

Positionpaper 'Krimp en onderwijs'

Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling
Themagroep Krimp en Onderwijs



Positionpaper 'Krimp en onderwijs'

Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling
Themagroep Krimp en Onderwijs

Inhoud

SAMENVATTING	5
1 INLEIDING	7
2 DE IMPACT VAN KRIMP	9
2.1 Algemene effecten	10
2.2 Primair onderwijs	12
2.3 Voortgezet onderwijs	16
2.4 Middelbaar beroepsonderwijs	17
3 CONCLUSIES	19
3.1 Structureel hogere kosten	19
3.2 Gevolgen voor beleid	20
BIJLAGE 1: RELEVANTE REGELGEVING	22
BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE BRONNEN	27
BIJLAGE 3: SAMENSTELLING THEMAGROEP KRIMP & ONDERWIJS	29



Samenvatting

Door de combinatie van ontgroening, vergrijzing en een negatief migratiesaldo, zoals deze nu al in een aantal krimpregio's te zien is en binnen 30 jaar op bijna heel Nederland vat krijgt, krimpt de leeftijdscategorie 0-20 jaar landelijk met bijna 7% tussen 2006 en 2040. Dit vertaalt zich in sommige delen van het land (zoals Noordoost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg) in leerlingendalingen tot wel 50%. In de huidige krimpregio's zijn de veranderingen al zichtbaar in het primair en voortgezet onderwijs:

- de gemiddelde leeftijd van het lerarenkorps stijgt;
- het leerling-afhankelijke deel van de inkomsten van scholen loopt terug;
- op bestuursniveau vindt schaalvergroting plaats om efficiënter te werken;
- personeel en huisvesting worden geflexibiliseerd.

De ontwikkelingen in het middelbaar beroepsonderwijs zijn nog niet zichtbaar, omdat de leerlingendaling daar nog niet is ingezet.

De demografische ontwikkelingen hebben financiële gevolgen voor schoolbesturen, waarvoor zij binnen het huidige bekostigingsstelsel niet worden gecompenseerd:

- kostenremanentie maakt dat de kosten per leerling op krimpende scholen hoger zijn;
- de toenemende gemiddelde personeelsleeftijd verhoogt de totale personeelskosten;
- extra investeringen zijn nodig op het gebied van planning en communicatie.

De demografische veranderingen vormen een risico voor de kwaliteit, diversiteit en bereikbaarheid van het onderwijs, omdat:

- schoolbesturen de gevolgen van de krimp uit de eigen reserves opvangen en dus minder middelen kunnen inzetten voor onderwijs;
- de vergrijzing en verstopping van het lerarenbestand een verlies aan jong talent en eerstegraads docenten veroorzaakt;
- een willekeurige sluiting van scholen (zonder overkoepelend lange-termijn plan) de diversiteit en spreiding van het onderwijs vermindert;
- technische VMBO-opleidingen het risico lopen te verdwijnen omdat deze relatief duur zijn.

Zonder ingrijpen zal niet alleen het onderwijsaanbod verschromelen, maar komt ook de regionale economie in gevaar door gebrek aan aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De demografische veranderingen zijn dus niet alleen een probleem van onderwijsinstellingen, maar van de samenleving als geheel.



1 Inleiding

Wanneer de bevolking krimpt heeft dat gevolgen voor het onderwijs, net als voor andere gemeentelijke en regionale voorzieningen. Wanneer echter deze krimp gepaard gaat met ontgroening/ vergrijzing, zoals in Nederland het geval is, betekent het dat de gevolgen in het onderwijs harder aankomen dan waar ook. Het aantal kinderen en jongeren daalt immers sneller dan de bevolking als geheel. Volgens de huidige CBS-prognose daalt de leeftijdscategorie 0-20 jaar tussen 2006 en 2040 met bijna 7%, terwijl de totale Nederlandse bevolking dan nog maar net is uitgegroeid¹. Hoe deze krimp zich precies vertaalt in daling van leerlingenaantallen, verschilt per regio. In sommige regio's is de krimp al begonnen en houdt men rekening met een uiteindelijke daling van maar liefst 15 tot 50% (Zuid-Limburg, Noordoost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen). In andere regio's groeien de leerlingenaantallen nog en krijgt de krimp pas tegen het einde van de genoemde periode vat. In het algemeen zullen de leerlingendalingen eerst in het primair onderwijs zichtbaar worden en vervolgens ook in het voortgezet en beroepsonderwijs. In deze paper worden de gevolgen van krimp per onderwijsniveau apart besproken. De hoofdvraag daarbij luidt: welke gevolgen hebben krimp, ontgroening en vergrijzing voor het onderwijs en op welke punten leiden deze demografische ontwikkelingen tot problemen?

Alhoewel het logisch is aan te nemen dat de transitie van het onderwijs naar minder scholen tot krimpstuipen en aanpassingsproblemen leidt, blijkt het niet eenvoudig om de (potentiële) knelpunten in detail te benoemen. Dit komt doordat de bevolkingskrimp nog maar sinds kort en slechts in een klein aantal gebieden zichtbaar is. Bovendien is er nog maar relatief kort aandacht voor dit vraagstuk en ontbreekt het aan systematisch onderzoek. Of, zoals het Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid constateert: "Het aantal mensen dat op dit moment feitelijk tegen blokkades aanloopt – met name in de beleidsdomeinen wonen en onderwijs – en daarover met gezag kan spreken, is wegens de jonge leeftijd van deze materie zeer beperkt."² Daarom wordt deze paper met niet meer dan casuïstisch bewijsmateriaal ondersteund. Een overzicht van de verschillende effecten van de demografische veranderingen op het onderwijs wordt gegeven in hoofdstuk 2.

1 Kerncijfers van de bevolkingsprognose 2006-2050. CBS, 26 februari 2009.

2 Krimp-en-de Regels. Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid, 8 juni 2009.

In hoofdstuk 3 volgen de conclusies en enkele dilemma's voor beleidsmakers. In bijlage 1 is enige achtergrondinformatie over de organisatie en bekostiging van het onderwijs op een rij gezet.



2 De impact van krimp

In een aantal delen van Nederland krimpt, ontgroent en vergrijsst de bevolking nu al in hoog tempo. Dit is het geval in Zuid-Limburg, Noordoost Groningen en Zeeuws-Vlaanderen – nu al bekend als krimpregio's – maar ook binnen sommige regio's, zoals het Drentse platteland. De ervaringen van deze krimpggebieden vormen een belangrijke bron van informatie voor de rest van Nederland. Immers, bijna alle delen van het land zullen op enig moment met deze demografische veranderingen te maken krijgen. Er is op dit moment nog niet veel onderzoek gedaan naar de gevolgen daarvan op het onderwijs. In het geval van het MBO is er nog weinig bekend over de concrete effecten, maar over het PO en VO iets meer. In Zuid-Limburg is in 2008 door APE een onderzoek gedaan naar de directe gevolgen van krimp op het PO, VO, MBO en HBO. In aanvulling daarop heeft de Taskforce Onderwijs en Demografische Ontwikkelingen (een Limburgs samenwerkingsverband van schoolbesturen, drie grote gemeenten en de provincie) in 2009 voor het PO en VO de knelpunten in wet- en regelgeving geïnventariseerd. In dit hoofdstuk wordt sterk geleund op de resultaten van deze twee Limburgse studies. Uit de andere krimpregio's zijn vooral in beleidsdocumenten en in de media signalen te vinden over dalende leerlingenaantallen en de gevolgen ervan. Systematisch onderzoek naar de (financiële) gevolgen en knelpunten is daar echter nog niet gedaan.

Het is logisch dat de gevolgen in het primair onderwijs eerder zichtbaar worden dan in voortgezet en beroepsonderwijs. Hoe hoger het onderwijsniveau, des te minder er daarom bekend is. Een eerste onderzoek naar de gevolgen van de krimp voor het MBO is onlangs gestart in Limburg, MBO in kaart 2020 (uitgevoerd door het IVA). De resultaten daarvan waren bij het schrijven van deze paper nog niet bekend.

Ondanks de verschillen tussen de onderwijsniveaus, is een aantal effecten van krimp universeel. Deze worden hieronder uiteengezet. Vervolgens wordt ingegaan op de specifieke gevolgen voor de verschillende onderwijsniveaus.

2.1 Algemene effecten

De combinatie ontgroening, vergrijzing en een negatief migratiesaldo, zoals deze nu al in een aantal regio's te zien is en over 30 jaar in bijna heel Nederland, zorgt ervoor dat leerlingenaantallen over de hele linie zullen dalen. Minder leerlingen betekent voor alle schooltypen minder inkomsten, alhoewel dit voor het PO en VO sterker het geval is dan voor het MBO. Minder leerlingen leidt echter niet meteen – en niet even sterk – tot minder kosten. Een klas die vijf leerlingen kwijtraakt, heeft nog steeds dezelfde docent nodig, de roosterplanning gaat door en de verwarming blijft aan. Pas als de daling een bepaalde drempelwaarde overschrijdt, kan er misschien een klas worden opgeheven en een lokaal worden gesloten. Het sluiten van een lokaal is echter nog geen grote besparing. Daar is pas sprake van als er een alternatieve bestemming gevonden is voor overtollige vierkante meters, maar dat kost tijd. Dit geldt des te sterker in een krimpregio, waar de vraag naar vastgoed in de regel lager is dan het aanbod. Deze kostenremanentie – het verschil tussen de snel teruglopende baten en relatief langzaam teruglopende lasten – maakt dat krimpende scholen hogere kosten per leerling hebben³. Kostenremanentie wordt vaak gepresenteerd als een tijdelijk effect, maar in een situatie van krimp die decennialang aanhoudt, is het proces van aanpassen en opvangen van kostenremanentie feitelijk permanent. Het is voor scholen niet eenvoudig om het precieze verloop van de uitgaven bij leerlingendaling te voorspellen en daarop te anticiperen, omdat er in Nederland nog weinig ervaring mee is. Binnen het huidige bekostigingsstelsel wordt er evenwel vanuit gegaan dat scholen de kostenremanentie met hun eigen middelen opvangen (zie ook bijlage 1 over de bekostiging van het onderwijs).

De vergrijzing zorgt ervoor dat de gemiddelde leeftijd van het lerarenkorps stijgt. Dit leidt normaliter tot hogere salariskosten. In het VO en MBO worden schoolbesturen hiervoor niet gecompenseerd. In het PO wordt in de bekostiging wel rekening gehouden met de gemiddelde leeftijd van het lerarenbestand van een school; bij een hogere gemiddelde personeelsleeftijd ontvangen schoolbesturen een toeslag. Of deze toereikend is, kan van geval tot geval verschillen (de toeslag hangt immers niet samen met de daadwerkelijke loonkosten). Onderwijsinstellingen met een hogere of stijgende gemiddelde personeelsleeftijd krijgen aldus minder ruimte in de personele begroting, waardoor er minder nieuwe, jongere leraren kunnen worden aangetrokken. Op de korte termijn leidt dit tot een gebrek aan capaciteit en draagvlak voor onderwijsvernieuwingen, op de lange termijn, wanneer deze 'bulk' van oudere leerkrachten met pensioen gaat, ontstaat een lerarentekort. Een punt van zorg in krimpregio's is dat met name eerstegraadsleraren (met een academische opleiding) massaal zullen uitstromen.

³ Demografische voorsprong: kwaliteitsslag onderwijs. APE, 2008



Het aandeel eerstegraders is het hoogst onder de (bijna) pensioengerechtigden. Omdat de vergrijzing de aanwas van jong talent remt, betekent dit een permanent kwaliteitsverlies.

Een indirect effect van de demografische veranderingen is de bestuurlijke en geografische schaalvergroting. De schaalgrootte van schoolbesturen maakt het mogelijk om kleinere scholen open te houden, die zelfstandig niet hadden kunnen voortbestaan. Ook is het voor een groter bestuur makkelijker om reserves op te bouwen, waarmee schokken in de leerlingontwikkeling opgevangen kunnen worden. Dit laatste is echter niet van toepassing als die schokken bij alle scholen onder een bestuur tegelijk aankomen, zoals bij bevolkingskrimp vaak het geval is (de scholen van één bestuur bevinden zich meestal in dezelfde regio).

Krimp bevordert dus enerzijds samenwerking tussen scholen, maar zorgt er anderzijds voor dat de concurrentie intensiever wordt. Wanneer een school van bestuur A sluit, biedt dat voor bestuur B een kans om 'nieuwe' leerlingen aan te trekken. Alhoewel dit mechanisme kan leiden tot kwaliteitsverbetering op scholen, is het tegelijkertijd niet bevorderlijk voor de samenwerking op (boven)regionaal niveau. Mogelijk is de toegenomen concurrentie de oorzaak van hogere uitgaven aan marketing en PR, waarbij de vraag is of dit het primaire proces ten goede komt⁴. De roep klinkt om een goede afstemming tussen gemeenten, omdat zij over de belangen van individuele schoolbesturen heen kunnen kijken. Waar gemeenten zelf functioneren als schoolbestuur, of waar het niet tot afstemming komt, kan een regisserende of corrigerende rol van de provincie gewenst zijn.

Om nu en op de lange termijn voldoende kwaliteit, spreiding en diversiteit in het onderwijsaanbod te behouden, passen schoolbesturen in de krimpregio's verschillende aanpassingsstrategieën toe. De belangrijkste daarvan zijn:

- efficiencyverhoging door optimalisering van schaalgrootte (met steeds meer scholen samenwerken onder één bestuur);
- flexibilisering van de huisvesting (anticiperen op krimp door kleiner te bouwen, eventueel met gebruikmaking van demontabele bouwvormen, en faciliteiten delen met andere organisaties);
- flexibilisering van het personeelsbestand (minder vaste contracten afsluiten en leerkrachten niet binden aan één schoollocatie maar aan het schoolbestuur, zodat zij inzetbaar zijn op alle locaties).

4 [Het gevecht om de leerling](#). Dagblad de Pers, 20 mei 2009.

De leerlingendaling als gevolg van ontgroening en krimp betekent dat de sector zich moet voorbereiden op een lange periode van aanpassing, waarbij toegewerkt wordt naar een kleiner maar slim gespreid aantal schoolvoorzieningen. Hoe snel schoolbesturen deze hervormingen tot uitvoering kunnen brengen, hangt in grote mate af van de tijd die het kost om het benodigde draagvlak te creëren. Beslissingen over de toekomst van scholen liggen nou eenmaal gevoelig. Daarom moeten schoolbesturen bij het maken van toekomstplannen rekening houden met een extra inspanning op het gebied van communicatie en afstemming met betrokkenen. Het helpt het niet mee dat de maatschappelijke weerstand tegen fusies en schaalvergroting in het onderwijs groeit (ondanks het feit dat het gemiddelde aantal leerlingen per schoollocatie de laatste jaren in het PO nauwelijks en in het VO niet zo sterk is toegenomen). Het bieden van een duidelijke toekomstvisie kan helpen deze weerstand weg te nemen en noodzakelijke veranderingen te implementeren.

Een tweede punt dat tot vertraging kan leiden is een gebrek aan middelen. Het ontwerpen en plannen van de herstructurering van het onderwijs, het overleg met gemeenten, ouders en andere betrokkenen en het (laten) doorrekenen van verschillende scenario's kost personele capaciteit en geld. Terwijl de inkomsten van krimpende scholen dalen, worden voor dit soort investeringen van rijkswege geen middelen beschikbaar gesteld.

Het is duidelijk dat de demografische veranderingen moeten leiden tot een inkrimping en een herschikking van onderwijsinstellingen. Dit is in alle krimpregio's een uitdaging, maar in plattelandsgebieden vraagt dit ook een extra inspanning om het onderwijs bereikbaar te houden. Als scholen verder uit elkaar liggen, zal de behoefte aan openbaar vervoer groeien. Een langere reisafstand betekent bovendien hogere kosten. Voor het basisonderwijs heeft de gemeente hier een verantwoordelijkheid, maar voor het VO en MBO komt de rekening in principe bij de ouders terecht. Het onderwijs in krimpgebieden wordt daarmee feitelijk duurder dan elders. Dat maakt deze gebieden het niet bepaald aantrekkelijk voor ouders met kinderen. Of dit soort mechanismen een rol spelen in de verdere vergrijzing van krimpgebieden, is nog niet bekend.

2.2 Primair onderwijs

Voor het PO is de belangrijkste uitdaging om te blijven voorzien in goed en toegankelijk primair onderwijs voor alle kinderen, ongeacht in welke (kleine) kernen of stadswijken zij wonen. Gemeenten zijn hier medeverantwoordelijk voor, vanwege de grondwettelijke garantiefunctie en vaak ook vanwege de rol die basisscholen – althans in de perceptie van velen⁵ – spelen in de leefbaar-

5 De relatie van de aanwezigheid van een basisschool met de leefbaarheid van (kleine) kernen ligt genuanceerder, zie bijvoorbeeld het rapport *Leefbare dorpen* van SCOOP (2008).



heid van een buurt (zie bijlage over de verdeling van verantwoordelijkheden in het PO). Deze rol wordt ook door het ministerie van OCW erkend en ondersteund: de kleinescholentoeslag is ingesteld om kleine scholen de mogelijkheid te bieden naar verhouding meer personeel in dienst te nemen, waardoor zij kunnen overleven. Uit het Limburgse onderzoek komt echter naar voren dat deze toeslag niet in alle gevallen toereikend is. Uit een recent onderzoek van de Onderwijsinspectie bleek dat 17 procent van de 'zwakke' of 'zeer zwakke' scholen zich in Groningen, Fryslân en Drenthe bevindt⁶. De inspectie legt een direct verband met het feit dat de basisscholen in die regio vaak klein zijn en combinatieklassen moeten vormen, hetgeen veel vraagt van de kwaliteit van de leraren. Dat doet de vraag rijzen of deze scholen wel voldoende worden gesteund.

Of de kleinescholentoeslag nou toereikend is of niet voor een kleine school, de regeling biedt zeker geen oplossing voor de specifieke uitdaging van een krimpende school. Ten eerste is niet elke krimpende school ook 'klein' (minder dan 140 leerlingen). Ten tweede wordt de toeslag berekend op basis van de leerlingentelling van het jaar ervóór. Dat is in het geval van een krimpende school juist een nadeel. Daartegenover staat overigens wel dat ook de rest van de leerling-afhankelijke bekostiging volgens deze T-1 systematiek wordt berekend, hetgeen weer positief uitwerkt voor krimpende scholen. Toch blijkt dit onvoldoende lucht te geven wanneer de krimp erg snel verloopt, zoals in Zuid-Limburg en de regio Delfzijl.

Schoolbesturen zeggen de ontwikkelingen nauwelijks te kunnen bijbenen. Dit heeft ook te maken met het feit dat het prognosticeren van het leerlingverloop vooral op lagere schaalniveaus erg lastig is. Een bevolkingsdaling van 3% in de leeftijdscategorie 0-12 jaar vertaalt zich niet per se in een leerlingdaling van 3%. Sommige scholen kunnen, door veranderende voorkeuren van ouders, ineens populair zijn en meer leerlingen aantrekken waardoor deze niet krimpen, maar omliggende scholen des te harder.

Nog minder voorspelbaar 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 beïnvloeden elkaar ook in de keuze voor een school. 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 geraamd. Overigens blijkt er ook aan deze leerlingramingen zelf wat te schorten (zie box 1).

6 De staat van het Nederlandse onderwijs. Onderwijsverslag 2007-2008. Onderwijsinspectie, mei 2009.

Telkens wanneer schoolbesturen geconfronteerd worden met leerlingenaantallen die afwijken van de schatting en het beleid moet worden bijgesteld, heeft dat een nadelige uitwerking op de kosten.

Box 1: Optimistische prognoses

Het model waarmee de leerlingenaantallen voorspeld worden, kent onzekerheidsmarges. In de praktijk in Zuid-Limburg blijkt dat leerlingenramingen in 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.

(Bron: Krimppijn. Aanval op de gevolgen van krimp voor het onderwijs. Taskforce Onderwijs en Demografische Omslag)

De problemen met leerlingenprognoses bestaan uiteraard niet alleen in krimpregio's. Toch heeft het probleem daar een extra scherp randje. Waar groeiende scholen ieder jaar zicht hebben op een (iets) ruimer budget (helemaal wanneer zij aanspraak kunnen maken op de aanvullende bekostiging voor snelle groei), moeten krimpende scholen de schokken met hun reserves opvangen. De vertraging in de inkomstendaling die is ingebouwd door de T-1 systematiek biedt onvoldoende financiële ruimte om het aanpassingsproces te dekken. Voor enkele jaren achtereen kunnen PO-schoolbesturen meestal wel op hun reserves terugvallen. Maar in de huidige demografische situatie, waarbij we uit moeten gaan van een krimp die tientallen jaren voortduurt, zal op enig moment de bodem bereikt worden.

Het is, althans in de huidige krimpregio's, duidelijk dat het onderwijsaanbod zal moeten worden aangepast. Een visie of regionaal plan is nodig om ervoor te zorgen dat de maatschappelijke impact beperkt blijft. Hierbij wordt de opheffingsnorm in het PO als hinderlijk ervaren. Het feit dat deze opheffingsnorm slechts eens in de vijf jaar wordt bijgesteld, maakt dat basisscholen soms ten onrechte hun bekostiging verliezen en moeten sluiten (of fuseren). De bevolkingskrimp gaat namelijk zo snel, dat de opheffingsnorm telkens door de feiten wordt ingehaald. Daardoor kan het gebeuren dat scholen onder



de opheffingsnorm vallen, terwijl diezelfde scholen bij een geactualiseerde norm geen gevaar zouden lopen. Hierbij moet in gedachten gehouden worden dat de grootte van een school slechts een van de randvoorwaarden is voor een goede kwaliteit van onderwijs. Dat kan twee dingen betekenen: enerzijds kan een strikt gehanteerde opheffingsnorm ertoe leiden dat scholen van goede kwaliteit worden opgeheven (in stedelijke gebieden kan de opheffingsnorm zelfs op 140 leerlingen liggen, een aantal waar schoolbesturen in dunbevolkte gebieden alleen nog van dromen); anderzijds betekent een leerlingenaantal van boven de opheffingsnorm niet dat het onderwijs op die school goed is (het runnen van een basisschool van 45 leerlingen, verspreid over verschillende klassen en met een aantal zorgleerlingen, vergt een groot aantal specifieke capaciteiten en een zeer grote toegewijdheid van de onderwijzer. Het is niet eenvoudig om aan alle randvoorwaarden te doen, zoals ook de Onderwijsinspectie heeft geconstateerd).

Om willekeurige sluiting van basisscholen te voorkomen, zal er op regionaal niveau bekeken moeten worden hoe voldoende aanbod en spreiding van zowel openbaar als bijzonder onderwijs gegarandeerd kunnen worden. Daarbij wordt in de praktijk vooral gekeken naar slimme manieren om onderwijs en andere publieke of private instanties te combineren. In de krimpende regio's wordt momenteel al gebouwd voor de leerlingenaantallen van de toekomst (dus: minder vierkante meters) en wordt samengewerkt met bijvoorbeeld de nieuwe Centra voor Jeugd en Gezin, kinderopvangorganisaties, muziekscholen en sportfaciliteiten. Bouwen voor de krimp kan wel leiden tot transitieproblemen: wanneer een locatie moet sluiten en er in de omgeving niet zoveel andere scholen zijn, kan er bij de 'opvanglocatie' wel eens sprake zijn van tijdelijke overbezetting.

Alhoewel bij dit soort samenwerking de steun van de gemeente gewenst kan zijn, levert het soms ook spanningen op. Dit heeft te maken met de gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs (zie bijlage 1). De overschrijdingsregeling die daaruit voortvloeit beperkt gemeenten in hun mogelijkheden om noodlijdende schoolbesturen te helpen bij hun transitie naar een krimpbestendige organisatievorm. Als een gemeente een school namelijk wil helpen met eigen middelen, dan moet die gemeente hetzelfde bedrag reserveren voor alle andere scholen in deze gemeente (tenzij de betreffende schoolbesturen expliciet afzien van hun recht)⁷. Een verzelfstandigd schoolbestuur kan overigens alleen gemeentesteun krijgen middels een speciale verordening. Ook in zo'n geval kunnen andere schoolbesturen aanspraak maken op eenzelfde bedrag aan steun⁸. Overigens zullen de mogelijkheden voor gemeenten om schoolbesturen te hulp te schieten steeds kleiner worden.

7 [Krimp-en-de Regels](#). Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid, 8 juni 2009.

8 Bron: www.bondkbvo.nl

De algemene uitkering uit het gemeentefonds (waar die ondersteuning uit betaald zal moeten worden) krimpt immers ook bij een dalend inwonersaantal.

De krimp kan schoolbesturen van verschillende denominaties dwingen om intensief samen te werken of zelfs te fuseren. Problemen op dat vlak zijn gemeld in het noorden van het land en in Zeeland. In Borsele bijvoorbeeld was de bestuurlijke weerstand groot tegen een reorganisatie van het basisonderwijs, waarbij openbaar en bijzonder onderwijs samen zouden gaan om willekeurig omvallen van scholen te voorkomen.

Tegelijkertijd zijn er voorbeelden van samenwerking waarbij denominatie geen issue is. In Parkstad Limburg (Heerlen en omstreken) is het volledige openbaar onderwijs overgenomen door een schoolbestuur met scholen van uiteenlopende signatuur: katholiek, oecumenisch, protestants-christelijk, algemeen bijzonder en openbaar.

De krimp in het basisonderwijs is inmiddels in krimpregio's harde realiteit. In Zuid-Limburg heeft dit er zelfs al voor gezorgd dat de PABO-vestigingen in Maastricht, Heerlen en Roermond per 1 september 2010 worden gesloten (in Sittard komt één overkoepelde Pabo voor heel Zuid-Limburg). Het moge duidelijk zijn dat de veranderingen verregaande gevolgen hebben voor zowel de hele onderwijssector als de arbeidsmarkt.

2.3 Voortgezet onderwijs

De daling, die in eerste instantie alleen in het PO te zien is, zal zich ook in het VO manifesteren. Omdat de schaalvergroting in het VO nog sterker heeft doorgezet dan in het PO, zullen schoolbesturen aanvankelijk makkelijker kunnen manoeuvreren door opleidingen te verplaatsen en locaties samen te voegen. Dit soort ontwikkelingen is in Zuid-Limburg nu al gaande. Ook gaan er geluiden op voor het ontwikkelen van brede scholen in het VO (het combineren van voorzieningen binnen een schoollocatie).

Tot op heden hebben schoolbesturen de aanpassingen nog uit de eigen middelen kunnen opvangen, die zij met hun behoedzaam begrotingsbeleid van de afgelopen jaren hebben opgebouwd. De vraag is echter, hoe lang dit nog kan voortduren. Het bekostigingsstelsel van het VO werkt, meer nog dan bij het PO, kostenremanentie in de hand doordat de leerlingontwikkeling al na drie maanden, dus nog in hetzelfde schooljaar, doorwerkt in de inkomsten (zie bijlage 1).

De belangrijkste uitdaging voor het VO is om zoveel mogelijk verschillende onderwijsprofielen (c.q. afdelingen) en (vak)opleidingen in stand te houden.



Dit is erg belangrijk voor de aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Vooral op VMBO-niveau blijkt het bij kleinere leerlingenaantallen moeilijk om aan de strenge opleidingseisen te voldoen. Met name de vakopleidingen zijn kostbaar, waardoor een relatief groot minimumaantal leerlingen nodig is. Dit werkt afstoting van deze opleidingen in de hand. Het risico bestaat dat in de toekomst alleen nog maar algemene en administratieve profielen zullen worden aangeboden. Dat zal bijdragen aan het tekort aan technici en andere vakmensen in Nederland.

In het VO is, sterker dan in het PO, sprake van negatieve beeldvorming over de toenemende schaalgrootte en fusies. Toch is optimalisering van schaalgrootte het middel bij uitstek om een schoolbestuur weerbaar te maken tegen krimp. Op het moment van schrijven is er een wet in voorbereiding die fusies van scholen aan banden zou leggen. Aangezien nog niet bekend is hoe in deze nieuwe wet rekening gehouden gaat worden met de specifieke situatie van scholen in een krimpregio, draagt het beeld van een fusietoets nu bij aan de zorgen van schoolbesturen.

Ook gevolgen op het personele vlak zijn in het VO ingrijpender dan in het PO. Het feit dat er per opleiding verschillende profielen moeten kunnen worden aangeboden, maakt het moeilijker om de boventaligheid van leraren, die door krimp en vergrijzing wordt veroorzaakt, slim te managen. Het is immers zeker dat deze boventaligheid zal overgaan in een lerarentekort. Maar onbekend is voor welke vakken het tekort het grootst zal zijn dus welke leraren nu behouden moeten blijven. Een wiskundeleraar kan nou eenmaal niet een vacature voor een docent Frans invullen. Hoe meer verschillende profielen en vakken, des te ingewikkelder dit vraagstuk. Toch heeft een schoolbestuur in Limburg besloten om talentvolle maar boventalige leerkrachten te behouden door hen aanvullend onderwijs aan te bieden. Men is ervan overtuigd dat het afstoten van jonge leerkrachten nu leidt tot permanent verlies van deze personen voor het onderwijsvak. Daardoor wordt het lerarentekort straks, wanneer de babyboomers massaal met pensioen gaan, onoplosbaar. Er is immers ook te weinig aanwas van onderaf.

2.4 Middelbaar beroepsonderwijs

In het MBO is er op het moment van schrijven nog geen sprake van leerlingendaling, maar de bevolkingsontwikkeling zal ook dit deel van de onderwijssector niet onberoerd laten. Nu wordt de daling van het aantal potentiële leerlingen nog enigszins gedempt door twee ontwikkelingen in tegenovergestelde richting. Ten eerste is de stijging van (jeugd)werkloosheid door de huidige recessie aangegrepen voor een groot publiciteitsoffensief, waarbij mensen worden aangezet om langer op school te blijven of zelfs terug te keren voor een aanvullende opleiding. Gebrek aan stageplaatsen draagt daarnaast

bij aan een verschuiving van deeltijd- naar voltijdopleidingen. Ten tweede heeft het kabinet ingezet op 'Leven Lang Leren': mensen van alle leeftijden worden gestimuleerd om zich continu bij te laten scholen. Aangezien het MBO het grootste deel van het beroepsonderwijs voor zijn rekening neemt, zal dit met name hier tot een groei van het aantal studenten leiden. Deze ontwikkelingen dragen eraan bij dat de leerlingendaling op macroniveau pas vanaf 2015 verwacht wordt. In krimpregio's daarentegen zal de krimp al in de aankomende jaren inzetten.

Box 2: Koplopers

Alhoewel er op nationaal niveau in het MBO nog geen krimpalarm klinkt, lopen sommige MBO's op de troepen vooruit. Het Noorderpoort College in Groningen en Drenthe heeft naast MBO-onderwijs ook scholen voor voortgezet onderwijs onder zich. Mede door de ontwikkeling die daar zichtbaar is, is men doordrongen is van de risico's van de komende krimp. Noorderpoort gaat uit van een daling die een van de komende jaren inzet en binnen tien jaar tot een halvering van het leerlingenaantal leidt. Ook in Zeeland wordt geanticipeerd op de krimp. Daar werken ROC Westerschelde en ROC Zeeland – twee zelfstandige instellingen – nu al samen om een aantal voor de regionale economie belangrijke opleidingen voor de toekomst veilig te stellen.

Het verschil tussen de MBO-instellingen in perifeer gelegen krimpgebieden en hun collega's in de Randstad en het centrum van het land is groot. In het eerste geval bereidt men zich voor op een inkrimping van het onderwijsaanbod, in het tweede op een aanzienlijke stijging van het aantal leerlingen. De huidige snelle groei van leerlingen op macroniveau levert voor alle MBO-instellingen een financieel probleem op: het macrobudget groeit slechts met vertraging van twee jaar (zie bijlage 1 voor een toelichting op het macrobudget en het budgetverdeelmodel in het MBO). Daardoor moet – min of meer – dezelfde koek over méér leerlingen verdeeld worden, als gevolg waarvan de bekostiging per leerling daalt. Krimpende MBO-instellingen worden dubbel geraakt: het leerling-gerelateerde deel van hun budget daalt omdat er minder leerlingen zijn én voor de overgebleven leerlingen daalt het bedrag per leerling. Daarom zal het voor MBO's met krimpende leerlingenaantallen een uitdaging zijn om een evenwichtig onderwijsaanbod te blijven aanbieden, ook al zal het macrobudget de komende jaren nog niet dalen⁹.

⁹ Het lopende onderzoek naar de gevolgen van krimp op het MBO, MBO in kaart 2020, dat wordt uitgevoerd door het IVA en naar verwachting eind 2009 verschijnt, zal meer in detail ingaan op de veranderingen en uitdagingen voor het MBO.



3 Conclusies

3.1 Structureel hogere kosten

De ontgroening en vergrijzing grijpen op verschillende manieren gelijktijdig in op de financiële huishouding van scholen:

- kostenremanentie maakt dat de kosten per leerling op krimpende scholen hoger zijn;
- toenemende gemiddelde leeftijd van het personeel verhoogt de totale personeelskosten;
- de extra inspanningen op het gebied van planning en communicatie zorgen voor buitengewone kosten.

Voor deze kosten wordt in het huidige bekostigingsstelsel niet gecompenseerd, of – zoals in het geval van de toeslag voor een hogere gemiddelde personeelsleeftijd in het PO – onvoldoende gecompenseerd. Omdat de krimp volgens de voorspellingen nog minstens dertig jaar zal aanhouden, zijn deze kosten bovendien voor schoolbesturen structureel te noemen.

Men zou kunnen zeggen dat het bekostigingsstelsel voor het onderwijs is ingericht op de bevolkingsgroei van de afgelopen eeuw. Het is duidelijk niet toegerust voor de situatie van krimp: het is, in ieder geval in het PO en VO, onmogelijk om elk schooljaar tot kostenbesparingen te komen die even snel en even groot zijn als de door krimp gederfde inkomsten. Schoolbesturen worden blijkbaar geacht dit verschil met hun eigen middelen op te vangen. Maar als dat al lukt, is het de vraag hoe lang kan deze werkwijze stand kan houden, voordat ingeleverd gaat worden op kwaliteit. Immers, leerlingendalingen leiden onderwijsmiddelen en personele capaciteit af van het primaire proces. Gemeenten kunnen de schoolbesturen moeilijk financieel bijstaan, omdat zij zelf al moeten opdraaien voor andere door de krimp geïnduceerde kosten (zoals de sloop van woningen), terwijl de krimp ook hun inkomsten doet dalen. Het is evident dat een flexibeler bekostigingsmodel, dat rekening houdt met demografische ontwikkelingen in beide richtingen, een beter perspectief zou bieden op een goede spreiding, diversiteit en kwaliteit van onderwijs in alle regio's.

3.2 Gevolgen voor beleid

Constateren dat er een probleem is, is één ding. Het probleem oplossen is iets heel anders. Uit de voorgaande paragraaf blijkt duidelijk dat de huidige demografische veranderingen voor schoolbesturen tot organisatorische en financiële problemen leiden, die binnen de huidige bekostigingssystematiek niet kunnen worden opgelost. Dat pleit voor verandering van die systematiek. Het ministerie van OCW heeft kort geleden nog, in het kader van de vereenvoudiging van regelgeving, een aantal alternatieven voor het huidige VO-bekostigingsstelsel doorgerekend. De herverdeeleffecten van die alternatieven waren echter aanleiding voor de staatssecretaris om het huidige systeem te handhaven. Een vergelijkbare gang van zaken is denkbaar wanneer men het bekostigingsstelsel (op alle niveaus) geschikt wil maken voor demografische ontwikkelingen in alle richtingen. Dat is zeker geen eenvoudige opgave. Toch zal het ministerie hier vroeg of laat serieus naar moeten kijken, als men een willekeurige sluiting van onderwijsinstellingen wil voorkomen.

In het onderwijsveld bestaan diverse ideeën voor oplossingen. Een daarvan is het instellen van een sloopfonds voor onderwijshuisvesting (vergelijkbaar met sloopfondsen in de woningbouw). Dat zou het voor schoolbesturen makkelijker moeten maken om overtollige vierkante meters af te stoten. Een andere suggestie is het flexibeler maken van de opheffingsnorm, zodat deze meekrimpt met het gemeentelijke inwoneraantal. Flexibilisering van de opleidingseisen in het VMBO is ook geopperd. Daarmee zou het voor scholen makkelijker worden om bijvoorbeeld klassen samen te voegen en zo toch een breed onderwijsaanbod in stand te houden. Uiteraard zijn er ook PO- en VO-schoolbesturen die een bekostiging op basis van T-2 of T-3 voorstaan om het effect van kostenremanentie te verzachten. Zoals gezegd is dit in het MBO al een feit (T-2).

Het idee van een vertraagde terugloop van de bekostiging voor het PO en VO (T-2 of T-3) heeft weinig politiek draagvlak, omdat het scholen in krimpregio's in een 'bevoorrechte' positie zou brengen. Toch is er wellicht iets voor te zeggen om juist in krimpregio's extra te investeren. De huidige krimpregio's hebben al jaren te maken met braindrain, de uitstroom van goed opgeleide jongeren. Bestuurders in die regio's zien de kans op een gezonde economie in de toekomst kleiner en kleiner worden. Aangezien er op het gebied van industrialisatie weinig te verwachten is, biedt inzetten op een kennisintensieve diensteneconomie de beste kansen voor een levendige samenleving. Dan moet er dus niet minder, maar méér geld naar onderwijs. Afgezien van het feit dat een krimpende onderwijssector bijzondere en ongedekte kosten met zich meebrengt, zoals in de vorige paragraaf is opgesomd, is dit dus een argument voor een hogere bekostiging per leerling.



Een ander vraagstuk van belang is de relatie tussen schoolgrootte en onderwijskwaliteit. Het feit dat de wettelijke instandhoudingsnorm een ondergrens van 23 leerlingen kent, doet vermoeden dat daar de grens ligt tussen 'goed' en 'slecht' onderwijs. Dit blijkt echter een illusie. Uit de praktijk wordt duidelijk dat er geen hard minimumleerlingenaantal voor kwaliteitsonderwijs bestaat. Veeleer is er sprake van een verzameling van randvoorwaarden, waar aan voldaan moet worden. Het zou goed zijn, als op die randvoorwaarden de nadruk zou liggen bij de beslissing tot instandhouding dan wel opheffing van een school. Het leerlingenaantal maakt overigens wel verschil. Op zeer kleine scholen vergt het een bijna bovenmenselijke inspanning van leerkrachten om alle leerlingen (op verschillende niveaus) voldoende diversiteit en begeleiding te bieden. Ook al zijn er ongetwijfeld voorbeelden te vinden van 'superjufs en -meesters' die zulke combinatieklassen met succes weten te leiden, het is niet zeker dat we die in de toekomst nog zullen vinden. Gezien de vergrijzing en de in dit paper genoemde problemen op personeelsvlak, kan men er niet op rekenen dat er voldoende goede vervangers klaar staan wanneer deze generatie leerkrachten met pensioen gaat. Bovendien zullen de onderwijsbehoeften van de leerlingen van scholen in krimpgebieden – en daarmee ook de vereiste capaciteiten van hun docenten – eerder toe- dan afnemen. Het is bekend dat hoger opgeleiden en 'kansrijken' als eerste een krimpregio verlaten. Dat betekent dat in krimpregio's het relatieve aantal leerlingen met een achterstand op krimpende scholen zal stijgen.

Het maatschappelijke belang van het onderwijs strekt verder dan alleen het directe belang van leerlingen en gemeente. Onderwijs is een integraal onderdeel van een volwaardige samenleving en zeker van een kenniseconomie, zoals Nederland beoogt te zijn. Een pleidooi is denkbaar voor het steunen van onderwijsinstellingen bij hun transitie 'van meer naar beter', oftewel van het huidige (te grote) aantal scholen naar een kleinschaliger onderwijsaanbod van hoge kwaliteit, dat perfect en duurzaam is afgestemd op de behoeften van de regionale economie. Het zijn immers niet alleen de schoolbesturen zelf die de vruchten plukken van een goed doordachte en geregisseerde transitie. Moeten zij er dan wel de volledige lasten van dragen?

Bijlage 1:

Relevante regelgeving

Hier vindt u een schets van de – vanuit het oogpunt van de huidige demografische ontwikkelingen – belangrijkste regelgeving voor het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. De focus ligt daarbij grotendeels op de bekostigingsystematiek, omdat die voor een groot deel bepaalt hoe de krimp ingrijpt op de huishouding van scholen. De informatie is afkomstig van de website van het ministerie van OCW, tenzij anders vermeld.

Organisatievorm

Primair onderwijs

Het primair onderwijs (basisonderwijs) wordt van oudsher gezien als een basisvoorziening en is daarom een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Alhoewel steeds meer openbare basisscholen bestuurd worden door zelfstandige schoolbesturen, wordt een deel nog direct bestuurd door hun gemeente (de verhouding is naar schatting 70-30). Het bijzonder onderwijs was altijd al zelfstandig. Ongeacht de bestuursvorm is de gemeente verantwoordelijk voor de bereikbaarheid van het basisonderwijs. Indien de reisafstand voor leerlingen meer dan vijf kilometer is, is de gemeente verantwoordelijk voor het aanbieden van leerlingenvervoer. Ook de huisvesting van scholen voor rekening van de gemeente.

Voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs is volledig verzelfstandigd. Alhoewel er nog steeds zelfstandige scholen bestaan ('eenpitters') vallen de meeste scholen onder een gemeenschappelijk schoolbestuur. Mede door deze opschaling hebben schoolbesturen zich kunnen professionaliseren en is tegelijkertijd de overhead naar beneden gebracht. Het gemiddelde aantal leerlingen per school in het VO is op dit moment 1431.¹⁰

Beroepsonderwijs

Ook het middelbaar beroepsonderwijs is verzelfstandigd. MBO-opleidingen worden aangeboden door 40 regionale opleidingscentra (ROC's) en 30 agrarische opleidingscentra (AOC's) en vakscholen. ROC's verzorgen ook volwasseneneducatie (hier verder buiten beschouwing gelaten).

¹⁰ Regulier onderwijs; leerlingen naar instellingsgrootte. CBS, 2009.

Aangezien bijna 40% van de Nederlandse bevolking een MBO-opleiding heeft, is het duidelijk dat het hier om grote instellingen gaat. Een ander typerend kenmerk voor het MBO is dat het in nauw contact staat met het (regionale) bedrijfsleven, om zo een goede aansluiting met de arbeidsmarkt te bewerkstelligen.

Bekostiging

Primair onderwijs

Waar voorheen de exploitatie van scholen op declaratiebasis werd bekostigd, geldt sinds 1 augustus 2006 geldt de lumpsumfinanciering voor het primair onderwijs (PO). Dat betekent dat schoolbesturen per school een totaalbedrag ontvangen waaruit zowel personeel als materieel betaald worden. Waar het geld voor ingezet wordt, is dus een keuze van het schoolbestuur. Uitzondering hierop is, zoals hierboven genoemd, de bekostiging van de huisvesting. Grof gezegd zorgt de gemeente voor de buitenkant van het schoolgebouw en het schoolbestuur voor het onderhoud en de inrichting. In de praktijk bestaat er een grijs gebied tussen huisvesting en materiële exploitatie en onderhandelen schoolbesturen en gemeenten per geval over de bekostiging.

De hoogte van de lumpsum wordt per school berekend op basis van het aantal leerlingen op 1 oktober van het schooljaar ervóór. Dit wordt de T-1 systematiek genoemd. Naast het aantal leerlingen telt mee hoeveel leerlingen er zijn van bepaalde categorieën die speciale aandacht verdienen, zoals kinderen met een handicap of kinderen van niet-Nederlandse afkomst. Daarnaast wordt rekening gehouden met de gewogen gemiddelde leeftijd van leerkrachten per school, omdat oudere leerkrachten meer geld kosten. Een school met relatief veel oudere onderwijzers krijgt dus een hogere personele vergoeding dan een school met een jonger personeelsbestand. Ook als een basisschool van het ene op het andere schooljaar sterk gegroeid is, kan een aanvraag gedaan worden voor (tijdelijke) aanvullende bekostiging.

In het geval van een kleine school (minder dan 140 leerlingen; het gemiddelde aantal leerlingen per basisschool is op dit moment 225¹¹) wordt een kleinescholentoeslag toegekend. Hoe kleiner de school, des te hoger de toeslag. Het moet dan wel om een zelfstandige school gaan en bijvoorbeeld niet om een nevenvestiging. Met de kleinescholentoeslag maakt het ministerie van OCW het mogelijk dat kleine scholen in dunbevolkte gebieden blijven bestaan. Tegelijkertijd is het beleid er ook op gericht om in dichtbevolkte gebieden niet téveel kleine scholen te laten ontstaan.

11 Regulier onderwijs; leerlingen naar instellingsgrootte. CBS, 2009.

Er wordt een opheffingsnorm gehanteerd die verschilt per gemeente en eens per vijf jaar wordt bijgesteld op basis van het totale aantal inwoners in de basisschool-leeftijdscategorie. Scholen met een leerlingenaantal dat drie achtereenvolgende jaren onder de opheffingsnorm valt, verliezen hun bekostiging door OCW.

Indien het bevoegd gezag een school die onder de opheffingsnorm is gevallen niet wil sluiten, zijn er nog verschillende reddingsmogelijkheden. Wanneer de betreffende school onder een bestuur valt met andere scholen en die scholen samen gemiddeld boven de opheffingsnorm vallen, hoeft de bekostiging door OCW niet stopgezet te worden. Dit is het instrument van de gemiddelde schoolgrootte. Als alternatief kan besloten worden de school te fuseren met een andere, waardoor de locatie een nevenvestiging of een dislocatie van een andere school wordt, met bijbehorende (lagere) bekostiging.

Alle vergoedingen worden aan het bevoegd gezag uitgekeerd, waarna dit het geld zelf verdeelt over de scholen. Verantwoording wordt ook op bestuursniveau afgelegd, door middel van een jaarverslag.

Voortgezet onderwijs

Ook in het VO is lumpsumbekostiging doorgevoerd, waarin een personele en een materiële component zijn geïntegreerd. Schoolbesturen zijn vrij in de verdeling van middelen over personeel of zaken als schoonmaak, onderhoud, bestuur en energieverbruik. Bovendien kunnen zij kiezen welk deel van de middelen zij toekennen aan de scholen die onder hun gezag vallen. Net als in het PO onderhandelen schoolbesturen in het VO met gemeenten over de bekostiging van de huisvesting. Daarbij blijken schoolbesturen nogal eens zelf in de buidel te tasten voor de realisatie van nieuwbouw, ook al is dat niet hun wettelijke taak.

De hoogte van de lumpsum wordt bepaald op 1 oktober en geldt voor hetzelfde schooljaar, met ingang van het nieuwe kalenderjaar (T=O systematiek). Het personele deel van het totaalbedrag wordt berekend op basis van een vast voet, die verschilt per schoolsoort (er zijn negen soorten) en een aantal normen. De leerling-personeelsratio is hierbij een belangrijke component, alsmede de gemiddelde personeelslast (GPL). Deze wordt elk jaar door het ministerie van OCW vastgesteld en is voor alle scholen in Nederland hetzelfde (dus niet gedifferentieerd zoals in het PO). Dat betekent dat een school met een hogere gemiddelde personeelsleeftijd dan het nationaal gemiddelde mogelijk een te lage vergoeding voor personeelskosten krijgt. Oudere leraren zijn immers gemiddeld duurder. Het materiele deel van de bekostiging is ook opgebouwd uit een vaste voet en een leerlingafhankelijk deel. Er zijn zeven verschillende bedragen per leerling en twee verschillende toeslagen voor leer-



lingen die leerwegondersteunend onderwijs volgen. Het bestuur is vrij al deze middelen te verdelen over haar scholen en legt verantwoording af middels een jaarverslag.

Beroepsonderwijs¹²

De grootste geldstroom voor de onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (ca. 75%) is afkomstig van de rijksoverheid. Het MBO is in 1992 overgestapt van declaratiebekostiging op lumpsumbekostiging. Het bekostigingssysteem zoals het nu in gebruik is, bestaat sinds 2000. Deze bekostigingssystematiek wijkt op een belangrijk punt af van de systematiek in het PO en VO: er wordt gewerkt met drie nationale totaalbudgetten, die vervolgens middels een verdeelsleutel¹³ over de instellingen worden verdeeld. Het gaat om de volgende drie budgetten:

- het landelijk budget exploitatie;
- het VOA-budget;
- het huisvestingsbudget.

Deze macrobudgetten hangen wel samen met het aantal MBO-studenten (het vormt de basis voor het totale exploitatiebudget), maar verschillen in de leerlingenaantallen werken bij een MBO-instelling minder direct door dan in het PO en VO. Het budget dat een MBO-bestuursorgaan ontvangt is namelijk afhankelijk van zijn relatieve score op een aantal kenmerken, gemeten met een terugwerkende kracht van twee jaar (T-2 systematiek). Relatief wil zeggen: in verhouding tot andere MBO-instellingen. De kenmerken waar naar gekeken wordt voor vaststelling van het landelijk budget exploitatie zijn:

- het aantal ingeschreven deelnemers op 1 oktober van 2 jaar terug;
- welk type opleiding zij volgden en of dat voltijd- of deeltijdopleidingen waren;
- hoeveel diploma's er in dat jaar gehaald zijn en op welk niveau.

Een MBO-instelling ontvangt dus niet elk jaar hetzelfde bedrag per student. Uitzondering hierop vormt het budget voor voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA). Dit budget wordt verdeeld op basis het actuele aantal deelnemers dat extra ondersteuning nodig heeft, o.a. ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten.

12 Bronnen: Beoordeling allocatiesysteem MBO. IOO b.v., 28 juni 2005. & Website MBO-raad: <http://generator.bveraad.intermax.nl/web/show/id=122614>.

13 Over deze verdeelsleutel is momenteel discussie en staatssecretaris Van Bijsterveldt-Vliegenthart heeft in haar brief van 23 december 2008 (kenmerk BVE/91312) aangekondigd het bekostigingsstelsel MBO te willen aanpassen. Dit staat echter los van de problematiek van bevolkingsdaling.

Het huisvestingsbudget tenslotte is een vast bedrag dat jaarlijks wordt aangepast aan prijsontwikkelingen. Dit budget wordt vervolgens verdeeld naar rato van het toegekende budget aan exploitatie en VOA samen.

Overige regelgeving

Een regeling die met regelmaat ter sprake komt in het kader van de vergrijzing is de overschrijdingsregeling. Dit is een direct voortvloeisel uit de grondwettelijke financiële gelijkstelling van openbaar en speciaal (confessioneel) onderwijs. De regeling bepaalt dat gemeenten een 'extra' uitgave voor een school, naar rato ook uitgekeerd moet worden aan andere scholen binnen dezelfde gemeente. Wanneer de scholen in kwestie niet door de gemeente maar door een zelfstandige stichting bestuurd worden, is de overschrijdingsregeling strikt genomen niet van toepassing. De gelijkstelling van het onderwijs dicteert echter ook dat wanneer gemeenten – bij speciale verordening – financiële steun verlenen aan een school, andere scholen binnen dezelfde gemeenten aanspraak kunnen maken op dezelfde ondersteuning. Dit mechanisme is van toepassing op het PO en het VO, maar niet op het MBO.





Bijlage 2:

Geraadpleegde bronnen

Beleidsinformatie

www.minocw.nl (website ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

<http://www.mbo2010.nl/> (projectwebsite ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

www.perspectief2030.nl (Ontwikkelingsperspectief Appingedam-Delfzijl)

www.zeeland.nl (website provincie Zeeland)

<http://generator.bveraad.intermax.nl/web/show/id=122614> (website MBO-raad)

www.bondkbvo.nl (website van de Bond KBVO)

Onverkende paden. Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw. Provincie Zeeland, 7 februari 2008.

Modernisering Bekostiging MBO. Brief van de staatssecretaris van onderwijs aan de Tweede Kamer d.d. 23 december 2008, kenmerk BVE/91312.

Openbaar primair onderwijs Borger-Odoorn. Plan van aanpak personele en financiële problematiek. Notitie van de gemeente Borger-Odoorn, 14 januari 2009.

Krimpen en groeien in Delfzijl. Gevolgen. Strategie. Actieprogramma. Gemeente Delfzijl, mei 2009.

Onderzoek

Beoordeling allocatiesysteem mbo. IOO, 28 juni 2005.

Welvaart en leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040. CPB, MNB en RPB 2006.

Leefbare dorpen 'De sociale draagkracht van dorpen in Borsele'. SCOOP, 2008.

Demografische voorsprong: kwaliteitsslag onderwijs. APE, 2008

Krimp-en-de Regels. Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid, 8 juni 2009.

Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën. COELO 2009.

Krimppijn. Aanval op de gevolgen van krimp voor het onderwijs. Taskforce Onderwijs en Demografische Omslag (nog te publiceren).

Pers

'Aankomende bevolkingsdaling is een zegen'. Pro Magazine, (12) november 2006 .

Onderwijsdebat voor Verklaring van Vlissingen. PZC 23 januari 2009.

Onderwijs in Bedum op de schop. Dagblad van het Noorden, 16 april 2009.

Voor melk naar Appingedam en maatpak naar Delfzijl. Dagblad van het Noorden, 28 april 2009.

Het gevecht om de leerling. De Pers, 20 mei 2009.

Aantal kinderen op Limburgse basisscholen neemt sterk af. CBS Webmagazine, 2 juni 2009.

Limburgse basisscholen: 11% minder leerlingen. L1, 2 juni 2009.

Met dank aan

Dhr. P. Veelenturf, MBO-Raad

Dhr. G. van Midden, PO-Raad

Dhr. A.A.M. Van Goethem, ROC Westerschelde

Dhr. H. Bouma, Noorderpoort College

Dhr. J. Bruintjes, wethouder Gemeente Borger-Odoorn



Bijlage 3:

Samenstelling themagroep Krimp & Onderwijs

dhr. L. F. P. Niessen (voorzitter)	College van Bestuur Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg (SVO PL)
dhr. F. Rutjes (secretaris)	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
dhr. J. Huiszoon	Provincie Groningen
dhr. G van Midden	PO-raad
dhr. N. van Zuylen / mw. A. Haijkens	VO-raad
dhr. A. van Hoepen	College van Bestuur Alpha Scholengroep
dhr. J. Bruintjes	Wethouder Borger-Odoorn
mw. J. Meulenbeld	Provincie Limburg
dhr. H.W. Swarts	Ministerie van OCW

