorm (zoals weergegeven in Tabel 4.1 en Figuur 4.1) blijken geen statistische afwijkingen die wijzen op een negatief waterbed-effect. Hoewel veel scholen te maken hebben met krimp, is de totale groep kwetsbare scholen in de periode 2021-2024 per saldo niet sterk toe- of afgenomen. Er is in de data geen trend zichtbaar waaruit blijkt dat de niet-deelnemende groep vestigingen ineens versneld of onevenredig hard krimpt ten opzichte van de deelnemende vestigingen. Ook de reisafstanden – die berekend zijn voor álle leerlingen woonachtig in de IML-regio's, ongeacht de school van inschrijving – laten een stabiel beeld zien. De kwantitatieve regionale indicatoren bevestigen daarmee dat de krimp een brede, regionale trend volgt en dat er geen abrupte, verstorende verschuivingen in leerlingstromen hebben plaatsgevonden ten nadele van de niet-deelnemende scholen.

Voorlopige overkoepelende conclusies:
De analyses laten zien dat de regeling in veel regio’s vooral effectief is geweest als katalysator voor samenwerking en (tijdelijke) stabilisatie van onderwijsaanbod en verhoudingen in de regio. Een groot deel van de regio's heeft hierbij aantoonbaar en succesvol de transitie gemaakt van heroriëntatie, via de implementatie van maatregelen, naar een fase van consolidatie. Tegelijkertijd zijn de meer structurele beleidsdoelen – toekomstbestendigheid, kwaliteitsborging en bereikbaarheid – slechts gedeeltelijk en ongelijk gerealiseerd. In sommige regio’s is een duidelijke stap gezet richting verankering door formele fusies en geïntegreerde onderwijsinhoud, terwijl in andere regio’s resultaten vooral projectmatig, persoonsafhankelijk en kwetsbaar blijven na afloop van de subsidieperiode.

De grote variatie tussen regio’s biedt belangrijke lessen voor toekomstig beleid. Dat samenwerking in veruit de meeste regio’s is versterkt, betekent niet automatisch dat deze ook duurzaam is geborgd. Duurzame samenwerking en structurele effecten ontstaan niet vanzelf uit incidentele middelen of bestuurlijke afspraken, maar vragen om expliciete borgingsmechanismen (inhoudelijk, organisatorisch en financieel) én voldoende tijd en uitvoeringsruimte om deze in te bedden in reguliere processen.

4.2 Succesfactoren en belemmerende factoren

De eindevaluatie bevestigt het beeld uit de tussenevaluatie dat niet zozeer de absolute hoogte van de subsidie op zichzelf doorslaggevend was voor het succes van de uitvoering, maar veeleer de kwaliteit van de bestuurlijke verhoudingen, het bestaan van gedeeld urgentiebesef en het vermogen om planvorming om te zetten in gezamenlijke actie. Tegelijk geven regio’s in interviews en eindverslagen aan dat de subsidieregeling – via de extra financiële ruimte, de looptijd van vier jaar en de ruimte om plannen gaandeweg bij te stellen – een belangrijke randvoorwaarde vormde: zonder deze middelen waren veel trajecten niet of minder ver gekomen, bijvoorbeeld doordat projectleiding, werkgroepen en externe begeleiding niet in deze vorm hadden kunnen worden ingericht. De uitgangssituatie in de regio

(bestaande samenwerking, concurrentieverhoudingen, demografische druk) blijkt bovendien een belangrijke factor voor de uiteindelijke uitkomsten: regio's met een gunstige uitgangspositie en bestaand vertrouwen boeken over het algemeen snellere en bredere resultaten dan regio's waar conflicten, concurrentie of bestuurlijke spanning het startpunt vormden.

Succesfactoren

a) Bestuurlijke continuïteit en gedeeld eigenaarschap:
Bestuurlijke stabiliteit en vertrouwen blijken vaak randvoorwaardelijk, maar de data laten ook zien dat dit regelmatig pas gaandeweg wordt opgebouwd. In sommige regio's konden bestuurders en schoolleiders relatief snel van plan naar uitvoering bewegen, mede omdat er al sprake was van goede onderlinge verhoudingen en een gezamenlijk koersbeeld. In andere regio's was stabiliteit aanvankelijk kwetsbaar of afwezig en werd pas na wisselingen van bestuurders of schoolleiders ruimte ervaren om het proces echt op gang te brengen; daar was bestuurlijke stabiliteit eerder een eindopbrengst dan een startvoorwaarde. Bestuurlijke wisselingen werken in deze casussen niet automatisch ontwrichtend, maar kunnen juist een kantelpunt vormen waarmee samenwerking en besluitvorming nieuw momentum krijgen, mits overdracht, mandaat en relationeel herstel goed worden geregeld.

b) Draagvlak en betekenisgeving
Actief investeren in relaties en het ontwikkelen van een gezamenlijk narratief komt in de interviews zeer vaak naar voren als dragende succesfactor. Waar bestuurders en schoolleiders systematisch tijd maakten voor gezamenlijke sessies, omgevingsgesprekken en het betrekken van MR'en, teams en externe partners, ontstond breder draagvlak en meer gedeeld begrip van de gekozen richting. In regio's waar relatie-investering fragiel, ongelijk verdeeld of sterk persoonsafhankelijk bleef, nam de kwetsbaarheid van de samenwerking toe en bleven stappen vaker steken op papier of bij een beperkte kern. In enkele trajecten kwam deze relationele investering pas later goed op gang, wat aansluit bij het beeld dat samenwerking zich in fases ontwikkelt en dat betekenisgeving herhaald onderhoud vraagt.

c) Inhoudelijke oriëntatie als vertrekpunt
Een derde succesfactor betreft het hebben van een inhoudelijke oriëntatie als vertrekpunt voor de samenwerking. De interviews laten zien dat in veel regio's sterk werd geredeneerd vanuit "onderwijs eerst": het in stand houden en waar mogelijk verbreden van het onderwijsaanbod, het versterken van doorlopende leerlijnen of het ontwikkelen van nieuwe, meer praktijkgerichte onderwijsconcepten. Waar deze inhoudelijke focus zwakker, gefragmenteerd of overschaduwd was door bestuurlijke of financiële discussies, bleek samenwerking aantoonbaar kwetsbaarder en bleef het moeilijker om keuzes te verbinden aan een herkenbaar gezamenlijk belang. Tegelijk blijkt dat inhoudelijke focus sterk in intentie kan zijn, maar gefaseerd en vertraagd in realisatie: in sommige regio's zijn plannen wel uitgewerkt, maar vergt implementatie meer tijd door afhankelijkheid van nieuwbouw, personele krapte of veranderende behoeften in scholen.

d) Urgentiebesef en gedeelde probleemanalyse
Urgentiebesef komt in de interviews naar voren als resultaat van een samenhang van factoren: ervaren druk op het onderwijsaanbod, zicht op toekomstige leerlingendaling, bestaande kwaliteitsvragen én de ruimte om daar gezamenlijk op te reageren. In regio's waarin een sterke inhoudelijke focus werd gecombineerd met expliciete relationele investering – en waarin actoren elkaar op alle niveaus regelmatig ontmoetten – ontstaat een duidelijk gedeeld beeld van noodzaak tot handelen. Demografische ontwikkelingen spelen daarbij een belangrijke rol: in sommige regio's bleek de leerlingendaling forser dan verwacht, wat ertoe bijdroeg dat scholen elkaar actiever opzochten; in

andere regio's viel de daling (voor bepaalde scholen) juist mee, mede door woningbouw en een aantrekkende regio, waardoor urgentiebesef niet overal even sterk of even breed werd gedeeld. Soms is urgentie wel aanwezig op bestuurlijk niveau, maar (nog) niet op alle lagen van de organisatie, wat in interviews wordt benoemd als risicofactor voor de benodigde structurele keuzes. Opvallend is verder dat urgentie in de meeste casussen niet primair door gemeenten wordt "afgedwongen": gemeentelijke alignment is vaak nuttig of randvoorwaarde, maar zelden de motor van het proces.

e) Professionele procesregie
In meerdere regio's speelde professionele procesregie een cruciale rol. Externe projectleiders of procesbegeleiders boden structuur, bewaakten de voortgang en fungeerden als neutrale schakel tussen besturen, scholen en externe partijen, zeker waar inhoudelijke, bestuurlijke en huisvestingsvraagstukken samenkwamen. Deze regiefunctie maakte het mogelijk om complexiteit hanteerbaar te maken, taken te verdelen en afspraken consequent te volgen, zonder dat één bestuur of school als "eigenaar" van het hele proces werd gezien. Tegelijk maken de interviews duidelijk dat externe regie geen substituut is voor eigenaarschap: waar procesregie ontbrak, onvoldoende mandaat kreeg of onvoldoende verbonden was met de interne lijn, bleef de voortgang sterk afhankelijk van individuele trekkers en bleek het lastig om afspraken te verankeren. De effectiviteit van procesregie hangt daarmee direct samen met bestuurlijke helderheid over rollen en verantwoordelijkheden én met het vermogen van bestuurders om gezamenlijk achter keuzes te blijven staan.

f) Ruimte voor reflectie en bijstelling
Regio's die expliciet ruimte organiseerden voor reflectie, herijking en gezamenlijk leren – bijvoorbeeld via periodieke bijstellingen van plannen, gezamenlijke studiedagen of regionale overlegtafels – blijken beter in staat om voortschrijdend inzicht te benutten zonder het gevoel van "afbreuk" te doen aan eerdere besluiten. Monitoring, intervisie en uitwisseling, soms mede gestimuleerd door OCW-bijeenkomsten, hielpen om ervaringen te delen, nieuwe accenten te kiezen en plannen aan te passen aan veranderde omstandigheden (zoals vertraging in huisvesting of verschuivende prioriteiten in scholen). Respondenten geven wel aan dat deze leerstructuren kwetsbaar zijn na afloop van de subsidie: zonder expliciete tijd en middelen dreigen regionale overlegvormen en intervisie in de drukte van de reguliere organisatie naar de achtergrond te verdwijnen.

Belemmerende factoren

a) Bestuurlijke wisselingen en koerswijzigingen
De eindrapportages en interviews laten zien dat bestuurlijke wisselingen veel voorkomen, maar sterk verschillen in impact. In sommige casussen leiden wisselingen tot heropening van eerdere besluiten, verlies van richting en vertraging, zeker wanneer overdracht gebrekkig is of nieuwe bestuurders zich niet herkennen in eerdere afspraken. In andere regio's fungeren wisselingen juist als startpunt of versneller, omdat nieuwe bestuurders ruimte creëren om vastgelopen processen te herstarten of oude concurrentiepatronen te doorbreken. Dit nuanceert het beeld: niet de wisseling op zichzelf is bepalend, maar het al dan niet organiseren van overdracht, mandaat en relationeel herstel na zo'n wisseling.

b) Overambitie en versnippering
Op basis van de interviews is overambitie – in de zin van zeer brede of sterk geformaliseerde plannen die niet aansluiten bij de beschikbare tijd en capaciteit – in verschillende regio's herkenbaar als belemmerende factor, vooral in de beginfase. Bestuurders en projectleiders geven aan dat plannen gaandeweg "naar beneden" moesten worden bijgesteld, omdat de oorspronkelijke scope niet haalbaar bleek binnen de looptijd of met de beschikbare menskracht. Respondenten koppelen deze bijstelling

echter niet altijd aan het oordeel dat per saldo minder is bereikt dan wanneer vanaf het begin lager zou zijn ingezet; in sommige casussen wordt juist benadrukt dat het ambitieniveau heeft geholpen om samenwerking met meerdere partijen op gang te brengen, ook al zijn niet alle elementen volledig gerealiseerd. Tegelijk zijn er regio's waar overambitie expliciet als vertragend is benoemd, doordat de focus verschoof van uitvoering naar herplannen en prioriteren, en waar correctiemechanismen (zoals gezamenlijke herijking of externe procesbegeleiding) later nodig waren om het traject weer terug te brengen tot een uitvoerbare kern. In andere regio's is overambitie minder zichtbaar of afwezig; daar liggen verklaringen voor stagnatie of succes vooral in andere factoren, zoals bestuurlijke verhoudingen, cultuurverschillen of demografische ontwikkelingen.

c) Beperkte personele capaciteit
Personele capaciteit wordt in de interviews en eindrapportages veelvuldig genoemd als een (vaak sterke) belemmerende factor, zowel in de zin van lerarentekorten als in de zin van beperkte ruimte om mensen vrij te maken voor projecttaken, overleg of ontwikkeling. In verschillende regio's gaf dit aanleiding tot vertragingen, het schrappen of uitstellen van activiteiten of het noodgedwongen beperken van de reikwijdte van vernieuwingen. Tegelijkertijd zijn er regio's waar capaciteit wel krap was maar als beheersbaar werd ervaren, bijvoorbeeld doordat scholen bewust prioriteiten stelden, taken bundelden of externe ondersteuning inriepen. In weer andere regio's wordt personele capaciteit niet expliciet als belemmering genoemd en werd de uitvoerbaarheid vooral bepaald door andere factoren; dit onderstreept dat capaciteit geen universele verklaring kan zijn voor succes of stagnatie, maar altijd in combinatie met andere condities moet worden bezien.

d**) Cultuurverschillen en autonomie**
Cultuurverschillen tussen scholen en besturen – vaak verbonden aan historie, denominatie, grootte of lokale inbedding – blijken in een aantal regio's sterk en expliciet belemmerend. Hier komt samenwerking moeilijker van de grond, blijven oude concurrentiepatronen doorwerken en is vertrouwen beperkt, waardoor gezamenlijke keuzes over aanbod, huisvesting of personeelsinzet uitblijven of moeizaam verlopen. In andere regio's worden cultuurverschillen wel benoemd, maar is zichtbaar dat relationele investering en bestuurlijke stabiliteit helpen om ze (gedeeltelijk) te overbruggen; gezamenlijke studiedagen, "in de keuken kijken" bij elkaar en het expliciet richten op het belang van leerlingen in de regio dragen daar aan bij. De interviews wijzen daarmee op een belangrijk mechanisme: cultuurverschillen zijn minder problematisch wanneer vertrouwen en stabiel leiderschap sterk zijn, maar kunnen ontwrichtend worden wanneer deze condities ontbreken.

e) Gemeentelijke besluitvorming en huisvesting
Gemeentelijke vertragingen en besluitvorming over huisvesting worden in een beperkt aantal regio's expliciet genoemd als belemmerende factor, bijvoorbeeld wanneer het integraal huisvestingsplan later tot stand kwam, nieuwbouw of verbouw is uitgesteld of wanneer onduidelijkheid bestond over de langetermijnplanning voor locaties. In enkele casussen wordt dit aangeduid als risico of als bron van onzekerheid, omdat de uitvoerbaarheid van onderwijsplannen mede afhangt van fysieke ruimte en investeringsbeslissingen. Tegelijkertijd zijn er ook regio's waar gemeentelijke plannen juist ondersteunend hebben gewerkt: door tijdige woningbouw of door gezamenlijk ontwikkelde IHP's bleef leerlingendaling in delen van de regio beperkt en konden scholen nieuwbouw en herinrichting benutten om het onderwijslandschap te herijken. In de meeste regio's wordt gemeentelijke besluitvorming echter niet als dominante belemmering ervaren, wat suggereert dat de kernmechanismen van succes en stagnatie vooral binnen de onderwijsorganisaties zelf liggen.

f) Onvoorziene gebeurtenissen
In enkele regio's speelden onvoorziene omstandigheden een remmende rol, zoals een sterfgeval onder bestuurders, uitval van sleutelfiguren of afleidende incidenten (bijvoorbeeld inspectieoordeelsprocessen) die tijdelijk veel aandacht en capaciteit vroegen. In deze trajecten werd uitvoering onderbroken of vertraagd en werd duidelijk hoe afhankelijk sommige plannen waren van een klein aantal trekkers. De coronapandemie wordt in een deel van de regio's expliciet genoemd als vertragende of verstorende factor, vooral in de beginjaren, bijvoorbeeld doordat ontwikkelwerk stilviel, bijeenkomsten niet doorgingen of prioriteiten tijdelijk verschoof naar crisisbeheer. In andere regio's wordt corona juist beschreven als inspiratiebron voor hybride of modulair onderwijs; weer elders wordt de pandemie in de eindevaluatie niet of nauwelijks meer aangevoerd als verklaring voor het al dan niet realiseren van plannen, wat erop wijst dat de invloed ervan in de ogen van betrokkenen in de loop van de tijd is afgenomen.

Synthese: zoeken naar balans
Tabel 4-2 laat zien dat succes in IML-regio's niet primair samenhangt met de hoogte van de subsidie, maar met een samenhangend pakket aan condities. In regio's waar vijf succescomponenten in combinatie aanwezig zijn – bestuurlijke stabiliteit en vertrouwen, een duidelijke inhoudelijke focus ("onderwijs eerst"), professionele externe begeleiding, gemeentelijke alignment en structurele relationele investering – ontstaat een herkenbaar patroon van uitvoeringskracht en (voorzichtige) borging en komt in enkele gevallen structurele herinrichting van het onderwijslandschap tot stand.

Waar één of meer condities zwak zijn of tijdelijk wegvallen, ontstaat een ander patroon: bestuurlijke wisselingen en cultuurverschillen hebben een negatief effect op het systeem werken dan snel ontwrichtend, en ambitieuze plannen werken vertragend wanneer correctiemechanismen ontbreken of te laat worden ingezet. In deze trajecten verschuift de aandacht vaker van uitvoering naar opnieuw plannen, het herstellen van relaties of het beheersen van risico's, en blijft realisatie van de beoogde herinrichting achter.

Opvallend is dat factoren die in de tussenrapportage vaak als verklarend frame worden gebruikt – zoals de coronapandemie of gemeentelijke besluitvorming – in veel regio's uiteindelijk niet als doorslaggevende oorzaak voor succes of stagnatie worden benoemd in deze eindevaluatie. Belangrijke verklaringen hiervoor liggen vooral in de bestuurlijk-culturele en uitvoeringskundige sfeer: de mate waarin vertrouwen, focus, professionele regie, alignment met gemeenten en relationele investering duurzaam zijn georganiseerd.

Tabel 4-2 Succesfactoren en invloed op het project

Cruciale succescomponenten	Bijbehorende uitkomst
Bestuurlijke stabiliteit + vertrouwen	Bestendigde samenwerking, in enkele gevallen fusies of structurele afspraken, consistent eigenaarschap.
Inhoudelijke focus (onderwijs eerst)	Breed draagvlak voor keuzes in aanbod en organisatie, ontwikkeling van nieuwe of doorontwikkelde onderwijsmodellen.
Professionele externe begeleiding	Versnelling van besluitvorming, duidelijke coördinatie en afstemming tussen partijen.
Gemeentelijke alignment	Samenhang tussen onderwijs- en huisvestingsbeleid, benutting van woningbouw en nieuwbouw voor regionale herinrichting.
Relationele investering en narratief	Draagvlak bij personeel, ouders en lokale partners; grotere bereidheid om lastige keuzes te accepteren

Regio's waar één of meer van deze condities ontbraken, bleven aantoonbaar achter in realisatie of borging. Met name bestuurlijke discontinuïteit zonder goede overdracht, gebrekkig gedeeld urgentiebesef en het ontbreken van een samenhangend narratief verklaren een substantieel deel van de vertraagde, gefragmenteerde of vastgelopen trajecten.

Tabel 4-3 Belemmerende factoren en invloed op het project

Belemmerende factoren	Gevolg
Bestuurlijke wisselingen zonder herstel van vertrouwen	Heropening van besluiten, verlies van richting, vertraging in uitvoering.
Overambitie en versnippering van doelen	Noodzaak tot latere bijstelling, uitstel van activiteiten, risico op versplinterde aanpak.
Beperkte personele capaciteit (lerarentekort en projecttijd)	Uitvoering afhankelijk van individuele trekkers, grote kwetsbaarheid bij uitval.
Gemeentelijke vertragingen in besluitvorming	Mismatch tussen onderwijsvisie en ruimtelijke mogelijkheden, uitstel van geplande herinrichting.
Cultuurverschillen en behoudslogica	Beperkt vertrouwen, minimale samenwerking, stagnatie bij noodzakelijke keuzes.

Gezamenlijk laten de succesfactoren en belemmeringen zien dat de doorslaggevende verschillen tussen regio's minder in de beschikbare middelen liggen, en des te meer in de kwaliteit van bestuurlijk leiderschap, onderlinge verhoudingen en het vermogen om gezamenlijke keuzes ook daadwerkelijk uit te voeren.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Samenvattende conclusies

Deze eindevaluatie brengt in beeld wat de subsidieregeling Incidentele Middelen Leerlingendaling (IML) in de periode 2021–2025 heeft opgeleverd in regio's met structurele leerlingendaling in het voortgezet onderwijs. Centraal stond de vraag in hoeverre de regeling heeft bijgedragen aan het behoud van een toekomstbestendig, kwalitatief goed en bereikbaar onderwijsaanbod, en in welke mate samenwerking duurzaam is geborgd. De analyse volgt daarbij expliciet de interventielogica van de regeling: van de ingezette middelen en context (input), via samenwerking en activiteiten (throughput), naar concrete resultaten (output) en beoogde effecten (outcome).

De bevindingen laten een genuanceerd beeld zien. In veel regio's heeft de IML-regeling geleid tot beweging en tijdelijke stabilisatie, met name op het niveau van samenwerking en directe resultaten. Tegelijkertijd zijn de beoogde einddoelen – volledig toekomstbestendig, kwalitatief goed en bereikbaar aanbod – niet in alle regio's al gerealiseerd of duurzaam geborgd aan het einde van de regeling.

Overkoepelend beeld
Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de IML-regeling vooral heeft gefunctioneerd als katalysator voor samenwerking en als middel tot (tijdelijke) stabilisatie in een context van structurele leerlingendaling. Vanuit beleidstheoretisch perspectief zijn met name de stappen van input naar throughput en van throughput naar concrete outputs in veel regio's succesvol doorlopen.
De regeling heeft ruimte geboden om gezamenlijk te verkennen, scenario's uit te werken en keuzes voor te bereiden, en heeft in diverse regio's bijgedragen aan een doorbraak in vastgelopen of uitgestelde besluitvorming.

De laatste stap – het realiseren en duurzaam borgen van de beoogde outcomes – vraagt in veel regio's echter om een langere tijdshorizon, aanvullende besluitvorming en afstemming met andere beleidslijnen (zoals NPO, huisvesting, regionale arbeidsmarkt en andere subsidies) dan binnen de looptijd van de regeling mogelijk was.

In verschillende regio's is een toekomstbestendig, dekkend en bereikbaar aanbod volgens de betrokken bestuurders al grotendeels bereikt of formeel verankerd, terwijl de feitelijke uitwerking en effecten op leerlingen zich de komende jaren verder moeten bewijzen. De opbrengsten zijn bovendien ongelijk verdeeld en in een aantal regio's nog kwetsbaar of afhankelijk van personen en vervolgsubsidies, wat de noodzaak onderstreept van verdere borging en doorontwikkeling in toekomstig beleid.

In diverse plannen sluiten keuzes voor versterking van praktijkgericht en doorlopend leren (vmbo–mbo) bovendien aan bij bredere beleidsontwikkelingen rond de beroepsonderwijskolom en tekorten aan vakmensen (zoals VABOK en regionale arbeidsmarktinitiatieven), al is deze samenhang zelden expliciet als zodanig geformuleerd in de IML-aanvragen.

De meerwaarde van de subsidie: het scenario zonder IML
Om de daadwerkelijke impact van de subsidieregeling te duiden, is het relevant om de vraag te stellen wat er waarschijnlijk was gebeurd in deze krimpregio's als de landelijke investering van ruim 25 miljoen euro achterwege was gebleven.

Hoewel harde causale claims in een dynamisch onderwijsveld complex zijn, wijst de optelsom van de evaluatiedata op een helder alternatief scenario. Zonder de IML-middelen had de krimp in veel regio's waarschijnlijk geleid tot ongecoördineerde verschraling in plaats van gestuurde stabilisatie.
Scholen en besturen zouden door de teruglopende inkomsten financieel in het defensief zijn gedrukt. In de praktijk leidt dit veelal tot een 'survival of the fittest'-dynamiek, waarbij het hardnekkige concurrentiedenken om de krimpende vijver van leerlingen wordt versterkt in plaats van doorbroken.

Besluiten over het afstoten van kleine (keuze)vakken, het sluiten van afdelingen (zoals kwetsbare praktijk- en vmbo-profielen) of onvermijdelijke fusies zouden dan pas zijn genomen op het moment dat het financieel écht niet meer anders kon met meer maatschappelijke onrust en een abruptere toename van reisafstanden als mogelijke consequentie. De subsidieregeling heeft in essentie tijd, externe procesbegeleiding en een relationeel veilige ruimte gecreëerd om de onvermijdelijke krimp proactief en regionaal op te vangen, in plaats van reactief en individueel.

Uitkomsten per beleidsdoel

Toekomstbestendig en dekkend onderwijsaanbod
In een groot deel van de regio's heeft de IML-regeling bijgedragen aan het behoud of de herschikking van het onderwijsaanbod. In ongeveer twee derde van de regio's is sprake van stabilisatie of gedeeltelijke afstemming, bijvoorbeeld via gezamenlijke profielen, clustering van kleine vakken of bestuurlijke samenwerking. Deze resultaten sluiten aan bij de beoogde outputs van de regeling, zoals uitruil en afstemming van onderwijsaanbod en het gezamenlijk organiseren van voorzieningen. Daarmee is in veel gevallen ongecoördineerde verschraling voorkomen.

In meerdere regio's is het toekomstige onderwijsaanbod al wel structureel verankerd, maar wordt een deel van de praktische uitwerking pas in de komende jaren zichtbaar, bijvoorbeeld via nieuwbouw of reeds afgesproken fusies en verdere integratie van aanbod. Dit betekent dat toekomstbestendig aanbod in sommige regio's vooral juridisch en planmatig is geborgd (via IHP, fusiebesluiten of bestuursakkoorden), terwijl feitelijke implementatie en effecten op leerlingen nog moeten volgen.

Tegelijkertijd is de mate waarin dit eindbeeld al structureel is geborgd divers. In een aantal regio's is het toekomstbestendige onderwijs inmiddels stevig verankerd; hoewel de feitelijke realisatie soms nog even op zich laat wachten, zijn de besluiten hard vastgelegd. Dit gebeurt bijvoorbeeld via structurele borging van het aanbod in gezamenlijke curricula, via goedgekeurde Integrale Huisvestingsplannen (IHP's) waaraan concrete nieuwbouw is gekoppeld, of via bestuursakkoorden waarin een harde fusiedatum is opgenomen. Daartegenover staan de regio's die zich eind 2025 daadwerkelijk nog in een onzekere overgangsfase bevinden. Vooral in sterk krimpende en perifere regio's is het aanbod vaak primair geografisch overeind gehouden, zonder dat er al fundamentele, structurele keuzes voor de lange termijn zijn gemaakt. Dit bevestigt dat de stap van output naar de beoogde outcome – een duurzaam, dekkend en breed onderwijsaanbod – geen automatisme is: in een deel van de regio's is de borging gerealiseerd, terwijl de regeling in andere regio's vooral tijd en tijdelijke handelingsruimte heeft gecreëerd.

Randvoorwaarden voor goed onderwijs
Op basis van interviews en regionale eindrapportages ontstaat het beeld dat in de meeste regio's de randvoorwaarden voor goed onderwijs – zoals continuïteit van het aanbod, voldoende schaal en personele bezetting – in stand zijn gebleven, ondanks dalende leerlingaantallen en organisatorische druk.

Binnen de interventielogica kan dit worden gezien als het behoud van condities die nodig zijn om de beoogde outcomes te realiseren, waarbij de IML-regeling heeft bijgedragen door samenwerking en afstemming mogelijk te maken.

In een deel van de regio's werden expliciet veranderingen nagestreefd in de inrichting en organisatie van het onderwijs, bijvoorbeeld via onderwijsvernieuwing, modulair of praktijkgericht leren en doorlopende leerlijnen. In andere krimpregio's staan deze randvoorwaarden juist onder druk, bijvoorbeeld door kwetsbare afdelingen, beperkte schaal of personele tekorten.
Veel plannen richten zich op het in stand houden van kleinschalige, kwetsbare afdelingen (zoals gymnasia en specifieke profielen) én op het versterken van praktijkgericht en doorlopend leren tussen vmbo en mbo. Dit onderstreept dat de regeling vooral effectief is geweest in het stabiliseren van de organisatorische en personele condities voor goed onderwijs (output), en in mindere mate in het realiseren van structurele verbeteringen die als zelfstandig einddoel kunnen worden geduid.
In veel gevallen fungeerde de regeling daarmee als buffer tegen verdere achteruitgang van deze randvoorwaarden.

Bereikbaarheid en reisafstanden
Bereikbaarheid is in vrijwel alle regio's meegenomen als randvoorwaarde, maar zelden uitgewerkt als expliciet beleidsdoel met meetbare normen. De dominante inzet was gericht op het voorkomen van verslechtering. In de meeste regio's zijn reistijden voor leerlingen stabiel gebleven, doordat locaties openbleven of het aanbod regionaal beschikbaar bleef. Ook dit resultaat past bij de beoogde outcome van de regeling, waarin behoud van spreiding en toegankelijkheid centraal staat.

In enkele gevallen reizen leerlingen meer tussen locaties voor specifieke vakken of leerwegen, wat doorgaans als acceptabel wordt gezien, zeker waar het aanbod in ruil daarvoor breder of houdbaar blijft. Structurele verbetering van bereikbaarheid (kortere reistijden of nieuwe voorzieningen dichter bij huis) komt nauwelijks naar voren; digitalisering speelt vooral een aanvullende rol in het in stand houden van kleinschalig aanbod. Omdat slechts een klein aantal regio's bereikbaarheid expliciet als doel heeft geformuleerd en systematisch heeft gemonitord, kunnen de effecten op reisafstanden niet in alle regio's eenduidig worden vastgesteld. Over het geheel genomen heeft de regeling vooral bijgedragen aan behoud van bereikbaarheid, niet aan verdere versterking.

Duurzaamheid van samenwerking
De mate van duurzame borging van samenwerking verschilt sterk tussen regio's. In een aanzienlijk deel van de regio's is samenwerking binnen de subsidietermijn formeel verankerd via fusies, holdings of gezamenlijke besturen. Elders is samenwerking vooral inhoudelijk of relationeel geborgd en afhankelijk van personen en context. In weer andere regio's bleef samenwerking tijdelijk of fragmentarisch. Dit wijst erop dat de beoogde throughput – versterkte samenwerking tussen besturen – in veel regio's tot stand is gekomen, maar dat de doorwerking naar duurzame structuren uiteenloopt.

De analyse laat zien dat formele afspraken belangrijk zijn, maar dat bestuurlijke continuïteit, vertrouwen, een gedeelde onderwijsinhoudelijke koers, instemming van medezeggenschapsraden en professionele procesregie in de praktijk doorslaggevend zijn voor het in stand houden en verder uitbouwen van samenwerking. Belemmerende factoren zijn onder meer bestuurlijke wisselingen, beperkte capaciteit, cultuurverschillen tussen scholen en externe afhankelijkheden, zoals gemeentelijke besluitvorming over huisvesting en integraal huisvestingsbeleid. Deze factoren beïnvloeden in belangrijke mate of outputs (zoals gezamenlijke profielen en gedeelde voorzieningen en

overlegstructuren) kunnen uitgroeien tot duurzaam samenwerkingsverband en toekomstbestendig onderwijsaanbod.

Systeemeffecten
Ten aanzien van de uitkomsten van de regeling is het ook van belang te kijken in hoeverre de subsidieregeling leidde tot neven- of waterbed-effecten voor scholen in de regio die niet aan de IML-aanvraag deelnamen. Hoewel dit effect in de zelfevaluaties van de samenwerkingsverbanden logischerwijs niet is gemeten – de focus lag immers op de interne netwerkvorming – kan op basis van de objectieve instroomdata en regionale context worden geconcludeerd dat er geen sprake is van significante negatieve waterbed-effecten.

Allereerst laten de DUO-prognoses en realisaties zien dat niet-deelnemende vestigingen in de regio geen onverwachte, versnelde krimp vertonen ten opzichte van de deelnemers. Ten tweede is dit effect verklaarbaar vanuit de samenstelling van de niet-deelnemende scholen: zoals al in de uitgangssituatie (2022) werd geconstateerd, betrof dit veelal scholen met een scherp afgebakend profiel, zoals groen onderwijs, speciaal onderwijs of een specifieke denominatie. Hierdoor is er sprake van gescheiden leerlingstromen. Tot slot had de inzet van IML-middelen primair een stabiliserend karakter (behoud van aanbod) en geen sterk wervend karakter, waardoor de concurrentiebalans in de regio's niet agressief is verstoord.

Reflectie op de beleidstheorie
De uitkomsten van deze evaluatie bevestigen in grote lijnen de gekozen beleidstheorie van de IML-regeling, maar laten ook zien waar aannames aanscherping behoeven.

- In de **inputfase** bleken subsidie, leerling prognoses en procesondersteuning belangrijke randvoorwaarden om regionale samenwerking mogelijk te maken en te legitimeren. Tegelijkertijd zijn bestuurlijke stabiliteit, bestaande samenwerkingsrelaties, overeenstemming tussen besturen en voldoende uitvoeringscapaciteit (waaronder de stevige impact van oplopende personele krapte) in de praktijk minstens zo bepalend gebleken voor tempo en opbrengsten, terwijl deze niet expliciet als input waren gedefinieerd. Ook de faciliterende rol van de gemeente blijkt vaak een relevante, maar in de beleidstheorie onderbelichte factor in de startfase. Voor toekomstige regelingen ligt het voor de hand dat OCW deze factoren niet zelf kan sturen, maar aanvragers wél nadrukkelijk kan vragen om in de aanvraag te reflecteren op hun uitgangspositie (bijvoorbeeld stabiliteit, samenwerkingsgeschiedenis, rol van gemeenten) en om eventuele risico's en mitigerende maatregelen expliciet te maken.
- In de **throughputfase** kwam samenwerking tussen besturen in vrijwel alle regio's tot stand, maar bleek deze geen vanzelfsprekende of lineaire stap richting uitvoering. De kwaliteit van samenwerking, waaronder vertrouwen, rolduidelijkheid, besluitvorming, procesregie en het betrekken van teams en MR'en, was cruciaal voor het daadwerkelijk realiseren van activiteiten en het creëren van breed draagvlak. Samenwerking functioneerde daarmee minder als een enkelvoudig instrument en meer als een ontwikkelproces dat tijd, aandacht en continuïteit vraagt, zeker bij frequente bestuurlijke wisselingen**.** Dit pleit ervoor om in toekomstige subsidieregelingen niet alleen "samenwerking" als voorwaarde te formuleren, maar ook minimale eisen te stellen aan procesinrichting en reflectie op de ontwikkelfase waarin een regio zich bevindt.
- Op **outputniveau** zijn in veel regio's concrete resultaten gerealiseerd, zoals afstemming van onderwijsaanbod, clustering van voorzieningen, gezamenlijke professionalisering en in enkele gevallen fusie of sluiting van scholen. Daarbij valt overigens op dat een formele bestuurlijke fusie geen automatische garantie bleek voor duurzame samenwerking in de praktijk. Een belangrijk,

maar aanvankelijk impliciet gebleven resultaat is stabilisatie: het voorkomen of uitstellen van verschraling, het overeind houden van kwetsbare afdelingen en het doorbreken van een verdere negatieve spiraal in krimpregio's. Deze stabiliserende effecten zijn beleidsmatig relevant en verdienen een expliciete plaats in de beleidstheorie. Onverwachte inhoudelijke focusverschuivingen, zoals de nadruk op praktijkgericht en beroepsgericht leren of het intensiveren van vo-mbo-samenwerking, duiden we in deze paragraaf nadrukkelijk als nevenopbrengsten van de regeling en niet als afzonderlijke elementen in de beleidstheorie.

- De beoogde **outcomes** van de regeling – een toekomstbestendig, dekkend en bereikbaar onderwijsaanbod – zijn in veel regio's slechts ten dele binnen de looptijd van de IML zichtbaar geworden. Bovendien laat de praktijk zien dat het versterken van de onderwijskwaliteit in de plannen vrijwel nergens als zelfstandig doel functioneert, maar primair als randvoorwaarde wordt ingezet om complexe stelselkeuzes te legitimeren. Waar bestuurders aangeven dat een robuust eindbeeld in zicht is of formeel is vastgelegd, is de realisatie daarvan vaak afhankelijk van vervolgsubsidies, huisvestingsinvesteringen en verdere samenwerking met gemeenten en bedrijfsleven. Dit onderstreept dat de beleidstheorie functioneel is opgebouwd, maar dat de overgang van output naar duurzame outcome complexer, langduriger en afhankelijker van externe randvoorwaarden is dan bij de start van de regeling werd verondersteld. Voor OCW betekent dit dat in nieuwe regelingen niet alleen outcome-doelen moeten worden benoemd, maar ook expliciet gemaakt kan worden welke aanvullende instrumenten (zoals huisvesting, arbeidsmarkt- en leefbaarheidsbeleid) buiten de regeling nodig zijn, zodat aanvragers hier in hun plannen rekening mee kunnen houden. Ook de samenloop met andere (tijdelijke) regelingen – zoals NPO, VABOK en regionale ontwikkelprogramma's – maakt duidelijk dat de uiteindelijke outcomes niet eenduidig aan IML zijn toe te schrijven, maar ontstaan in een cumulatief beleidslandschap.

De samenvattende tabel over de beleidstheorie (Tabel 5.1) sluit bij deze bevindingen aan en laat zien dat met name bestuurlijke stabiliteit, proceskwaliteit, stabilisatie als expliciete output en de samenhang met andere beleidsterreinen (leefbaarheid, arbeidsmarkt, regionaal bedrijfsleven) als aanvullende elementen in de beleidstheorie zouden moeten worden opgenomen. Bij de uitwerking in nieuwe regelingen kan OCW deze elementen vooral vertalen in gerichte vragen en beoordelingscriteria voor aanvragers (bijvoorbeeld rond risicoanalyse, borging en samenloop met andere trajecten), zodat factoren waar het ministerie zelf minder direct op kan sturen toch aan de voorkant expliciet worden meegewogen. Daarbij verdient ook de koppeling met beleid rond de beroepsonderwijskolom en doorstroom in het beroepsonderwijs explicitering, omdat een deel van de IML-interventies feitelijk op dat snijvlak landt.

Tabel 5.1 Reflectie op de beleidstheorie IML op basis van de eindevaluatie.

Fase	Oorspronkelijke elementen	Wat bleek relevant	Wat bleek beperkt	Te expliciteren aannames in aangescherpte beleidstheorie
Input	Subsidie, cofinanciering, leerling prognoses, zicht op gevolgen leerlingendaling, procesbegeleiding	Subsidie als legitimatie én als extra capaciteit; prognoses als startpunt voor urgentiebesef; procesbegeleiding als sleutelvoorwaarde	Hoogte subsidie niet bepalend; cofinanciering weinig sturend	Reflectie op stabiliteit, samenwerkingsgeschiedenis, personele capaciteit en rol van gemeenten als onderdeel van de aanvraag.
Through-put	Samenwerking tussen besturen; uitvoering activiteiten	Samenwerking als noodzakelijke voorwaarde; proceskwaliteit en leervermogen; ruimte voor bijstelling en herijking tijdens de looptijd	Samenwerking leidt niet automatisch tot uitvoeringsgerichte afspraken of concrete projecten	Beschrijving van procesinrichting, mandaat en fase van de samenwerking, inclusief borging van draagvlak.
Output	Delen van ondersteuning, huisvesting, personeel; uitruil aanbod; fusie/sluiting	Afstemming en verdeling van aanbod; clustering en/of spreiding; bestuurlijke integratie en structurele overlegvormen	Personele uitruil blijft beperkt; uitbesteding van leerlingen (volledige overstap naar andere locatie) weinig voorkomend; fusies geen garantie voor duurzame praktijksamenwerking	Formuleren realistische outputs, inclusief stabilisatie van het aanbod, en maken onderscheid tussen formele en informele borging.
Outcome	Toekomstbestendig, dekkend en breed aanbod; acceptabele reisafstand	Behoud van bereikbaarheid en continuïteit van onderwijsaanbod in de regio	Effecten vaak indirect, langzaam zichtbaar en deels buiten de looptijd; structurele borging van toekomstbestendigheid blijft vaak uit; onderwijskwaliteit zelden expliciet doel	Koppeling van outcomes aan langere tijdshorizon en duiding van samenhang met andere beleidsterreinen en regelingen.

5.2 Aanbevelingen

De ervaringen van betrokkenen met de subsidieregeling Incidentele Middelen Leerlingendaling (IML) zijn overwegend positief. Tussentijds contact met OCW werd als plezierig en constructief ervaren, de balans tussen administratieve lasten en geboden flexibiliteit werd in de meeste regio's als passend beoordeeld, en ook de verhouding tussen subsidieomvang en opbrengsten werd doorgaans als redelijk tot goed ervaren. Tegelijkertijd laat de evaluatie zien dat de effectiviteit van de regeling sterk verschilt tussen regio's en samenhangt met context, ervaring en fase van samenwerking. De onderstaande aanbevelingen bouwen voort op deze bevindingen.

Aanbevelingen voor OCW

1. **Investeer explicieter in samenwerking als voorwaarde, niet alleen in plannen**
   De evaluatie laat zien dat een bestaande basis van samenwerking een belangrijkere succesfactor is dan een goed uitgewerkt regioplan. OCW wordt aanbevolen om in vervolgbeleid meer aandacht te hebben voor de samenwerkingsbasis van regio's, bijvoorbeeld door een voorbereidende fase te faciliteren waarin wordt gewerkt aan gezamenlijke analyse, vertrouwen en governance, voordat grootschalige uitvoering wordt verwacht.

2. **Behoud het lichte en flexibele karakter van de regeling, maar differentieer sterker in ondersteuning**
   De huidige balans tussen verantwoording en flexibiliteit wordt breed gewaardeerd en verdient behoud. Tegelijkertijd blijkt dat regio's sterk verschillen in ervaring, samenwerkingsvolwassenheid en uitvoeringskracht. OCW kan hier beter op inspelen door niet alle regio's gelijk te behandelen: startende of fragiele samenwerkingen hebben meer behoefte aan procesmatige ondersteuning en reflectie, terwijl ervaren regio's vooral gebaat zijn bij ruimte, vertrouwen en snelheid.

3. **Gebruik tussentijds contact voor inhoudelijke reflectie in plaats van plancontrole**
   Het tussentijdse contact met OCW kan meer waarde krijgen wanneer het nadrukkelijk wordt ingezet voor gezamenlijke reflectie op gemaakte keuzes, voortschrijdend inzicht en dilemma's. Een focus op de vraag wat werkt, welke bijstellingen nodig zijn en hoe activiteiten passen binnen de doelen van de regeling sluit beter aan bij de dynamiek van langdurige samenwerkingstrajecten dan een strikt toetsingskader op het oorspronkelijke plan.

4. **Help regio's om synergie tussen parallelle regelingen zichtbaar en werkbaar te maken**
   Het naast elkaar bestaan van meerdere regelingen is onvermijdelijk. OCW kan regio's helpen door in gesprekken en evaluaties expliciet te vragen hoe keuzes binnen IML samenhangen met andere trajecten, zoals onderwijsregio's, VABOK of huisvestingsbeleid. Niet om te sturen of te harmoniseren, maar om duiding te geven, overlap te herkennen en te voorkomen dat belangrijke inspanningen buiten beeld blijven. Het expliciet maken van deze samenhang helpt bovendien om realistische verwachtingen te formuleren over wat IML alleen kan bereiken en waar andere beleidslijnen bepalend zijn voor de uiteindelijke outcomes.

5. **Faciliteer uitwisseling tussen regio's gericht en vrijwillig**
   Uitwisseling tussen regio's wordt door een deel van de betrokkenen als waardevol ervaren, maar is niet voor iedereen relevant en komt niet vanzelf tot stand. OCW wordt geadviseerd om uitwisseling thematisch en optioneel te organiseren, gericht op concrete vraagstukken (bijvoorbeeld fusies, huisvesting of kleine vakken), zodat regio's kunnen aansluiten wanneer dit aansluit bij hun fase en behoefte**.**

6. **Onderzoek de effecten van 'subsidieconfetti' en stapeling van regelingen op schoolniveau**
   In veel regio's lopen tijdelijke programma's en doelgerichte subsidieregelingen parallel, waardoor middelen en verwachtingen zich op schoolniveau opstapelen, maar soms ook juist vruchtbare combinaties ontstaan. OCW wordt aanbevolen om in vervolgbeleid systematisch te (laten) onderzoeken wat deze stapeling van regelingen in de praktijk betekent voor scholen en besturen – zowel in termen van administratieve druk, strategische focus en personele belasting, als in termen van mogelijke synergie in inhoudelijke ontwikkeling en investeringen. Op basis daarvan kan vervolgens met het veld worden verkend hoe combinaties van regelingen beter op elkaar kunnen

worden afgestemd of gebundeld, zodat zij minder versnippering én meer samenhang en versterking van elkaar opleveren.

7. **Experimenteer met methoden om gegevens over reistijden beschikbaar te maken**
   De beschikbare cijfers voor reisafstanden hebben de nodige beperkingen, waardoor deze niet goed als indicator gebruikt kunnen worden om te beoordelen of er een dekkend aanbod binnen redelijke reisafstand of reistijd beschikbaar is. Investeringen in infrastructuur of bereikbaarheid met OV maar ook de gevolgen van het verhuizen of sluiten van scholen worden niet goed in de cijfers weerspiegeld. Voor toekomstige monitoring kan het waardevol zijn in een kleinschalig experiment een systematiek te ontwerpen waarmee met behulp van bestaande routeplanners een rijkere dataset over feitelijke reistijden wordt opgebouwd.

8. **Neem borging expliciet op in de opzet van regelingen**
   In meerdere regio's bleek pas laat duidelijk hoe samenwerking en voorzieningen na afloop van de subsidie moesten worden voortgezet. OCW wordt aanbevolen om borging expliciet op te nemen in aanvraagformats en tussentijdse gesprekken, bijvoorbeeld door regio's te vragen al bij de start te beschrijven welke onderdelen structureel moeten doorlopen, welke bekostiging daarvoor nodig is en welke partners daarvoor verantwoordelijk zijn.

Aanbevelingen voor schoolbesturen

9. **Investeer vroegtijdig in samenwerking, los van subsidiemomenten**
   De evaluatie bevestigt dat bestaande samenwerking een belangrijkere succesvoorwaarde is dan de kwaliteit van het plan op papier. Schoolbesturen wordt aanbevolen om samenwerking niet uitsluitend projectmatig of subsidiegelinkt te organiseren, maar structureel te investeren in overleg, gezamenlijke analyse en relationeel vertrouwen, ook buiten specifieke regelingen om. Juist voor de IML-regio's waar de samenwerking op dit moment nog kwetsbaar is, is dit cruciaal. Om terugval naar concurrentiedenken te voorkomen, is het raadzaam om de IML-stuurgroep niet simpelweg op te heffen, maar de relationele infrastructuur te behouden door deze als structureel agendapunt te integreren in reguliere overleggen (zoals het regionaal bestuursoverleg of het RPO). Ook helpt het hierbij om af te spreken wie na afloop van IML het beheer van de gezamenlijke data en regionale leerlingprognoses op zich neemt, zodat er altijd vanuit een gedeelde feitenbasis wordt gehandeld.

10. **Organiseer samenwerking zo dicht mogelijk bij de uitvoering**
    Samenwerking blijkt het meest effectief wanneer deze niet alleen bestuurlijk, maar ook operationeel wordt ingericht. Besturen doen er goed aan om samenwerking te laten landen bij vaksecties, teamleiders en ondersteunende diensten, en hiervoor expliciet tijd en mandaat vrij te maken. Dit vergroot de kans dat afspraken daadwerkelijk effect hebben voor leerlingen en personeel.

11. **Wees selectief en expliciet in ambitie**
    Regio's die scherp kozen voor een beperkt aantal interventies boekten meer voortgang dan regio's met brede, abstracte plannen. Schoolbesturen wordt aanbevolen om gezamenlijk prioriteiten te stellen, ambities te faseren en expliciet te benoemen wat (nog) niet wordt opgepakt. Dit maakt samenwerking overzichtelijker en uitvoerbaarder.

12. **Bespreek borging en vervolg al bij de start van een subsidietraject**
    In meerdere regio's bleek pas laat dat onduidelijk was hoe samenwerking na afloop van de subsidie moest worden voortgezet. Schoolbesturen wordt aanbevolen om al bij de start van een subsidietraject expliciet te bespreken wat de regeling wel en niet moet opleveren, en welke onderdelen structureel geborgd moeten zijn aan het einde van de looptijd. Dit helpt om keuzes tijdens het traject te richten op borging en voorkomt dat opbrengsten afhankelijk blijven van tijdelijke middelen of projectstructuren. Voor de IML-regio's die nu tegen het einde van de looptijd aanzitten zónder een structureel (gefuseerd) eindbeeld, is het cruciaal om nu ten minste een 'vangnet' te organiseren. Leg in een convenant vast dat besturen elkaar tijdig en transparant informeren bij dreigende sluitingen van vestigingen of het afstoten van vakken, zodat gaten in het dekkingsnetwerk gecoördineerd kunnen worden opgevangen, en hevel lopende samenwerkingsactiviteiten actief over naar flankerende reguliere beleidstrajecten (bijvoorbeeld werving/professionalisering bij onderwijsregio's en praktijkroutes bij STO of VABOK).

13. **Gebruik regelingen zoals de IML expliciet als leer- en ontwikkelruimte, niet alleen als uitvoeringskader**
    In verschillende regio's is zichtbaar dat ruimte voor bijstelling, experiment en gezamenlijke reflectie hielp om activiteiten beter te laten aansluiten bij veranderende behoeften en context, ook als dit afweek van de oorspronkelijke planning. Schoolbesturen wordt aanbevolen om (toekomstige) regelingen bewust te gebruiken als ontwikkelruimte: door pilots toe te staan, aannames te toetsen en tussentijds keuzes te herijken. Dit vraagt om echter ook om het durven accepteren van voortschrijdend inzicht en het benoemen van leren als legitieme opbrengst van de regeling.

14. **Organiseer (IML-)verantwoording zodanig dat deze ook intern waarde toevoegt**
    De administratieve lasten van de IML-regeling werden over het algemeen als proportioneel ervaren, maar de meerwaarde van verantwoording verschilde per regio. Schoolbesturen wordt aanbevolen om voortgangsrapportages en reflecties niet alleen extern te benutten richting OCW, maar ook intern als sturings- en leerinstrument. Door bestuur, schoolleiding en uitvoerende teams gezamenlijk te laten reflecteren op voortgang en dilemma's, wordt de IML-verantwoording onderdeel van het eigen besluitvormingsproces in plaats van een losstaand verantwoordingsmoment.

5.3 Implicaties voor regionale samenwerking en toekomstig beleid

De evaluatie maakt duidelijk dat de IML-regeling een bruikbaar instrument is geweest om regio's te ondersteunen bij het omgaan met krimp en leerlingendaling, maar ook dat deze opgave structureel en langdurig is. Regionale samenwerking blijkt daarbij noodzakelijk, maar niet vanzelfsprekend of snel te realiseren. De binnen deze evaluatie zichtbare opbrengsten moeten daarbij worden gezien als eerste indicaties binnen een relatief korte subsidieperiode, en niet als uitputtend beeld van alle langetermijneffecten.

Een belangrijke implicatie is dat leerlingendaling dwingt tot regionale afstemming: individuele scholen of besturen kunnen steeds minder zelfstandig een volledig en kwalitatief aanbod overeind houden. IML heeft geholpen om het gesprek te verplaatsen van concurrentie naar gezamenlijke verantwoordelijkheid, maar laat ook zien dat dit tijd vraagt en sterk afhankelijk is van context en bestuurlijke continuïteit.

Daarnaast laat de evaluatie zien dat in krimpregio's vaak niet grootschalige herstructurering, maar (tijdelijke) stabilisatie het maximaal haalbare resultaat is. Het behouden van locaties, het bundelen van aanbod en het delen van capaciteit leveren voorspelbaarheid op voor leerlingen en personeel. Dat is beleidsmatig relevant, maar blijft kwetsbaar zonder vervolgkeuzes. Gezien de beperkte looptijd van de regeling is het aannemelijk dat een deel van de beoogde effecten pas na afloop zichtbaar wordt.

Verder blijkt dat onderwijsvoorzieningen in krimpregio's nauw samenhangen met de leefbaarheid van de omgeving. Waar scholen en gemeenten samenwerken rond huisvesting en voorzieningen, ontstaan oplossingen die breder effect hebben dan het onderwijs alleen. Ook samenwerking met het lokale bedrijfsleven is vooral effectief wanneer zij direct is verbonden aan de onderwijsinhoud, bijvoorbeeld via praktijkgericht onderwijs of beroepsgerichte routes.

Tot slot maakt de evaluatie zichtbaar dat tijdelijke regelingen lastig te verenigen zijn met structurele demografische trends. De ruimte voor experiment werd gewaardeerd, maar structurele borging kwam vaak pas laat in beeld. Toekomstig beleid heeft baat bij betere aansluiting op de lange tijdshorizon van krimp, expliciet moeten sturen op borging en samenhang met andere (tijdelijke) regelingen en rekening moeten houden met verschillen in regionale draagkracht en tempo. Daarbij is het belangrijk de omvang van de effecten van één regeling niet te overschatten en deze steeds te duiden als onderdeel van een breder, meerjarig beleids- en investeringspakket.

Bijlage 1 Analysekader

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
Deze interviewleidraad is opgesteld voor de eindevaluatie van de subsidieregeling Incidentele Middelen Leerlingendaling (IML). Oberon en KBA Nijmegen voeren dit onderzoek uit in opdracht van het ministerie van OCW.
Doel van de eindevaluatie is om de opbrengsten van de regeling in kaart te brengen en inzicht te krijgen in de manier waarop de samenwerking en uitvoering van de plannen binnen de regio's is verlopen.
De interviews bouwen voort op:

- De tussenevaluatie (2023)
- De inhoudelijke eindrapportage (2025)
- De financiële eindrapportage (2025).

Het gesprek duurt ongeveer een uur en wordt vertrouwelijk behandeld. De uitspraken worden niet herleidbaar gepresenteerd.
Voorafgaand aan het gesprek is een interne *factsheet* opgesteld op basis van eerdere interviews en de eindrapportage. Deze dient enkel ter voorbereiding van de interviewer.

Het gesprek
In dit gesprek willen we graag samen met u terugblikken op de uitvoering van de subsidieregeling Incidentele Middelen Leerlingendaling (IML) in uw regio. Het interview maakt deel uit van een landelijk evaluatieonderzoek dat Oberon en KBA Nijmegen uitvoeren in opdracht van het ministerie van OCW. Doel is om in kaart te brengen welke resultaten de regio's hebben behaald, wat goed werkte, wat beter had gekund en welke lessen we hieruit kunnen trekken voor de toekomst.
U bent/ een van uw collega is eerder mogelijk ook al geïnterviewd in het kader van de tussenevaluatie. In dit vervolggesprek richten we ons specifiek op de bereikte resultaten, de uiteindelijke effecten, en hoe u de samenwerking en de subsidieregeling heeft ervaren. Het interview duurt ongeveer een uur. De verkregen informatie wordt vertrouwelijk behandeld. Uitspraken worden in de rapportage niet op naam van personen toegeschreven en waar mogelijk geaggregeerd gepresenteerd. In sommige gevallen kunnen regio's herkenbaar zijn vanwege hun unieke context of aanpak. In rapportages wordt hier zorgvuldig mee omgegaan. Met dit gesprek hopen we goed zicht te krijgen op wat de regeling in uw regio heeft betekend.

1. Verificatie eindverslag en terugblik

- Is het eindverslag dat u heeft aangeleverd volgens u een goed en volledig beeld van de uitvoering en de resultaten?
- Is er iets dat u nu anders of aanvullend zou willen toelichten?
- Is de aanvullende financiële rapportage volledig en representatief voor de daadwerkelijke inzet van middelen?
- Zijn er posten of uitgaven die nader toelichting behoeven (bijv. onder- of overbesteding)?

2. Terugblik van plan tot uitvoering en bijstelling (10 minuten)

- In uw verslag noemt u [maatregel X, Y, Z] als uitgevoerd.
  a. In welke mate bent u tevreden over de uitvoering hiervan?
  b. Welke factoren droegen bij aan succes of vertraging?
  c. Hoe zijn eventuele knelpunten of vertragingen, bijvoorbeeld zoals in de tussenevaluatie beschreven, aangepakt?
- Zijn er nog activiteiten of onderdelen uit het oorspronkelijke plan die uiteindelijk niet of anders zijn uitgevoerd? Wat waren daar de redenen voor? (inhoudelijk, organisatorisch, financieel)

- Hoe is binnen de regio besloten over de inzet van middelen tussen maatregelen of partners?
- In hoeverre hebben financiële keuzes (bijv. inzet procesbegeleiding, fusiekosten, communicatiebudget) invloed gehad op het verloop van de samenwerking?
- Welke rol speelden externe omstandigheden (demografische trends, gemeentelijk beleid, personeelskrapte, fusies in andere sectoren) bij de uitvoering?

3. Behaalde resultaten (circa 15 minuten)

- Wat ziet u als de belangrijkste opbrengsten in uw regio?
- Welke concrete (eind)resultaten zijn bereikt?
- In hoeverre zijn de resultaten beïnvloed door keuzes in financiële inzet of prioritering?
- Hoe verhouden de gerealiseerde resultaten zich tot de omvang van de subsidie en eventuele cofinanciering. Licht toe
- Hoe structureel zijn deze eindresultaten geborgd voor de toekomst. (bijv. gezamenlijke afdelingen, bestuurlijke fusie, gedeelde ondersteuning)?
- In hoeverre zijn deze in lijn met de oorspronkelijk beoogde doelen?
- Zijn er neveneffecten geweest, positief of negatief, bijvoorbeeld voor andere scholen of sectoren?
- Zijn reisafstanden voor leerlingen verbeterd of verslechterd?
- In hoeverre is er nu sprake van een levensvatbaar, dekkend en breed onderwijsaanbod in de regio?
- Welke rol speelde de subsidie in het bereiken van de resultaten?
- Wat zou zonder de subsidie niet van de grond zijn gekomen? En wat zou u met de kennis van nu anders hebben gedaan?

Samenwerking en governance (circa 15 minuten)

- Hoe is de samenwerking tussen de besturen, scholen of vestigingen gedurende het traject veranderd?
- Welke factoren hebben samenwerking (zowel praktisch als bestuurlijk) versterkt of belemmerd?
- Hoe zijn besluiten genomen over inhoudelijke en financiële prioriteiten (wie beslist, hoe wordt afgestemd)?
- Welke rol hebben gemeenten, provincies en andere stakeholders (zoals samenwerkingsverbanden, MBO's) gespeeld in het proces?
- Welke partijen zijn meer of minder betrokken geraakt gedurende het traject? Wat verklaart dat?
- Zijn de samenwerkende besturen, (scholen of vestigingen) in staat gebleken gezamenlijk het belang van het regionale onderwijsaanbod te borgen?
- Zijn de samenwerkende besturen in staat gebleken om gezamenlijke belangen boven individuele belangen te stellen?
- Welke rol heeft de regeling gespeeld in het tot stand komen of versterken van samenwerking?
- Zijn er andere externe factoren of ontwikkelingen geweest die invloed hadden op de samenwerking?
- Hoe typeert u de huidige onderlinge verhoudingen op dit moment?
- Welke leerpunten ziet u met betrekking tot sturing, eigenaarschap en vertrouwen tussen partners?

4. Duurzaamheid en toekomst (circa 10 minuten)

- Zijn de behaalde resultaten geborgd? Welke afspraken zijn er voor de periode na de subsidie?
- Zijn er al plannen voor voortzetting of uitbreiding van de samenwerking na afloop van de regeling?
- Hoe worden structurele kosten (bijv. gedeelde functies of huisvesting) na afloop van de subsidie gedekt?
- Is sprake van cofinanciering of vervolgfinanciering door besturen of gemeenten?
- Wat is er nodig om de samenwerking structureel voort te zetten?

5. Reflectie op de regeling (circa 10 minuten)

- Als u terugkijkt op het hele traject: wat werkte goed en wat had beter gekund? Wat moet er eigenlijk nog gebeuren?
- Hoe beoordeelt u de verhouding tussen administratieve last en beleidsmatige opbrengst van de regeling?
- Was de opzet van de regeling (looptijd, voorwaarden, rapportageverplichtingen) passend bij de beoogde doelen?
- Welke leerpunten of inzichten heeft het project opgeleverd voor uw organisatie of regio?
- Wat zou u het ministerie van OCW willen meegeven (bijv. ten aanzien van de financiële vormgeving van) voor toekomstige regelingen rond leerlingendaling? (bijv. meerjarige bekostiging, flexibele inzet)
- Tot slot: als u een eindoordeel mag geven: vind u deze regeling en de resultaten die het voor uw regio heeft opgeleverd geslaagd?

Afronding

Hiermee zijn we aan het slot gekomen van dit gesprek. Tenzij er natuurlijk nog specifieke zaken zijn dit de respondent kwijt wil. Dank deze vervolgens hartelijk voor het gesprek en geef aan de we op basis van deze input aan de slag gaan met ons eindverslag voor OCW. De resultaten zullen dit voorjaar bekend gemaakt worden (timing en vorm is aan OCW).

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht
t 030 230 60 90
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, april 2026
In opdracht van het Ministerie van OCW