


Krimppijn

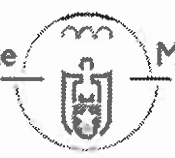
Aanval op de gevolgen van krimp voor het onderwijs

Taskforce Onderwijs en Demografische Omslag



provincie limburg 


L.V.O.
STICHTING
LIMBURGSE
VOORTGEZET
ONDERWIJS

Gemeente  Maastricht


MOSA LIRA

 Gemeente
Sittard-Geleen


MERGELLAND
Waar de toekomst begint

 Gemeente **Heerlen**



Jong Leraar

movare
0*42*911207011Pg

Alk h't op woorttoezet onderoes parkestad h'nduren
svo | pl

 voor katholieke onderwijs
INNOVO


Trevianum

 **focus**
stichting voor
onderwijs en opvoeding

Krimppijn

Aanval op de gevolgen van krimp voor het onderwijs

Taskforce Onderwijs en Demografische Omslag

Maastricht, juni 2009

Inhoud

2

0	Samenvatting	3
1	Inleiding	5
2	Het gezicht van krimp	7
2.1	Vergrijzing en ontgroening	7
2.2	Maatschappelijke consequenties	8
2.3	Financiële consequenties	8
2.4	Totaalbeeld	9
3	Aanpassingsstrategieën	10
3.1	Algemene strategieën	10
3.1.1	Strategische samenwerking en onderzoek	10
3.1.2	Verhoging van efficiency	11
3.1.3	Communicatie en draagvlakbevordering	13
3.1.4	Bouwen voor de krimp	13
3.1.5	Kwalitatieve en kwantitatieve aanpassingen personeelsbestand	13
3.1.6	Volledige inzet bestaande regelingen	14
3.2	Specifieke omstandigheden in het PO	15
3.3	Specifieke omstandigheden in het VO	16
4	Knelpunten	18
4.1	Tegenstrijdige doelen	18
4.2	Structurele kosten, incidentele middelen	29
4.3	Opheffingsnorm	29
5	Oplossingsrichtingen	21
5.1	De rol van de regio	21
5.2	De rol van het rijk	22
	Bijlage 1: Leden Taskforce en overige gesprekspartners	23
	Bijlage 2: brief staatssecretaris van bijsterveldt-vliegenthart d.d. 9 december 2008	24

O

Samenvatting

Het zuiden van Limburg krimpt, ontgroent en vergriest in hoog tempo en dat leidt tot problemen voor de organisatie van het onderwijs in de regio. In reactie op de brief van staatssecretaris Van Bijsterveldt d.d. 9 december 2008, waarin zij de provincie Limburg vraagt welke knelpunten het onderwijs ervaart bij het aanpakken van deze problemen, is begin 2009 een inventarisatie gestart. De hoofdvragen daarvan luiden:

- Hoe bestrijden PO- en VO-schoolbesturen de negatieve gevolgen van bevolkingskrimp?
- Welke knelpunten ervaren zij daarbij?
- Hoe kunnen deze knelpunten worden weggenomen?

Het initiatief hiertoe werd genomen door de Taskforce Onderwijs en Demografische Omslag, een samenwerkingsverband van schoolbesturen, drie grote gemeenten in Zuid-Limburg en de provincie Limburg.

De inventarisatie bestond uit gesprekken met elf schoolbesturen en drie grote gemeenten in Zuid-Limburg, de regio waar de veranderingen het hevigst zijn. Bij alle scholen leiden de lagere inkomsten als gevolg van de dalende leerlingenaantallen en de hogere kosten door het vergrijzende lerarenbestand – de twee belangrijkste effecten van de krimp – binnen enkele jaren tot begrotingsproblemen. Om nu en op de lange termijn voldoende kwaliteit, spreiding en diversiteit in het onderwijsaanbod te behouden, passen de besturen verschillende aanpassingsstrategieën toe. De belangrijkste strategieën zijn:

- efficiencyverhoging door optimalisering van schaalgrootte,
- flexibilisering van de huisvesting,
- flexibilisering van het personeelsbestand.

Niet alle schoolbesturen hebben hun plannen al tot uitvoering kunnen brengen, enerzijds omdat het tijd kost om het benodigde draagvlak te creëren en anderzijds omdat de middelen niet altijd voorhanden zijn. Dit ondanks het feit dat schoolbesturen de mogelijkheden, die het bekostigingsstelsel voor het primair en het voortgezet onderwijs biedt, ten volle inzetten.

Schoolbesturen ervaren voorts een aantal knelpunten, waardoor zij niet in staat zijn de transitieopgave te volbrengen:

- het bekostigingsstelsel is niet ingericht op een situatie van krimp, waardoor schoolbesturen volledig opdraaien voor de remanentiekosten (het verschil tussen de teruglopende baten en relatief langzaam teruglopende lasten) plus de kosten van de noodzakelijke aanpassingen,

- de opheffingsnorm voor basisscholen wordt niet snel genoeg aangepast aan de bevolkingsontwikkeling, waardoor de bekostiging van scholen vaak onnodig wordt stopgezet,
- de invoering van een fusietoets belemmert schoolbesturen in krimpregio's in hun strategie bij teruglopende inkomsten het voorzieningenniveau zo goed mogelijk te handhaven
- de opleidingseisen in het VMBO zijn zodanig streng, dat bij kleinere leerlingenaantallen een divers opleidingsaanbod in gevaar komt.

Daarom stelt de Taskforce voor om met het rijk het volgende af te spreken:

- De regio neemt haar verantwoordelijkheid door strategische meerjarenplannen op te stellen en alle beschikbare interne en externe middelen in te zetten.
- Het ministerie van OCW biedt ondersteuning door de afbouw van de bekostiging in het PO en VO tijdelijk te vertragen, de opheffingsnorm in het PO te versoepelen en te voorkomen dat nieuwe maatregelen, zoals de aangekondigde fusietoets, een belemmering vormen voor schoolbesturen in krimpregio's.

1

Inleiding

Begin 2008 is het rapport 'Demografische voorsprong: kwaliteitsslag onderwijs' gepubliceerd, waarin de gevolgen van de demografische ontwikkelingen voor het onderwijs in Limburg werden verkend. Uit dit rapport bleek dat de leerlingenaantallen in Limburg de komende jaren hard zullen dalen en dat de gevolgen voor de organisatie van het primair onderwijs (PO) en voortgezet onderwijs (VO) in de provincie groot zijn. Naar aanleiding van dit rapport hebben enkele schoolbesturen samen met de provincie en drie grotere Zuid-Limburgse gemeenten, verenigd in de Taskforce Onderwijs en Demografische Omslag (hierna: de Taskforce), een actieplan opgesteld om de gevolgen van deze veranderingen te lijf te gaan. Het is echter duidelijk dat de gevolgen van de krimp niet alleen op regionaal niveau aangepakt kunnen worden. Niet alleen omdat de omvang en de snelheid van de veranderingen daarvoor te groot zijn, maar ook omdat wat nu in Zuid-Limburg gebeurt over enige tijd ook in andere delen van Nederland te verwachten is of daar zelfs al merkbaar is (bijv. Groningen, Zeeuws-Vlaanderen).

Nadat het rapport 'Demografische voorsprong' in het voorjaar 2008 is afgerond heeft de provincie Limburg eind 2008 aan OCW het verzoek gedaan Zuid-Limburg aan te wijzen als proefregio¹. De gevolgen van de demografische ontwikkelingen zouden zo nader in kaart gebracht kunnen worden, inclusief de knellende wet- en regelgeving voor primair en voortgezet onderwijs. In reactie hierop verwees staatssecretaris Van Bijsterveldt-Vliegenthart (voortgezet onderwijs) in een brief² aan gedeputeerde Wolfs van Onderwijs en Arbeidsmarktbeleid naar de hardheidsclausule in de Wet op het Voortgezet Onderwijs. Daarnaast stelde zij dat er geen juridische basis is voor het instellen van een proefregio. Tenslotte verzocht zij de gedeputeerde om zelf in kaart te brengen welke wet- of regelgeving precies als knellend wordt ervaren en om een voorstel te doen hoe deze knelpunten weggenomen kunnen worden. In dezelfde periode schreef de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer³ in reactie op de motie Van Dijk, die aandringt op het aanpassen van het bekostigingsstelsel aan extreme demografische veranderingen. In deze brief stelt zij dat krimp niet tot structureel hogere lasten leidt en dus geen aanleiding geeft om de bekostigingsstructuur te wijzigen.

1 Brief gedeputeerde Wolfs aan Staatssecretaris van OCW d.d. 7 november 2008, 2008/43964.

2 Brief staatssecretaris van OCW aan gedeputeerde Wolfs d.d. 9 december 2008, VO/FBI/76382, zie ook bijlage 3.

3 Brief staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 4 december 2009, TK31 289.

Vervolgens heeft Staatssecretaris Dijkema (primair onderwijs), in reactie op kamervragen over de gevolgen van demografische ontwikkelingen voor het primair onderwijs in Limburg, een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin zij wees op onder meer de kleineschooltoeslag als middel om de erosie van de onderwijsinfrastructuur in dunbevolkte regio's te voorkomen⁴. Beide staatssecretarissen gingen met deze reacties echter voorbij aan het verschil tussen een dunbevolkte en een krimpende regio. In deze notitie zal dan ook blijken dat de middelen, die de staatssecretarissen naar voren brengen, voor de problemen van demografische krimp geen uitkomst bieden.

Nadat gedeputeerde Wolfs van onderwijs in een brief aan beide staatssecretarissen uitdrukking had gegeven aan haar teleurstelling over hun reacties⁵, is de Taskforce aan de slag gegaan om de klaarblijkelijke onduidelijkheid over deze problematiek op te heffen en daarmee ook de vragen van staatssecretaris Van Bijsterveldt-Vliegenthart over knelpunten in de wet- en regelgeving te beantwoorden. De Taskforce heeft hiertoe een serie gesprekken gevoerd met Limburgse schoolbesturen en gemeenten over hoe zij momenteel met de bevolkingskrimp omgaan en waar wat hen betreft de knelpunten en oplossingen liggen. De notitie die nu voor u ligt is daarvan het resultaat. Alvorens echter de conclusies uit deze gesprekken aan de orde komen, wordt nogmaals kort uiteengezet welke gevolgen de krimp oplevert voor het onderwijs (hoofdstuk 2). Daarna wordt inzichtelijk gemaakt hoe schoolbesturen deze uitdaging hebben opgepakt (hoofdstuk 3). Hierbij wordt de nodige aandacht besteed aan de specifieke omstandigheden in het PO en het VO. Tenslotte wordt vastgesteld welke knelpunten de mogelijkheden van regionale schoolbesturen overstijgen (hoofdstuk 4) en welke ondersteuning vanuit het ministerie van OCW gewenst is (hoofdstuk 5). Een van de centrale vragen is, of de huidige regelgeving voor het onderwijs (zowel PO als VO) geschikt is om dit continue aanpassingsproces naar minder en kleinere scholen te faciliteren. Zo niet, dan komt de kwaliteit van de educatieve infrastructuur in de knel en daarmee de toekomst van de provincie Limburg.

4 Brief staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 23 februari 2009, getiteld 'Bekostiging primair onderwijs in relatie tot demografische ontwikkelingen', PO&K/B&S/101603.

5 Brief gedeputeerde Wolfs aan Staatssecretaris van OCW d.d. 30 maart 2009, DOC200900029693.

2

Het gezicht van krimp

In dit hoofdstuk volgt een korte kenschets van de demografische ontwikkelingen in de provincie Limburg en de gevolgen daarvan voor de onderwijssector. Meer (kwantitatieve) informatie hierover is terug te vinden in het eerder gepubliceerde rapport 'Demografische voorsprong: kwaliteitsslag onderwijs' (APE, 2008). Het beeld dat in deze publicatie werd geschetst is sindsdien alleen maar versterkt. De feitelijke terugloop van leerlingen is nog sterker dan verwacht. Het beeld dat met name in het primair onderwijs in Zuid-Limburg de ergste daling achter de rug is strookt dan ook niet met de werkelijkheid.

2.1 Vergrijzing en ontgroening

De bevolking van Limburg krimpt en verandert van samenstelling: vergrijzing en ontgroening treden tegelijkertijd op. De vergrijzing leidt tot een relatief groter aandeel ouderen in de bevolking, waardoor het steeds moeilijker wordt om jonge leerkrachten aan te trekken. De ontgroening leidt in eerste instantie tot minder leerlingen op de scholen (en dus een lagere behoefte aan leerkrachten), maar zal in tweede instantie ook bijdragen aan een tekort aan jong personeel.

De daling van de leerlingenaantallen is al een tijd gaande, maar versnelt de komende jaren. In het PO is de verwachte daling 24% in de periode 2007 tot 2025. In het VO is de verwachte daling in dezelfde periode 28%. De huisvestingsbehoefte daalt hierdoor respectievelijk met 130.000 m² en 167.000 m². Schoolgebouwen komen leeg te staan en zullen een andere functie moeten krijgen. De personeelsbehoefte daalt met 1.400 fte's voor zowel PO als VO. De verwachting is dat de bevolkingsdaling in ieder geval nog tot 2040 voortzet. Voor de scholen betekent dit een langdurige periode van veranderingen, waaraan zij zich continu zullen moeten aanpassen⁶.

De hierboven genoemde cijfers gelden voor de gehele provincie Limburg. Zij verhullen echter dat er binnen de provincie grote verschillen zijn. In grote lijnen is het zo dat de ontvolking in het zuiden eerder is ingezet, sneller verloopt en forser van omvang is dan in het noorden van de provincie. In Noord-Limburg treedt de verwachte bevolkingsdaling rond 2012 op, terwijl het zuiden daar al vanaf 1996 mee te maken heeft. Ook tussen gemeenten zijn verschillen in de ontwikkeling waarneembaar, maar deze zijn grillig. In elk geval blijkt uit de prognoses dat vrijwel alle Limburgse gemeenten binnen tien jaar met een netto bevolkingsdaling geconfronteerd worden⁷.

6 Wat de bevolkingskrimp voor het MBO-onderwijs betekent, wordt momenteel onderzocht door het IVA. De eerste resultaten van MBO in kaart 2020 worden eind juni 2009 verwacht.

7 Zie voor meer details 'Bevolkingsprognose Limburg 2008 – 2040'. Provincie Limburg, januari 2008

Tenslotte zijn er ook op het niveau van schoolbesturen enorme verschillen waarneembaar. Alhoewel het geaggregeerde leerlingenaantal in Limburg met 3% daalt in een periode van 6 jaar (2006 – 2012), worden sommige schoolbesturen geconfronteerd met veel snellere daling, terwijl andere de krimp nog niet eens voelen (bijvoorbeeld basisscholen in nieuwbouwwijken). In ieder geval gaan de schoolbesturen in de Taskforce uit van een jaarlijkse daling van de leerlingen met 2,5 à 3 procent. De snelheid van de ontwikkelingen draagt ertoe bij dat het proces voor schoolbesturen moeilijk te beheersen is.

2.2 Maatschappelijke consequenties

De bevolkingskrimp zal zonder nadere maatregelen een negatieve uitwerking hebben op de regionale economie – zowel direct als indirect via verarming van de onderwijsinfrastructuur. Een permanente krapte op delen van de arbeidsmarkt – een van de concrete gevolgen van krimp – werkt als zand in de motor van de economie. De belangrijkste remedies zijn innovatie en verhoging van arbeidsproductiviteit⁸. Maar ook het bestrijden van schooluitval levert een bijdrage aan een gezonde toekomstige arbeidsmarkt. Terecht heeft dit nu al een centrale plaats in het provinciale jeugdbeleid⁹. Alles draait dus om onderwijs: zonder een voldoende toegankelijk onderwijsaanbod van hoge kwaliteit is er geen klimaat voor innovatie en zal de arbeidsproductiviteit eerder dalen dan stijgen.

Het vraagstuk van de bevolkingskrimp heeft niet alleen grote gevolgen voor de economie, maar ook voor de andere beleidsdomeinen, zoals de ruimtelijke en sociale structuur. Daarom is de demografische verandering voor de provincie Limburg een zaak van hoge prioriteit. Zo heeft het domein onderwijs relaties met het economisch domein maar ook met het sociaal domein. Het belang van het onderwijs, in het bijzonder het PO, voor de leefbaarheid van (kleine) gemeenschappen dicteert dat er nu actie ondernomen wordt om verarming van de leefomgeving te voorkomen en de regio aantrekkelijk te houden voor jong én oud.

2.3 Financiële consequenties

De demografische ontwikkelingen in Limburg hebben grote gevolgen voor de organisatie en de financiële positie van het onderwijs. Enerzijds leidt de vergrijzing van het personeelsbestand tot hogere loonkosten. Anderzijds verliest een school met elke leerling die wegblijft een bijna evenredig deel van haar jaarlijkse inkomsten¹⁰. In het PO gebeurt dat met vertraging van één jaar, in het VO wordt het budget nog in hetzelfde schooljaar aangepast. Tegelijkertijd is het niet zo dat de kosten in hetzelfde tempo meedalen. De natuurlijke uitstroom van leraren verloopt bijvoorbeeld langzamer dan de krimp van het leerlingenbestand. En het vinden van een alternatieve bestemming van overtollige vierkante meters kost tijd, zeker in een regio waar de vraag naar vastgoed lager is dan het aanbod. Het bestaan van deze zogenaamde kostenremanentie is bekend (zie ook het rapport "Demografische voor-sprong: kwaliteitsslag onderwijs". APE, 2008). Binnen het bestaande bekostigingsstelsel worden scholen hiervoor echter niet gecompenseerd.

8 'Het krimpmanifest: Zes adviezen voor het regeerakkoord'; NICIS Institute, 2006)

9 Coalitieakkoord provincie Limburg 2007-2011

10 Naast een bijdrage per leerling ontvangen schoolbesturen een bijdrage per school, de zogenaamde vaste voet.

2.4 Totaalbeeld

De snelle en omvangrijke daling van de leerlingenaantallen, die al enkele jaren bezig is en nog vele jaren zal doorzetten, plaatst de schoolbesturen in (Zuid-)Limburg voor een ingrijpende transitieopgave. Schoolbesturen zijn gedwongen het aanbod en de spreiding van het onderwijs aan te passen. De demografische ontwikkelingen veroorzaken bovendien extra lasten voor ouder wordende personeel, terwijl de inkomsten sneller afnemen dan de kosten (kostenremanentie). De betrokkenen in de regio werken met volle inzet aan die transitieopgave, maar kunnen die niet alleen oplossen omdat de ontwikkelingen naast onderwijs ook andere beleidsdomeinen beïnvloedt (zoals huisvesting en de arbeidsmarkt). Het gevolg is dat de sociaaleconomische behoeften van de regio als geheel onder druk staan.

3

Aanpassingsstrategieën

De afgelopen paar jaar is het bewustzijn van de demografische ontwikkelingen en het gevoel van urgentie bij de schoolbesturen in Limburg snel toegenomen, in het bijzonder in Zuid-Limburg. De bevolgingskrimp krijgt steeds meer de aandacht die hij verdient. Schoolbesturen hebben de demografische veranderingen verwerkt in strategische plannen, die voor een deel ook al tot uitvoering zijn gebracht. In dit hoofdstuk wordt een totaalbeeld geschetst van de wijze waarop schoolbesturen (in samenspraak met gemeentes) tot nu toe zijn omgegaan met de dalende leerlingenaantallen en hoe zij deze uitdaging in de toekomst tegemoet treden. Dit is een eerste voorwaarde om te kunnen vaststellen tegen welke problemen schoolbesturen aanlopen en door welke wet- en regelgeving deze (mede) veroorzaakt worden.

Een belangrijke constatering is dat niet alle schoolbesturen zich in dezelfde fase bevinden. Waar sommige besturen al concrete, gekwantificeerde toekomstvisies hebben, zijn andere nog bezig met het inventariseren van hun mogelijkheden – er zijn immers schoolbesturen (met name in het noorden) die nog nauwelijks te maken hebben met krimp. De variatie van aanpassingsstrategieën in dit hoofdstuk maakt bovendien duidelijk dat het aanpassingsproces een kwestie van maatwerk is. Niet alleen omdat schoolbesturen recht hebben op een aanpak die aansluit bij hun signatuur en visie, maar ook omdat de demografische ontwikkelingen in iedere gemeente anders verlopen.

3.1 Algemene strategieën

3.1.1 Strategische samenwerking en onderzoek

Direct na publicatie van het rapport “Demografische voorsprong: kwaliteitsslag onderwijs”, in april 2008, is de Taskforce Onderwijs en Demografische Omslag opgericht, bestaande uit schoolbesturen in het PO en VO, gemeenten in Zuid-Limburg en de provincie. De Taskforce heeft in oktober 2008 een actieplan vastgesteld waarin vier clusters van activiteiten zijn onderscheiden: kennismanagement, coördinatie, lobby en communicatie. Het actieplan bevat een uitvoeringsagenda waarin tot eind 2009 de benodigde acties, het gewenste resultaat en de verantwoordelijke actoren worden beschreven. Een van de activiteiten van de Taskforce is het laten uitvoeren van een verdergaand onderzoek naar de (benodigde) reactie van schoolbesturen op de krimp, waarvan dit rapport het resultaat is. Een andere belangrijke afspraak is dat elke gemeente, samen met de betrokken schoolbesturen, een integraal huisvestingsplan ontwikkelt met een degelijke demografische raming en een daarvan afgeleid personeelsplan, financiële paragraaf en rolverdeling.

3.1.2 Verhoging van efficiency

Een daling van de leerlingen (en het leerlinggebonden deel van de inkomsten) met circa 3 procent per jaar betekent dat schoolbesturen zich gaan bezinnen op de instandhouding van hun onderwijslocaties. Samenvoeging van onderwijslocaties leidt immers tot besparingen op huisvesting, onderhoud, energie, ICT en personeelsvoorzieningen. Dit gebeurt echter wel onder de randvoorwaarden van geografische spreiding, bereikbaarheid en een divers aanbod (een afdoende breed scala aan profielen en opleidingen). Hier volgt een aantal voorbeelden van de Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO), een van de grotere schoolbesturen met scholen voor voortgezet onderwijs in de hele provincie:

- De VMBO-opleiding in Gronsveld wordt verplaatst naar Maastricht, omdat deze zelfstandig niet meer is te handhaven was. Daardoor wordt de bezettingsgraad van LVO's schoolgebouwen in Maastricht verhoogd.
- Over het VMBO Valkenburg wordt over circa 7 jaar een besluit tot sluiting genomen, in overleg met de gemeente. Tot die tijd wordt het noodzakelijke onderhoud gepleegd.
- Het VMBO in Nyswiler blijft nog 7 jaar bestaan en gaat dan over naar Gulpen.

Schoolbesturen stemmen hun aanbod af op de verwachte vraag. Zoals het bovenstaande voorbeeld van LVO duidelijk wordt kan met deze aanpassing enige tijd zijn gemoeid waardoor extra kosten ontstaan voor het schoolbestuur.

In het PO leidt de afstemming van vraag en aanbod tot een verbreding van de functie van scholen en hun gebouwen. In de praktijk leidt dit ertoe dat sommige basisscholen worden gehuisvest binnen een Centrum voor Jeugd en Gezin of dat kinderopvang in huis wordt gehaald. Maar hetzelfde schoolbestuur kan er ook voor kiezen het onderwijs aan te (blijven) bieden in de vorm van onderwijslocaties in een landelijke kern met weinig leerlingen. Dit doet bijvoorbeeld Innovo, een PO-schoolbestuur, in Gulpen. Soms worden basisscholen met een verschillende signatuur gezamenlijk gehuisvest (dit is door PO-schoolbestuur Movare in Parkstad in de praktijk gebracht en is in de gemeente Maastricht waar mogelijk beleid).

Zowel in het PO als in het VO zien we dat sommige onderwijslocaties, die eerst zelfstandige scholen waren, tot nevenvestiging worden gemaakt. Op die manier worden op organisatieniveau kosten bespaard, terwijl de opleiding in kwestie toch bereikbaar blijft.

In hun streven naar efficiencyverbetering en kwaliteitsverhoging gaan sommige schoolbesturen nog een stap verder. MosaLira (PO Maastricht) tracht grotere scholen te versterken door kleinere scholen met weinig perspectief op herstel van leerlingenaantallen versneld op te heffen ook als dit volgens de OCW-regelgeving nog niet hoeft. Op deze manier kan MosaLira binnen een bepaald gebied betrouwbaar en bereikbaar onderwijs blijven aanbieden.

Ook tussen onderwijsniveaus wordt druk samengewerkt. In Heerlen is de Heerlense onderwijsboulevard in ontwikkeling, waar VO-opleidingen faciliteiten delen met de Hogeschool Zuyd, het Arcuscollege (MBO) en de Open Universiteit.

Overname redt openbaar onderwijs in Parkstad

Begin 2005 zat het openbaar primair onderwijs in Parkstad (Heerlen en omstreken), verenigd in SPOP (Stichting Openbaar Primair Onderwijs Parkstad), diep in de financiële problemen. SPOP had geprobeerd zo veel mogelijk vestigingen open te houden, vanuit de gedachte dat openbaar onderwijs voor kinderen in alle delen van de gemeente toegankelijk moest zijn. Die aanpak bleek met de dalende leerlingenaantallen niet meer te bekostigen. De oplossing kwam in de vorm van een overname door Movare, een schoolbestuur met een groot aantal scholen van verschillende signatuur. De betrokken partijen bevestigden dat het openbaar onderwijs zonder deze overname failliet was gegaan.

Alhoewel opheffing van schoollocaties vaak pas als laatste maatregel wordt toegepast, kunnen veel schoolbesturen er nu al niet omheen. Schoolbesturen in zowel PO als VO voorstellen dat sluitingen in de toekomst steeds vaker zullen voorkomen. In Heerlen bijvoorbeeld moet het aantal basisscholen in de komende tien jaar van 39 naar 21 basisscholen teruggebracht worden – gemiddeld zouden er dus jaarlijks twee scholen moeten sluiten.

Optimalisering van schaalgrootte is een veelgebruikt en effectief middel bij krimp. Daarbij is de belangrijkste uitdaging om zowel tijdens de transitieperiode als in de periode daarna oog te hebben voor de economische en maatschappelijke effecten (m.b.t. arbeidsmarkt, onderwijskwaliteit, spreiding, vervoer en leefbaarheid). In dit kader is ook de discussie omtrent de 'menselijke maat' in het onderwijs van belang. De wens van het ministerie van OCW om scholen niet (verder) te laten groeien, klinkt in een snel krimpende regio hol en ongepast. De aangekondigde fusietoets is hier een sprekend voorbeeld van. Uitspraken en plannen van dien aard wakkeren de weerstand tegen hervormingen aan, die in de Limburgse situatie juist noodzakelijk zijn, en frustreren de schoolbesturen in hun zoektocht naar oplossingen.

Scholen die snel krimpen zijn, ook als zij hoge kwaliteit onderwijs leveren, soms niet in stand te houden zonder structurele financiële hulp van buitenaf. Het opheffen van dit soort kwaliteitsscholen leidt zonder uitzondering tot verontwaardiging onder ouders en leerlingen. Wanneer schoolbesturen hun toekomstplannen publiceren, ontstaat vaak sociale onrust. Het schoolbestuur SVO|PL is op bijvoorbeeld nog veel tijd kwijt aan de nazorg van hun besluit om College Rolduc in Kerkrade samen te voegen met het Eijkhagencollege in Landgraaf, waardoor de bovenbouw VWO/Havo in Kerkrade moest verdwijnen.¹¹ Uit de actiebereidheid van de belanghebbenden blijkt dat het VO, net als het PO, een belangrijke rol speelt in het sociale en maatschappelijke domein. Een redelijke dekkingsgraad van middelbare scholen is absoluut noodzakelijk om de regio vitaal te houden.

Basisscholen in dorpskernen en in wijken spelen uiteraard een bijzondere maatschappelijke rol. Het is niet voor niets een gemeentelijke verantwoordelijkheid om in toegankelijk basisonderwijs te voorzien. Die speciale positie is reden voor sommige schoolbesturen en gemeenten om bepaalde onderwijslocaties extra te subsidiëren, zoals bijvoorbeeld bij een aantal scholen van schoolbesturen Innovo en jong Leren het geval is. Het open houden van steeds kleiner wordende scholen is echter een dure aangelegenheid, waarvoor de kleinscholentoeslag alleen niet toereikend is (zie onderstaande box voor een voorbeeld).

11 Belanghebbenden, verenigd in de Stichting OK, spanden een kort geding aan om de opheffing terug te draaien. De rechter stelde het schoolbestuur in het gelijk.

Kleine scholen overleven door inzet eigen middelen

Innovo ontvangt voor 21 van haar scholen een kleinescholentoeslag van in totaal € 1,05 mln. Uit haar eigen reserves financiert Innovo een kwaliteitsimpuls om de kwaliteit van de scholen (op onderwijsresultaten, financiën, klanttevredenheid, organisatie en innovatie) op peil te houden. De kleine scholen van Innovo ontvangen in het schooljaar 2009/2010 een bedrag van € 0,285 mln. uit de kwaliteitsimpuls. Daarmee wordt het bijv. mogelijk gemaakt dat kleine scholen uit tenminste vier groepen bestaan, terwijl de kleinescholentoeslag is geënt op 2 groepen. Innovo legt dus uit eigen middelen 25% toe op de kleinescholentoeslag. Financiering uit eigen middelen is echter eindig: de reservepositie die nu 17% bedraagt, zal volgens Innovo in 2012 zijn gezakt naar 8%.

3.1.3 Communicatie en draagvlakbevordering

De verschillende aanpassingsactiviteiten vergen, om succesvol te zijn, een extra inspanning op het gebied van communicatie en afstemming met betrokkenen. Beslissingen over de toekomst van scholen liggen per definitie gevoelig. Het bieden van een duidelijke toekomstvisie kan helpen bij het implementeren van noodzakelijke veranderingen. In Limburg zijn op dit gebied al diverse initiatieven genomen. Zo hebben Innovo en SKOM als doelstelling om ouders, leerlingen en personeel een doorrollend toekomstperspectief van vier jaar te bieden. Dit voorkomt dat ouders uit voorzorg hun kind al naar een andere school brengen, bijvoorbeeld omdat ze bang zijn dat er anders tussentijds gewisseld moet worden. Ook SVO|PL en andere schoolbesturen hebben veel geïnvesteerd in communicatie. Gezamenlijk verhogen schoolbesturen, gemeenten en provincie het bewustzijn van de bevolkingskrimp, zodat de individuele communicatie-inspanningen binnen de juiste context vallen.

3.1.4 Bouwen voor de krimp

Tegelijk met de eerder genoemde schaalvergroting op bestuurlijk niveau, is er sprake van een aanzienlijke schaalverkleining op schoolniveau. Een groot deel van de Zuidlimburgse gemeenten en schoolbesturen heeft al of niet gemeenschappelijke strategische huisvestingsplannen opgesteld, waarin uitgegaan wordt van meerjarige leerlingprognoses. Het resultaat hiervan is dat er nu al gebouwd wordt voor de kleinere leerlingenaantallen van de toekomst. In het VO heeft Trevianum Scholengroep bijvoorbeeld bij de nieuwbouw in 2002 al rekening gehouden met de krimp. Dit leidt er soms toe dat scholen in eerste instantie wat krappert gehuisvest worden. De snelle daling van het benodigde aantal vierkante meters (zie 3.1) en de besparing die een goede huisvestingsplanning oplevert, maken zo'n overgangssituatie onvermijdelijk.

Over de bekostiging van de huisvesting, waarvoor sinds 1997 de verantwoordelijkheid bij gemeenten ligt, wordt door schoolbesturen en gemeenten van geval tot geval onderhandeld. Gemeenten stellen zich hier verschillend in op, waardoor de resultaten kunnen ook verschillen.

3.1.5 Kwalitatieve en kwantitatieve aanpassingen personeelsbestand

Omdat het verband tussen het aantal leerlingen en het benodigde aantal leerkrachten niet lineair is en omdat er in de toekomst een lerarentekort verwacht wordt, vergt de planning van personeel in het Limburgse onderwijs een bijzondere inspanning. Met deze prognoses in gedachten, proberen schoolbesturen hun huidige lerarenbestand zo veel mogelijk op peil te houden.

Diverse schoolbesturen krijgen nu of binnen enkele jaren te maken met grootschalige boventalligheid. De mobiliteit van personeel wordt zoveel mogelijk vrijwillig gehouden maar kan binnen de huidige afspraken door het merendeel van de schoolbesturen ook worden afgedwongen. Waar nog sprake is van (mobiliteits)beperkende arbeidsvoorwaarden, wordt het overleg met de vakbonden geopend. Het is de schoolbesturen duidelijk dat flexibiliteit nu noodzakelijk is, om ook voor de toekomst een kwalitatief en betaalbaar personeelsbestand te garanderen. Dit betekent bijvoorbeeld dat leerkrachten die op een locatie boventallig zijn (of worden), worden gestimuleerd om op een andere locatie aan de slag te gaan. LVO is bijvoorbeeld voornemens in Parkstad een reeks ingrijpende maatregelen te treffen die zullen leiden tot een vermindering van het personeelsbestand met 40 fte. In het met de bonden overeengekomen sociaal plan is mobiliteit een belangrijk thema. De gedachte is dat iedereen die boventallig is in eerste instantie via vrijwillige mobiliteit weer aan het werk kan. Lukt dat niet, dan volgt verplichte mobiliteit en in laatste instantie ontslag.

Ook SVO|PL, een ander schoolbestuur in het VO, gaat de komende jaren maximaal 30 boventallige docenten in dienst houden. Een aantal tijdelijke contracten wordt verlengd of omgezet in een vast dienstverband. SVO|PL streeft naar kwaliteitsverhoging en professionalisering door de boventallige docenten bijscholing te geven bijv. door tweedegraads docenten een eerstegraads opleiding te laten volgen. SVO|PL trekt hiervoor € 3 mln. aan eigen middelen uit. Binnenkort kan hiervoor ook gebruik gemaakt worden van de geplande voucherregeling voor bijscholing van leerkrachten in het PO en het VO, die de provincie Limburg deels zal bekostigen. Dit beleid moet er mede toe leiden dat er ruimte ontstaat voor de instroom van jonge docenten. Schoolbesturen geven aan dat de kwaliteit van het onderwijs en de ruimte voor onderwijsinnovaties wordt bevorderd bij een evenwichtig samengesteld personeelsbestand waar ruimte bestaat voor jonge instroom.

Ook in het primair onderwijs worden plannen ontwikkeld om de kwaliteit een impuls bieden. Zo denkt MosaLira aan de vorming van een centre for excellence (samen met Hogeschool Zuyd en de Universiteit Maastricht) waar geselecteerde studenten een masteropleiding kunnen volgen en reeds een aanbod krijgen voor werk in het primair onderwijs, en waar ook huidig personeel nieuwe inspiratie vindt. Ook jong Leren denkt samen met andere schoolbesturen en onderwijsinstellingen in Zuid-Limburg na over de toekomstige inrichting van de Pabo¹². De gedachte achter deze initiatieven is dat kwaliteitspersoneel moet worden vastgehouden en dat excellente nieuwe docenten opgeleid moeten worden, in de wetenschap dat over een aantal jaren andere mensen nodig zijn vanwege de verwachte grote uitstroom van oudere docenten.

3.1.6 Volledige inzet bestaande regelingen

Het huidige bekostigingsstelsel voor het PO en het VO biedt verschillende regelingen waar schoolbesturen op terug kunnen vallen. De Limburgse schoolbesturen zijn uiteraard op de hoogte van deze regelingen en maken er volop gebruik van. In geen enkele provincie is het onderwijs het afgelopen decennium zo snel en ingrijpend gereorganiseerd en geprofessionaliseerd als in Limburg. Het resultaat is een relatief klein aantal schoolbesturen dat op professionele wijze zowel onderwijskundige als bedrijfsmatige doelstellingen nastreeft. Binnen het huidige stelsel vinden schoolbesturen vandaag de dag echter onvoldoende middelen om het proces van aanpassing aan de krimp te kunnen bekostigen.

12 Hiervoor wordt de stimuleringsmaatregel Krachtig Meesterschap ingezet (uitgifte 22 april 2009, kenmerk CFI DL/B-2009/118320).

De enige regelingen die verlichting zou kunnen bieden bij deze transitie, zijn de aanvullende bekostigingsbepalingen in de Wet op het primair onderwijs (Wpo)¹³ respectievelijk de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo)¹⁴, waarop schoolbesturen aanspraak kunnen maken in geval van onvoorziene, uitzonderlijke situaties. In de praktijk blijkt dat van deze regelingen nog weinig tot geen gebruik gemaakt wordt. Dat heeft alles te maken met de complexiteit van de aanvraagprocedure, de onduidelijkheid over de voorwaarden van toekenning en het feit dat het geen structurele oplossing biedt voor de kosten van de continue aanpassing aan de krimp. Hier gelden dezelfde bezwaren als voor het aantrekken van derdengelden (zie eind van deze paragraaf), namelijk dat het hier een incidentele inkomstenbron betreft van beperkte omvang, die bovendien gepaard gaat met hoge administratieve lasten. Opvallend is verder dat in het bekostigingsmodel voor het PO wel een 'groeiregeling' bestaat, maar geen 'krimpregeling'. PO-schoolbesturen in krimpregio's beschikken dus over weinig andere opties dan het aanvragen en zoveel mogelijk proberen te behouden van de kleinscholentoeslag (zie ook paragraaf 3.2).

Dat schoolbesturen tot nu toe toch in staat zijn geweest om de remanentiekosten op te vangen, is te danken aan de inzet van eigen middelen. Dit was mogelijk doordat scholen de afgelopen jaren behoedzaam hebben begroot, waardoor reserves opgebouwd konden worden. Scholen die weinig of geen financiële reserves hadden, waardoor zij de aanpassing aan de krimp niet konden opvangen, zijn door andere schoolbesturen of gemeenten 'gered'. Maar de geconsolideerde schoolbesturen zijn bij ongewijzigd beleid niet veel langer in staat om de transitieopgave te bekostigen. De overgebleven reserves zijn niet oneindig, terwijl het aanpassingsproces nog jaren zal voortduren.

Een andere toegepaste methode is het zoeken van aanvullende middelen buiten het bekostigingsstelsel van het ministerie van OCW om, zoals projectsubsidies. Vanwege de grilligheid van derde geldstromen is een robuuste planning echter moeilijk te realiseren. Deze vorm van fondsenwerving is daarom feitelijk alleen geschikt ter dekking van projecten of andere incidentele kosten.

3.2 Specifieke omstandigheden in het PO

De belangrijkste uitdaging voor het PO is om gedurende en na deze transitieperiode te kunnen voorzien in goed en toegankelijk primair onderwijs in dorpskernen en stadswijken. Gezien het extra beslag dat de aanpassingsstrategieën leggen op budget en managementcapaciteit, is dat een forse opgave.

De belangrijkste regeling waar het PO in een krimpregio zich op kan beroepen, is de kleinscholentoeslag. Deze regeling is erop gericht om ook in dunbevolkte gebieden een redelijke dekkingsgraad van basisscholen te garanderen. De toeslag biedt gedeeltelijk uitkomst voor de statische situatie waarin een kleine school in een kleine gemeenschap in stand moet worden gehouden. De schoolbesturen die gebruik maken van de kleinscholentoeslag leggen hier uit eigen middelen echter op toe omdat met de toeslag geen kleine school draaiend kan worden gehouden. Een formatie van 0,2 fte voor directie wordt te laag geacht en kan zonder een impuls uit eigen middelen in kwalitatief opzicht niet worden voldaan aan de onderwijskundige eisen.

De toeslag biedt echter geen oplossing voor de dynamiek van een krimpende school in een krimpende gemeenschap. De meeste scholen in het Limburgse primair onderwijs zijn im-

13 Wet op het primair onderwijs, artikel 116 en 123.

14 Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 85 en 89a.

mers niet eens zo klein – in Drenthe bijvoorbeeld zijn de scholen gemiddeld veel kleiner. Het werkelijke probleem is dat de verandering in leerlingenaantallen zo snel gaan, dat schoolbesturen de ontwikkelingen nauwelijks kunnen bijbenen. Het prognosticeren van het leerlingverloop, vooral op lagere schaalniveau's, is lastig waardoor het beleid telkens opnieuw bijgesteld moet worden. Dat heeft een nadelige uitwerking op de kosten. Nog onvoorspelbaarder is de verandering van leerlingenstromen na de opheffing van een schoollocatie. Dit geldt met name in stedelijke gebieden, waar bij sluiting van een school doorgaans diverse alternatieven zijn voor de 'vrijgekomen' leerlingen. Ouders zijn vrij in het kiezen van een school en beïnvloeden elkaar ook in die keuze. Soms werkt het besluit van een kleine groep ouders om hun kind niet naar een bepaalde school te sturen als katalysator, waardoor het leerlingenaantal van die school nog sneller daalt dan voorspeld.

Optimistische prognoses

Het model waarmee de leerlingenaantallen voorspeld worden, kent onzekerheidsmarges. In de praktijk blijkt dat leerlingenramingen in Zuid-Limburg bijna altijd in dezelfde richting bijgesteld moeten worden: omlaag. In de gemeente Sittard-Geleen bijvoorbeeld werd het totaal aantal leerlingen in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs voor 2025 in 2006 nog geschat op 12.730. In 2009 voorspelde het model nog maar 12.070 leerlingen. In drie jaar waren 660 leerlingen uit de raming 'verdwenen'. Mogelijk heeft dit te maken met een ingebouwd optimisme over de snelheid waarmee nieuwe woningbouw wordt gerealiseerd, waar inmiddels meer rekening mee gehouden wordt. Ook wordt gezegd dat in het (verplichte) model voor leerlingenprognoses, dat gebruik maakt van gegevens over de bevolkings- en leerlingenopbouw van de laatste vijf jaar, ontwikkelingen pas met vertraging zichtbaar worden.

De kleinescholentoeslag kan in combinatie met de systematiek van de opheffingsnorm in een krimpregio perverse effecten hebben. Schoolbesturen in het PO worden door de bevolkingskrimp en de bijbehorende daling van inkomsten gestimuleerd om efficiënter te werken door scholen samen te voegen. Dat kan er echter toe leiden dat hun scholen net te groot zijn om een beroep te kunnen doen op de kleinescholentoeslag, waardoor hun inkomsten nog sterker terugvallen. Dit overkomt bijvoorbeeld Innovo. Deze gemeenschap van scholen in het PO kan voor € 1,1 mln. aanspraak maken op de kleinescholentoeslag (per 1 oktober 2008). Ruim de helft van deze toeslag komt ten goede aan scholen die nu al onder de gemeentelijke opheffingsnorm vallen. De rest komt overwegend ten goede aan scholen die in de komende jaren onder deze opheffingsnorm zakken. Omdat de opheffingsnorm niet snel genoeg aangepast wordt aan de dalende inwonersaantallen, zullen deze inkomsten dus voor tenminste de helft terugvallen. Het is maar de vraag of de kostenbesparingen die terugval snel genoeg kunnen opvangen. Alhoewel de kleinescholentoeslag een voldoende middel is om een kleine school in stand te houden, biedt het niet genoeg financiële ruimte voor de transitieopgave van een krimpende school.

3.3 Specifieke omstandigheden in het VO

Waar bij het PO bereikbaarheid een van belangrijkste uitdagingen is, ligt bij het VO de nadruk eerder op het in stand houden van een goede spreiding en diversiteit van het onderwijsaanbod. Schoolbesturen werken samen om zoveel mogelijk vakopleidingen en onderwijsprofielen in stand te kunnen houden. In Parkstad Limburg, waar de bevolkingsdaling het scherpst is, heeft schoolbestuur SVO|PL een veelomvattend Masterplan

gepresenteerd, met daarin alle maatregelen die nodig zijn om de leerlingendaling op te vangen. Ook LVO, met scholen in heel Limburg, heeft een toekomstplan wereldkundig gemaakt met ingrijpende maatregelen. Voor een deel gaat het om optimalisering van schaalgrootte, verhuizing van opleidingen en slim locatiegebruik (zo stoot SVO|PL de VMBO-afdeling van het populaire Bernardinuscollege af, waardoor de leerlingentrek uit Landgraaf en Kerkrade wordt verminderd, zodat de school geen klaslokalen hoeft bij te bouwen en schoolgebouwen elders niet leeg komen te staan). De VO-schoolbesturen in Zuid-Limburg zijn het er in ieder geval over eens dat verdere opheffing van locaties en inkrimping van het personeelsbestand binnen een termijn van zes tot acht jaar onvermijdelijk zijn. De opleidingen worden te klein om financieel gezond te blijven – althans, binnen het huidige bekostigingssysteem. Dit bekostigingssysteem werkt, meer nog dan bij het primair onderwijs, Remanenzkosten in de hand doordat de leerlingontwikkeling slechts met een vertraging van drie maanden doorwerkt in de personele en materiële bekostiging. Een ander aandachtspunt is de aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs c.q. de arbeidsmarkt. Dit valt samen met de provinciale inspanningen om de arbeidsmarkt gezond te houden en daarmee een van de grootste negatieve effecten van bevolkingskrimp te bestrijden. In het VO speelt met name mee dat de Wvo strenge eisen stelt aan de vormgeving van met name VMBO-vakopleidingen. Aan die eisen voldoen is duur, waardoor een relatief groot minimumaantal leerlingen nodig is. Daarnaast biedt de wet scholen weinig mogelijkheid om tot creatieve oplossingen te komen. Het Da Capo College (VMBO) moet nu al opleidingen afstoten, omdat die met de gedaalde leerlingenaantallen niet in stand te houden zijn. Effect kan zijn dat straks alleen nog maar algemene en administratieve profielen aangeboden kunnen worden, waarmee Limburg in de toekomst een groot tekort aan technici en andere vakmensen tegemoet kan zien¹⁵.

15 Wat de bevolkingskrimp voor het MBO-onderwijs betekent, wordt momenteel onderzocht door het IVA. De eerste resultaten van *MBO in kaart 2020* worden in de zomer van 2009 verwacht.

4 Knelpunten

Een van de belangrijkste vragen van staatssecretaris van Bijsterveldt, die de Taskforce met deze inventarisatie heeft willen beantwoorden, is welke wet- of regelgeving precies als knellend wordt ervaren. Een concreet antwoord hierop wordt geformuleerd in paragrafen 4.2 en 4.3. Minstens even interessant is echter de constatering dat er ook op een overkoepelend niveau sprake is van knellend beleid. Dit wordt in de eerstvolgende paragraaf toegelicht.

4.1 Tegenstrijdige doelen

Onderwijs is meer dan het bieden van een opleiding alleen. Het PO en VO spelen een cruciale rol in de sociale en economische structuur van stad en regio. De uitdaging van de demografische krimp ligt er daarom niet exclusief voor de Limburgse schoolbesturen, maar voor alle betrokken partijen. Samen met de provincie en een aantal gemeenten hebben de Limburgse schoolbesturen de handen ineen geslagen in de Taskforce Onderwijs en Demografische Omslag. Binnen dit samenwerkingsverband moeten de partijen onder meer een afweging maken tussen gemeenschappelijke, maatschappelijke doelen en de bedrijfseconomische doelen van de schoolbesturen. Om maatschappelijke doelen te kunnen verwezenlijken, is samenwerking onontbeerlijk. Maar tegelijkertijd zijn de onafhankelijke schoolbesturen feitelijk elkaars concurrenten. Een gemeenschappelijke toekomstvisie voor het onderwijs is daarom een noodzakelijk hechtmiddel. En om ervoor te zorgen dat dit hechtmiddel ook echt werkt, is het belangrijk dat die visie ook op rijksniveau gedeeld wordt.

Op dit moment wordt door de schoolbesturen de ondersteuning door het departement van OCW onvoldoende gevoeld. Integendeel, met de publicatie van de brief 'De menselijke maat in het onderwijs' wekt het ministerie de indruk dat het samenvoegen van scholen tot minder kwaliteit leidt. Deze beeldvorming draagt bij aan de maatschappelijke weerstand tegen fusies, waardoor schoolbesturen zich nog harder zullen moeten inspannen om draagvlak te krijgen voor de noodzakelijke veranderingen. Fusies zijn in een krimpende omgeving vaak onontkoombaar om het voorzieningenniveau in kwalitatief oogpunt te handhaven. Het behoeft geen uitleg dat de geluiden omtrent de toekomstige fusietoets bij de schoolbesturen in Limburg op onbegrip stuiten. Alhoewel het in sommige delen van het land wellicht geen kwaad kan om weerstand te bieden tegen een doorgeschoten groeidenken, zou het bemoeilijken van fusies in krimpregio's het voorzieningenniveau verder onder druk zetten.

4.2 Structurele kosten, incidentele middelen

De demografische krimp zal volgens de voorspellingen nog minstens dertig jaar aanhouden. In dat licht bezien, zijn de kosten waar schoolbesturen zich voor gesteld zien nauwelijks incidenteel te noemen. Tegelijkertijd biedt het huidige bekostigingsstelsel voor zowel het PO als het VO geen andere dan incidentele middelen, zoals de genoemde knelpuntenpot. Het T-1 respectievelijk T=0 bekostigingssysteem in het PO en VO is bovendien te rigide: het is volgens de geraadpleegde schoolbesturen onmogelijk om in zo'n korte tijd tot kostenbesparingen te komen die even groot zijn als de gederfde inkomsten. Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat scholen, ook als zij alle mogelijke maatregelen treffen, tijdelijk voor extra kosten komen te staan (overtollige gebouwen, boventallige docenten). Schoolbesturen worden blijkbaar geacht deze remanentiekosten en de extra kosten voor hun aanpassingsstrategieën uit de eigen reserves te betalen, of andere inkomstenbronnen aan te boren.

Bij afwezigheid van een (financiële) reactie uit Den Haag, zijn schoolbesturen zelf op zoek gegaan naar aanvullende inkomstenbronnen. Ze zoeken de samenwerking op met gemeenten, Europa en private partners. Het is echter de vraag of dit de geëigende partijen zijn om de financiële lasten van de bevolkingsdaling te dragen. Gemeenten voelen de krimp immers zelf ook in de portemonnee, waardoor de mogelijkheden om financiële ondersteuning te bieden snel afnemen. Een aantal Limburgse gemeenten geeft aan het fictieve budget voor onderwijshuisvesting uit het Gemeentefonds niet langer aan het onderwijs te kunnen verstrekken omdat er andere door de krimp geïnduceerde prioriteiten op de agenda staan (o.a sloop van woningen). Bij Europese projectsubsidies en bijdragen van private partners is in de regel sprake van specifieke tegenprestaties en hoge administratieve lasten. Feit is, dat het voldoen aan de eisen van geldschieters aandacht en middelen wegleidt van de kerntaken van schoolbesturen.

Het maximeren van de inkomstenstroom is vanuit bedrijfseconomisch perspectief een zinnige bezigheid en het feit dat schoolbesturen dit doen, toont aan dat zij hun ondernemerschap en budgetverantwoordelijkheid serieus nemen. Tegelijkertijd moet men zich afvragen of dit op macroniveau wel de meest efficiënte gang van zaken is. Met een slimmer bekostigingsmodel, dat ook rekening houdt met demografische krimp, zijn deze inspanningen te besparen en kunnen schoolbesturen zich volledig richten op hun core business: voorzien in goed en bereikbaar onderwijs. Het is aan het ministerie om te bepalen of de huidige gang van zaken wenselijk is. Het is evident dat een flexibeler bekostigingsmodel, dat rekening houdt met demografische ontwikkelingen in beide richtingen, beter tegemoet zou komen aan de behoeften van schoolbesturen in alle regio's.

4.3 Opheffingsnorm

De opheffingsnorm in het PO moet voorkomen dat rijksmiddelen 'weglekken' in scholen die toch niet meer te redden zijn. Om toch een redelijke dekkingsgraad van basisscholen te behouden, houdt de norm rekening met het totale aantal inwoners in de regio. De norm varieert van 23 tot 200 leerlingen en wordt eens per vijf jaar bijgesteld. Onder bepaalde omstandigheden hebben zelfs basisscholen met minder dan 23 leerlingen nog de mogelijkheid om te blijven voortbestaan¹⁶.

16 Brief staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 16 oktober 2008, getiteld 'Kleine scholen', PO&K/B&S/56664.

De demografische ontwikkelingen in Zuid-Limburg gaan echter zo snel, dat de opheffingsnorm telkens door de feiten wordt ingehaald.

Zo kan het gebeuren dat scholen door de bevolkingsdaling onder de opheffingsnorm vallen en drie jaar later hun bekostiging kwijtraken, terwijl diezelfde scholen bij een geactualiseerde opheffingsnorm geen gevaar zouden lopen. Hierbij moet in gedachten gehouden worden dat het feit of een school onder of boven de opheffingsnorm ligt, niets zegt over de capaciteiten van die school om goed onderwijs te bieden.

Veel Limburgse basisscholen die onder de opheffingsnorm vallen, zouden in andere delen van het land gewoon gefinancierd blijven. Met name in de regio Parkstad is de opheffingsnorm soms vastgesteld op wel 165 leerlingen – het gaat hier dus bepaald niet om kleine scholen. Deze regio mag nu nog relatief dichtbevolkt zijn, met het oog op de krimp is het toch verstandig om scholen in kleinere vorm voort te laten bestaan. Dat is dan ook wat veel schoolbesturen proberen te doen, vanuit het oogpunt van leefbaarheid, het behoud van een goede educatieve infrastructuur of omdat het scholen van hoge kwaliteit betreft. Het openhouden van scholen die onder de opheffingsnorm vallen heeft uiteraard grote financiële gevolgen voor de betreffende schoolbesturen.

Overigens leidt het feit dat de opheffingsnorm geen rekening houdt met verschillen in kwaliteit tussen scholen op zichzelf ook al tot problemen. Hierdoor kan het voorkomen dat scholen die zeer hoog gewaardeerd worden door ouders en leerlingen, toch onder de opheffingsnorm vallen en op termijn gesloten worden. Telkens wanneer dit gebeurt, wordt het draagvlak voor toekomstige maatregelen van schoolbesturen ondermijnd.

5

Oplossingsrichtingen

Voor een efficiënte aanpassing aan de demografische krimp is actie op verschillende niveaus nodig. De problematiek overstijgt de regionale schaal. Dat wil niet zeggen dat er voor regionale partijen geen opgaven liggen. Integendeel. De vraag van staatssecretaris Van Blijsterveldt om een voorstel te doen hoe de geconstateerde knelpunten kunnen worden weggenomen, is dan ook terecht en zal met dit hoofdstuk worden beantwoord. Op regionaal niveau zullen afzonderlijke schoolbesturen in samenwerking met gemeenten en andere partners hun verantwoordelijkheid nemen. Op bovenregionaal niveau moet samengewerkt worden om te komen tot een 'totaalstrategie' voor de regio, met instandhouding van ruimte voor maatwerk. Langs twee lijnen ligt er een opgave:

1. het invullen van de eigen verantwoordelijkheid van de regio;
2. ondersteuning door het rijk in kennisopbouw en overkoepelend beleid.

De Taskforce stelt voor met het het ministerie van OCW het volgende af te spreken.

5.1 De rol van de regio

Schoolbesturen en gemeenten in Limburg, met name Zuid-Limburg, hebben al veel geïnvesteerd in de aanpassing aan de bevolkingskrimp. Gezien de versnelling van de krimp in de nabije toekomst, staan zij voor een ingewikkelde vervolgoopgave. Daarvoor wordt op de volgende punten actie ondernomen:

- Elk schoolbestuur in Limburg, te beginnen met Zuid-Limburg beschikt over een strategisch meerjarenplan (10 jaar), gebaseerd op deugdelijke prognoses, financiële onderbouwing, een personeelsplan, enzovoorts. Het doel is een adequate spreiding van kwaliteitsonderwijs (van meer naar beter).
- Schoolbesturen benutten in volle omvang de rijksinstrumenten om ongewenste effecten van krimp op te vangen.
- Ook alle interne mogelijkheden (reserves) worden daarbij naar vermogen ingezet.
- Gemeenten zetten hun onderwijsmiddelen ten volle in.

Op deze wijze neemt de regio zijn volledige verantwoordelijkheid. Dit is echter niet voldoende om de opgave te volbrengen.

5.2 De rol van het rijk

Als we willen voorkomen dat de transitie naar minder en kleinere scholen in Limburg tot structurele maatschappelijke problemen leidt, dan is ondersteuning van het ministerie van OCW onontbeerlijk. Het onderwijsbeleid zou scholen in heel Nederland in staat moeten stellen om optimaal te functioneren, ongeacht of zij zich in een groei- of een krimpregio bevinden.

Een faciliterend overkoepelend beleid is nodig, dat flexibel is ten aanzien van regionale verschillen. En dat betekent ten minste het volgende:

22

- In gebieden waar de bevolking daalt wordt de bekostiging van het onderwijs tijdelijk langzamer afgebouwd, om schoolbesturen in staat te stellen de remanentiekosten op te vangen. De thans vigerende bekostiging leidt ertoe dat de scholen in het primair en voortgezet onderwijs in Zuid- Limburg jaarlijks bijna € 10 miljoen minder inkomsten ontvangen van het rijk als gevolg van het dalend aantal leerlingen (bij een daling van 2,5% per jaar).
- De strengheid en duur van de opheffingsnorm in het primair onderwijs, waardoor scholen voortijdig worden 'opgegeven', wordt verlaagd respectievelijk verlengd in krimpregio's. Dit voorkomt veel maatschappelijke onrust en geeft schoolbesturen ruimte in het proces om tot een structurele oplossing te komen die op regionaal draagvlak kan rekenen.
- De gedachtevorming omtrent fusies en de eventueel in te stellen fusietoets mag in krimpregio's geen belemmering vormen voor de instandhouding van hoogwaardige onderwijsvoorzieningen.

Bijlage 1

Leden Taskforce en overige gesprekspartners:

dhr. Fonteyn	Stichting ProoSes	College van Bestuur
dhr. Demandt*	FOCUS St. Onderwijs en Opvoeding	College van Bestuur
dhr. Te Baerts/ Harrie van Beers*	INNOVO, St. voor kath. Onderwijs	College van Bestuur
dhr. Kraak*	Onderwijsstichting MOVARE	College van Bestuur
dhr. Beaumont*	jong Leren	College van Bestuur
mw. Van Horssen	MosaLira	College van Bestuur
dhr. Janssen & dhr. Linckens	SKO Mergelland	College van Bestuur
dhr. Monsewije*	SVO PL	College van Bestuur
dhr. Van Hoof*	LVO	College van Bestuur
dhr. Hanssen*	Trevianum	College van Bestuur
dhr. Van Nierop	DaCapo College	College van Bestuur
dhr. Jegers*	Gemeente Maastricht	
mw. Hendriks*	Gemeente Heerlen	
dhr. Suykerbuyk*	Gemeente Sittard-Geleen	
dhr. Van Essen*	Provincie Limburg	
mw. Meulenbeld*	Provincie Limburg	

*) Lid Taskforce Onderwijs en Demografische Omslag

Bijlage 2

Brief staatssecretaris van Bijsterveldt-Vliegenthart d.d. 9 december 2008

09-11-2008 11:01:14

0001043 3597046

11/24 0/0

24

De Statenverteerder voor Onderwijs en
Arbeidsmarktbeleid
Mevrouw G. Wolfs
Postbus 57(XI)
6207 MA Maastricht

ONDER
RIS
LITUR
NIA
SCHAP

Bestuur

- 9 DEC 2008

Document

VO/FBI76382

Overzichten

2008/63964

Vindplaats

Zuid-Limburg demografische proefregio in relatie tot Kamervragen van de heer Van Dijk e.s. over het
Lusnevordermen van het VO in Parkstad Limburg en motie van de heer van Dijk e.s.

Geeachte mevrouw Wolfs,

In uw brief van 7 november jongstleden vraagt u mij om Zuid-Limburg aan te wijzen als een proefregio
of laboratoriemeritatie, waarin de gevolgen van demografische krimp op de bekostiging, maar ook voor
andere knelende wet- en regelgeving voor onderwijs en voortgezet onderwijs in kaart worden gebracht
en waar mogelijk al dan niet te worden opgelost of aangepast. Tevens vraagt u dit verzoek te
betrachten bij mijn reactie op de motie van Dijk e.s. (Kamerstuk 31.000.VII, nr. 91) met betrekking tot
de aanpassing van de bekostigingssystematiek. Met deze brief ga ik in op uw verzoeken.

Daarader dat ik mij in mijn reactie op uw verzoeken reeds heeft toegezegd dat u wordt in plaats van van de
Tweede Kamer is dat uw verzoek een ruime strekking heeft aan de motie Van Dijk e.s.. Verzoeken
om een status van proefregio voor Zuid-Limburg, en het in kaart brengen van knelende elementen in
de wet- en regelgeving, zijn een verruiming ten opzichte van hetgeen in de motie Van Dijk e.s. van de
regering is gevraagd. In die motie wordt namelijk gevraagd om nog te hebben voor demografische
ontwikkelingen in het kader van de ontwikkeling van een nieuwe bekostigingssystematiek.
In mijn brief aan de Tweede Kamer van 4 december 2008 over de bekostigingssystematiek heeft
Onderwijs geeft ik mijn reactie op de motie Van Dijk e.s.. Kort gezegd komt die reactie erop neer, dat
schoolbesturen die onder invloed van teruglopende leerlingaantallen financieel in de knel komen een
aanvraag voor aanvullende bekostiging kunnen indienen op grond van de artikelen 85a en 89 van de
Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO). Deze handbeleidscasus in de WVO biedt voldoende
handvatten om maatwerk te bieden aan deze schoolbesturen.

Voor aanvragen van een proefregio, of de toekenning aan een of meerdere schoolbesturen van een
laboratoriestatus, is een juridische basis nodig. Er is geen wet- en regelgeving die in z'n samenhang
voorziet. Niettemin zie ik in dat demografische krimp een nieuwe uitdaging vormt voor het openbaar

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Kunstpolder 12, Postbus 12014, 2200 RB Maastricht
T +31 (0)43 3897046 F +31 (0)43 3897047 W www.onw.nl
Dit document is tevens beschikbaar op www.onw.nl

blad 2/3

ONDER
 ONTSTAN
 LYTUUR
 HETAL
 SCHAP

bestuur in het algemeen, en het onderwijs in het bijzonder. In dat opzicht voel ik mij aangesproken door het advies van de Raad voor de financiële vooruitzichten (Rfv) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) over de gevolgen van bevolkingsdaling voor bestuur en financiën uit maart 2008. Gaan zij de aanbeveling dat ministeries zichzelf de vraag moeten stellen of hun beleid en hun instrumentarium ingericht is op krimp. Dit alles uiteraard met inachtneming van het primaat van de verantwoordelijkheden van lokaal bestuur, en de ondersteunende rol die het Rijk daarbij kan vervullen, conform hetzelfde advies van Rfv en Rob.

De ervaringen in Zuid-Limburg bieden mijn ministerie de mogelijkheid te leren van ervaringen die schoolbesturen opdoen in de praktijk van alledag. Ik nodig u uit in kaart te brengen welke elementen in de wet- en regelgeving als knellend worden ervaren in situaties van teruglopende bevolkingsaantallen. Graag verneem ik van u.

1. om welke wet, algemene maatregel van bestuur, of ministeriële regeling het gaat; dat kan ook betrekking hebben op regelgeving die over de bekostiging van het onderwijs gaat;
2. welke artikelen daarin als knellend wordt ervaren;
3. wat het knelpunt betreft;
4. of er sprake is van omstandigheden in de regio of bij een of meerdere schoolbesturen zijn, die bijdragen aan dat knelpunt; dat kunnen ook elementen zijn in de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden;
5. en wat u voorstelt om het knelpunt weg te nemen.

In het verleden van het vierde punt vraag ik speciale aandacht voor de bezaken van financiële knelpunten. Ik doel dan op overwegingen die betrekking hebben op financiën van de schoolbesturen en op het beleid van de schoolbesturen zelf.

Zoals u weet worden de schoolbesturen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs via twee kanalen bekostigd. Enerzijds ontvangen schoolbesturen van mijn ministerie bekostiging voor het verzorgen van onderwijs en hun bedrijfsvoering. Sinds 2005 valt daaraan ook het voorliggende onderhoud aan de schoolgebouwen. De middelen die mijn ministerie aan de schoolbesturen verstrekt zijn niet bedoeld voor uitbreiding of nieuwbouw.

Sinds 1997 is de verantwoordelijkheid en het budget voor onderwijsinvesting voor scholen in het PO en VO gedeeltematig overgedragen van het Rijk naar de gemeenten. Destijds is de algemene uitkering van het Gemeentefonds hiervoor structureel verhoogd, en worden de gemeenten voor die verantwoordelijkheid langs deze weg bekostigd. Schoolbesturen ontvangen de voorziening in de huisvesting van gemeenten en wat worden door gemeenten geresponeerd voor de leraarskosten.

Een vooruitziend schoolbestuur past zijn onderwijsbeleid aan onder invloed van demografische ontwikkelingen. In het voortgezet onderwijs kondigen deze zich vroegtijdig aan door lagere geboortetijfers in de regio en teruglopende leerlingenaantallen in het primair onderwijs. Daarop kan een schoolbestuur anticiperen in zijn beleid. In het primair onderwijs werkt de daling van het aantal leerlingen met een jaar vertraging door in de bekostiging. Bovendien voorziet het stelsel in instandhouding van kleine en zeer kleine scholen in ontwikkelde gebieden. De Rfv en Rob signaleren in het hierboven genoemde advies dat in zijn algemeenheid groedenken een antwoord kan het vraagstuk van bevolkingsdaling in de weg staat en bevolkingsdaling wordt getakt, waardoor bestuurlijk voldoende tijd op de kwestie wordt gevestigd.

stad 313
**O N D E R
 W I J S T
 E L T O U R
 N I J L I J K
 S C H A P**

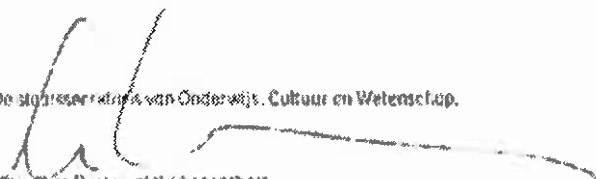
26

Bovenstaande overwegingen zijn relevant voor de problematiek. In het knelpuntsoverzicht dient inzichtelijk te worden gemaakt in welke mate het orvoren knelpunt (moda) wordt veroorzaakt door

- de teruggevoerde OCW-bekostiging (als gevolg van de daling in de leerlinge-aantallen),
- de mogelijkheid gemeentelijke bekostiging voor nakwestingskosten en de ontwekking daarvan in verhouding tot de lasten die een schoolbestuur draagt voor verantwoordelijkheden die voor gemeenten ge decentraliseerd zijn;
- en door een eventuele onjuiste bestuurlijke reactie op de demografische krimp.

Verder verwacht ik dat de elementen die in mijn brief aan de Tweede Kamer zijn genoemd in het knelpuntsoverzicht inzichtelijk worden gemaakt.

Deze lessen zullen door mijn ministerie worden geëvalueerd, en kunnen - mocht het nodig zijn - bijdragen aan eventuele andere aanpassingen van de wet- en regelgeving, met als doel het ministerie van een instrumentarium te voorzien en niet geschikt is om samen met de schoolbesturen de uitdaging aan te gaan, die de demografische krimp ons biedt.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

 J. Van Bijsterveld-Vliegenhart

Colofon

Uitgave:
Provincie Limburg
Afdeling Economische Zaken

9139 juni 2009

© Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE)

Website: www.ape.nl

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]