



Knelpunten wet- en regelgeving onderwijs en krimp

Dit rapport is het resultaat van de Expert meeting regelknelpunten onderwijs en krimp, een initiatief van de provincies Limburg, Groningen en Zeeland, met medewerking van het ministerie van OCW.

Redactie: Sharon van Ede

© Aarts De Jong Wilms Goudriaan *Public Economics* BV (APE)

Den Haag, 15 september 2010



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
2 Problemen en oplossingsstrategieën	9
3 Knelpunten in het Primair Onderwijs	11
3.1 Opheffingsnorm en kleinescholentoeslag	11
3.2 Vrijheid van onderwijs en financiële gelijkstelling	14
3.3 Materiële bekostiging	16
3.4 Integrale kindvoorzieningen en combifuncties	18
3.5 Bereikbaarheid en leerlingenvervoer	19
4 Knelpunten in het Voortgezet Onderwijs	21
4.1 Fusietoets	21
4.2 Bekostiging beroepsopleidingen	23
4.3 Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO)	24
4.4 T=0 bekostigingssysteem en kostenremanentie	25
4.5 Huisvestingskosten	27
4.6 Vaste voet in de bekostiging	27
4.7 Eis van vier profielen	28
5 Conclusie	29
Bijlage 1: Lijst met aanwezigen	31

Voorwoord

De provincies Groningen, Zeeland en Limburg hebben begin 2009 besloten nauw samen te werken ten aanzien van het dossier bevolkingsdaling. De eerste gezamenlijke actie was een inventarisatie van regelknelpunten, die het oplossen van krimpvraagstukken belemmeren. Juni 2009 werd aan minister van der Laan en staatsecretaris Bijleveld het rapport "Krimp-en-de regels" aangeboden. Daarbij kondigden de 3 provincies enkele vervolgacties aan:

- organiseren van een expertmeeting regelknelpunten in het onderwijs,
- organiseren van een expertmeeting regelknelpunten wonen;
- het instellen van een Meldpunt regelknelpunten;

De provincie Limburg was trekker voor de expertmeeting voor het onderwijs. Die vond plaats op 22 juni 2010. Daarbij is externe ondersteuning ingehuurd van Ape. Naast de 3 provincies heeft het ministerie van OCW een belangrijke bijdrage geleverd.

In de voorliggende rapportage wordt voor het Primair - en het Voortgezet Onderwijs aangegeven welke knelpunten door structurele leerlingendaling worden opgeroepen, hoe daarmee omgegaan kan worden en in welke mate regels daarin een belemmering vormen. Het is van groot belang dat regelgeving, die een adequate reactie op structurele leerlingendaling belemmert, aangepast wordt. Gezien de goede samenwerking met het ministerie van OCW hebben wij de verwachting dat in de komende periode daarvoor (regel-)ruimte gemaakt wordt. Wij blijven daar graag over in gesprek met het ministerie en andere relevante partners.

Namens mijn collega's van Groningen en Zeeland dank ik alle deelnemers aan de expertmeeting voor hun vruchtbare inbreng.

Mede namens gedeputeerde de Bruijne, provincie Groningen en van Waveren, provincie Zeeland



Mw. O. Wolfs
Lid Gedeputeerde Provincie Limburg



Inleiding

In regio's waar de bevolking krimpt of sterk ontgroent, melden zich steeds minder leerlingen aan bij scholen. Schoolbesturen en gemeenten in die regio's staan daarom voor een opgave van planning for decline: een geplande, geleidelijke en gestructureerde vermindering van (uitgaven aan) onderwijsvoorzieningen, waarbij kwaliteit, diversiteit en bereikbaarheid gewaarborgd zijn. Het is onduidelijk of de huidige wet- en regelgeving schoolbesturen voldoende ruimte biedt om deze herstructureringsopgave te volbrengen.

In de maatschappelijke discussie over krimp in het onderwijs wordt met regelmaat verwezen naar knelpunten in wet- en regelgeving, die schoolbesturen belemmeren om het onderwijs 'krimpproof' te maken. Op 22 juni 2010 heeft een expert meeting plaatsgevonden met als doel deze knelpunten scherp in beeld te brengen. Deskundigen uit primair en voortgezet onderwijs (PO en VO), beleid en wetenschap kwamen bijeen om de volgende vragen te beantwoorden:

1. Welke problemen¹ vloeien voort uit de daling van leerlingaantallen in het PO en VO en hoe kunnen deze worden opgelost?
2. Tegen welke knelpunten in wet en regelgeving lopen schoolbesturen aan, wanneer zij deze oplossingen in de praktijk willen brengen?
3. Hoe kunnen deze regelknelpunten worden weggenomen en door wie?

Het rapport dat voor u ligt is het resultaat van deze expert meeting. In het eerstvolgende hoofdstuk wordt kort weergegeven welke vraagstukken structurele ontgroening en krimp oproepen en hoe schoolbesturen daarmee omgaan. Vervolgens worden, afzonderlijk voor PO en VO, diverse potentiële knelpunten beschreven, waarbij het zowel om belemmerende als om ontbrekende regelgeving kan gaan. Waar tijdens de expert meeting sprake bleek te zijn van een reëel knelpunt, zijn mogelijke oplossingen en actiepunten benoemd.

¹ De discussie is specifiek gericht op materiële (bekostigstechnische en juridische) problematiek – de personele kant van het krimpvraagstuk komt aan de orde in een aparte bijeenkomst later dit jaar.

Problemen en oplossingsstrategieën

Door de huidige demografische ontwikkelingen – ontgroening, vergrijzing en een negatief migratiesaldo – moet in veel delen van het land rekening gehouden worden met krimp in het onderwijs. Naast de bekende krimpregio's (Noordoost Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg) zijn er tal van gebieden waar het bevolkingsaantal als geheel nog stabiel is, maar de ontgroening nu (of op korte termijn) zorgt voor een sterke en snelle daling van de leerlingenaantallen. Als het leerlingenaantal structureel daalt, heeft dat grote gevolgen voor de organisatie en de bekostiging van scholen². Bij de getroffen schoolbesturen dringt zich de vraag op hoe zij de kwaliteit en spreiding van het onderwijs in hun regio kunnen behouden. Het antwoord op die vraag is doorgaans te vatten binnen onderstaande categorieën:

- a. Men tracht de kosten te drukken, meestal door scholen samen te voegen en schaalvoordeel te creëren.
- b. Men doet een beroep op lokale, themagebonden subsidieregelingen en/of aanvullende bekostiging van het ministerie van OCW, teneinde de teruglopende inkomsten aan te vullen.
- c. Men probeert het eigen aandeel in het regionale (slinkende) aantal leerlingen te vergroten, bijvoorbeeld door specialisatie, kwaliteitsimpulsen of (intensivering van) promotieactiviteiten.

Deze laatste strategie kan weliswaar effectief zijn voor de betreffende school, maar biedt regionaal bekeken geen oplossing. Toch wordt bij het bespreken van knelpunten ook met deze strategie rekening gehouden. Schoolbestuurders die met succes de concurrentie aangaan, beïnvloeden daarmee namelijk ook de resultaten van andere partijen in de regio.

“De volgende en meest urgente stap is het vinden van de twee leerlingen die de school nog mist.”

(Een basisschool in Zeeland overweegt een nieuwe lesmethode in te voeren om extra leerlingen aan te trekken en sluiting te voorkomen. Bron: *Freinetpraktijk kan schooltje redden*. PZC, 17-09-2009)

² Welke gevolgen precies verschilt voor PO en VO.

Vanuit regionaal perspectief is het belangrijkste vraagstuk hoe de kwaliteit van het onderwijs op peil gehouden kan worden. Daarnaast moet het onderwijsaanbod divers genoeg zijn om aansluiting te houden met de arbeidsmarkt. Dat is geen vanzelfsprekendheid in een situatie waar veel scholen moeten sluiten. De belangrijkste oplossingsrichting is hier: regionale samenwerking, waarbij de 'regio' waarschijnlijk wat kleiner mag zijn voor het PO dan voor het VO. Er is nog volop discussie over hoe deze samenwerking vormgegeven moet worden en wie daarbij welke verantwoordelijkheden heeft. De eerste ervaringen met krimp worden immers nu pas opgedaan. Wel is het duidelijk dat degenen in de frontlinie, de krimpregio's, bij het zoeken naar oplossingen tegen problemen aanlopen. In de navolgende hoofdstukken wordt verkend in hoeverre deze veroorzaakt worden door knellende wet- of regelgeving.

Knelpunten in het Primair Onderwijs

3.1 Opheffingsnorm en kleinescholentoeslag

De Wet op het primair onderwijs bevat tal van bepalingen die voorschrijven welke school wel of geen bekostiging ontvangt van het ministerie van OCW en hoeveel. In grote lijnen hangt de bekostiging samen met het leerlingenaantal, waardoor een krimpende basisschool elk jaar minder geld ontvangt. Echter, wanneer een school kleiner is dan 145 leerlingen, ontvangt het bevoegd gezag een extra bijdrage die juist toeneemt naarmate het aantal leerlingen daalt. Dit is de kleinescholentoeslag.

Omdat het onderwijs op kleinere scholen relatief duur is, is er daarnaast een ondergrens gesteld aan het aantal leerlingen dat een school moet bevatten om in aanmerking te komen voor rijksbekostiging. Deze zogenaamde opheffingsnorm is echter niet voor alle scholen dezelfde: de absolute ondergrens is 23, maar afhankelijk van de bevolkingsdichtheid in de gemeente waar een school in ligt, kan de norm variëren tot 200 leerlingen. De gevolgen van de opheffingsnorm verschillen daardoor aanzienlijk tussen stedelijke en plattelandsgemeenten. In een dichtbevolkt gebied kan een school van 145 leerlingen al met sluiting bedreigd worden, terwijl een school in een zeer dunbevolkte gemeente pas bij 23 leerlingen in de gevarezone komt.

In het proces van planning for decline krijgen schoolbestuurders in krimpgebieden vaak met deze regels te maken. En in sommige gevallen belemmeren de regels – in samenhang met elkaar – het planningsproces.

De opheffingsnorm is ten eerste problematisch omdat het minimum leerlingenaantal slechts eens in de vijf jaar wordt bijgesteld. Die vijfjaarlijkse bijstelling is bedoeld om de norm mee te laten bewegen met de demografische ontwikkelingen. Tegelijkertijd geldt de regel dat als een school drie jaren achtereen onder de norm zit,

“We voelen ons verantwoordelijk voor de leefbaarheid, maar we zijn het niet. Dat zijn de gemeente en de inwoners zelf.”

(Uitspraak van Yvonne Raaijmakers, voorzitter van SPOVenray. Vijf van haar twintig basisscholen in dorpen rond Venray sluiten binnen vijf jaar. Bron: *Scholen dicht in dorpen*. De Limburger, 28-01-2010)

de bekostiging wordt gestopt. Dat kan er in gebieden met snelle krimp toe leiden dat een school wordt opgeheven, terwijl het leerlingenaantal gewoon is meebewogen met de demografische ontwikkeling. De opheffingsnorm is in zo'n geval te rigide en biedt schoolbesturen te weinig ruimte om het onderwijsaanbod geleidelijk terug te brengen.

Een tweede bezwaar tegen de opheffingsnorm, in combinatie met de kleinescholentoeslag is van financiële aard: deze regels maken het lucratief om kleine scholen zo lang mogelijk open te houden, hetgeen ten koste kan gaan van de kwaliteit van het onderwijs. Wanneer een kleine school wordt samengevoegd met een andere, ontvangt die nieuwe school immers minder of helemaal geen kleinescholentoeslag meer en krijgt dus per leerling een lager bedrag dan in de situatie vóór samenvoeging. Bovendien vervallen na een overgangperiode van twee jaar het vaste deel van de bekostiging (de 'vaste voet') en overige toeslagen van de school die bij de samenvoeging wordt opgeheven (bijvoorbeeld de toeslag schoolleiding). In dunbevolkte gebieden worden daarnaast de reisafstanden voor veel leerlingen groter, hetgeen extra kosten met zich meebrengt.

Volgens deze redenering zou het goed zijn de opheffingsnorm (althans de absolute ondergrens van 23 leerlingen) omhoog te brengen, zodat schoolbesturen eerder gedwongen worden om hun zeer kleine scholen samen te voegen met andere scholen in de omgeving. Dat scheelt geld (namelijk: de vaste voet in de bekostiging). Zo'n ingreep zal echter op veel verzet stuiten van schoolbestuurders, ouders en gemeenteraadsleden/-bestuurders, met name in kleine kernen. Bovendien is het niet eenvoudig om tot overeenstemming te komen over hoe hoog de norm dan zou moeten zijn. Een alternatieve oplossing is om iets te veranderen aan de financiële prikkel, die nu in het systeem zit besloten en die schoolbestuurders feitelijk ontmoedigt om kleine scholen samen te voegen. Dat kan bijvoorbeeld door de ondergrens voor het ontvangen van de kleinescholentoeslag omhoog te brengen, een lagere toeslag uit te keren of, na samenvoeging van scholen, een deel van de bespaarde kleinescholentoeslag uit te keren aan het bevoegd gezag.

Een derde probleem is dat de opheffingsnorm, wederom in combinatie met de kleinescholentoeslag, de maatschappij op het verkeerde been zet. Omdat een school van 23 leerlingen mag blijven bestaan, geeft de rijksoverheid hiermee het impliciete signaal af dat zo'n school 'goed genoeg' is. Wanneer een gemeente of schoolbestuur, geconfronteerd met immer dalende leerlingenaantallen, er dan voor pleit dat kleine scholen moeten fuseren, leidt dat vaak tot verwarring en conflicten, in het bijzonder met ouders van leerlingen. Zelfs als het belangrijkste argument is dat de onderwijskwaliteit – op de lange termijn – niet gewaarborgd kan worden. Alhoewel dit daadwerkelijk een belemmering kan zijn voor een ordentelijke herschikking van onderwijsvoor-

ziningen, leidt het niet noodzakelijkerwijs tot de conclusie dat de opheffingsnorm veranderd moet worden. Schoolbesturen met voldoende bestuurskracht kunnen de weerstand tegen hun toekomstplannen meestal wel doorbreken. Daarvoor is een bepaalde professionaliteit en schaalgrootte nodig. De ervaring leert dat een groot schoolbestuur (i.e. een bestuur met een groot aantal scholen onder zich) makkelijker vooruit kan kijken en – mede daardoor – eerder als serieuze gesprekspartner wordt gezien door gemeenten en concurrerende schoolbesturen. Voor kleine schoolbesturen is het niet eenvoudig om alle belanghebbenden te overtuigen van de noodzaak tot verandering, of om druk te zetten wanneer partijen niet meewerken.

Als vierde probleem wordt genoemd het ontbreken van kwaliteitseisen in de opheffingsnorm. De norm is niet meer dan een getal, dat niets zegt over de kwaliteit van het onderwijs. Volgens sommigen zijn bovendien de huidige kwaliteitseisen, zoals die door de Onderwijsinspectie worden bewaakt, niet streng genoeg. Een sprekend voorbeeld is de 'groep Joep', een klas op een kleine basisschool met daarin slechts één leerling. Deze groep voldoet aan de wettelijke eisen, maar van groepsleren en andere interactie met leeftijdsgenoten is uiteraard geen sprake. De discussie over de relatie tussen leerlingenaantal en kwaliteit van het onderwijs is nog volop gaande, al is uit onderzoek van de Onderwijsinspectie gebleken dat kleine scholen een hoger risico lopen om als 'zwak' aangemerkt te worden. Dat pleit ervoor dat schoolbesturen, die geconfronteerd worden met dalende leerlingenaantallen, extra waakzaam zijn.

Conclusies t.a.v. knelpunten in wet- en regelgeving:

- De vijfjaarlijkse bijstelling van de opheffingsnorm is een knelpunt, althans in combinatie met het feit dat binnen drie jaar de bekostiging van een 'te kleine' school stopgezet kan worden.
- De opheffingsnorm hoeft op zich geen knelpunt te zijn, maar bezien in het perspectief van langdurige daling van leerlingenaantallen zorgt de norm wel voor dilemma's. Schoolbesturen moeten voldoende bestuurskracht kunnen ontwikkelen om dat vraagstuk aan te pakken en daarin een serieuze gesprekspartner te worden voor gemeenten, ouders en andere belanghebbenden³.
- De kleinescholentoeslag is een knelpunt, omdat bij samenvoeging van twee kleine scholen de inkomsten per leerling in één klap dalen. Dit leidt ertoe dat schoolbesturen in krimpregio's hun kleine scholen zo lang mogelijk open houden, terwijl dit niet in het belang van de kwaliteit van het onderwijs is en daarnaast macro gezien kostbaar en op de lange termijn onmogelijk is.

³ De fusietoets zou hier een knelpunt kunnen worden. Om bestuurskracht te ontwikkelen is het voor kleine schoolbesturen vaak nodig om te fuseren. Het huidige wetsvoorstel staat nog wel fusies toe, zeker wanneer het totale aantal leerlingen van de betrokken scholen minder dan 500 bedraagt, maar een fusie tussen openbare en bijzondere scholen zal moeilijker worden.



Actiepunten:

- Het ministerie van OCW ziet dat de vijfjaarlijkse bijstelling van de opheffingsnorm, in combinatie met de driejaarstermijn nadelige bijwerkingen heeft in een krimpgebied als een onbedoelde discrepantie in de wet. Deze zal worden voorgelegd aan de nieuwe bewindspersoon, met het advies deze discrepantie op te heffen.
- Het financiële nadeel bij het samenvoegen van twee kleine scholen zou verminderd kunnen worden door (een deel van) de besparing, die zo'n fusie voor het ministerie van OCW oplevert, tijdelijk terug te laten vloeien naar het schoolbestuur en/of de regio. Zo'n 'afbouwregeling' kan gepaard gaan met een convenant, waarin een of meer schoolbesturen met het ministerie afspraken maken over een tijdige en geleidelijke herstructurering van het onderwijsaanbod. Dit kan georganiseerd worden op het niveau van een ministeriele regeling. Het ministerie van OCW zal de mogelijkheid hier toe onderzoeken, naast meer ingrijpende ideeën zoals een bekostiging die samenhangt met regionale leerlingdichtheid, in plaats van leerlingenaantallen per school.
- De discussie over schoolomvang en kwaliteit wordt voortgezet. CNV Onderwijs, de VNG en de PO-raad hebben gezamenlijk een notitie in voorbereiding over de kwaliteit van onderwijs in relatie tot de schoolgrootte. De PO-raad organiseert in het najaar een breder opgezette bijeenkomst met schoolbestuurders over krimp, waar dit punt geagendeerd staat.

3.2 Vrijheid van onderwijs en financiële gelijkstelling

Voor een gestructureerde inkrimping van onderwijsvoorzieningen met behoud van kwaliteit is regionale samenwerking onontbeerlijk. Daarbij hoort ook de samenwerking tussen scholen van verschillende denominaties. De vrijheid van onderwijs, zoals gedefinieerd door artikel 23 van de Grondwet, wordt daarbij als belemmerend ervaren, aangezien deze in de praktijk doorgaans wordt geïnterpreteerd als het recht om in elke gemeente over verschillende onderwijsrichting te beschikken⁴. Dat wordt, vooral in dunbevolkte krimpregio's, steeds lastiger te realiseren.

Soms wordt een beroep gedaan op de vrijheid van onderwijs wanneer scholen van verschillende denominaties door krimp gedwongen worden om samen te werken. De eigen identiteit komt dan vaak in het gedrang. Immers, bij een fusie (zowel tussen scholen als tussen besturen) moet een keuze gemaakt worden voor óf een bijzondere óf openbare identiteit. In het geval van twee scholen (c.q. schoolbesturen) van verschillende grondslag, zal altijd één de identiteit moeten opgeven.

⁴ Letterlijk schrijft het artikel voor dat in elke gemeente voldoende openbaar onderwijs aangeboden moet worden.

Overigens kent de wet de mogelijkheid van uitbreiding van het onderwijs aan een school met onderwijs van een andere richting of openbaar onderwijs⁵.

Daarnaast kunnen op grond van de wet verschillende denominaties onder een schoolbestuur verenigd worden. Onder bijvoorbeeld een schoolbestuur met katholieke grondslag kunnen ook een protestantse en een openbare school hangen. Dergelijke constructies zijn nu al overal te vinden.

Er kunnen voordelen zitten aan het verenigen van verschillende denominaties onder een groot schoolbestuur. Besluitvorming over de planning van scholen is doorgaans ingewikkelder naarmate beslissingen door een groter aantal zelfstandige besturen genomen moeten worden. In zo'n situatie kan een bestuurlijke fusie uitkomst bieden, alhoewel dat ook geen eenvoudig proces is. Voor zover een bestuur géén openbare basisscholen onder zich heeft, kan het na een fusie veelal eenvoudiger beslissingen nemen over sluiting, samenvoeging en instandhouding, met het oog op een eerlijke spreiding van het onderwijs in de regio. Besturen die (ook) verantwoordelijk zijn voor openbare basisscholen, hebben voor dat soort beslissingen de toestemming van de betreffende gemeente nodig en worden gehouden aan wettelijke garantiebepalingen voor het aanbod van openbaar onderwijs in een bepaalde regio.

“Drentse christelijke schoolbesturen maken zich grote zorgen over het voortbestaan van hun onderwijs. Bij fusies tussen openbare en christelijke scholen wordt de nieuwe school meestal een openbare school.”

(Bron: *Krimp bedreigt christelijk onderwijs*.
Dagblad van het Noorden, 23-02-2010)

De vrijheid van onderwijs kan echter ook anders geïnterpreteerd worden: als het recht van ouders om zelf te kiezen naar welke school hun kind gaat, ongeacht hoe groot het aanbod aan verschillende schoolsoorten is. Zo bekeken is het bestaansrecht van onafhankelijke schoolbesturen ondergeschikt aan de noodzaak om samen te werken, zodat in een krimpende regio nog wel voldoende en goed onderwijs geboden kan worden. Herstructurering van het onderwijsaanbod in een regio zou vanuit deze visie niet langer vrijblijvend moeten zijn. Momenteel is er echter geen aangewezen partij die schoolbesturen bijeen brengt en de regie voert op het proces. Sommige provincies hebben deze rol opgepakt, ondanks het feit dat zij geen wettelijke taak hebben op het gebied van primair onderwijs.

In Zeeland wordt gewerkt aan de oprichting van een onderwijsautoriteit voor het MBO en HBO. Een dergelijk instituut is ook denkbaar voor het primair (en voortgezet) onderwijs. Binnen de huidige wetgeving kan dat echter alleen op

⁵ Op het moment van schrijven ligt een wijzigingsvoorstel ter behandeling bij de Tweede Kamer, waarmee de samenwerkingsschool een juridische basis krijgt (voorheen erkende de wet een dergelijke organisatievorm niet). De oprichting van een samenwerkingsschool is mogelijk onder de voorwaarde dat door de realisatie van de samenwerkingsschool een (op termijn) dreigende opheffing van één of meer van de betrokken scholen wordt voorkomen en dat de beide identiteiten gewaarborgd blijven.

basis van vrijwilligheid georganiseerd worden, bijvoorbeeld middels een convenant met het ministerie van OCW. Binnen zo'n convenant kan het ministerie dan wel eisen dat schoolbesturen een coördinator of onderwijsautoriteit erkennen. Scholen zouden dan vrijwillig een deel van hun vrijheid inleveren.

De gelijkstelling van openbare en bijzondere scholen ten aanzien van gemeentelijke uitgaven aan het onderwijs, voortvloeiend uit hetzelfde grondwetsartikel, hoeft geen bijzondere problemen op te leveren in krimpregio's. De huidige wet- en regelgeving biedt gemeenten voldoende mogelijkheden om, als zij dat nodig achten, krimpende scholen te ondersteunen bij hun herstructureringsplannen. Wat wel problematisch kan zijn, is dat krimpende gemeenten in het geheel steeds minder te besteden hebben, vanwege het feit dat het Gemeentefonds minder uitkeert bij minder inwoners. Dit wordt voor een deel ondervangen door het recente besluit om extra rijksmiddelen beschikbaar te stellen voor gemeenten waar de bevolking in de laatste zeven jaar met meer dan 1% is gekrompen.

Conclusies t.a.v. knelpunten in wet- en regelgeving:

- Grondwetsartikel 23 hoeft geen knelpunt te zijn, aangezien de formulering verschillende interpretaties mogelijk maakt.
- Het ontbreken van regie over het herstructureringsproces is wel een knelpunt. Krimp is een regionaal probleem, dus oplossingen zouden ook in regionaal of ten minste bovengemeentelijk overleg gevonden moeten worden. Er is behoefte aan een entiteit die de verschillende partijen rond de tafel kan krijgen, op vrijwillige basis, of ondersteund door incentives of dwang.
- De financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs is geen knelpunt.

Actiepunten:

- Aansluitend op het eerste actiepunt, met betrekking tot de opheffingsnorm en de kleinescholentoeslag, kan hier een financiële prikkel uitkomst bieden. Het ministerie van OCW zou regionale convenanten kunnen sluiten met schoolbesturen, waarin afspraken over samenwerking en herstructurering worden vastgelegd. Dit zijn afspraken op vrijwillige basis, met als tegenprestatie dat het ministerie de deelnemende schoolbesturen (deels) laat meeprofiteren van de bezuinigingen die resulteren na de herstructurering. Het [ministerie van OCW](#) zal de mogelijkheden hiertoe onderzoeken.

3.3 Materiële bekostiging

Het T-1 bekostigingssysteem, waarbij een school bekostigd wordt op basis van het leerlingenaantal van één schooljaar geleden, is voor krimpende scholen relatief gunstig ten opzichte van de situatie dat onmiddellijk en voor de

volle omvang de bekostiging de daling van het aantal leerlingen volgt. De vraag is echter of deze vertraging van een jaar voldoende is om de kosten zodanig terug te dringen dat zij in balans blijven met de inkomsten. Voor de exploitatie is dat niet eenvoudig: een gebouw dat onderbezet is, moet wel verwarmd worden. Dit probleem van 'kostenremanentie' wordt versterkt door de situatie dat schoolbesturen niet de volledige verantwoordelijkheid dragen voor hun eigen huisvesting. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor klein onderhoud en de inrichting, terwijl de gemeente gaat over groot onderhoud, verbouwingen en nieuwbouw. Een schoolbestuur kan dus niet zelfstandig besluiten om te verhuizen naar een kleiner, passender pand. De kans is dus aanwezig dat scholen tegen hun zin blijven zitten in te grote gebouwen met exploitatielasten die zij niet duurzaam kunnen dragen.

Gemeenten maken een voorzieningenplanning, waar onderwijshuisvesting een onderdeel van is. Helaas blijkt echter dat niet alle gemeenten in krimpregio's hun voorzieningenplanning al hebben aangepast aan krimp. Het thema krimp is door de VNG op de agenda gezet, maar dat is kennelijk geen garantie voor een beleid dat rekening houdt met krimp. Gemeenten die in hun voorzieningenplanning geen rekening houden met krimp in het onderwijs, komen op termijn mogelijk zelf in de problemen. Als schoolgebouwen door een gekrompen bevolking voor een groot deel leeg staan, wordt het onderhoud daarvan op den duur onbetaalbaar omdat hun inkomsten uit het gemeentefonds meedalen met het aantal inwoners.

Dit doet vermoeden dat gemeenten voldoende prikkels hebben om op tijd in actie te komen. Juridisch gezien echter is de gemeentelijke verantwoordelijkheid ook niet vrijblijvend. Als een krimpende school nog in een veel te groot gebouw is gehuisvest, waardoor de materiële instandhouding (exploitatielasten) voor de school onbetaalbaar zijn, is de gemeente wettelijk gezien aanspreekbaar. Dit doet niets af aan het feit dat de verantwoordelijkheid voor de materiële bekostiging bij schoolbesturen ligt. Zij moeten formuleren wat zij verwachten in de toekomst nodig te hebben aan huisvestingsvoorzieningen en gemeenten hierover informeren. Gemeenten moeten deze verwachtingen vervolgens integreren in hun visie op gebiedsontwikkeling, in samenwerking met projectontwikkelaars en woningcorporaties. Aangezien er geen sprake is van een verplichting tot het in onderlinge samenwerking vaststellen van een dergelijke visie, is het uitermate belangrijk dat er voldoende bewustzijn is over de aard en gevolgen van bevolkingsdaling. Die is duidelijk nog niet op alle relevante plaatsen bereikt.

Conclusies t.a.v. knelpunten in wet- en regelgeving:

- De bekostigingssystematiek T-1 is een knelpunt bij een grote en langdurige daling van de leerlingen, omdat schoolbesturen hun materiële lasten slechts met vertraging in overeenstemming kunnen brengen met de



dalende inkomsten. Hiervoor zijn ze in belangrijke mate afhankelijk van de gemeente die verantwoordelijk is voor hun huisvesting. Een oplossingsmogelijkheid is dus om deze verantwoordelijkheid volledig over te hevelen naar schoolbesturen, inclusief afdoende bekostiging.

- Een alternatieve mogelijkheid is om de materiële bekostiging niet te relateren aan het aantal leerlingen, maar aan de reële exploitatie. Gekoppeld aan een herstructureringsplan en een tijdpad, biedt deze alternatieve constructie schoolbesturen de ruimte om het aantal scholen geleidelijk te verminderen.
- Een andere mogelijkheid is om bij scholen die worden geconfronteerd met een langjarige en forse daling van de leerlingdaling in de bekostiging een krimpmaatstaf in te bouwen naar analogie van de krimpmaatstaf in het gemeentefonds (waar extra middelen beschikbaar worden gesteld voor gemeenten waar de bevolking in de laatste zeven jaar met meer dan 1% is gedaald).

Actiepunten:

- Gezien het feit dat nog niet alle gemeenten in krimpregio's krimp in hun beleid hebben verwerkt, ligt hier nog een taak op het gebied van bewustwording. De VNG heeft zich hier eerder al voor ingezet en zal haar activiteiten op dit vlak voortzetten.
- De VNG, de PO-raad en het ministerie van OCW onderzoeken gezamenlijk de hierboven genoemde oplossingsrichtingen.

3.4 Integrale kindvoorzieningen en combifuncties

Het combineren van allerlei voorzieningen voor kinderen op één plek kan een manier zijn om onderwijsgebouwen, die door krimp deels leeg komen te staan, efficiënt te gebruiken. Kinderopvang is een veel genoemd voorbeeld, maar ook andere gemeentelijke voorzieningen komen daar in principe voor in aanmerking. Bij het combineren van functies binnen één gebouw krijgen schoolbestuurders en hun beoogde partners te maken met verschillende rechtspersonen, die aan andere wetgeving moeten voldoen. De kinderopvang heeft bijvoorbeeld geen medezeggenschapswetgeving, zoals het basisonderwijs, maar wel een ouderraad. Ook de arboregels verschillen. In de praktijk blijkt dit echter niet altijd een knelpunt te zijn. De sleutel is een goede samenwerking tussen de verschillende partijen. Verschillen in wet en regelgeving kunnen overbrugd worden, als men het inhoudelijk maar met elkaar eens is. Dat wil niet zeggen dat dit ook overal lukt. Vooral op plaatsen waar sprake is van veel kleine partijen is het soms moeilijk de samenwerking op gang te brengen.

Conclusie t.a.v. knelpunten in wet- en regelgeving:

- De regelgeving omtrent combifuncties is niet ideaal, maar wordt door schoolbesturen niet gezien als een onoverkomelijk knelpunt⁶.

3.5 Bereikbaarheid en leerlingenvervoer

Zoals eerder aangestipt, betekent de herschikking en vermindering van het onderwijsaanbod voor veel leerlingen dat zij verder moeten reizen. Dit geldt vooral voor dunbevolkte gebieden – in krimpende steden is dit zelden een probleem. De toegankelijkheid van het basisonderwijs verdient in deze context veel meer aandacht. Het leerlingenvervoer, voor zover dat in krimpgebieden al is geregeld, is op dit moment absoluut onvoldoende. Dat betekent dat de kosten voor het verplaatsen van onderwijs voor een deel op individuele burgers worden afgewenteld.

Zodra de afstand tot de dichtstbijzijnde school meer dan zes kilometer is, is het gemeentebestuur verantwoordelijk voor het leerlingenvervoer. In de praktijk komt collectief schoolvervoer echter weinig voor. Ook wordt er in krimpgebieden nog geen gebruik gemaakt van digitaal afstandsonderwijs, zoals bijvoorbeeld in Scandinavië voorkomt. Andere mogelijke oplossingsrichtingen zijn:

- het combineren van schoolvervoer van grote met kleine afstanden (zowel langer als korter dan zes kilometer),
- afspraken maken met woningcorporaties over vervoer,
- het combineren van schoolvervoer met verenigingsvervoer en Wmo-vervoer,
- inzet van particulieren bij het vervoer, al dan niet tegen vergoeding,
- inzet van werklozen en gedeeltelijk arbeids(on)geschikten.

Het is nog altijd niet duidelijk waarom er zo weinig leerlingenvervoer georganiseerd is. Mogelijk zijn gemeenten onvoldoende bekend met de mogelijkheden, of is er in de praktijk geen vraag naar omdat ouders het liever zelf oplossen.

Zeker is dat leerlingenvervoer een gemeentelijke verantwoordelijkheid is⁷. Schoolbesturen zijn hiervoor niet aanspreekbaar. De opdracht ligt dus bij de krimp gemeenten om het bereikbaarheidsvraagstuk op te pakken en maatregelen te treffen, bijvoorbeeld in het kader van hun voorzieningenplanning. Het vraagstuk geldt immers ook voor andere voorzieningen, zoals zorgvoorzieningen (in het kader van de Wmo), sportverenigingen en muziekscholen.

6 In het position paper Verenigingsleven Sport en Cultuur (d.d. 20 juli 2010) dat is opgesteld t.b.v. de conferentie van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling van eind 2010, wordt een somberder beeld geschetst. In het verenigingsleven worden wel degelijk knelpunten ervaren bij de samenwerking met scholen, o.a. op het gebied van lesbevoegdheden.

7 Uitgaven aan leerlingenvervoer mogen niet ten koste gaan van het onderwijsbudget.



Conclusie t.a.v. knelpunten in wet- en regelgeving:

- Het is niet duidelijk of er sprake is van regelknelpunten.

Actiepunten:

- De Themagroep **Onderwijs** van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling beveelt de **VNG** aan om, in het kader van haar inzet op het gebied van bewustwording van krimp, de toegankelijkheid van voorzieningen en leerlingenvervoer extra onder de aandacht te brengen van haar leden.

Knelpunten in het Voortgezet Onderwijs


4.1 Fusietoets

Het voorstel tot *Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het invoeren van een fusietoets in het onderwijs*, oftewel de fusietoets, is voortgekomen uit de politieke wens om verdere schaalvergroting tegen te gaan en de verscheidenheid van opleidingen te behouden. Het wetsvoorstel fusietoets, zoals momenteel voorligt ter behandeling in de Eerste Kamer, stelt dat fusies tussen scholen (institutionele fusies) en fusies tussen besturen (bestuurlijke fusies) niet worden goedgekeurd tenzij er aan een aantal voorwaarden is voldaan. Voor fusies tussen openbare en bijzondere scholen⁸/besturen geldt de extra voorwaarde dat moet worden aangetoond dat één van de betrokken scholen met opheffing wordt bedreigd. Hoewel dit nog verder in regelgeving gespecificeerd moet worden, ligt in de lijn der verwachting dat hiervoor moet worden aangetoond dat een school binnen een termijn van zes jaar onder de opheffingsnorm zal komen. Deze extra voorwaarde geldt niet voor fusies tussen scholen/besturen van dezelfde denominatie, hoewel dreigende opheffing wel bij de beoordeling zal worden meegewogen.

Het is duidelijk dat deze bepaling bedoeld is om de keuzemogelijkheden voor zowel openbaar als bijzonder onderwijs in stand te houden. In krimpgebieden is er echter juist vaak sprake van fusies tussen bijzonder en openbaar onderwijs, omdat er geen andere mogelijkheden (meer) zijn. In de publieke opinie is een negatief beeld ontstaan van schaalvergroting in het onderwijs. Dat is niet altijd terecht, aangezien schaalvergroting in krimpgebieden vaak de enige mogelijkheid is om het opleidingsaanbod in stand te houden.

Ook al is de toets nog niet ingevoerd, een aantal schoolbesturen heeft er al ervaring mee opgedaan, vooruitlopend op de invoering. Daaruit blijkt dat de voorwaarde van 'dreigende opheffing' een grote belemmering kan vormen voor scholen die te maken hebben met krimp.

⁸ Bij een institutionele fusie tussen een openbare en bijzondere school ontstaat een zogenaamde samenwerkingsschool. Op dit moment is zo'n fusie wettelijk nog niet mogelijk. Momenteel ligt een wetsvoorstel 'samenwerkingsschool' ligt ter behandeling in de Tweede Kamer. Na invoering van deze nieuwe wet zal de fusietoets ook op dit soort fusies van toepassing zijn.



Ten eerste is het niet eenvoudig om vóórdat een school onder de opheffingsnorm komt aan te tonen dat er sprake is van een bedreiging van voortbestaan. Ten tweede kan een school (ver) vóórdat de opheffingsnorm in beeld komt al met grote financiële of organisatorische problemen kampen. Daardoor worden afdelingen al gesloten ruim voordat de opheffingsnorm in zicht komt. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat er door krimp een groot leerlingentekort ontstaat bij een bepaalde opleiding, bijvoorbeeld een VWO-afdeling van een grote scholengemeenschap. Het is dan logisch om zo'n opleiding samen te voegen met een andere noodleidende VWO-afdeling bij een andere scholengemeenschap. Daarvoor is echter een fusie op bestuursniveau noodzakelijk. De leerlingenaantallen van beide de scholen als geheel liggen echter nog ruim boven de opheffingsnorm. Indien het hier zou gaan om een fusie tussen een openbaar en bijzonder bestuur zal die fusie niet worden goedgekeurd, waardoor uiteindelijk mogelijk beide noodleidende vwo-afdelingen moeten worden gesloten⁹. De fusietoets maakt het schoolbesturen dus ingewikkelder om proactief beleid te voeren.

Een ander criterium in de fusietoets is dat de fusie goedgekeurd moet zijn door alle betrokken medezeggenschapsraden. Alhoewel het principe van medezeggenschap ook in krimp hoog gehouden moet worden, leert de praktijk dat het onwerkbaar is om iedere betrokken partij achter de fusieplannen te krijgen. Met name de medezeggenschapsraden van scholen die zelf met opheffing worden bedreigd, zijn begrijpelijkerwijs moeilijk te overtuigen van de noodzaak van zo'n plan. Maar ook voor gemeenschappelijke medezeggenschapsraden en andere betrokkenen (ouderraden, gemeenten) geldt dat zij in eerste instantie geneigd zullen zijn om te vechten voor instandhouding van de status quo. De kinderen van deze vertegenwoordigers zitten immers nú op school.

Er bestaan, naast het samenvoegen van scholen of schoolbesturen nog andere vormen van samenwerking waarvoor geen toestemming van de minister gevraagd hoeft te worden. Een minder formeel samenwerkingsverband heeft echter als nadeel dat dit een relatief dure oplossing is en ingewikkelde constructies oplevert, met name qua financiële administratie en personeelsbeleid. Samenwerkingsverbanden anders dan fusies zijn dan ook bedoeld als tijdelijke constructie – vanuit de veronderstelling dat samenwerkende schoolbesturen op enig moment weer uit elkaar gaan. In een situatie van krimp is er echter geen perspectief op hernieuwde zelfstandigheid. Daarom is dit in krimpregio's geen haalbaar alternatief.

⁹ Dit kan bijvoorbeeld door bij andere afdelingen geld vrij te maken, zodat de VWO-afdeling gesubsidieerd kan blijven bestaan. Ook dit leidt tot verschraling van de onderwijskwaliteit, dan wel het onderwijsaanbod.

Conclusie t.a.v. knelpunten in wet- en regelgeving:

- De fusietoets, zoals deze op het moment van schrijven ter goedkeuring bij de Eerste Kamer ligt, knelt met de opgave van schoolbesturen in krimpregio's om hun onderwijsaanbod geleidelijk terug te brengen. Met name de bewijslast van 'dreiging onder de opheffingsnorm te komen' bij fusies tussen openbare en bijzondere scholen/ besturen en de instemmingsverplichting van alle medezeggenschapsraden, ouderraden en Colleges van B&W zijn problematisch.

Actiepunten:

- De **Themagroep Onderwijs** van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling doet een oproep aan de Eerste Kamer, voordat deze de fusietoets zal goedkeuren. Hierin wordt aandacht gevraagd voor de negatieve gevolgen van de voorgestelde fusietoets.

4.2 Bekostiging beroepsopleidingen

De praktijkrichtingen van het VMBO zijn relatief kostbaar, vanwege de benodigde ruimte en het materiaal. Wanneer de inkomsten onder druk staan door dalende leerlingenaantallen, dreigen deze opleidingen als eerste te verdwijnen. Dat kan ertoe leiden dat in een krimpregio bijvoorbeeld nergens meer technische opleidingen worden aangeboden. Tegelijkertijd met bevolkingsdaling is landsbreed een verschuiving gaande van VMBO-leerlingen naar hogere opleidingsniveaus. Deze ontwikkeling heeft extra grote gevolgen in krimpregio's. Als gevolg hiervan is zichtbaar dat scholen VMBO-afdelingen afstoten waardoor de diversiteit van het opleidingsaanbod vermindert. Een andere oplossing, die in de praktijk wordt toegepast, is het organisatorisch combineren van leerwegen. Sommige schoolbesturen vinden dat een versobering van de diversiteit.

Zo lang beroepsopleidingen in krimpgebieden (en andere dunbevolkte regio's) geen extra bekostiging ontvangen, is alleen intensievere samenwerking tussen het VMBO en MBO een mogelijke oplossingsrichting. Het realiseren van intensievere samenwerking via het combineren van leerwegen kan op verschillende manieren: zowel door leerwegen te integreren als door leerwegen organisatorisch te combineren. Samenwerken kan de financiële druk verlichten, bijvoorbeeld doordat ruimte en materiaal gedeeld wordt. In zo'n samenwerking kan de nadruk in de eerste VMBO-jaren gelegd worden op een bredere oriëntatie en in de laatste jaren meer op het opleiden voor een specifiek beroep.



Deze samenwerking is echter binnen de huidige wet- en regelgeving niet mogelijk, vanwege tal van juridische en bekostigingstechnische belemmeringen. Daarnaast leidt de diploma-eis, die gesteld wordt aan leerlingen die van VMBO willen doorstromen naar MBO, tot onnodige uitval van leerlingen¹⁰.

Conclusie t.a.v. knelpunten in wet- en regelgeving:

- Op dit moment bestaat wettelijk gezien geen mogelijkheid om sectoroverstijgende VMBO-MBO-experimenten te starten. Hiervoor is een wetswijziging nodig. Dit is een duidelijk knelpunt voor intensievere samenwerking tussen deze onderwijsniveaus.

Actiepunten:

- De VO-raad neemt het initiatief tot een position paper over dit onderwerp.

4.3 Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO)

Regionale samenwerking is nodig om de bereikbaarheid, diversiteit en kwaliteit van het onderwijs in krimpgebieden te behouden. Binnen een Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) stemmen schoolbesturen hun onderwijsaanbod af op de regionale vraag, in overleg met o.a. vervolgopleidingen, het bedrijfsleven, gemeenten en de provincie. Echter, niet alle schoolbesturen in een regio hoeven mee te doen aan een RPO en één schoolbestuur kan een RPO-besluit tegenhouden (tenminste als het aannemelijk is dat het bestuur als gevolg van afspraken die worden gemaakt binnen het RPO te maken krijgt met een leerlingverlies van 10% of meer).

“Volgens de coalitiepartij ontbreekt het aan visie, waardoor nu te vaak ad hoc-beslissingen worden genomen om scholen te sluiten of te verplaatsen.”

(In de gemeenteraad van Maastricht is onderwijshuisvesting is een actueel thema vanwege de bevolkingskrimp. Bron: *Onderwijshuisvesting ter discussie in Maastricht*. De Limburger, 16-10-2009)

De vrijblijvendheid van een RPO levert problemen op als scholen niet willen samenwerken. Een RPO biedt zogenaamde 'free riders' de ruimte niet mee te werken aan een samenwerkingsverband of dit zelfs te dwarsbomen door bijvoorbeeld de concurrentie aan te gaan. Bij problemen in een regio ontbreekt de mogelijkheid om samenwerking af te dwingen en is er geen instrument voor de regie. Het RPO is dan ook bedoeld als instrument ter ondersteuning van samenwerking. Het idee is dat onderwijsinstellingen in krimpgebieden die iets willen bereiken, elkaar nodig hebben en dus vrijwillig de samenwerking zullen aangaan.

¹⁰ Dit probleem kan ontweken worden voor niveaus 1 en 2 van het MBO.

Een manier om de RPO's minder vrijblijvend te maken is om ze op te nemen in het 'Regionaal Leefbaarheidsplan', waar nu mee geëxperimenteerd wordt in Eemsdelta en dat in de toekomst wellicht elke krimpregio zal opstellen. In zo'n pact kunnen afspraken voor samenwerking in het onderwijs worden opgenomen. Een dergelijk pact is echter ook op basis van vrijwilligheid. Wel biedt het de mogelijkheid om alle partijen aan tafel te krijgen en de noodzaak van samenwerking uit te leggen. Vrijwillige samenwerking is immers de beste weg naar een stabiele samenwerking. Het is dan ook erg van belang dat partijen elkaar overtuigen van de noodzaak tot samenwerking. Zoiets valt niet te regelen in wetgeving.

Het gebrek aan regie is hiermee echter nog niet opgelost. De huidige wet- en regelgeving voorziet daar niet in. Een manier om partijen bij het overleg te betrekken is om via het overleg middelen te verdelen.

Conclusie t.a.v. knelpunten in wet- en regelgeving:

- Het Regionaal Plan Onderwijsvoorziening (RPO) is te vrijblijvend en er is een gebrek aan regie.

Actiepunten:

- Een evaluatie van de RPO-wetgeving is voorzien in 2013. In deze evaluatie zal het [ministerie van OCW](#) ook bezien of samenwerking tussen RPO-partners al dan niet gestimuleerd kan moet worden.

4.4 T=0 bekostigingssysteem en kostenremanentie

Middelbare scholen worden grotendeels bekostigd op basis van het aantal leerlingen dat zij op 1 oktober van het betreffende schooljaar telden. Het nieuwe bedrag gaat dan per 1 januari van datzelfde schooljaar in. Dat betekent dat krimpende scholen slechts drie maanden de tijd hebben om hun uitgaven in overeenstemming te brengen met de nieuwe inkomsten. Dat is vrijwel onmogelijk, aangezien een deel van de kosten op deze korte termijn vast is (zogenaamde frictiekosten of remanentiekosten). Minder leerlingen betekent niet dat elk jaar een docent minder nodig is, of dat een lokaal dicht kan. Kostenremanentie is vooral te zien bij huisvestingskosten (deels een gemeentelijke verantwoordelijkheid, waarvoor zij een bijdrage ontvangen uit het Gemeentefonds¹¹), materiële kosten (een verantwoordelijkheid van schoolbesturen, te betalen uit de lumpsumbekostiging van het ministerie van OCW) en personele kosten, in die gevallen dat gedwongen ontslagen onontkoombaar zijn.

¹¹ In het VO dragen, in tegenstelling tot het PO, de schoolbesturen de kosten van onderhoud en renovatie.

Voor zover de kosten wel op deze korte termijn te beïnvloeden zijn, zeggen de schoolbesturen dat zij kostenremanentie op moeten vangen met hun reserves (voor zover aanwezig), of door concessies te doen aan de kwaliteit of aan diversiteit. Dit is echter geen duurzame oplossing, aangezien de bevolkingsdaling in sommige regio's nog wel enkele decennia zal voortduren. Schoolbesturen in deze regio's bevinden zich daardoor in een langdurig proces van voortdurende aanpassing. De inzet van eventuele reserves biedt dus geen structurele oplossing¹². Het is niet bekend hoeveel krimpende scholen op dit moment interen op hun reserves en hoe lang zij dit nog kunnen volhouden.

Een eenvoudige oplossing ligt niet voor de hand. Indien de bekostiging van scholen in krimpgebieden zou worden verruimd, dalen noodgedwongen de inkomsten van scholen in andere delen van het land¹³. Daar kleven dus nadelen aan. Tegelijkertijd is recentelijk besloten dat de gemeenten die kampen met krimp in de drie krimpprovincies (Zeeland, Groningen en Limburg) een tijdelijke extra uitkering zullen ontvangen uit het Gemeentefonds. Een dergelijke overgangsregeling zou ook in het voortgezet onderwijs verlichting kunnen bieden. Immers, het probleem van kostenremanentie is – op de lange termijn bekeken – van tijdelijke aard. Als de leerlingendaling lang genoeg heeft doorgezet, kan een school bijvoorbeeld verhuizen naar een kleiner gebouw en worden de overvloedige vierkante meters permanent afgestoten. De kunst is om de transitie naar een kleinschaliger onderwijsaanbod geleidelijk te maken en ook gedurende die transitie geen concessies te doen aan de kwaliteit.

Voor zo'n overgangsregeling of transitiebekostiging is het belangrijk te weten hoe groot het probleem van kostenremanentie precies is. Onderzoek door SVO|PL (een groot schoolbestuur in Zuid-Limburg) over de periode 2005-2008 laat zien dat, ondanks een aantal ingrijpende maatregelen van het College van Bestuur, driekwart van de materiële kosten vast zijn en slechts een kwart de daling van de leerlingen onmiddellijk volgt.

Conclusie t.a.v. knelpunten in wet- en regelgeving:

- Zo lang er geen oplossing is voor het probleem van kostenremanentie, is de T=0 bekostigingssystematiek voor krimpende scholen een knelpunt.

12 Ook met samenvoeging en herschikking van onderwijsvoorzieningen zijn financiële problemen niet geheel te voorkomen. Immers, ook na een verhuizing naar een kleiner pand blijft het leerlingenaantal doorkrimpen. Zo is er, zolang de bevolkingsdaling aanhoudt, elk schooljaar weer sprake van frictie tussen onderwijsvraag en -aanbod, met kostenremanentie als gevolg.

13 Wijzigingen in het bekostigingsstelsel voor onderwijs moeten in principe budgetneutraal zijn. En het macrobudget voor primair en voortgezet onderwijs zal niet groeien – sterker nog, bij ongewijzigd beleid krimpt het mee met het totale aantal leerlingen in Nederland. Extra uitgaven aan onderwijs in krimpgebieden leiden dus onherroepelijk tot herverdeel-effecten.

Actiepunten:

- Het bestuur van SVO|PL zet, in samenwerking met het ministerie van OCW, het onderzoek naar kostenremanentie binnen de eigen organisatie voort, op basis waarvan een model ontwikkeld kan worden dat kostenremanentie ook bij andere scholen kan voorspellen.

4.5 Huisvestingskosten

De verantwoordelijkheid voor de huisvestingskosten is verdeeld tussen schoolbesturen en gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kosten van nieuwe schoolgebouwen en voor uitbreiding van bestaande schoolgebouwen. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor alle overige materiële kosten en het onderhoud. Dit maakt het besluitvormingsproces over het beschikbaar maken van onderwijsvoorzieningen ingewikkelder dan wanneer de volledige verantwoordelijkheid bij schoolbesturen zou liggen. Aan de andere kant kan de huidige constructie ook voordelig zijn voor krimpende scholen die overtollige ruimte moeten afstoten. De zorg voor de afgestoten vierkante meters komt dan voor rekening van de gemeente. Tegelijkertijd is het in de praktijk niet eenvoudig om een gedeelte van een schoolgebouw af te stoten.

Conclusie t.a.v. knelpunten in wet- en regelgeving:

- Ten aanzien van de huisvestingskosten is geen sprake van knellende regelgeving.

4.6 Vaste voet in de bekostiging

Een klein gedeelte van de bekostiging van het VO is een vast bedrag (dus niet gebaseerd op het leerlingenaantal). Dit vaste bedrag wordt uitgekeerd per school (met een BRINnummer) en niet per vestiging. Een school met verschillende vestigingen heeft recht op één vaste voet. Dat betekent dat, wanneer twee scholen met een vaste voet fuseren, slechts één school recht houdt op de vaste voet. Dat maakt het minder aantrekkelijk om over te gaan tot herschikking van scholen, ook wanneer dat nodig is om het onderwijsaanbod krimpbestendig te maken. Alhoewel veel krimpende schoolbesturen zich hierdoor niet laten weerhouden van herstructurering, kan deze negatieve prikkel bij andere schoolbesturen tot uitstelgedrag leiden.

Conclusie t.a.v. knelpunten in wet- en regelgeving:

- De systematiek van een vaste voet per school kan voor fuserende scholen in krimpregio's nadelig uitpakken en vormt daarom een knelpunt.

Actiepunten:

- Vergelijkbaar met de in paragraaf 3.1 voorgestelde 'afbouwregeling' kan ook hier het financiële nadeel van het samenvoegen van twee scholen verminderd worden door (een deel van) de besparing tijdelijk terug te



laten vloeien naar het verantwoordelijke schoolbestuur. In de vorm van een convenant kunnen waarin een of meer schoolbesturen en het ministerie afspraken vastleggen over tijdspad en randvoorwaarden van de besteding. Het [ministerie van OCW](#) zal de mogelijkheden hiertoe onderzoeken, voor zowel VO als PO .

4.7 Eis van vier profielen

HAVO- en VWO-scholen onderwijs zijn verplicht om alle vier de profielen aan te bieden. De leerwegen in het VMBO (incl. de theoretische leerweg) kennen geen profielen, maar er is wel sprake van een aantal verplichte vakken en vrije keuzeruimte in elk van de vier sectoren. In een situatie van krimp kan door deze verplichting de situatie ontstaan dat op een school slechts enkele leerlingen een profiel of sector kiezen, waardoor de bijbehorende vakken onbetaalbaar worden. Binnen de huidige wet- en regelgeving mag een school dat profiel echter niet afstoten.

Belangrijk is om op te merken dat het loslaten van de verplichting in dunbevolkte gebieden ertoe kan leiden dat de diversiteit van het onderwijsaanbod verschaalt. In stedelijke gebieden is dit risico veel kleiner, aangezien er meestal verschillende soorten scholen binnen een overbrugbare afstand liggen.

Conclusie t.a.v. knelpunten in wet- en regelgeving:

- De verplichting om op elke HAVO- en VWO-school minstens vier profielen aan te bieden is problematisch voor krimpende scholen.

Actiepunten:

- Geen. Het is aan een nieuw kabinet om een brede discussie te voeren over de inrichting van het VO. In deze discussie kan een volgend kabinet ook het eventueel loslaten van de verplichting om vier profielen aan te bieden, meenemen.



Conclusie

Het is duidelijk dat er zowel in het primair als voortgezet onderwijs sprake is van een aantal knelpunten in wet- en regelgeving. Vaak zijn regels logisch in de traditionele situatie van een groeiende bevolking, maar gaat er in krimpregio's een verkeerde prikkel vanuit, zoals bij de kleinescholentoeslag. En soms is er sprake van interactie tussen regels die nadelig is voor krimpregio's, zoals de vijfjaarlijkse bijstelling van de opheffingsnorm in combinatie met de driejaarstermijn waarbinnen de bekostiging stopgezet kan worden.

De problematiek in het PO verschilt van de problematiek in het VO. Zo wordt de verdeling van verantwoordelijkheden voor de huisvesting door de groep VO niet gezien als onoverkomelijk, terwijl dit in het PO wel als knelpunt wordt ervaren. Wellicht heeft dit ermee te maken dat schoolbesturen in het VO doorgaans groter zijn en het daardoor eenvoudiger is met gemeenten in onderhandeling te gaan. Tegelijkertijd zijn de verschillen in werkelijkheid wellicht minder groot dan ze nu lijken. Dit rapport is het resultaat van twee discussiesessies, waarin de problematiek van primair en voortgezet onderwijs apart is besproken. De fusietoets is bijvoorbeeld in de groep PO nauwelijks aan de orde geweest, terwijl de groep VO daar uitgebreid bij stil heeft gestaan. In werkelijkheid is de fusietoets (na goedkeuring door de Eerste Kamer) ook van toepassing op het PO en kan ook daar gevolgen hebben.

In beide discussies tekent zich een duidelijke rode draad af. Voor zowel PO als VO geldt dat schoolbesturen in krimpregio's meer moeten gaan besturen. Dat betekent: vooruitzien, de samenwerking opzoeken in de regio, gezamenlijke toekomstscenario's en -plannen maken en continu werken aan draagvlak voor verandering. Het oplossen van de belangrijkste regelknelpunten is hierbij een voorwaarde, waarbij de verantwoordelijkheid grotendeels bij het ministerie van OCW ligt. Maar daarnaast is het nodig dat schoolbesturen hun bestuurskracht verder ontwikkelen. Dat kan vooral in het PO een probleem zijn, aangezien daar nog zoveel 'eenpitters' en kleine schoolbesturen bestaan die door gemeenten en andere schoolbesturen niet altijd als serieuze gesprekspartner worden gezien. Gemeenten moeten van hun kant visie tonen en de handen ineen slaan met schoolbesturen en collega-gemeenten in de wijde regio. Om een geleidelijke en gestructureerde afbouw van onder-

wijsvoorzieningen te realiseren, waarbij de bereikbaarheid en de diversiteit van het onderwijs gewaarborgd blijft, is een samenwerking nodig die vaak ver buiten de gemeentegrenzen reikt. Alleen dan kan het regionale vraagstuk, dat bevolkingskrimp is, ook echt goed worden aangepakt.

Bijlage 1: Lijst met aanwezigen

Primair onderwijs

Deelnemers:

Gertjan van Midden – PO-Raad
Anko van Hoepen – Alpha Scholengroep
Arie Kraak – Movare
Dick Henderikse – Stichting openbaar basisonderwijs Marenland
Paul Zoontjes – Universiteit van Tilburg
Harry Swarts – Ministerie OCW
Klaas Bond – Ministerie OCW
Bastijn Ravenshorst – Ministerie OCW
Frans Rutjes – VNG
Jack Huiszoon – Gemeente Delfzijl
Jacob Bruintjes – Gemeente Borger-Odoorn
Myriam Lieskamp – CNV Onderwijs

Toehoorders:

Ben van Essen – Provincie Limburg
Francisca de Jong – Provincie Groningen
Auktje Smedes-van der Zaag – Provincie Groningen
Marleen Vermeer – Zeeuws Instituut voor sociale en culturele ontwikkeling SCOOP
Jan Ennik – Regionaal Pedagogisch Centrum Zeeland
Pieter Dieben – Ministerie BZK/ NNB
Monique Veldt – Gemeente Delfzijl

Voortgezet onderwijs

Alexandra Haijkens – VO Raad
Leo Niessen – SVO|PL
Henk v/d Esch – Orchidee Scholen
Tiny Rompen – Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO)
Muriël Cluitmans – Ministerie OCW
Jeroen de Weger – Ministerie OCW
Janneke Koch – Ministerie OCW
Hans Sandtke – Van Beekveld & Terpstra Organisatieadviesbureau
Janneke Meulenbeld – Provincie Limburg
Ellen Raas – Provincie Zeeland
Gerrit Zock – Zock Advies
William Segers – Ministerie BZK/ NNB
Nol Reverda – Hogeschool Zuyd/ NEIMED

