

Leren en participeren

Een nieuwe strategie voor
dunbevolkte regio's

Willeke Doornbos
Ton Eimers
Jan Raaijman

© 2024 KBA Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Problemen voor dunbevolkte regio's	4
2.1	Dunbevolkte regio's: meer dan krimp en vergrijzing	4
2.2	Voorzieningenarmoede	5
2.3	Intergenerationele armoede	8
2.4	Cumulatie van problemen in dunbevolkte gebieden	8
3	Gevolgen voor scholen: beelden uit de praktijk	11
3.1	Voorbeeld Zuidoost-Drenthe	11
3.2	Voorbeeld Stadskanaal	13
3.3	Voorbeeld Noordoost-Groningen	15
3.4	Voorbeeld Fryslân	16
3.5	Problemen voor scholen	18
4	Analyse van de problematiek	21
4.1	Integrale samenhang leefgebieden	21
4.2	Aantasting sociaaleconomische infrastructuur	22
4.3	Verbinding en vertrouwen	22
4.4	Noodgedwongen samenwerking	23
4.5	Bekostiging	24
5	Een andere oplossing	27
5.1	Uitgangspunten	27
5.2	Strategieën voor dunbevolkte regio's	27
5.3	Pijlers voor een andere benadering	28
5.4	Stappen vooruit	34
5.5	Slotwoord: initiatief noordelijke regio's	36
6	Bijlagen	37
6.1	Lijst van geraadpleegde experts	37
6.2	Literatuurlijst	37

1 Inleiding

In 2022 heeft het CBS een rapport gepubliceerd over een mogelijke nieuwe verdeelsleutel voor de middelen voor leerwegondersteuning (lwoo) in het vmbo¹, gebaseerd op de indicator die eerder voor de verdeling van onderwijsachterstandsmiddelen in primair onderwijs werd ontwikkeld.² De herverdeel-effecten van deze nieuwe regelingen vallen voor krimpgebieden - niet voor het eerst - negatief uit. De meeste middelen komen - niet onlogisch - terecht daar waar de meeste kinderen/jongeren zijn uit een achterstandssituatie. Maar juist voor kwetsbare regio's, zoals in dit geval ook de krimpgebieden in het Noorden, leiden dit soort beleidsmaatregelen er onherroepelijk toe dat het niveau van het onderwijs en de onderwijsondersteuning door de ondergrens gaat. Tijdelijke compensaties en overgangsregelingen om de gevolgen voor deze dunbevolkte regio's te beperken, bieden onvoldoende soelaas om de ondersteuningsstructuur in de noordelijke provincies op peil te houden.

Vanwege deze zorg voor het behoud van de kracht en de kwaliteit van het onderwijs voor en de ondersteuning aan jongeren tussen 12 en 27 jaar in de noordelijke provincies hebben de gezamenlijke samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs KBA Nijmegen de opdracht gegeven een verkennende studie uit te voeren naar de situatie in de drie noordelijke provincies. Doel van het onderzoek is om de problematiek in de regio's te schetsen en zichtbaar te maken wat de invoering van de nieuwe verdeelsleutel daadwerkelijk zou betekenen voor de scholen in de regio. Maar vooral moet deze verkenning zicht bieden op een andere benadering, een andere oplossing voor de dunbevolkte regio's, met een meer duurzaam en toekomstgericht karakter.

Primair kijken we in het onderzoek naar het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, maar het is evident dat vergelijkbare vraagstukken zich ook voordoen op andere terreinen, in de jeugdhulp, bij de politie, in het maatschappelijk werk en in de gezondheidszorg. In de brede zin gaat het om de (toekomstige) leefbaarheid van dunbevolkte regio's en de ontwikkelingskansen van de jeugd in deze regio's.

Krimpende budgetten voor kwetsbare regio's

De noordelijke provincies hebben te maken met grote uitdagingen door demografische ontwikkelingen, krimpende budgetten en voorzieningen die onder druk staan. Deze problematiek is zichtbaar in alle geledingen van de maatschappij, ook in het voortgezet onderwijs. Het voortgezet onderwijs vormt een belangrijke brug in de ontwikkeling van jonge kinderen naar jong volwassenen. Omdat deze fase zo belangrijk is voor de ontwikkeling van het zelfbeeld en een toekomstperspectief voor jongeren, is het van belang om de kwaliteit en de kwantiteit van een hoogwaardige scholingsinfrastructuur duurzaam te borgen en te versterken. In dunbevolkte regio's, zoals in Groningen, Drenthe en Fryslân, staan kwaliteit en duurzaamheid van onderwijs en ondersteuning steeds meer onder druk.

Er zijn in de afgelopen jaren al veel stappen ondernomen om het aanbod van voortgezet onderwijs in de regio's op peil te houden. Scholen zijn samengevoegd, er is geïnvesteerd in nieuwe huisvesting en er zijn tal van samenwerkingsinitiatieven. Toch overheerst het gevoel dat de

¹ Walhout, J., Posthumus, H., Joosten, M., Zweerink, J. (2022) *Richting een nieuw verdeelmodel voor lwoo. Een verkenning van mogelijke aggregatieformules*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

² Posthumus, H., Scholtus, S., Walhout, J. (2019) *De nieuwe onderwijsachterstandenindicator primair onderwijs. Samenvattend rapport*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

situatie op punten eerder verslechtert dan verbetert en dat het zicht op een structurele oplossing voor de dunbevolkte regio's ontbreekt.

Nieuwe strategie voor dunbevolkte regio's

In deze rapportage presenteren we de uitkomsten van het verkennend onderzoek. Voor de beschrijving van de problematiek hebben we gekeken naar veelheid van cijfers en onderzoeken over de vraagstukken in de drie noordelijke provincies en daaruit een selectie gemaakt. Daarnaast zijn we op bezoek gegaan bij scholen in de regio om uit eerste hand te horen voor welke uitdagingen zij staan. Om tot een analyse en voorstel voor een andere benadering te komen hebben we een discussienota opgesteld en deze besproken met deskundigen. Een lijst van personen die we geraadpleegd hebben, is opgenomen in de bijlagen.

In deze rapportage werken we een advies uit dat rust op de volgende pijlers:

- *Regionale centra voor leren en participeren*

We pleiten voor de (door)ontwikkeling van scholen in dunbevolkte regio's tot zogenoemde 'Regionale centra voor leren en participeren'.

- *Integrale benadering*

Bij de Regionale centra voor leren en participeren kiezen we primair voor het voortgezet onderwijs als kern van het centrum. Zo'n centrum moet plaats bieden aan een zo breed mogelijke leerlingenpopulatie, met name als het gaat om leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Betrokkenheid van het mbo is voorwaardelijk voor een integrale benadering. In de Centra stellen we het onderwijs centraal, maar een bundeling met andere publieke voorzieningen ligt vanwege synergie en gezamenlijk gebruik voor de hand. Denkbaar is dat ook andere voorzieningen, gericht op werk en inkomen, en het bedrijfsleven aangehaakt worden. Een dergelijke bundeling sluit aan bij landelijke route naar inclusiever onderwijs.

- *Versterking van de sociaaleconomische infrastructuur*

Uitgangspunten als integraliteit en inclusiviteit benadrukken de noodzaak om te verbinden: om de sociaaleconomische infrastructuur van de regio te versterken en te borgen. Dat vraagt om een wisselwerking tussen enerzijds een stimulerende en ondersteunende overheid en anderzijds een zelfsturende en zelf handelende regionale gemeenschap. Daarbij gaat het om het bouwen aan een infrastructuur die vitaal en veerkrachtig is.

- *Bundeling van krachten*

We moeten voorkomen dat samenwerking alleen op papier bestaat. In dunbevolkte regio's is het gewenst om op dit terrein meer integrale afwegingen te kunnen maken. In de huidige situatie is dat moeilijk, vanwege de verschillende budgetten en de verschillende instanties en organisaties die slechts verantwoordelijk zijn voor hun eigen deelbudget en deelbelang. We pleiten daarom voor een andere wijze van aansturing en bekostiging, die een bundeling van krachten beter kan faciliteren en waar nodig kan forceren.

- *Een basisvoorziening vraagt om basisfinanciering en gekoppelde budgetten*

Om te komen tot duurzame, integrale samenwerking in Regionale centra voor leren en participeren is daarom een meer integrale financiering nodig. Het is nodig dat er een vorm van *basisfinanciering* komt voor deze Regionale centra voor leren en participeren. Zo'n basisfinanciering zou primair het onderwijs en de onderwijsondersteuning moeten betreffen, en

daarnaast ook minimaal het vervoer en het brede voorzieningenaanbod voor zorg, veiligheid, sport en cultuur. Dat betekent dat deze basisfinanciering door verschillende ministeries en ook gemeenten gerealiseerd moet worden.

- *Met toetsbare kwaliteitscriteria*

Nodig is dat er vooraf heldere kwaliteitscriteria worden vastgesteld en dat er vooraf wordt bepaald wat de doelstellingen zijn, die dankzij dit soort regionale centra kunnen worden gerealiseerd. Uit ervaringen die zijn opgedaan in vergelijkbare regionale ontwikkelprojecten, blijkt dat het verstandig is om robuuste doelen te kiezen, met eenvoudig te meten en te volgen indicatoren.

- *Centrale overheid: omarmen en overlaten*

Hoewel het in de eerste plaats gaat om een regionale samenwerking speelt de centrale overheid in dezen een essentiële rol. Het is nodig dat de overheid de Regionale centra ten volle *omarmt* en tegelijkertijd *overlaat* aan de regio's. Ten volle omarmen houdt in dat er een langdurig, meerjarig commitment is om de realisatie van de Centra mogelijk te maken. Overlaten aan de regio's houdt in dat de centrale overheid stuurt op vertrouwen en begrip heeft voor de regionale verschillen. Het betekent ook dat regio's zelf hun eigen schaalgrootte kunnen bepalen. Uitgangspunt daarbij is de schaal van thuisnabijheid en bereikbaarheid voor leerlingen.

- *Langjarig investeringsplan*

Concreet is er een langjarig investeringsplan nodig, om de omslag in dunbevolkte regio's te maken naar een ander type voorzieningenaanbod, andere vormen van organiseren en een andere wijze van besturen. Een ontwikkeltermijn van 20-30 jaar lijkt nodig, niet, omdat pas over twintig jaar resultaten geboekt kunnen worden, maar wel om tot een structureel andere manier van organiseren voor dunbevolkte regio's te komen.

Naar een regionaal ontwikkelingsprogramma

De kern van ons pleidooi is dat een gemeenschappelijke visie en een gemeenschappelijk doel nodig zijn om dunbevolkte regio's in de toekomst een kans te geven. Het gaat er niet om nieuwe regelgeving of nieuwe financieringsmodellen te ontwikkelen. Het doel is om tot vitale centra voor leren en participeren te komen in de regio's, die ankers vormen voor verdere, brede sociaaleconomische ontwikkeling, die jonge mensen binden aan de regio en jongeren een toekomst bieden. Onderweg moeten er veel vraagstukken opgelost worden en nieuwe wegen gevonden worden. Voorop staat echter het gemeenschappelijke doel.

We pleiten concreet voor een regionaal ontwikkelingsprogramma, omarmd – ook financieel – door de centrale overheid en ondersteund door provincies en gemeenten. Een programma met robuuste afspraken en doelen, gebaseerd op een gezamenlijk gevoelde urgentie en een gemeenschappelijk belang. Een programma met een horizon van tenminste twintig jaar en met een krachtige motor, in de vorm van een bestuurlijke *coalition of the willing* en in de vorm van een professioneel en goed toegerust management. De schaal waarop de samenwerking in de regio wordt georganiseerd moet aansluiten bij omvang van de dunbevolkte gebieden. Bereikbaarheid en thuisnabijheid voor leerlingen staat daarbij voorop.

2 Problemen voor dunbevolkte regio's

Kenmerkend voor de problematiek in de relatief kleine, dunbevolkte gemeenten in het Noordoosten van het land is de stapeling van negatieve ontwikkelingen, die elkaar bovendien lijken te versterken. In dit hoofdstuk schetsen we kort de verschillende problemen en staan we stil bij de cumulatie die ontstaat, doordat problematische ontwikkelingen op elkaar ingrijpen.

2.1 Dunbevolkte regio's: meer dan krimp en vergrijzing

De Nederlandse bevolking is tussen 1990 en 2022 explosief gegroeid, van 15 miljoen naar ruim 17 miljoen inwoners. Sinds de eeuwwisseling vindt de bevolkingsgroei steeds meer plaats in en rond de grote steden in de Randstad, maar ook steden als Groningen, Zwolle, Arnhem, Nijmegen, Amersfoort, Haarlem en Eindhoven groeien sterk. Bevolkingskrimp komt vooral voor aan de randen van het land: in grote delen van de noordelijke provincies, de Achterhoek, Zuid-Limburg en Zeeland.³

In de drie noordelijke provincies krijgen vijftien gemeenten tussen 2021 en 2035 te maken met een krimp van de bevolking van meer dan vijf procent. In gemeenten als Eemsdelta (-12,6%), Aa en Hunze (-9,2%), Tytsjerksteradiel (-8,6%), Westerwolde (-7,6%), Oldambt (-7,2%) en Veendam (-7,1%) is de krimp zelfs nog aanmerkelijk groter. In 2022 kenden alle noordelijke gemeenten, met uitzondering van Westerwolde en Terschelling, nog een (lichte) groei.⁴ De groei is vooral het gevolg van de instroom van migranten, waaronder ook vluchtelingen.

Ook treedt binnen de noordelijke provincies een verschuiving op, doordat inwoners van kleinere gemeenten naar de grote(re) steden trekken.

Uit de cijfers blijkt dat de natuurlijke aanwas (geboorte minus sterfte) in alle gemeenten negatief was, met uitzondering van Groningen, Westerkwartier en Achtkarspelen. De huidige groei is vooral het gevolg van een positief migratiesaldo. Het geboortecijfer is niet in alle gemeenten in het Noorden gelijk. Bepaalde gemeenten kennen een zeer laag geboortecijfer, terwijl gemeenten waar meer (streng) gelovige mensen wonen, zoals in delen van Fryslân, juist een hoger geboortecijfer kennen.⁵

De groei of krimp van gemeenten is niet alleen een kwestie van natuurlijke aanwas. Belangrijk is ook de verschuiving van kleine gemeenten naar steden die plaatsvindt. Het percentage jongeren ligt in de drie noordelijke provincies relatief lager dan landelijk, maar vooral het percentage ouderen (65-plus) ligt hoger.⁶

De demografische ontwikkeling legt de nadruk op krimp (teruglopende bevolkingsaantallen) en vergrijzing (minder jongeren). De krimp levert directe problemen op, bijvoorbeeld wanneer scholen hun leerlingenaantallen zien teruglopen (meer daarover in hoofdstuk 2). Op langere termijn is het echter de vraag of de krimp het grootste probleem is waarmee de gemeenten te maken

³ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-verstedelijking/waar-groeit-of-krimpt-de-bevolking>

⁴ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/groei-en-krimp>

⁵ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/geboorte-en-sterfte>

⁶ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/jongeren-en-ouderen>

krijgen. Zoals we hierboven beschreven de krimp aanzienlijk afgeremd, ook in de tijd, door instroom van nieuwe inwoners. In het jaar 2022 was er zelfs nog sprake van lichte groei.

Meer fundamenteel is dan ook niet de kwestie van krimp, maar het feit dat het in de randen van het land (buiten de steden) gaat om relatief dunbevolkte gebieden. De kernvraag is hoe een adequaat voorzieningenniveau in stand kan worden gehouden in deze gebieden. Er bestaat een relatie tussen bevolkingsdaling enerzijds en de bereikbaarheid van voorzieningen en de mobiliteit van inwoners anderzijds. Door een trek naar de stad krimpt de omvang en verandert de samenstelling van de bevolking in de rurale gebieden. In een samenleving die in toenemende mate op verstedelijkte gebieden is ingericht, liggen de dunbevolkte gebieden letterlijk en figuurlijk aan de randen.

Vergrijzing en een laag geboortecijfer zijn in principe niet kenmerkend voor dunbevolkte gebieden. In tegendeel, van oudsher kennen dunbevolkte gebieden eigenlijk relatief veel jonge gezinnen met jonge kinderen (0-14 jaar).⁷ Maar juist voor deze groep is de leefbaarheid in de regio de afgelopen jaren steeds verder onder druk komen te staan.

Terwijl in de komende jaren de krimp door aanwas van buiten zou kunnen stagneren of lager zou kunnen uitvallen, blijft het centrale vraagstuk hoe deze dunbevolkte gebieden op termijn leefbaar en aantrekkelijk blijven voor jongvolwassenen en (potentiële) jonge gezinnen.

2.2 Voorzieningenarmoede

Een belangrijk gevolg van demografische veranderingen in de afgelopen jaren en het kenmerk van de dunbevolkte gebieden is de zogenaamde voorzieningenarmoede: op verschillende maatschappelijke terreinen verschaalt het aanbod aan voorzieningen.

Sociaal domein

Onderzoek van het RIVM⁸ laat een correlatie zien tussen inkomen, opleidingsniveau en gezondheid. Mensen met een lage sociaaleconomische status (SES) hebben gemiddeld genomen een slechtere gezondheid als gevolg van ongezondere eetpatronen, te weinig beweging en roken. Inwoners van krimpregio's ervaren gemiddeld gezien een minder gezond leven dan inwoners van andere Nederlandse regio's. Ongeveer 24% van de mensen in krimpregieden voelt zich minder gezond, tegenover 19% elders in Nederland.

De decentralisatie van de jeugdzorg ging voor veel gemeenten gepaard met lagere budgetten. Vooral voor gemeenten met veel zorgbehoevenden pakt het financiële plaatje daardoor negatief uit. In de komende jaren krijgen de gemeenten desondanks minder geld voor de jeugdzorg. Hoewel de aanvankelijk aangekondigde bezuinigingen deels zijn teruggedraaid, moeten gemeenten in zowel 2023, 2024 en 2025 steeds 374 miljoen euro extra op de jeugdzorg bezuinigen.

Voor zorgaanbieders in krimpregio's zoals de jeugdzorg, wijkteams en andere welzijnsorganisaties is daarnaast ook de beschikbaarheid van zorgpersoneel een groeiend probleem. Dit hangt samen met de krimpende beroepsbevolking, de bredere arbeidsmarktvaartstukken in krimpregio's en de relatief hoge zorgvraag. Door de trek van hoogopgeleiden naar stedelijke gebieden, ondervinden zorgaanbieders in krimpregio's problemen met het vinden van hoogopgeleid zorgpersoneel.

⁷ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2005/04/wie-wonen-er-in-dunbevolkte-gebieden>

⁸ <https://www.rivm.nl/gemeente/preventie-zorg-en-welzijn/gezondheidsverschillen>

In 2026 staat de gemeenten bovendien een overgang naar een nieuwe financieel systeem voor het gemeentefonds te wachten. Dat zal voor gemeenten, naar verwachting, tot grote tekorten leiden. Er wordt wel gesproken over het ‘ravijnjaar’ 2026.⁹

Veiligheid en criminaliteit

Onderzoek van het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC)¹⁰ beschrijft veiligheid en criminaliteit als een toenemend probleem in Nederland. De rapportage laat zien dat ondermijnende criminaliteit breed maatschappelijk vertakt en verankerd is. Dit type criminaliteit komt in alle delen van het land en in alle lagen van de maatschappij voor, zowel in de stad als op het platteland. Zo blijkt in de Ommelandse Gemeenten en in de Stad Groningen dat het uitgestrekte, anonieme gebied van het Groningse Ommeland, in combinatie met wantrouwen tegen de overheid, armoede en veel risicobedrijven (autobedrijven, transportbedrijven en havens) een ideale plek is waar criminelen voor illegale activiteiten gebruik maken van legale bedrijven en diensten. In de anonimiteit van een dunbevolkt gebied, waar de steeds minder zichtbare overheid bepaald niet snel wordt getipt, blijven bijvoorbeeld hennepkwekerijen lang of helemaal verstoep. Waarbij ondermijning het sociale karakter en de leefbaarheid van de gemeenten aantast.¹¹

De criminaliteit in Nederland onder jongeren tot 25 jaar is het grootst in de grote steden en kustplaatsen. Gemiddeld bedraagt het aantal geregistreerde verdachten van misdrijven in Nederland (tot 25 jaar) 173 per 10.000 inwoners. De tabel hieronder laat de cijfers zien voor de noordelijke provincies en enkele noordelijke gemeenten. De tabel geeft geen uitputtend overzicht van alle gemeenten en alle typen misdrijven, maar is bedoeld om te illustreren dat in gemeenten in het Noorden van het land criminaliteit bij jongeren evengoed, en in sommige gevallen zelfs relatief meer, een probleem is. Het betreft niet alleen lichte, maar vaker ook zware criminaliteit.¹²

Tabel – Aantal verdachten tot 25 jaar per 10.000 inwoners

	Totaal verdachten	Geweldsmisdrijven	Vernieling en openbare orde	Drugsmisdrijven
Nederland	173	36	33	15
Provincie				
Groningen	152	41	31	9
Fryslân	172	40	39	11
Drenthe	137	31	30	8
Gemeenten				
Eemsdelta	265	89	67	-
Midden-Groningen	174	47	52	15
Oldambt	176	51	34	11
Emmen	180	44	33	8
Smallingerland	205	53	45	9

Bron: Statline Jeugdmonitor, Verdachten tot 25 jaar; delictgroep, woonregio. Gewijzigd op: 31 maart 2023.

⁹ Zie: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/dossier/financiele-situatie-gemeenten-ravijnjaar-2026>

¹⁰ LIEC (2019) Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit.

¹¹ Gemeenten Ommelanden (2023): Ondermijning in het Ommeland; een analyse van (de gemeentelijke aanpak van) ondermijning in negen Groningse gemeenten; Edward van der Torre ea. <https://hetccv.nl/app/uploads/2023/09/Groningse-praktijken.pdf>

¹² <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/963501/steeds-meer-jongeren-uit-het-noorden-in-de-zware-criminaliteit-heftig-en-zorgelijk>

Het ontstaan van één gezamenlijke Nationale Politie in 2013 pakte slecht uit voor dunbevolkte gebieden. Het gevolg voor het Noorden was dat de politiekorpsen van Drenthe, Fryslân en Groningen opgingen in de politie Noord-Nederland. Er waren op dat moment, volgens de toenmalige normen, zo'n driehonderd politiebannen te veel. Sinds 2013 is dan ook gewerkt aan het terugbrengen van dit veronderstelde overschot aan agenten. Uit recent onderzoek blijkt echter dat de, bij de reorganisatie vastgestelde, verdeelsleutel van agenten over de regio's niet op een juiste manier wordt toegepast: de grote steden krijgen veel meer agenten dan waar ze recht op hebben, terwijl het Noorden eigenlijk recht zou hebben op meer dan 300 agenten extra dan nu het geval is.¹³

In de praktijk zijn de gevolgen van de krimp bij de politie goed voelbaar. Gevolg is nu bijvoorbeeld dat aanrijtijden te lang worden en de zichtbaarheid is afgenomen. De teruglopende aanwezigheid van politie op het platteland werkt normvervaging in de hand en bevordert verder het gevoel van uitzichtloosheid dat toch al in deze dunbevolkte gebieden bestaat. In Fryslân heeft dat ertoe geleid dat er zelfs meerdere korpsen het moeten doen met een gezamenlijke politieauto. Hierdoor neemt de zichtbaarheid van de politie af, terwijl ook de noordelijke provincies hebben te maken met problemen op gebied van alcohol & drugs, straatcriminaliteit, huiselijk geweld en misbruik. Ook meer rechtstreeks worden scholen geconfronteerd met de afwezigheid van de wijkpolitie. De inzet van boa's en wijkagenten is van belang om overlast van jongeren zoveel mogelijk in een vroeg stadium te signaleren en aan te pakken. In een van de regio's heeft een school bijvoorbeeld de hekken van de school gesloten en is er sprake van extra inzet van conciërges, om te voorkomen dat diverse vormen van criminaliteit zich in en om de school manifesteren. Elders ziet men met lede ogen aan hoe in de bosjes rondom schoolgebouwen gehandeld en gedeald wordt. De mogelijkheid om de betrokken jongeren adequaat aan te pakken zijn steeds meer beperkt, doordat wijkagenten vaker afwezig zijn en er onvoldoende capaciteit is om handhaving uit te voeren. Hierdoor ontstaat het beeld bij een groep jongeren en ouders dat Overtreding van de wet gewoon kan, dat het normaal is en dat er geen consequenties volgen.

Ook bij de bestrijding van jeugdcriminaliteit speelt samenwerking tussen school, buurtwerk en wijkagenten een belangrijke rol als het gaat om signalering en preventie. Als kleine overlast echter toch overgaat in grotere of kleinere vormen van criminaliteit, is de beschikbaarheid van voldoende voorzieningen en de daarbij horende kennis en expertise cruciaal. Veel van de voorzieningen op dit terrein zijn in de drie noordelijke provincies de laatste jaren weggefallen. Zo werd in 2021 de enige jeugdgevangenis in het Noorden van Nederland gesloten. Met de jeugdgevangenis verdween ook de hele schil van preventie en de gerichte aanpak van jeugdcriminaliteit in Noord-Nederland. Dat leidde er toe dat scholen extra taken en extra zorg hebben gekregen in geval van ondermijning en criminaliteit.

Bereikbaarheid en openbaar vervoer

Er bestaat een relatie tussen bevolkingsdaling enerzijds en de bereikbaarheid van voorzieningen en de mobiliteit van inwoners anderzijds. Door een trek naar de stad krimpt de omvang en verandert de samenstelling van de bevolking in de rurale gebieden. Hierdoor kan een kettingreactie ontstaan als ook voorzieningen zoals scholen en winkels sluiten. Zo kan de bereikbaarheid en de leefbaarheid van dorpen verslechteren, waardoor inwoners en bedrijven op hun beurt mogelijk besluiten te verhuizen. De ruimtelijke configuratie lijkt een belangrijke verklarende factor te zijn

¹³ NOS: <https://nos.nl/artikel/2466087-oost-nederland-krijgt-te-weinig-agenten-de-randstad-juist-relatief-veel>

voor de afstand tot voorzieningen. Zo is de gemiddelde afstand tot voorzieningen in de laagstedelijke gebieden groter dan in de steden (peiljaar 2015). In de perifere rurale krimpgebieden in bijvoorbeeld Groningen, Drenthe, Fryslân en Zeeland zijn deze afstanden zelfs nog groter.¹⁴

In krimpregio's kost het door vergrijzing en bevolkingsdaling grote moeite om vervoersdiensten op peil te houden. Er wordt in dit verband ook wel gesproken van vervoersarmoede. De afgelopen vijf jaar zijn er ruim tweehonderd bushaltes geschrapt in Groningen. Uit onderzoek van de samenwerkende regionale omroepen in de noordelijke provincies blijkt dat door het schrappen van de bushaltes het aanbod van openbaar vervoer in Groningen, Fryslân en Drenthe de afgelopen jaren behoorlijk is verschaald. In Drenthe (-17 procent) en Groningen (-15 procent) nam het aantal haltes het sterkst af. In vijf jaar tijd hebben er in heel Nederland 67 dorpen hun laatste bushalte zien verdwijnen. 27 van deze dorpen (40%) zijn te vinden in Groningen, Fryslân en Drenthe.¹⁵

2.3 Intergenerationele armoede

In het dossier 'Armoede van generatie op generatie' geeft het Sociaal Planbureau Groningen een uitvoerige beschrijving en analyse van de intergenerationele armoede in de Groningse en Drentse Veenkoloniën. De analyse laat zien hoe moeilijk het is om uit de armoede te komen. Mensen verliezen hun werk, worden afhankelijk van een (lage) uitkering en raken – zeker naar mate zij op leeftijd raken – steeds vaster verstrikt in hun armoedesituatie. Extra pijnlijk is dat er een grote kans is dat zij deze armoede doorgeven aan hun kinderen. Jongvolwassenen die opgroeiden met arme ouders hebben een grotere kans om zelf ook weer in armoede te geraken. Zo wordt de armoede van generatie op generatie doorgegeven. Juist in gebieden met een traditioneel lage sociaaleconomische status, zoals de Veenkoloniën.¹⁶

Een manier waarop armoede overgaat op volgende generaties is de onderbenutting van talent in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Zo krijgen leerlingen in het basisonderwijs vaker een lager schooladvies dan verwacht mag worden op basis van de cognitieve capaciteiten van leerlingen. Deze onder advisering treedt vooral op bij kinderen van laagopgeleide ouders.¹⁷ In Noord-Nederland komt onder advisering vaker voor dan gemiddeld in Nederland. In Noord-Nederland heeft 43 procent van de leerlingen een hogere score op de eindtoets dan het schooladvies. Landelijk ligt het gemiddelde op 38 procent. Opvallend zijn de hoge percentages in Noord-Fryslân (48%), Delfzijl en omstreken (46%) en Oost-Groningen (49%).¹⁸ Verdiepend onderzoek laat zien dat leerlingen met een relatief lager niveau op het gebied van de basisvaardigheden lager instromen dan verwacht mag worden in relatie tot de cognitieve vermogens van jongeren.

2.4 Cumulatie van problemen in dunbevolkte gebieden

Kijkend naar de situatie in de drie noordelijke provincies en met name naar de niet-stedelijke gebieden, valt op dat krimp een belangrijke rol speelt, maar zeker niet het enige probleem is.

¹⁴ Ministerie van Infrastructuur en waterstaat (2019); Bevolkingsdaling en de effecten op de bereikbaarheid en de mobiliteit in Nederland. Taede Tillema e.a. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

¹⁵ <https://pointer.kro-ncrv.nl/ruim-500-bushaltes-verdwenen-in-5-jaar-tijd-vooral-in-drenthe-en-groningen>

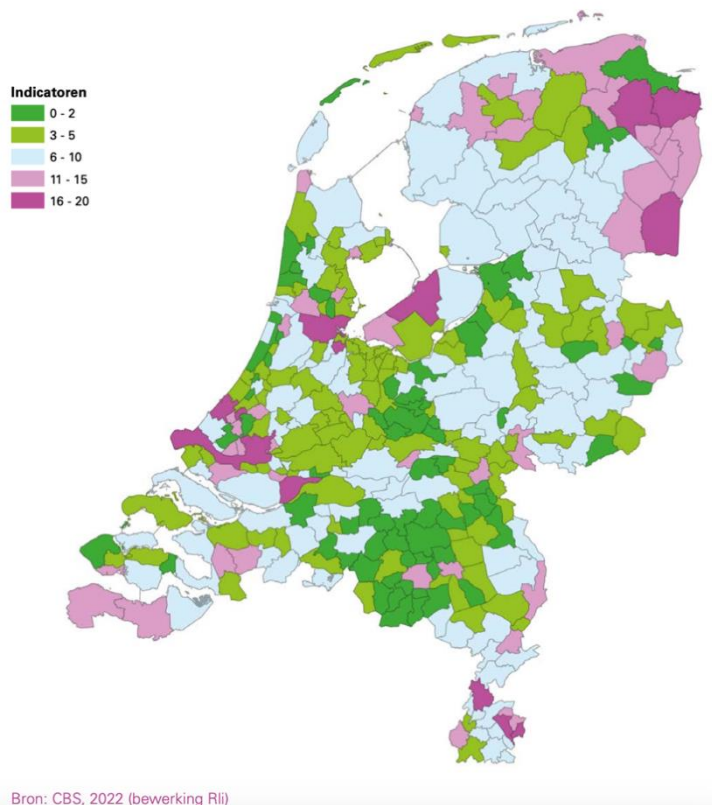
¹⁶ Zie: <https://sociaalplanbureau Groningen.nl/armoede/armoede-generatie-op-generatie/>

¹⁷ Inspectie van het onderwijs (2018). *Staat van het onderwijs 2018*. Den Haag: Inspectie van het onderwijs

¹⁸ Rolden, H., Marchand, W., Kooistra, M. & Hansen, E. (2023) *Werken en wonen in het noorden - Een analyse van brede welvaart en arbeidsmarkt in Drenthe, Fryslân en Groningen*. Planbureau Fryslân.

Meer fundamenteel is de vraag hoe, op structurele wijze, de infrastructuur van dunbevolkte regio's overeind gehouden kan worden. Juist de cumulatie van factoren die ongunstig uitpakken voor de regio's zorgt voor de grootste bedreiging. Verschraling van het voorzieningenaanbod in brede zin treedt op door maatregelen in verschillende domeinen, die door verschillende ministeries op zichzelf en los van elkaar beoordeeld worden, maar die juist in combinatie een groot effect hebben. De gevolgen van deze stapeling van problemen komen ook tot uitdrukking in de welvaart van de gebieden. In het advies *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's* van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving worden de grote verschillen in brede welvaart in het land benoemd en er wordt gewezen op de regio's buiten de economische centrumgebieden, die te maken hebben met een stapeling van achterstanden. Deze hebben betrekking op aspecten van brede welvaart, zoals levensverwachting, (ervaren) gezondheid, werkgelegenheid, opleidingsniveau, vertrouwen in instituties en andere mensen, veiligheid, leef- en woonomgeving, beschikbaarheid én afstand tot voorzieningen en groen, last van milieuproblemen enzovoort. Onderstaande figuur uit het advies illustreert de regionale verschillen (een hogere score betekent lagere welvaart).¹⁹

Figuur 1: Brede welvaart per gemeente, gemeten in aantallen indicatoren met een (zeer) lage score



¹⁹ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2023) *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Den Haag. Digitale uitgave, p. 16.

Bock wijst in haar bijdrage *Van leefbaarheid naar toekomstkracht; inspiratie voor een nieuw krimpbeleid*²⁰ op de mismatch tussen het beleid gericht op de krimpregio's en de stapeling van problematiek.

“Het Nederlandse beleid is de laatste jaren vooral gericht geweest op het op peil houden van de leefbaarheid van de krimpgebieden. Daarbij lag de focus op de bereikbaarheid van voorzieningen en de kwaliteit van de woonomgeving. [...] Als het Nederlandse beleid zich uitsluitend blijft richten op de aspecten van leefbaarheid die te maken hebben met kwaliteit van wonen, dreigen we de voor de toekomst zo noodzakelijke economische vitaliteit van gebieden uit het oog te verliezen. Dan is de kans groot dat de bevolking in de huidige krimpgebieden blijft dalen en de verschillen tussen de sociaaleconomische sterkere en zwakkere regio's blijven toenemen.”²¹

De stapeling van nadelige effecten van krimp en dunbevolktheid is goed merkbaar in het voortgezet onderwijs. Tekorten bij politie, de voorliggende voorzieningen, in het jongerenwerk, in de jeugdhulp en openbaar vervoer komen bovenop de problemen waar het onderwijs zelf al mee te maken heeft. In het volgende hoofdstuk laten we zien hoe die problemen er in de praktijk uitzien.

²⁰ Bock (2019) *Van leefbaarheid naar toekomstkracht; inspiratie voor een nieuw krimpbeleid*, in: *Land in samenhang. Krimp en regionale kansengelijkheid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Platform31, 2019.

²¹ Bock (2019), p. 26.

3 Gevolgen voor scholen: beelden uit de praktijk

Het voortgezet onderwijs heeft als doel om leerlingen voor te bereiden op een breed scala aan toekomstige mogelijkheden, zowel academisch, als op het gebied van beroepsontwikkeling, terwijl het VO ook bijdraagt aan de algemene persoonlijke groei en maatschappelijke participatie van diezelfde leerlingen. Het VO biedt leerlingen de mogelijkheid om hun kennis en vaardigheden verder te ontwikkelen, bevordert hun persoonlijke ontwikkeling en biedt jongeren een omgeving waarin zij hun sociale vaardigheden kunnen ontwikkelen, vriendschappen kunnen sluiten en leren samenwerken met anderen. Zo draagt het onderwijs bij aan de algemene sociale integratie van jongeren in de samenleving.

In regio's waar het voorzieningenniveau onder druk staat, kunnen scholen deze functie niet goed meer vervullen. Zij hebben te maken met steeds toenemende taken, die door het wegvallen van voorzieningen en een voorzieningenstructuur, als extra taken moeten worden uitgevoerd. Jongeren kunnen immers moeilijker op school komen als er geen bussen rijden. Jongeren die niet ontbeten hebben 's ochtends, presteren minder in de klas. Jongeren raken op achterstand op school door mentale problemen vanwege een problematische thuissituatie. Jongeren gaan op zoek naar illegale manieren om geld te verdienen en aanzien te verwerven. Dat speelt zich af tegen een achtergrond waarin maatschappelijke onvrede in de gemeenschap en gezinnen toeneemt en het vertrouwen in de overheid zorgwekkend laag is.

3.1 Voorbeeld Zuidoost-Drenthe

We hebben gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het Samenwerkingsverband Sterk VO Zuidoost-Drenthe, van de gemeente Emmen en jeugdzorg Emmen.

Armoede in de regio

Armoede speelt in Zuidoost-Drenthe een grote rol. Ruim de helft van de gezinnen in de regio heeft met armoede te maken. Vaak is er al meerdere generaties lang sprake van werkloosheid, schulden en problemen als huiselijk geweld. Er is een groeiende groep mensen met een migratieachtergrond, die in armoede terechtkomt. Het percentage laagopgeleiden in de regio is erg hoog. Er wordt door leerkrachten vaker een schooladvies gegeven dat lager is dan de Cito-score. Toch is ook in het voortgezet onderwijs de afstroom naar lagere niveaus hoger dan gemiddeld en is het percentage jongeren dat praktijkonderwijs volgt relatief hoog.

Het thema armoede staat op de strategische agenda van Emmen en van Zuidoost-Drenthe als geheel. Het ontbreekt volgens de aanwezige gesprekspartners echter aan een gezamenlijke strategie en aanpak. Reden daarvan zijn onder andere de beleidsmatige schotten tussen de verschillende thema's, waardoor men van elkaar niet weet wat er speelt. Dat staat een integrale aanpak voor thema's als jeugd, armoede en zorg in de weg. Veel rijksbudgetten zijn versnipperd en tijdelijk en daarmee niet bevorderlijk voor de gewenste gezamenlijkheid. Maar ook de regio zelf slaagt er onvoldoende in om te komen tot een echt gezamenlijke aanpak van de armoede-problematiek. Er is geen overkoepelend bestuurlijk overleg waar iedereen aan tafel zit en het ontbreekt daarmee aan focus.



Moeizame samenwerking

Wel zijn er de nodige projecten en is er overleg op deelterreinen. Maar bijvoorbeeld tussen jeugdzorg en onderwijs draagt schaarste van middelen en het ontbreken van gezamenlijk handelen, in combinatie met onvoldoende capaciteit niet bij aan het vormgeven van de noodzakelijke samenwerking. Soms is er sprake van een gebrek aan onderling vertrouwen. Zo konden de scholen dankzij de beschikbare NPO-middelen extra schoolmaatschappelijk werk inzetten, maar leidde dat niet tot meer samenwerking of afstemming met de jeugdzorg. En toen de gemeente extra jeugdcoaches voor het voortgezet onderwijs beschikbaar stelde, vonden sommige scholen dat zij dit 'opgelegd' hadden gekregen, waardoor deze coaches niet echt betrokken werden bij het vigerende schoolbeleid. Anderzijds stonden ook specifieke subsidievoorwaarden in de weg, die maakten dat mensen niet konden worden ingezet voor opgaven passend bij de gesignaleerde ondersteuningsvragen. Het gebrek aan onderling vertrouwen lijkt deels te worden ingegeven door onbekendheid met elkaars werk, een gebrek aan eenduidige sturing en een duidelijke opdracht, waardoor mensen te veel met de rug naar elkaar zijn blijven staan.

Ook tussen de scholen onderling is er onvoldoende samenwerking, met name tussen de scholen in de gemeente Emmen. In Coevorden en Ter Apel is de onderlinge samenwerking beter. Mogelijk komt dat doordat in de plattelandsgebieden men meer tot elkaar veroordeeld is, terwijl in Emmen de scholen elkaar nog concurreren om in de gunst te komen van leerling en ouders.

Het onderscheid tussen scholen in de gemeente Emmen en de scholen in de overige gemeenten in Zuidoost-Drenthe doet zich ook voelen als het gaat om de aansluiting tussen regulier en speciaal onderwijs. Door het samenwerkingsverband VO is de lijn ingezet om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij het regulier onderwijs, ook in het kader van de aanpak passend onderwijs. Helaas blijven, met name in de regio Emmen, het vso en de praktijkonderwijsscholen zeer geïsoleerd en is er weinig samenhang met het reguliere voortgezet onderwijs.

Wat zou anders moeten?

Kijkend naar de toekomst is het voor de regio Zuidoost-Drenthe in de eerste plaats belangrijk dat er een meer samenhangend beleid komt op het gebied van armoedebestrijding, en dat er in het verlengde daarvan ook meer wordt ingezet op samenhangende onderwijs-zorgarrangementen. Er moet ingezet worden op meer samenwerking, waarbij de regionale context er toe doet. De situatie in Ter Apel en Coevorden is immers niet vergelijkbaar met die in een gemeente als Emmen.

Om meer samenhang en samenwerking voor elkaar te krijgen zal de vrijblijvendheid moeten verminderen. Nu hebben scholen, maar ook regionale partners, te veel ruimte om 'niks' te doen. Een mogelijkheid die wordt geopperd is om er bijvoorbeeld mee te beginnen om 2% van de middelen van het samenwerkingsverband in te zetten voor niet-vrijblijvende samenwerking met elkaar en met de jeugdzorg. Daarbij is goede regie nodig en noodzakelijk. Daar zou een regioregisseur voor moeten worden aangesteld, mogelijk via het regionaal arbeidsmarktoverleg waar immers alle gemeenten al aan tafel zitten. Dit zou moeten leiden tot verdere ontschotting, tot het maken van kwaliteitsafspraken en tot heldere werkafspraken over wie wat doet. De problemen zijn te groot om al te vrijblijvend om elkaar heen te werken. Niet-vrijblijvende samenwerking is nodig.

3.2 Voorbeeld Stadskanaal

We hebben ook gesproken met een vertegenwoordiger van een grote VO-school in Stadskanaal, het Ubbo Emmius College en een vertegenwoordiger van een regionaal samenwerkingsverband van onderwijs, overheid en bedrijfsleven.

Armoede in de regio

De regio Stadskanaal kent veel laag opgeleide mensen en gezinnen met een lage SES. Dat betekent voor veel jongeren dat er geen tot weinig stimulans van huis uit bestaat om te leren of te presteren. De armoede is toegenomen in de laatste jaren en de verschillen tussen arm en rijk zijn gegroeid. Het aantal voedselbanken neemt toe. Ook zijn er in de regio - door de nabijheid van AZC Ter Apel - relatief veel statushouders geplaatst, vaak met een zwakke sociale status. De gevolgen voor de regio zijn op verschillende manieren zichtbaar:

- De regio kent relatief veel eigen woningbezitters, maar steeds meer van hen zijn nu niet meer in staat om deze huizen goed te onderhouden, laat staan ze te laten verbeteren om de energiekosten te beperken. Door de provincie worden energiecoaches ingezet en ook subsidies verstrekt.
- Veel sportvoorzieningen en verenigingen moeten sluiten, waardoor de sociale cohesie wordt verzwakt.
- De georganiseerde misdaad, waaronder de productie van drugs, wordt steeds vaker in deze regio zichtbaar. Hier vinden criminelen ruimte voor hun activiteiten en de buurt kijkt de andere kant uit, want er is immers toch geen ander perspectief of alternatief. Jongeren zijn vatbaar voor deze wereld. Bovendien is er weinig politie om te kunnen handhaven of bijsturen en is er in de gemeenschap sprake van een normvervaging, waardoor er niet wordt gemeld of ondermijning niet als direct probleem wordt gezien.

Trotse school

De VO-school is een trotse school, die van oudsher goed aangeschreven staat. Het is een christelijke school, maar denominatie speelt in deze regio geen rol meer. In de loop der jaren zijn er verschillende vestigingen afgestoten, onder meer in Veendam en Winschoten. In de laatste acht jaar is het leerlingenaantal met 20% gekrompen. Nu heeft de school nog ongeveer 2.000 leerlingen, verdeeld over alle opleidingsniveaus en richtingen in zes vestigingen, waarvan vijf in Stadskanaal. Deels gaat het om slecht geïsoleerde gebouwen. Eén gebouw staat gedeeltelijk leeg, maar de andere locaties hebben geen ruimte over. Er is eigenlijk geen geld om tot een nieuw huisvestingsplan te komen.

De school heeft een route op weg naar inclusief onderwijs uitgestippeld, gebaseerd op thema's als relatie, autonomie en competentie. Doel is zo weinig mogelijk leerlingen door te verwijzen naar het speciaal onderwijs (gericht op normalisering, nu ook ondersteund met budget). Doel is ook te kijken naar mogelijkheden voor contextrijk leren, ook omdat dit beter aansluit bij de leefwereld van de jongeren.

De onderwijsvisie gaat ervan uit dat de school wil opleiden voor de regio, met de regio. Dat betekent dat men actief op zoek moet naar partners, zowel in het bedrijfsleven als bij gemeente en sociaal domein. De samenwerking met het mbo in deze regio is goed. De mbo-instelling heeft hier altijd een vestiging gehad en heeft besloten om deze ook te continueren. De betrokkenheid van de regio speelde hierbij een rol. Besloten is nu om vmbo en mbo op één locatie te concentreren, waardoor besparingen kunnen worden gerealiseerd op inrichting van de vaklokalen en er ook onderwijskundig beter kan worden samengewerkt.



Samenwerking

De samenwerking met bedrijven was altijd al goed, maar door de school zijn de bedrijven ook aangesproken, met de wens deze samenwerking verder uit te bouwen: 'voor de regio, maar dan ook met de regio'. Een aantal bedrijven onderkende het belang van een goede scholingsinfrastructuur om ook in de toekomst over voldoende geschoold personeel te kunnen beschikken. Deze bedrijven wilden deze samenwerking intensiveren rondom het oude Philips-errein in Stadskanaal. Er is een coöperatie opgericht met daarin bedrijven, de gemeente, provincie en het voortgezet onderwijs en mbo. Doel is om leren en werken bij elkaar te brengen. Het bedrijfsverzamelcentrum is een plek om opdrachten bij elkaar te brengen en uit te laten voeren. Projecten worden als leeropdrachten uitgevoerd, zodat het geleerde kan worden gecertificeerd in praktijkverklaringen, entree-opleidingen en verdere kwalificerende opleidingen. Opdrachten komen uit de hele regio, en deelnemers kunnen van de scholen, van de bedrijven of uit de bevolking zelf komen. Zo komen er gepensioneerden, deelnemers afkomstig van sociale ontwikkelbedrijven en jongeren uit het onderwijs naar het bedrijfsverzamelcentrum..

Hoe ziet de toekomst eruit?

“We staan nog aan het begin!” Het samenwerkingsinitiatief wordt breed omarmd door de regio en de provincie. Er moet nog veel gedaan worden om de gebouwen op het oude Philipsterrein op te knappen en er moet ook een duurzaam businessmodel worden ontwikkeld. Men is positief en verwacht dat het initiatief voor meer dan 100 jongeren uit deze regio en daarbuiten plaats zou kunnen bieden.

Voor de school is de regio heel belangrijk. Men wil een school voor en met de regio zijn en daar verdere stappen in zetten. De uitdaging is om een sterke, staande organisatie midden in de gemeenschap overeind te houden, met goed personeel en een gezonde financiële basis.

3.3 Voorbeeld Noordoost-Groningen

We spreken met de directeur van het Winkler Prins, een VO-school in Veendam en met een hoogleraar van de Rijksuniversiteit Groningen, tevens bestuurder van een schoolbestuur in het primair onderwijs.

Het gesprek vindt plaats op locatie van de school, een recent verbouwde school voor voortgezet onderwijs. De school noemt zichzelf een ambitieuze school voor de Veenkoloniën en is gelegen midden in Veendam, op loopafstand van het voetbalstadion. De school is de enige middelbare school voor deze regio en biedt alle opleidingsrichtingen aan. Er is sterke verbondenheid met de omgeving en goed contact met het omliggende bedrijfsleven. De school ligt midden in een omgeving waar veel mensen in een kansarm milieu leven. Dat heeft veel consequenties voor de manier waarop het onderwijs verzorgd kan worden. Vaak blijkt dat men landelijk nog maar weinig begrip heeft voor de problematiek die dat met zich meebrengt. Daarvoor moet je toch echt gaan kijken in de regio's zelf.



Scholen moeten overleven

Het probleem in landelijke gebieden is vooral dat het steeds moeilijker wordt om aandacht te hebben en te houden voor elk kind. Er zijn veel verschillen tussen kinderen en wanneer je door bezuinigingen en werkdruk grotere klassen moet samenstellen, wordt het almaar moeilijker om leerlingen ook individueel aandacht te geven. Scholen moeten kiezen voor een overlevingsstrategie. Ze richten zich vooral op het uitvoeren van de wettelijke opdracht, maar komen niet toe aan de persoonlijke aandacht die eigenlijk nodig is. De financiële middelen die scholen van OCW

krijgen, zijn vooral bedoeld om in te zetten als ‘beheersingsinstrument’, gericht op uniforme eindtermen. Ze bieden niet de mogelijkheden die nodig zijn om jongeren te helpen zelfvertrouwen in hun kunnen te krijgen, te leren samenwerken met anderen, of verantwoordelijkheid te leren nemen. Voor docenten vormen deze ambities en veranderende omstandigheden een grote uitdaging. Zij voelen zich vaker overvraagd. Docenten zelf zetten zich ook extra in. Een recent voorbeeld dat genoemd wordt, is dat van een docent die zelf leerlingen met de auto thuis ophaalt, zodat deze jongeren de open dag van het vervolgonderwijs kunnen bezoeken. De jongeren hebben geen buskaart en komen anders niet naar de open dag.

Wanneer je individuele kwaliteiten van jongeren wilt stimuleren en ontwikkelen, moet je het onderwijs ook op die manier organiseren. Daarvoor is een cultuuromslag nodig, zodat docenten weer echt uitgedaagd en gefaciliteerd worden om jongeren te prikkelen zichzelf te ontwikkelen.

Ongelijke kansen

Leven met armoede is een groot probleem. Zoals Remkes in zijn advies over het stikstofbeleid al aangaf is de aandacht voor de armoedeproblematiek structureel verwaarloosd. Het Noorden heeft hier elke dag mee te maken. Daar komt bij dat de demografische samenstelling van de regio verandert. Jonge, hoogopgeleide mensen trekken weg en bij de achterblijvende gezinnen en daarmee ook bij de jongeren ontstaan meer en meer complexe problemen. Doordat er ook nog eens minder aandacht aan deze groep geschonken kan worden, staat de jongere in het Noorden al vanaf de start op achterstand. Kansen voor jongeren zijn in Nederland ongelijk verdeeld!

De school biedt onderwijs en meer

De school probeert desalniettemin zoveel mogelijk in te spelen op de veranderende bevolkings-samenstelling, krimpende budgetten en docententekorten. Zo biedt de school faciliteiten die niet meer voor iedereen vanzelfsprekend zijn. Er is ontbijt voor jongeren en zo nodig ook voor ouders. Er is een doucheruimte en de school blijft elke dag open tot vijf uur, zodat jongeren daar hun huiswerk kunnen maken als dat thuis niet mogelijk is. Jongeren nemen hun problemen mee naar school. Het zou goed zijn wanneer er op de schoollocatie nog meer faciliteiten en zorgmogelijkheden voor deze jongeren aangeboden zouden kunnen worden, want dat is de plek waar de problemen bij elkaar komen. Een van de mogelijkheden hiervoor zou kunnen zijn om het jongerenwerk structureler en dichter op school te organiseren.

Ook in de klas probeert de school de aandacht voor de individuele ontplooiing op peil te houden. De school is verbouwd, zodat er meer gedifferentieerd lesgegeven kan worden, met een meer uitdagende didactiek. Mede om die reden kiest de school ervoor om een opleidingsschool te zijn. Daarmee wordt een goede verbinding gemaakt met de lerarenopleidingen, en dat zorgt voor extra onderwijsinhoudelijke impulsen en ook een meer rechtstreekse toegang tot jonge docenten, als tegenwicht te bieden aan het grote verloop en de uitstroom van oudere docenten.

3.4 Voorbeeld Fryslân

Het gesprek vindt plaats op het Stellingwerf College, een VO-school in Oosterwolde. Het is een plattelandsschool met een regionale functie voor ongeveer 24 basisscholen, in een gebied met van oudsher relatief veel inwoners met een lagere SES. We spreken met de directeur van een vso-school en de directeur van het samenwerkingsverband VO in de regio.

De kwaliteit staat onder druk

De VO-school waar we zijn biedt alle opleidingen aan van vmbo tot vwo. Tot vijf jaar geleden had de school ongeveer 1.500 leerlingen. Nu is dat teruggelopen tot 1.175 leerlingen. De school is onlangs een bestuurlijke fusie aangegaan met het voorgezet onderwijs in Wolvega. Met die school wordt nu stap voor stap gewerkt aan inhoudelijke samenwerking en het uitwisselen van docenten.

De school heeft altijd veel ingezet op studieloopbaanbegeleiding en had ook een eigen orthopedagoog in dienst. Op dit moment is er door personeelstekorten geen dubbele bezetting meer van het studieplein, dat dus steeds kwetsbaarder wordt. De kleinere vakken komen nu ook onder druk te staan. Latijn wordt al langer niet meer aangeboden en nu komen ook vakken als Spaans en filosofie onder druk te staan. Op de vmbo-afdelingen wordt gekeken naar bezuinigingsmogelijkheden.

Dankzij de NPO-gelden kunnen tijdelijk gaten gedicht worden, maar voor de langere termijn is het moeilijk om de gewenste kwaliteit te blijven leveren.



Dat alles heeft ook z'n weerslag op het personeel. Elk personeelslid werkt eigenlijk boven de formatie. Dit betekent bijvoorbeeld dat iemand met een aanstelling van 0,8 fte in de praktijk vaak voor minimaal 0,9 fte werkt. Ook wordt management regelmatig ingezet om een klas over te nemen. Het ziekteverzuim is gestegen; er zijn meer langdurig zieken. Sollicitanten zijn vaak onder-gekwalificeerd, zijn vaak maar tijdelijk beschikbaar of willen worden ingehuurd, met

extra kosten tot gevolg.

Samenwerking met ander onderwijs

Het komt regelmatig voor dat leerlingen in het basisonderwijs een lager schooladvies meekrijgen dan eigenlijk had gekund. Daarvoor heeft deze school extra mogelijkheden gecreëerd, zodat leerlingen extra vakken kunnen doen, of vakken op een hoger niveau. Daardoor komt opstromen relatief veel voor.

Doorverwijzing naar vso is niet altijd een optie vanwege reistijden, zeker ook vanwege de lange wachtlijsten, die oplopen tot meer dan een jaar. De afspraken met het hoger onderwijs verlopen goed. De overgang naar het mbo verloopt lastiger, omdat er niet gebruik gemaakt wordt van het gezamenlijke administratiesysteem. Zo kan het voorkomen dat een leerling die op het vmbo de eerste prijs heeft gewonnen bij de landelijke vakwedstrijden, toch op het mbo weer vooraan moet beginnen. Overleg met mbo over betere afstemming verloopt moeizaam. Zo blijven bijvoorbeeld subsidies, om de samenwerking vo-mbo te verbeteren, liggen.

Jongerenoverleg

Doordat ondersteunende voorzieningen in de plattelandsregio's in Fryslân overal minder worden, krijgen de jongeren niet altijd meer de ondersteuning die ze nodig hebben. Ze nemen daardoor hun problemen mee naar school. De school heeft gezorgd voor een plaatselijk jongerenoverleg. Dat is een informeel overleg met het gebiedsteam van de gemeente en ook, op gezette tijden,

met de buurtagent. In het overleg met het gebiedsteam heeft de school te maken met veel verschillende behandelaars. Er is een groot gebrek aan continuïteit. De mogelijkheden om tijdig jongeren die in de problemen komen, te signaleren en te behoeden voor verder afglijden in criminaliteit, zijn steeds beperkter.

Er wordt een voorbeeld uit de praktijk gegeven van een jongen, die zich ontpopt als loverboy, met verkeerde vrienden, dealers. Dat leidt tot toenemende overlast in en rondom de school. Er zijn echter weinig mogelijkheden als school om hier iets aan te doen, omdat er weinig ondersteuning vanuit het welzijnsnetwerk buiten de school beschikbaar is.

In Noord-Nederland was tot voor kort een jeugdgevangenis in Veenhuizen. Onderdeel hiervan was een gesloten jeugdzorginrichting met daar omheen een netwerk van ketenpartners in de regio. Het Poortje had onder meer veertien gedragswetenschappers in dienst en een systeemtherapeut. Deze mensen konden ook worden ingezet bij problemen in omliggende regio's en omliggende scholen. De beschikbaarheid van dit instituut en deze professionals ontlastten scholen en de hele jeugdzorgketen.

Vanaf 2021 is deze jeugdgevangenis vanwege bezuinigingen gesloten. Daarmee verdween ook het hele netwerk van kennis- en ondersteuningsmogelijkheden voor deze moeilijke doelgroep in de noordelijke provincies, waarin het onderwijs en de bijbehorende preventieve keten actief was.. Het probleem verplaatste zich daarmee in veel gevallen naar de school.

Hoe verder in de toekomst?

Door teruglopende inwoneraantallen staat ook de ondersteuningsstructuur voor jongeren steeds meer onder druk. Er moet voorkomen worden dat de ondersteuningsstructuur voor jongeren helemaal in elkaar stort en dat jongeren thuis komen te zitten en nooit meer naar school gaan. Daarom is een integrale aanpak nodig, waarbij de school centraal staat. Breng alle expertise en middelen bij elkaar in een brede school. Zet in op vaste contracten, en zorg op die manier voor meer integraliteit en duurzame kwaliteit. Onder regie van de school is geld en huisvesting beschikbaar (ontschot) om voor jongeren van de school vanuit een preventieve en normaliserende insteek aanvullende capaciteit in te zetten. Denk hierbij aan toegankelijke, beschikbare en bereikbare voorliggende voorzieningen en preventieve en repressieve aandacht voor ondermijning en criminaliteit. De problematiek van jongeren is immers multidisciplinair en alleen door de nog beschikbare kennis en middelen onder gezamenlijke regie te brengen, kunnen we jongeren in plattelandsregio's de toekomst bieden die ze nodig hebben.

3.5 Problemen voor scholen

De tekorten in het sociale domein leiden ertoe dat de school steeds minder hulp kan verwachten van de basisvoorzieningen, jeugdzorg, van de politie, en dat er minder ondersteunende instanties zijn waar jongeren terecht kunnen als het gaat om schulden en om huisvesting. Doordat het voorzieningenniveau in de noordelijke provincies over de hele linie verschaalt, ontstaat er een cumulatief effect dat leidt tot een neerwaartse spiraal waarin problemen toenemen en de perspectieven afnemen. Veel problemen staan ook niet op zichzelf, maar zijn onderling gerelateerd.

Daarnaast heeft het voortgezet onderwijs in de noordelijke provincies te maken met teruglopende leerlingaantallen, krimpende budgetten, personeelsproblemen, en uitdagingen op gebied van organisatie, innovatie en huisvesting. De demografische samenstelling van de bevolking in de noordelijke provincies is aan het veranderen. Er is sprake van ontgroening en vergrijzing. Het aantal

leerlingen uit een gezin met een lagere SES blijft hoog en er is sprake van een groeiend aantal leerlingen met een migratieachtergrond.

De vaak noodgedwongen fusies die de scholen hebben doorgemaakt, hebben impact op de schoolstructuur en -cultuur. Consequentie is dat ouders en leerlingen nog nauwelijks iets te kiezen hebben. Vaak is er nog maar één middelbare school binnen een uur fietsen. Door de fusieprocessen verliest een groeiend deel van de, van oudsher regionaal verankerde, scholengemeenschappen hun lokale herkenbaarheid en betrokkenheid, onder meer doordat in grotere bestuurlijke eenheden nog meer met personeel geschoven moet worden. Waarbij nog verdere schaalvergroting niet een antwoord biedt op de regionale vraagstukken.

4 Analyse van de problematiek

In dit hoofdstuk analyseren we de praktijkvoorbeelden uit het vorige hoofdstuk en formuleren we eerste conclusies over de voorwaarden waaraan een andere benadering voor dunbevolkte regio's zou moeten voldoen.

4.1 Integrale samenhang leefgebieden

Uit de praktijkvoorbeelden in het vorige hoofdstuk wordt duidelijk dat het voortgezet onderwijs voor opgaven staat die het niet alleen aan kan en die verder gaan dan de eigenlijke taak van het onderwijs. Aan de ene kant komen maatschappelijke problemen met de leerlingen de school binnen en aan de andere kant ervaart men op school de gevolgen van krimp en bezuinigingen in voorzieningen als jeugdzorg en politie. Meer dan ooit zijn scholen in dunbevolkte regio's aangewezen op samenwerking met partijen in de regio. Dat geldt voor partijen in het onderwijs zelf, maar vooral ook daarbuiten: gemeenten, basisvoorzieningen, jongerenwerk, jeugdzorg, politie, bedrijven. Vraagstukken als armoede, laag opleidingsniveau of criminaliteit raken de hele lokale samenleving en niet alleen het onderwijs.

Er is behoefte aan een brede, integrale aanpak op verschillende leefgebieden. Om leerlingen betere kansen te kunnen bieden, moet ook hun thuissituatie verbeterd worden. Om intergenerationale armoede te doorbreken, moeten ook ouders benaderd worden. Kenmerkend voor dunbevolkte regio's is dat problemen op verschillende leefgebieden in elkaar grijpen en zodoende verergeren, waardoor er een neerwaartse spiraal ontstaat. Scholen doen er, zoals we zagen, alles aan om die spiraal te doorbreken, maar daarvoor is meer nodig.

Het ligt voor de hand om een integrale aanpak in eerste instantie te vertalen naar wat er nodig is om ervoor te zorgen dat een leerling succesvol naar school toe kan. Dan denken we aan vervoer, veiligheid en ondersteuning. Maar de voorbeelden laten zien dat het om meer moet gaan dan overleven. Kwaliteit van onderwijs houdt ook de mogelijkheid in om vakken als Spaans of filosofie te volgen. De experts die we spraken voor dit onderzoek wezen nadrukkelijk op het belang van een integrale benadering van leefgebieden en noemden daar expliciet ook cultuur en sport bij.

Integraal betekent ook doorlopend. Het voortgezet onderwijs heeft – net als het mbo – te maken met jonge mensen op weg naar volwassenheid. Gedurende de school- en daarna de werkloopbaan veranderen de mogelijkheden, problemen en behoeften van kinderen en jongeren. De leefgebieden en het begrip integraal veranderen mee met de leeftijd en levensfase. Bovendien spelen ook lokale en regionale verschillen een rol.

Het pleidooi voor een integrale benadering met oog op de verschillende leefgebieden, doet niet af aan de belangrijke rol die de school daarin kan en moet spelen. Juist de school is bij uitstek de plaats waar de kinderen en jongeren uit de regio samenkomen. Dat legt, zoals we zagen, een zware taak bij de scholen, maar maakt de school ook tot een vanzelfsprekend centrum van een integrale aanpak.

4.2 Aantasting sociaaleconomische infrastructuur

In het eerste hoofdstuk beschreven we de voorzieningenarmoede waarmee dunbevolkte regio's te maken hebben gekregen. Het geheel of gedeeltelijk wegvallen van scholen, openbaar vervoer, bibliotheken, jeugdcentra, kinderopvang en sport- en vrijetijdsverenigingen zegt niet alleen iets over het vermogen in een regio om met vraagstukken als armoede of goed onderwijs om te gaan. Het geheel van de voorzieningen en de werkgelegenheid vormt ook de sociaaleconomische infrastructuur van een regio. Die infrastructuur wordt wel voorgesteld als een web van voorzieningen, initiatieven en mogelijkheden, dat de veerkracht en vitaliteit van de regio bepaalt.²²

Belangrijk in de sociaaleconomische infrastructuur zijn de zogenaamde ankerinstituten. Dit zijn bijvoorbeeld scholen, buurthuizen en bedrijven, waar diensten en initiatieven samenkomen en waar de sociale infrastructuur als het ware aan opgehangen kan worden. Deze ankerinstituten vormen een netwerk of infrastructuur die medebepalend is voor de veerkracht en vitaliteit in de regio:

“[...] in a rural context, there are multiple, smaller scale place-based organisations that together make a strategic economic and social contribution to the locality. They often scaffold together to create a kind of trampoline to allow the community to ‘bounce forward’, that is to improve what was there before. Collectively they are anchored in place and their activities are fundamental in addressing social and economic challenges.”²³

De ankerinstituten zijn cruciaal voor de samenhang in de regio. Juist als deze onder druk komen te staan of zelfs verdwijnen, is het risico groot dat de infrastructuur uiteenvalt.²⁴

Onderdeel van een integrale benadering, zoals hiervoor omschreven, moet dus de instandhouding (of heropbouw) en versterking van de sociaaleconomische infrastructuur inhouden. Daarbij vormt de school één van de belangrijke ankerpunten in de regio.

4.3 Verbinding en vertrouwen

De recente verkiezingsuitslagen en vormen van maatschappelijk protest waarvan er voor die verkiezingen al sprake was, hebben laten zien dat de vraagstukken in de dunbevolkte en landelijke gebieden gepaard gaan met een sterk afgenomen vertrouwen in de overheid en in overheidsinstellingen. Uit onderzoek blijkt dat de ontevredenheid samenhangt met onder meer lage inkomens, bevolkingskrimp een relatief groot aandeel van ouderen in de regio. Die ontevredenheid heeft niet zozeer betrekking op de eigen regio, waar men over het algemeen juist aan gehecht is, maar op de behandeling van de eigen regio door de landelijke (of decentrale) overheid. Men ervaart

²² Zie bijv. B.B. Bock. in <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/focus-niet-op-krimp-maar-op-de-veerkracht-van-regios/>

²³ McAreavey, R. (2022) *Finding rural community resilience: Understanding the role of anchor institutions*. Journal of Rural Studies 96 (2022) 227–236, p. 234.

Zie ook de rapportage van het Europese ROBUST-programma: Maye, D., Keech, D., Knickel, M., Wiskerke, H. & Reed, M. (2021) *ROBUST Synthesis Report*. Countryside and Community Research Institute, University of Gloucestershire, Cheltenham.

²⁴ Zie voor een uitwerking in een regionale aanpak: Noord-Groningen Leeft! Woon- en Leefbaarheidplan 2017-2021 (2016) door Stuurgroep Plus Wonen en Voorzieningen, De Marne en Eemsdelta.

onrechtvaardigheid en het gevoel achtergesteld te worden, bijvoorbeeld bij investeringen in de eigen regio.²⁵

Het belang van de sociale infrastructuur en van brede, integrale samenwerking gaat verder dat het overeind houden van voorzieningen. Het gaat ook om het vertrouwen van burgers in de samenleving en om verbinding in toch al kwetsbare regio's. We constateren dat daarvoor de problemen in de dunbevolkte regio's aangepakt moeten worden, maar ook dat – om vertrouwen te herstellen – het gevoel weggenomen moet worden dat de dunbevolkte regio's achtergesteld worden en dat er niet of onvoldoende aan structurele oplossingen voor hun problemen, door overheidsbeleid ontstaan, gewerkt wordt.

4.4 Noodgedwongen samenwerking

Het is evident dat bij een integrale benadering van de problemen in dunbevolkte regio's ook regionale samenwerking hoort. Meer nog: juist in deze regio's heeft men elkaar lang geleden al opgezocht voor samenwerking, omdat de schaal waarop gewerkt moet worden en de krimp waarmee men te maken kreeg, gezamenlijk optrekken noodzakelijk maakte. De meest vergaande vorm daarvan is de (gekozen of noodgedwongen) fusie.

Teruglopende leerlingenaantallen hebben geleid tot veel fusies in het onderwijs in de dunbevolkte regio's in het Noorden van het land. De daling van het aantal leerlingen is landelijk zichtbaar, maar vooral krimpgebieden krijgen de zwaarste klappen. De meeste gebieden krijgen te maken met een krimp van 15% tot 30%. Maar dalingen tot wel 40% zijn geen uitzondering. Het gros van de kleine scholen heeft tot nu toe een alternatief in de buurt. Daar zullen scholen waarschijnlijk eerst fuseren, voordat over sluiting wordt gesproken.

Fusies gaan wel ten koste van de keuzevrijheid. Er zijn in Nederland in 2030 naar verwachting 82 kleine scholen, waarvoor geldt dat het dichtstbijzijnde alternatief op hetzelfde niveau meer dan vijf kilometer verderop ligt. Die scholen zijn te typeren als regionale kernfaciliteit, of als anker in de regionale infrastructuur, zoals we hiervoor beschreven. Voor 16 scholen geldt dat sluiting leidt tot een extra reisafstand van meer dan 10 kilometer. Deze scholen zijn ook weer vooral in de krimpgebieden te vinden. Het zijn vooral afdelingen van vmbo en het praktijkonderwijs waarvoor het alternatief meer dan vijf kilometer verderop ligt. Dit effect wordt versterkt doordat er in het vmbo (en het praktijkonderwijs) verschillende profielen worden aangeboden. Zo heeft een leerling die een opleiding in de techniek wil volgen niets aan het aanbod voor zorg en welzijn. In de cijfers is te zien dat schoolbesturen minder specialiseren naarmate het verzorgingsgebied groter wordt.²⁶

Er zijn verschillende manieren om aan fusies vorm en inhoud te geven. Op een school is er vaak sprake van het combineren van klassen, van vakken en van afdelingen. Daarnaast worden er vakken, afdelingen en dislocaties gesloten. Samenwerking met andere scholen kan de vorm aannemen van een bestuurlijke fusie, tot het opgaan van de ene school in de andere en het sluiten van locaties in steden en dorpen. Hoewel samenwerking, ook al is die noodgedwongen, vaak goed uitpakt, is er niet altijd sprake van een gezamenlijke visie op onderwijsontwikkeling en een

²⁵ van Vulpen, B., Bock, B. B., & van den Berg, C. F. (2023). *Does regional decline trigger discontent? Unravelling regional development in the Netherlands*. Regional Studies.

²⁶ https://www.bouwstenen.nl/sites/default/files/uploads/Krimp_in_het_voorgezet_onderwijs.pdf

gemeenschappelijk gevoelde urgentie. In ieder geval vragen fusies en samenwerking van de betrokken professionals veel tijd en energie.

Het voorbeeld van de fusies maakt duidelijk dat samenwerking of samengaan soms een min of meer gedwongen keuze kan zijn. De noodzaak tot samenwerking heeft, zoals we in de voorbeelden zagen, tot tal van goede initiatieven geleid. Maar – en ook dat blijkt uit de voorbeelden – goede samenwerking is geen vanzelfsprekendheid. De krapte in de regio kan juist ook leiden tot concurrentie en verdeeldheid. Rudgers²⁷ waarschuwt in haar onderzoek naar regionale samenwerking in krimpgebieden voor het vastlopen van samenwerking. Zij illustreert dit onder meer met een voorbeeld uit de Achterhoek, waar regionale samenwerking informeel werd opgestart vanuit een gezamenlijk gevoelde urgentie voor de krimpproblematiek, maar waar de krimpagenda in de loop der tijd juist naar de achtergrond verdween en de energie bij samenwerkingspartners wegvloede. Rudgers noemt drie oorzaken voor het vastlopen van samenwerking. Een eerste oorzaak is dat samenwerkingsagenda's rondom krimp veel complexiteit met zich meebrengen. Ze kennen een 'brede' opzet met veel verschillende thema's: leefbaarheid, bereikbaarheid, economie, onderwijs, buitengebied, voorzieningen, wonen en zorg. Als tweede oorzaak ziet zij dat (onderdelen van) de samenwerkingsagenda's werden benaderd alsof het om verdelingsvraagstukken ging. Dergelijke vraagstukken zorgen voor een spanningsveld tussen lokale en regionale belangen: ze worden ervaren als het verdelen van verlies (minder voorzieningen bijvoorbeeld), in plaats van het delen in winst. Als derde oorzaak noemt Rudgers de substantiële financiële ondersteuning (subsidie) door provinciale en nationale overheden. Die financiering zorgt weliswaar voor enig gevoel van waardering, maar zorgt tegelijkertijd ook weer voor een nieuwe verdelingsvraagstukken. Haar advies aan krimpregio's is desalniettemin om de samenwerking verder door te zetten en uit te bouwen, maar er tegelijkertijd wel voor te zorgen dat de inhoud en niet de vorm centraal blijft staan. Dit is ook een zorg voor de ontwikkeling en het inrichten van onderwijsregio's in dunbevolkte gebieden.

4.5 Bekostiging

In de afgelopen jaren heeft zich een trend afgetekend naar een nieuw financieel verdeelmodel voor de ondersteuning van jongeren in het onderwijs. Traditioneel werd lang gewerkt met een persoonsgebonden financiering. Middelen voor extra ondersteuning werden toegekend per persoon, die voldeed aan bepaalde criteria, waarbij de financiering meestal ging naar de ondersteuning biedende partij (in casu de school). In de afgelopen jaren zijn veel van deze verdeelmodellen afgeschaft of vervangen door nieuwe modellen. De komst van het passend onderwijs heeft een zekere kanteling met zich meegebracht: de zogenaamde slagboomdiagnostiek, gebaseerd op wat er 'mis' was met een leerling, moest verdwijnen en vervangen worden door een meer op maatwerk gebaseerde diagnostiek, gericht op de ondersteuningsbehoefte. De verdeling van middelen werd losgekoppeld van individuele diagnostiek door regionale commissies en vervangen door een verdeling op basis van wetenschappelijk vastgestelde criteria, die de kans op achterstand of ondersteuningsbehoefte voorspellen. Zo kan er per regio worden vastgesteld hoe groot het aantal verwachte leerlingen met een achterstandsproblematiek is. Er is uitvoerig onderzoek gedaan naar de indicatoren die betrouwbare en valide voorspellers zijn van onderwijsachterstand of ondersteuningsbehoefte van leerlingen. Dat heeft geleid tot sets van indicatoren die onder

²⁷ Rudgers, J. (2022) Van panacee tot-paradox. De interne dynamiek van regionale samenwerking in Nederlandse krimpgebieden. Dissertatie Radboud Universiteit, Nijmegen.

meer kijken naar het opleidingsniveau van de ouders, de herkomst van ouders en de verblijfsduur in Nederland van ouders. De sociaaleconomische status van ouders voorspelt het best de kans op onderwijsachterstand bij leerlingen. Bevolkingsgroepen met een migratieachtergrond hebben in Nederland relatief vaker een lage of zwakke sociaaleconomische status. Regio's met veel leerlingen van ouders met een migratieachtergrond scoren dus relatief hoog op deze indicatoren. Hoewel de systematiek van criteria feitelijk objectief en adequaat is in het voorspellen waar de meeste achterstanden zullen optreden, kunnen er voor de dunbevolkte regio's toch nadelen optreden. De veronderstelling dat elke regio genoeg middelen ontvangt om de basis aan ondersteuning overeind te houden lijkt niet juist, gezien de stapeling van problemen die ontstaan in de dunbevolkte regio's. De effecten van nieuwe verdeelmodellen, krimp in leerlingenaantallen en een toenemende ondersteuningsbehoefte bij leerlingen, leiden tot een steeds hogere druk op scholen.

Meer fundamenteel is de kritiek dat, ook bij de goed onderbouwde verdeelmodellen, het uitgangspunt blijft dat de bekostiging gekoppeld is aan het aantal leerlingen: leerling x normbedrag. Omdat de aantallen in dunbevolkte regio's per definitie laag zijn, zullen deze regio's in dergelijke verdeelmodellen altijd een relatief klein deel van de landelijk beschikbare middelen ontvangen. Zo werd in de doorrekening van een dergelijk verdeelmodel voor de lwoo-middelen zichtbaar wat dat model betekent voor onder meer de noordelijke regio's. Het CBS constateert dat een verdeling van de middelen op basis van de nieuw ontwikkelde indicatorensets zou leiden tot herverdeeleffecten:

“De herverdeeleffecten zijn (..) niet regionaal gelijk verdeeld. Met name in grote steden in de Randstad, zou het budget in 2020 duidelijk zijn gestegen. Ook in Zuid-Limburg zou het budget iets stijgen. In het Noorden en Oosten zou dit juist zijn gedaald. Dit heeft er om te beginnen mee te maken dat in die gebieden in 2020 relatief minder leerlingen naar school gingen met kenmerken op basis waarvan zij tot de 15 of 20% leerlingen met de grootste kans op onderwijsachterstand worden gerekend. Daarnaast zijn dit gebieden die op basis van de huidige indicator, die uitgaat van het aantal lwoo/pro leerlingen in 2012, juist relatief veel geld ontvingen.” (CBS, 2022).

Juist veel van de additionele middelen, zoals de leerwegondersteuning in het vmbo, middelen voor passend onderwijs, onderwijsachterstandsmiddelen of middelen voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten, worden (binnenkort) op een dergelijke manier over regio's verdeeld. Wat is beschreven voor het onderwijs, geldt op vergelijkbare wijze ook voor aanpalende voorzieningen: veelal is de bekostiging gebaseerd op het (verwachte) aantal personen in de voorziening.

Dunbevolkte regio's raken daardoor in toenemende mate in de problemen. De structurele bekostiging is niet toereikend om het vereiste niveau van onderwijs en ondersteuning overeind te houden. Dat wordt versterkt door de beschreven stapeling van problemen waarmee de scholen geconfronteerd worden, die bovenop de primaire onderwijstaak komen.

Voor de dunbevolkte regio's is daarom een andere benadering nodig, die uitgaat van het borgen van een minimaal vereist niveau van voorzieningen, zoals het onderwijs en de bijbehorende ondersteuning. De vraag is wat een minimale basisbekostiging is om het onderwijsvoorzieningsniveau in dunbevolkte regio's in stand te houden. Daarbij moet bedacht worden dat het om onderwijs gaat, maar zeker ook om activiteiten en voorzieningen die aan het onderwijs gekoppeld zijn, zoals extra ondersteuning, leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting, kinderopvang en buitenschoolse activiteiten en - zoals uit de voorbeelden blijkt – opvang en hulp voor kwetsbare jongeren

en een stevige verbinding met de wijken en de straat. Een model dat alleen kijkt naar aantallen en indicatoren houdt geen rekening met het hele plaatje.

5 Een andere oplossing

In dit laatste hoofdstuk schetsen we de contouren van een andere, meer structurele benadering van de uitdagingen in dunbevolkte regio.

5.1 Uitgangspunten

Om te beginnen vatten we de belangrijkste uitgangspunten samen, die we in de analyse in het vorige hoofdstuk op een rij hebben gezet:

- Het moet gaan om een brede, integrale benadering, gericht op verschillende leefgebieden, doelgroepen en levensfasen.
- Het moet gaan om versterking van de sociaaleconomische infrastructuur: de veerkracht en vitaliteit van de regio.
- De school (po, vo, mbo) vormt één van de natuurlijke centra in die infrastructuur en is bij uitstek de plaats om voorzieningen voor leerlingen en jongeren (en hun ouders) te bundelen.
- Het moet gaan om vertrouwen en verbinding, met als kernbegrippen betrokkenheid, rechtvaardigheid en gezien worden.
- Samenwerking is noodzaak, maar de realisatie van die samenwerking is geen vanzelfsprekendheid.
- Een andere bekostiging van onderwijs (en breder: van voorzieningen) in dunbevolkte regio's is noodzakelijk om een duurzaam niveau van aanbod en kwaliteit van het onderwijs en voorzieningenniveau te borgen.

5.2 Strategieën voor dunbevolkte regio's

De vraagstukken waarmee dunbevolkte regio's in Nederland mee te maken hebben, zien we in andere landen op een vergelijkbare manier terug. In een internationale studie onderscheidt de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) verschillende strategieën om kwalitatief goed en betaalbaar onderwijs te (blijven) bieden in, wat zij noemen, rurale gebieden:²²

1. Samenvoegen van scholen onder één bestuur met een gemeenschappelijke centrale staf.
2. Ruimte voor scholen om ook (delen van) ander onderwijs aan te bieden, over de grenzen van po, vo en mbo heen.
3. Consolidering van scholen: schoolsluiting om andere scholen juist open te kunnen houden.
4. Inzet van ICT om onderwijs en leraren te ondersteunen.
5. Benutten van lokale betrokkenheid en verruimen van mogelijkheden om lokale support in te zetten ten behoeve van het onderwijs.

6. Vergroten van de vervoersmogelijkheden voor leerlingen en daarmee van de bereikbaarheid van scholen.
7. Uitbreiden en combineren van verschillende diensten op de schoollocatie (aan onderwijs gerelateerde diensten en brede dienstverlening voor lokale gemeenschap).
8. Verbinden van de instandhouding van het onderwijs met de bredere sociaaleconomische ontwikkeling van de rurale regio.

Veel van de eerste strategieën die worden genoemd in de OESO-studie zijn, of worden in de noordelijke regio's al toegepast. Veel scholen in het Noorden zijn bestuurlijk gefuseerd, samengevoegd of gesloten. Voor een duurzame oplossing kijken we naar de andere strategieën, die veel meer op een integrale benadering zijn gebaseerd: op vervoer, op inzet van de lokale *communities*, op het combineren van diensten in en rond de school en op een andere, structurele wijze van bekostiging.

5.3 Pijlers voor een andere benadering

Regionale centra voor leren en participeren

Op basis van de geformuleerde uitgangspunten pleiten we voor de (door)ontwikkeling van scholen in dunbevolkte regio's tot zogenoemde 'Regionale centra voor leren en participeren'. Het regionale centrum heeft de volgende kenmerken:

- Een kernfunctie (ankerpunt) in de regio, ingebed in de regionale sociale infrastructuur.
- Een breed aanbod van onderwijs: voortgezet onderwijs, praktijkonderwijs, mbo, met buitenschoolse begeleiding
Een breed aanbod van kwalitatief goed onderwijs, leerroutes passend bij de leerlingpopulatie en de ondersteuningsvragen (begeleiding, ondersteuning, loopbaanoriëntatie en -begeleiding)²⁸, inclusief mogelijkheden voor buitenschools leren (stageplaatsen, leerwerkplaatsen, werkervaringsplaatsen).
- Thuis nabijheid van deze integrale voorzieningen, dat wil zeggen binnen een straal van maximaal 12 kilometer fietsafstand, of door middel van goede verbindingen met openbaar vervoer.²⁹
- Wettelijke ruimte om een inclusief en uitgebreid aanbod aan aangepaste leerroutes voor specifieke doelgroepen aan te kunnen bieden. Denk daarbij aan de mogelijkheid om op alle scholen de toeleiding naar onderwijs, arbeid en dagbesteding te verbreden. Dat vraagt om een aanpassing in wettelijke ruimte voor VO-scholen en het ontwikkelen van vangnetten en bijbehorende regelingen rondom sociaal domein en participatie voor leerlingen. Bijvoorbeeld door het afgeven van een indicatie voor VO-scholen om af te mogen wijken in programma, tijd en uitstroomperspectief.
- Een fijnmazig netwerk van vervoer voor leerlingen tussen huis en school,

²⁸ Denk ook aan schoolverklaringen, getuigschriften met daarin keuzedelen VO/MBO, voorbereidende trajecten op het MBO, entree onderwijs. Vangnetconstructies en afspraken rondom arbeidstoeleiding zoals deze nu wettelijk zijn geregeld voor het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs.

²⁹ Hierbij wordt uitgegaan van de kaarten van achterhoek VO. <https://www.achterhoekvo.nl/DesktopModules/ICRArticle-Services/API/ItemService/GetPicture?attachmentid=41021>

- inclusief mogelijkheden voor financiële ondersteuning bij te hoge kosten voor ouders, inclusief een op gemeenschappelijk vervoer afgestemde roostering in het onderwijs.
- Een voorliggend voorzieningenaanbod op basis een sterke pedagogische relatie, gericht op het gezond en veilig opgroeien en ontwikkelen (jongerenteams, sport, buurtcoaches), geïntegreerd in het onderwijs en als na-/buitenschools aanbod.
 - Een voorzieningenaanbod voor zorg en veiligheid en stevige basisvoorzieningen, verankerd in de verbinding tussen school en wijken, voorliggend aan een keten van jeugdzorg, GGZ, preventieve en repressieve inzet van politie en justitie, GGD en JGZ, ambulantly op locatie en in de functie van verwijspuntaal naar achterliggende voorzieningen.
 - Samenwerking op locatie met andere publieke voorzieningen, zoals bibliotheek, dorps-huis of muziekverenigingen.
 - Een voorzieningenaanbod voor andere, betrokken of belanghebbende doelgroepen, zoals ouders en vrijwilligers.

Integrale benadering

Bij de Regionale centra voor leren en participeren kiezen we primair voor onderwijs in de leeftijdsvase van 12-18 jaar als kern van het centrum. Daarmee sluiten we aan bij de regionale centrumfunctie die scholen vaak nu al hebben, mede ontstaan door de beschreven processen van fusies in het onderwijs. De keuze voor het voortgezet onderwijs wordt ook ingegeven door de doelgroep van leerlingen die daar komt: jongeren in een cruciale fase van hun leven, die worden voorbereid op belangrijke keuzes in hun verdere loopbaan. Als kanttekening plaatsen we hierbij dat nauwe samenwerking met het mbo in een Regionaal centrum voor leren en participeren onmisbaar is. De lat voor samenwerking wordt daarmee hoger gelegd, dat is duidelijk, maar gezien het – voor heel veel leerlingen – doorlopende karakter van de schoolloopbaan en de opdracht om inclusiever onderwijs zo thuisnabij mogelijk te organiseren van VO naar mbo, is betrokkenheid van het mbo voorwaardelijk voor een integrale benadering, ook gelet op de belangrijke functie die ook het mbo heeft voor de meer kwetsbare, laagopgeleide jongeren.

Het integrale karakter van het Centrum is ook terug te zien in de breedte van het voorzieningenaanbod op locatie. In welke mate de volle breedte haalbaar en wenselijk is, hangt af van de regionale situatie en mogelijkheden. In de Centra stellen we het onderwijs centraal, maar bundeling met andere publieke voorzieningen ligt vanwege synergie en gezamenlijk gebruik voor de hand.

Denkbaar is dat ook andere voorzieningen, gericht op werk en inkomen, en het bedrijfsleven aangehaakt worden. Dat is relevant wanneer, zoals beoogd, het onderwijsaanbod verbreed wordt met mbo-onderdelen en er ook in het VO-aanbod gewerkt kan worden aan een bredere opdracht met betrekking tot toeleiding en uitstroomprofielen arbeid en dagbesteding.

Tot slot kan het integrale karakter ook tot uitdrukking komen in een aanbod dat niet op de leerlingen zelf, maar op andere leden van de gemeenschap is gericht. Om deze centrumfunctie van het voortgezet onderwijs verder te versterken zou onderzocht kunnen worden of, en in welke mate het Centrum (in casu het schoolgebouw) gebruikt kan worden voor meerdere diensten en meerdere doelgroepen. Kan het ook ruimte kan bieden aan het buurtwerk, aan schuldhulpverlening of aan de wijkagent? Door een zo centraal mogelijke locatie in te richten voor een breed scala aan ondersteuningsmogelijkheden rondom ontwikkeling en participatie, kan de regionale centrumfunctie verder worden versterkt.

Een breed toegankelijke regionale voorziening voor onderwijs en zorg maakt voor jongeren en de gemeenschappen zichtbaar dat zij ook in dunbevolkte regio's er op kunnen rekenen dat er altijd een plek is om te leren, te ontwikkelen en te participeren in de samenleving.

Inclusiever onderwijs

Een belangrijke functie van het onderwijs in het concept van de Regionale centra is inclusiviteit. Het Centrum moet plaats bieden aan een zo breed mogelijke leerlingenpopulatie, met name waar het gaat om leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. De *Contouren van de Werkagenda naar inclusief onderwijs 2035*³⁰, bieden een leidraad voor de bevordering van inclusiever onderwijs. In dunbevolkte regio's ontstaan zo unieke kansen om een duurzaam, breed en inclusief aanbod te ontwikkelen.

Het sociaal model van inclusie, dat goed aansluit bij de uitwerking van inclusiever onderwijs in dunbevolkte regio's, beschouwt de kenmerken van leerlingen niet als afwijkingen of stoornissen, maar eerder als menselijke variaties en als een resultaat van de inrichting van de context. In dit model wordt gezocht naar veranderingen van die context, zodat ondersteuningsbehoeften niet langer uitsluitend aan het individu worden toegeschreven. Het model beschouwt de pedagogische en didactische context van de school als aanpasbaar en beïnvloedbaar, waar afwijkingen en opvallend gedrag worden gezien als een logische reactie op een nog niet volledig uitgekristalliseerde context³¹. Het model biedt een waardevol kader om in dunbevolkte gebieden de pedagogische en didactische context van scholen aan te passen, zodat alle leerlingen maximaal kunnen profiteren van inclusief onderwijs.

Verscheidene internationale en Europese mensenrechtenverdragen³² leggen verplichtingen op met betrekking tot een inclusief onderwijssysteem, waar kinderen met en zonder beperking samen naar school gaan. Naast deze verdragen speelt het Nationaal Actieplan Mensenrechten een belangrijke rol, waar het gaat om toegankelijke voorzieningen (2020)³³ in dunbevolkte regio's. Dit verdrag gaat uit van 'de toegankelijkheid van voorzieningen'. Verder stelt het verdrag dat 'mensenrechten (...) plichten voor de overheid met zich mee [brengen] als het gaat om de aard van voorzieningen: zij moeten beschikbaar, aanvaardbaar, van voldoende kwaliteit en toegankelijk zijn. Dit wordt ook wel het BAKT-kader genoemd.' In dunbevolkte gebieden is het van cruciaal belang om de principes van deze verdragen om te zetten in praktische maatregelen, die rekening houden met de specifieke uitdagingen, en in een voorzieningenniveau dat past bij inclusief onderwijs. Het vormgeven van inclusiever onderwijs in dunbevolkte gebieden vraagt daarmee niet alleen om lokale inspanningen, maar ook om een actievere rol van het Rijk, om zo in samenwerking met deze regio's passende oplossingen te vinden.

Versterking van de sociaaleconomische infrastructuur

Uitgangspunten als integraliteit en inclusiviteit benadrukken de noodzaak om te verbinden: om de sociaaleconomische infrastructuur van de regio te versterken en te borgen. De studie *Leefbaarheid op het platteland*³⁴ laat zien hoe groot het belang is van basisvoorzieningen op het gebied van onderwijs, zorg en welzijn, kunst en cultuur, openbaar vervoer, sport en openbare ruimte

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/17/contouren-werkagenda-route-naar-inclusief-onderwijs-2035>

³¹ Wienen, B. (2023) Van individueel naar inclusief onderwijs, Pleidooi voor minder labelen en meer aandacht voor de kracht van onderwijs.

³² VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap 2016, het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, het Europees Sociaal Handvest, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, Verklaring van Salamanca 1994.

³³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/12/12/nationaal-actieplan-mensenrechten-2020>

³⁴ During, R., Bock, B., Frissel, J., Walther, C. & Wegman, R. (2023) *Leefbaarheid op het platteland: uiteenlopen van idyllen en werkelijkheden. Een literatuurstudie naar wat we denken te begrijpen van leefbaarheid op het platteland*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.

en veiligheid. Het ontbreken of wegvallen van deze voorzieningen, zoals het sluiten van een bibliotheek, het vertrek van een huisarts of het beëindigen van een busdienst, heeft directe consequenties voor de inwoners. Dat leidt niet allen tot bijvoorbeeld risico's voor de gezondheid of 'vervoersarmoede', maar heeft ook gevolgen voor de motivatie en de energie van inwoners om zelf initiatieven te nemen. Zij houden minder tijd, geld en energie over om, zoals de onderzoekers het noemen, "op waardencreatie gerichte initiatieven" te ontplooiën.³⁵

Uit voorbeelden uit de ons omringende landen blijkt dat aan dunbevolkte regio's voor dit soort initiatieven ruimte en gelegenheid geboden moet worden, maar dat diezelfde regio's daarbij ook ondersteuning van buiten nodig hebben. In Duitsland wordt in dat verband met name naar de overheid gekeken. In Duitsland is de redenatie dat de problemen waarmee dunbevolkte regio's te maken hebben (ook) een gevolg zijn van het overheidsbeleid om andere regio's extra te ondersteunen. Het beleid versterkt op die manier ongewild de 'Periferalisierung'³⁶ van dunbevolkte gebieden. Dat schept een verantwoordelijkheid voor de overheid, om juist voor deze dunbevolkte regio's in de periferie speciaal beleid te maken.³⁷ Hoezeer die overheidssteun nodig is, blijkt ook uit het voorbeeld van Schotland. Het land geldt internationaal als inspirerend voorbeeld voor de wijze waarop het investeert in de kracht en vitaliteit van lokale gemeenschappen. Het voorbeeld spreekt aan, omdat het om meer gaat dan individuele leefbaarheid. Het beleid richt zich juist op de veerkracht van de gemeenschap en het vermogen om daarin zelf handelend op te treden. De ervaringen in Schotland maken duidelijk dat gemeenschappen daarbij ook steun van buiten nodig hebben. "De vindingsrijkheid (*resourcefulness*) van een gemeenschap staat [...] niet op zichzelf, maar wordt in belangrijke mate bepaald door de verdeling van hulpbronnen door de overheid en de waardering van gemeenschappen die daarin besloten ligt."³⁸

De voorbeelden uit het buitenland laten zien dat investeren in de sociaaleconomische infrastructuur om een wisselwerking vraagt tussen een stimulerende en ondersteunende overheid enerzijds en een zelfsturende en zelf handelende regionale gemeenschap anderzijds. Daarbij gaat het om het bouwen aan een infrastructuur die vitaal en veerkrachtig is. In het recente advies *Elke regio telt!* wordt er op gewezen dat juist het sociaal belang van voorzieningen in het rijksbeleid nog vaak wordt onderschat.³⁹

Bundeling van krachten

Voorkomen moet worden dat samenwerking alleen op papier bestaat. In de noordelijke provincies zien we dat niet alleen de budgetten in het onderwijs onder druk staan, maar dat ook de budgetten in het sociaal domein en bij politie en justitie steeds verder worden gekort. Die tekorten leiden, zoals we zagen, tot een verdere verschraving van het ondersteuningsaanbod. Steeds vaker moeten er keuzes gemaakt worden in de ondersteuning; ondersteuning die nog wel kan worden geboden, ondersteuning die verminderd moet worden, en ondersteuning die noodgedwongen zelfs helemaal moet verdwijnen. Dit soort verdelingsvraagstukken vormen een potentieel risico voor de samenwerking in de regio. In dunbevolkte regio's is het wenselijk om op dit terrein meer integrale afwegingen te kunnen maken. In de huidige situatie is dat moeilijk, vanwege de

³⁵ Id., p.64.

³⁶ <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/29544/peripherisierung-laendlicher-raeume-essay/>

³⁷ Bock (2019) *Van leefbaarheid naar toekomstkracht; inspiratie voor een nieuw krimpbeleid*, in: *Land in samenhang. Krimp en regionale kansengelijkheid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Platform31, 2019.

³⁸ Bock (2019) *Van leefbaarheid naar toekomstkracht; inspiratie voor een nieuw krimpbeleid*, in: *Land in samenhang. Krimp en regionale kansengelijkheid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Platform31, 2019, p. 23.

³⁹ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2023) *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Den Haag. Digitale uitgave, p. 42.

verschillende budgetten en de verschillende instanties en organisaties die slechts verantwoordelijk zijn voor hun eigen deelbudget en deelbelang. We pleiten daarom voor een andere, meer holistische wijze van aansturing en bekostiging, die bundeling van krachten beter kan faciliteren en waar nodig kan forceren.

Een basisvoorziening vraagt om basisfinanciering en gekoppelde budgetten

Om te gevolgen van krimp op te vangen wordt vaak tijdelijk geld ingezet, zoals de Subsidieregeling incidentele middelen leerlingendaling voortgezet onderwijs (IML) of de zogenaamde Regio-deals. Het gaat vaak om substantiële bedragen, maar het is geen structureel geld en het aanvraagproces leidt tot een hoge werkbelasting voor betrokken organisaties. Een probleem is dat dergelijke, als tijdelijk bedoelde middelen, vaak noodgedwongen ingezet worden om structurele gaten te dichten.

Om te komen tot duurzame, integrale samenwerking in Regionale centra voor leren en participeren is daarom meer integrale financiering nodig. Er dient een basis gelegd te worden om de faciliteit op te zetten en in te richten. Er is projectmanagement nodig om afspraken met alle partners te kunnen maken en borgen. En er is organisatorische capaciteit nodig om alle processen in goede banen te kunnen leiden en beheersbaar te maken. Dat kan niet als voor elke individuele activiteit en voor elke individuele vraag eerst onderzocht moet worden welke regeling van toepassing is en waarop getoetst moet worden en uit welke middelen deze activiteit gefinancierd kan worden. Nodig is dat er een vorm van *basisfinanciering* komt voor de Regionale centra voor leren en participeren. De basisfinanciering betreft primair het onderwijs en de onderwijsondersteuning, maar daarnaast ook minimaal het leerlingenvervoer en het brede voorzieningenaanbod met betrekking tot zorg, veiligheid, sport en cultuur. Dat betekent dat de basisfinanciering door verschillende ministeries en gemeenten gerealiseerd moet worden. Nader onderzocht dient te worden hoe een dergelijke basisfinanciering eruit zou kunnen zien, hoe en met welke middelen dat gerealiseerd kan worden en welke basisactiviteiten daaronder zouden kunnen vallen. Voorop staat dat het uitgangspunt borging moet zijn van het voortbestaan en de kwaliteit van het Centrum. Anders dan nu vaak het geval is, kan het uitgangspunt van de financiering niet gebaseerd zijn op maximalisering van doelmatigheid en efficiëntie. Principes als bestaanszekerheid, kwaliteit en verbinding moeten leidend zijn.

Het realiseren van een basisfinanciering om het voorzieningenniveau in dunbevolkte regio's structureel te borgen vraagt mogelijk ook om een verschuiving in de toewijzing van middelen.

In de publicatie *Krimp en regionale kansengelijkheid* pleiten vijf wetenschappers voor een ander herverdelingsprincipe van, wat zij noemen de agglomeratiebatan:

“We lijken steeds minder in staat om uiting te geven aan de interne solidariteit in ons land. [...] De totale koek is groter geworden, maar niet alle inwoners en gebieden profiteren in gelijke mate [...]. De toename van sociale ongelijkheid, die in ruimtelijke ongelijkheid tot uiting komt, verdient hoognodig de aandacht. Onorthodoxe oplossingen hoeven daarbij niet te worden geschuwd. Zoals een gedeeltelijke herverdeling van het surplus uit agglomeratiebatan in de Randstad naar het Randland. [...] Wij stellen voor om op basis van het herverdelingsprincipe nieuwe instrumenten te verkennen die agglomeratiebatan in ons land ruimtelijk kunnen differentiëren. Ook gebieden waar geen of minder directe agglomeratievoordelen zijn, waaronder krimpgebieden, hebben immers bijgedragen aan de groei in andere gebieden.”⁴⁰

⁴⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Platform31 (2019) *Krimp en regionale kansengelijkheid*, p. 116.

Met toetsbare kwaliteitscriteria

Regionale centra voor leren en participeren moeten leiden tot meer toekomstperspectief voor jongeren in dunbevolkte regio's, zoals in het Noorden van ons land. De realisatie van dergelijke centra is niet eenvoudig en vraagt een breed bestuurlijk en operationeel commitment. Nodig is dat daarbij vooraf heldere kwaliteitscriteria worden vastgesteld en dat vooraf wordt bepaald wat de concrete doelstellingen zijn, die dankzij dit soort regionale centra kunnen worden gerealiseerd. Dat vraagt om een nadere operationalisering van de doelen, die met behulp van deze centra kunnen worden gerealiseerd. Gaat het om betere onderwijsresultaten, minder zorgvragen en lagere criminaliteitscijfers onder jongeren? Of gaat het ook om werkgelegenheid en economische groei, om maatschappelijke participatie en algemeen welzijn?

Ervaringen die zijn opgedaan met het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid, onder meer in Rotterdam, laten zien dat het verstandig is om robuuste doelen te kiezen met eenvoudig te meten en te volgen indicatoren, bijvoorbeeld over x jaar zijn jongeren in onze regio net zo opgeleid en klaar voor de arbeidsmarkt als gemiddeld gezien in Nederland het geval is. Belangrijk hierbij is het gewoon te doen, en aan de slag gaan. Waarbij door een actiegerichte aanpak gedurende het proces de werkzame factoren in beeld worden gebracht. Dat past bij een ontwikkeling waarvan we de uitkomst nog niet weten en dat vraagt om een lange adem. Door de doelen op deze manier te kiezen kunnen verschillende partijen zich verenigen naar aanleiding van een gemeenschappelijk doel, en wordt voorkomen dat dat ieder zijn eigen 'deeldoel' kiest en dat de integraliteit onvoldoende tot stand komt.

Centrale overheid: omarmen en overlaten

Hoewel het in de eerste plaats gaat om een regionale samenwerking speelt de centrale overheid een essentiële rol. We zagen al dat nieuwe vormen van bekostiging noodzakelijk zijn, die op landelijk niveau moeten worden geregeld. Maar het gaat om meer dan geld. De experts met wie we in dit onderzoek spraken, wezen er op dat in de toekomst geld niet de bepalende factor zal zijn. Veel meer zal het gaan om de kwaliteit van samenwerking en bestuur, de beschikbaarheid van voldoende professionals in de uitvoering en de veerkracht en flexibiliteit om met verandering om te gaan.⁴¹ De centrale overheid moet de samenwerking, bundeling van activiteiten en flexibiliteit mogelijk maken in wet- en regelgeving. Daarvoor is het nodig dat de overheid de Regionale centra ten volle *omarmt* en tegelijkertijd *overlaat* aan de regio's. Ten volle omarmen houdt in dat er een langdurig, meerjarig commitment is om de realisatie van de Centra mogelijk te maken. En dat het commitment overheid-breed is, niet beperkt tot één of enkele ministeries of diensten. Overlaten aan de regio's houdt in dat de centrale overheid stuurt op vertrouwen en begrip heeft voor de regionale eigenheden en verschillen en kaderstellend is om daadwerkelijke bestuurlijke samenwerking te realiseren.

Interessant in dit verband is het advies *Rol nemen, ruimte geven. Advies over de rol van het rijk bij interbestuurlijke samenwerking* van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)⁴², waarin een model voor gelijkwaardig partnerschap wordt geschetst. Het model moet helpen om verwachtingen over en weer duidelijk te maken. In dat kader worden vragen gesteld als: heeft het Rijk een eigen beleidsambitie, is de samenwerking facultatief of verplichtend, wie betaalt en wie is verantwoordelijk voor de uitvoering en wie monitort de uitvoering?

⁴¹ Zie ook het recente rapport *Vandaag is het 2040. Toekomstverkenning voor mbo, hoger onderwijs en wetenschap*.

⁴² Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) *Rol nemen, ruimte geven. Advies over de rol van het rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag: ROB.

Langjarig investeringsplan

Concreet zou een langjarig investeringsplan nodig zijn om de omslag in dunbevolkte regio's te maken naar een andere type voorzieningenaanbod, andere vormen van organiseren en een andere wijze van besturen. Ook hier trekken we de vergelijking met het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid: een ontwikkeltermijn van 20-30 jaar lijkt nodig; niet omdat pas over twintig jaar resultaten geboekt kunnen worden, maar wel om tot een structureel andere manier van organiseren voor dunbevolkte regio's te komen. Niet alleen in het onderwijs, maar ook in die andere sectoren moeten organisaties zich anders oriënteren, met andere criteria voor succes en kwaliteit. Dat geldt evenzeer voor de lokale overheden (provincies en gemeenten). Ook van hen wordt een meer verbindende, integrale benadering gevraagd.

Regio zelf aan zet

Op de allereerste plaats is de regio zelf aan zet. Het succes van de Regionale centra voor leren en participeren hangt af van een veelheid van factoren. Belangrijk is bestuurlijk draagvlak en regionale ambitie om er een succes van te maken.

De totstandkoming vraagt inzet en betrokkenheid van een veelheid aan organisaties en mensen en daarvoor is een zekere handelingsruimte nodig. De inzet van al deze betrokken organisaties kan daardoor niet vrijblijvend zijn. Partijen moet van elkaar op aan kunnen en niet in een situatie komen dat de ene partij harder loopt dan de andere. Ook moet er ruimte zijn voor eigen keuze en een regio-specifieke invulling. In het onderzoek hebben we gezien dat de regionale context er toe doet. Wat in de ene regio vanzelfsprekend lijkt, is voor een andere regio een brug te ver. Ook kunnen er grote verschillen zijn in urgentie gevoeld worden binnen de dunbevolkte gebieden, bijvoorbeeld wanneer een regio bestaat uit deels stedelijk en deels plattelandsgebied. Verschillen zijn er ook in de bestaande sociaaleconomische infrastructuur van dunbevolkte gebieden en de mate van vitaliteit en veerkracht. Het draagvlak voor de Regionale centra voor leren en participeren zal sterker worden, wanneer men er een eigen 'couleur locale' aan kan toevoegen. Het betekent ook dat regio's zelf hun eigen schaalgrootte kunnen bepalen. Uitgangspunt daarbij is de schaal van thuisnabijheid en bereikbaarheid voor leerlingen.

In de interviews met de experts in dit onderzoek is uitgebreid gesproken over het vermogen van de regio om zelf de beoogde veranderingen en samenwerking te realiseren. Zoals eerder gesteld: een goede samenwerking is niet altijd vanzelfsprekend. De bestaande bekostiging en regelgeving lijken soms eerder eigen belang en concurrentie te stimuleren, dan samenwerking en afstemming. Maar de verklaring ligt niet alleen daar. Onwil, onbegrip, gebrek aan urgentie en overtuiging of gebrek aan communicatie bij bestuurders en managers spelen vaak evenzeer een rol. In de interviews werd daarom diep nagedacht over andere vormen van bestuur, met meer mandaat voor gedwongen samenwerking, of over een ander type bestuurder, met meer intrinsieke motivatie voor het gemeenschappelijk belang. Kijkend naar de praktijk in regio's waar men al stappen heeft gezet in vergaande samenwerking lijkt het vooral van belang dat personen en partijen die elkaar vinden en aan de slag gaan ten behoeve van het gemeenschappelijk belang. Deze *coalitions of the willing* kunnen zo leidend zijn en tegelijkertijd de weg vrijmaken voor anderen om zich aan te sluiten.

5.4 Stappen vooruit

Regionaal ontwikkelingsprogramma

Er blijven natuurlijk nog heel veel vragen onbeantwoord. Wat is een regio precies en waar ligt de grens van dunbevolktheid? Hoeveel Regionale centra moeten er komen? Onder welk bestuurlijk gezag vallen de Centra eigenlijk? Is zo'n centrum met allerlei diensten niet veel te complex en

gaat dat niet juist ten koste van het onderwijs? Hoeveel geld is er nodig om de Centra te realiseren en overeind te houden?

De kern van ons pleidooi is echter dat er een gemeenschappelijke visie en een gemeenschappelijk doel nodig zijn om dunbevolkte regio's in de toekomst een kans te geven. Het gaat er niet om nieuwe regelgeving of nieuwe financieringsmodellen te ontwikkelen. Het doel is om tot vitale centra voor leren en participeren te komen in de regio's, die ankers vormen voor een verdere, en bredere sociaaleconomische ontwikkeling, die jonge mensen binden aan de regio en jongeren een toekomst bieden. Onderweg moeten er veel vraagstukken opgelost worden en moeten er nieuwe wegen gevonden worden. Voorop staat het gemeenschappelijke doel.

We pleiten concreet voor een regionaal ontwikkelingsprogramma, omarmd – ook financieel – door de centrale overheid en ondersteund door provincies en gemeenten. Een programma met robuuste afspraken en doelen, gebaseerd op een gezamenlijk gevoelde urgentie en gemeenschappelijk belang. Een programma met een horizon van tenminste twintig jaar en met een krachtige motor in de vorm van een bestuurlijke *coalition of the willing* en begeleid door een professioneel en goed toegerust management.

Voor de contouren van het regionale ontwikkelingsprogramma kijken we naar ervaringen die zijn opgedaan zijn in het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid⁴³:

- *Sturen op waarden*
In plaats van enkel te focussen op meetbare indicatoren (kpi's), stellen we voor om beleid te sturen op basis van waarden. Dit vraagt om het identificeren en vaststellen van de fundamentele waarden, die de basis vormen voor beleidsontwikkeling en -implementatie. Dit zorgt voor een meer holistische benadering en verbindt de overheid met de maatschappelijke doelen.
- *Clustergewijze wetgeving passend bij regionale opgaven*
Een verschuiving is nodig van wetgeving voor elk afzonderlijk probleem, naar wetgeving georganiseerd per cluster van problemen. Dat vereenvoudigt niet alleen het juridische landschap, maar bevordert ook samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties en gemeenten. Per regio zal hier passend bij de regionale opgaven ruimte voor moeten worden gecreëerd door landelijke overheden.
- *Gezamenlijke/collectieve financiering*
Financiering moet niet langer sectoraal bepaald worden, maar flexibel ingezet worden op basis van de behoeften en doelstellingen van specifieke projecten. Een dergelijke financiering bevordert innovatie en maakt een effectievere allocatie van middelen mogelijk.
- *Integrale dataverzameling:*
Het verzamelen van data moet niet langer beperkt blijven tot afzonderlijke domeinen. We stellen voor om een integrale aanpak te hanteren, waarbij data over verschillende beleidsterreinen gecombineerd worden. Dat leidt tot betere inzichten en een meer samenhangend beleid, dat aansluit bij de daadwerkelijke context op scholen en gemeenten.
- *Contextuele benadering*
De jongere moet niet langer gezien worden als individu. Deze verschuiving in perspectief impliceert een focus op dienstbaarheid, participatie en betrokkenheid. Het doel is om een

⁴³ Mede gebaseerd op: <https://www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2023/04/12/albert-jan-kruiter-regels-zijn-er-om-te-helpen-niet-om-in-de-weg-te-zitten>

beleid dat, en een onderwijscontext te ontwikkelen die daadwerkelijk aansluit bij de behoeften en wensen van de leerlingen- en jongerenpopulatie.

5.5 Slotwoord: initiatief noordelijke regio's

De verkennende studie, waarvan dit rapport het resultaat is, is uitgevoerd in opdracht van de gezamenlijke onderwijsbesturen in het voortgezet onderwijs (samenwerkingsverbanden) in de drie noordelijke provincies. Zij hebben dagelijks met de gevolgen van de beschreven problematiek te maken en hebben daarom, met steun van de provincies, het initiatief genomen om een andere oplossingsrichting voor de bekostiging van onderwijs in dunbevolkte regio's te verkennen.

In dit hoofdstuk hebben we de contouren geschetst van deze andere oplossing en de voorwaarden en vervolgstappen benoemd. We hebben ook laten zien dat tal van bestaande samenwerkingen in het Noorden al passen binnen de voorgestelde ontwikkeling naar regionale centra voor leren en participeren. Het gevoel van urgentie is groot. De aanbeveling aan de initiatiefnemers luidt dan ook om de krachten in de noordelijke provincies te bundelen en te komen tot een gezamenlijke visie en tot gezamenlijke doelen, zoals beschreven in deze studie. Belangrijk is dat daarbij het middelbaar beroepsonderwijs betrokken wordt, als onmisbare partner in het realiseren van een breed en inclusief onderwijsaanbod.

De grootste uitdaging is om een beweging op gang te brengen die op korte termijn problemen helpt op te lossen, maar tegelijk ook gedreven wordt door een gezamenlijke visie voor de lange termijn. De voorgestelde veranderingen vergen tijd en doorzettingsvermogen. Niet alleen de partijen in de regio's zijn daarbij aan zet. Van de rijksoverheid wordt omarmen en loslaten gevraagd: actieve, langjarige ondersteuning en tegelijkertijd ruimte en tijd geven aan de regio's om de eigen weg te kiezen naar de verwezenlijking van de gezamenlijke visie.

Hopelijk kunnen de voorstellen in dit rapport een bijdrage leveren aan een ander, beter perspectief voor gemeenschappen in dunbevolkte regio's.

6 Bijlagen

6.1 Lijst van geraadpleegde experts

Bettina B. Bock
Bijzonder Hoogleraar Bevolkingsdaling en Leefbaarheid voor Noord-Nederland, RUG.

Albert Jan Kruijer
Instituut voor Publieke Waarden

Rob Schuur
Onderwijsbestuurder, voormalig lid Onderwijsraad

Chaja Deen
Nederlands Jeugdinstituut

Marian Zandbergen
Voorheen OCW, directie voortgezet onderwijs

Harco Dijkstra
OCW, regiocoördinator VO

6.2 Literatuurlijst

Bock (2019) *Van leefbaarheid naar toekomstkracht; inspiratie voor een nieuw krimpbeleid*, in: *Land in samenhang. Krimp en regionale kansengelijkheid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Platform31, 2019.

Bock, B.B., (2022) *Focus-niet-op-krimp-maar-op-de-veerkracht-van-regio's*. Geraadpleegd op <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/>.

During, R., Bock, B., Frissel, J., Walther, C. & Wegman, R. (2023) *Leefbaarheid op het platteland: uiteenlopen van idylles en werkelijkheden. Een literatuurstudie naar wat we denken te begrijpen van leefbaarheid op het platteland*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Eimers, T. (red.) (2023) *Vandaag is het 2040. Toekomstverkenning voor middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap*. Nijmegen/Utrecht/Enschede/Amsterdam: KBA Nijmegen, ResearchNed, Andersson Elffers Felix, CHEPS, Kohnstamm Instituut

Inspectie van het onderwijs (2018). *Staat van het onderwijs 2018*. Den Haag: Inspectie van het onderwijs

Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) (2019) *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: LIEC.

- Maye, D., Keech, D., Knicke, M., Wiskerke, H. & Reed, M. (2021) *ROBUST Synthesis Report*. Countryside and Community Research Institute, University of Gloucestershire, Cheltenham.
- McAreavey, R. (2022) *Finding rural community resilience: Understanding the role of anchor institutions*. *Journal of Rural Studies* 96 (2022) 227–236
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Platform31 (2019) *Krimp en regionale kansengelijkheid*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2021) *Rol nemen, ruimte geven. Advies over de rol van het rijk bij interbestuurlijke samenwerking*. Den Haag: ROB.
- Rolden, H., Marchand, W., Kooistra, M. & Hansen, E. (2023) *Werken en wonen in het noorden - Een analyse van brede welvaart en arbeidsmarkt in Drenthe, Fryslân en Groningen*. Planbureau Fryslân.
- Rudgers, J. (2022) *Van panacee tot-paradox. De interne dynamiek van regionale samenwerking in Nederlandse krimpgebieden*. Dissertatie Radboud Universiteit, Nijmegen.
- Stuurgroep Plus Wonen en Voorzieningen, De Marne en Eemsdelta (2016) *NoordGroningen Leeft! Woon- en Leefbaarheidplan 2017-2021*.
- Torre, E. van der, e.a. (2023) *Ondermijning in het Ommeland; een analyse van (de gemeentelijke aanpak van) ondermijning in negen Groningse gemeenten*. Gemeenten Ommelanden.
- Vulpen, B. van, Bock, B. B., & van den Berg, C. F. (2023). *Does regional decline trigger discontent? Unraveling regional development in the Netherlands*. *Regional Studies*.
- Wienen, B. (2023) *Van individueel naar inclusief onderwijs. Pleidooi voor minder labels en meer aandacht voor de kracht van onderwijs*. Dordrecht: InStonDo.

Geraadpleegde websites

<https://www.binnenlandsbestuur.nl/dossier/financiele-situatie-gemeenten-ravijnjaar-2026>

<https://hetccv.nl/app/uploads/2023/09/Groningse-praktijken.pdf>

<https://nos.nl/artikel/2466087-oost-nederland-krijgt-te-weinig-agenten-de-randstad-juist-relatief-veel>

<https://pointer.kro-ncrv.nl/ruim-500-bushaltes-verdwenen-in-5-jaar-tijd-vooral-in-drenthe-en-groningen>

<https://sociaalplanbureau Groningen.nl/armoede/armoede-generatie-op-generatie/>

<https://www.achterhoekvo.nl/DesktopModules/ICRArticleServices/API/ItemService/GetPicture?attachmentid=41021>

https://www.bouwstenen.nl/sites/default/files/uploads/Krimp_in_het_vorgezet_onderwijs.pdf

<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/29544/peripherisierung-laendlicher-raeume-essay/>

<https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-verstedelijking/waar-groeit-of-krimpt-de-bevolking->

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2005/04/wie-wonen-er-in-dunbevolkte-gebieden->

<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/groei-en-krimp>

<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/geboorte-en-sterfte>

<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/jongeren-en-ouderen>

<https://www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2023/04/12/albert-jan-kruiter-regels-zijn-er-om-te-helpen-niet-om-in-de-weg-te-zitten>

<https://www.rivm.nl/gemeente/preventie-zorg-en-welzijn/gezondheidsverschillen>

<https://www.rtvnoord.nl/nieuws/963501/steeds-meer-jongeren-uit-het-noorden-in-de-zware-criminaliteit-heftig-en-zorgelijk>

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/cda-stelt-vragen-over-verdeling-van

