

Vergaderjaar 2016–2017

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 361

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2017

1. Inleiding

Met deze brief geef ik uitvoering aan de motie van het Kamerlid Bruins (Kamerstuk 34 512, nr. 20). De regering wordt daarin verzocht om verschillende scenario's door te rekenen voor verlaging van de gemeentelijke opheffingsnormen voor dunbevolkt en dichtbevolkt gebied inclusief de financiële consequenties daarvan.

Hieronder wordt de werking van de opheffingsnorm en de uitzonderingen daarop uitgelegd. Vervolgens worden verschillende scenario's voor het verlagen van de opheffingsnorm doorgerekend. Daarnaast zet ik uiteen welke maatregelen ik in de afgelopen jaren heb genomen om samenwerking tussen scholen te bevorderen en het effect dat een verlaging van de opheffingsnorm daarop kan hebben.

2. De opheffingsnorm en uitzonderingen daarop

Het huidige stelsel met verschillende opheffingsnormen per gemeente is bedoeld om het onderwijs doelmatig in te richten waar dat kan, en kleinschalig waar dat voor de toegankelijkheid nodig is. Dat doel wordt bereikt door bij de berekening van opheffingsnormen rekening te houden met de lokale omstandigheden. De leerlingdichtheid bepaalt de hoogte van de gemeentelijke opheffingsnorm. Dat levert een grote variatie op in opheffingsnormen: de laagste gemeentelijke opheffingsnorm ligt op 23 leerlingen, de hoogste op 200 leerlingen.

Berekening gemeentelijke opheffingsnormen

- De grondslag voor de gemeentelijke opheffingsnorm is de leerlingdichtheid.
- In landelijke gebieden geldt daarom een veel lagere opheffingsnorm dan in grote steden.¹
- De gemeentelijke opheffingsnormen worden eens in de vijf jaar opnieuw berekend. Met ingang van 1 augustus 2018 zal een groot aantal gemeentelijke opheffingsnormen worden verlaagd als gevolg van de leerlingendaling in de afgelopen vijf jaar.²
- Bij een gemeentelijke herindeling wordt de opheffingsnorm tussentijds gewijzigd.
- Gemeenten en schoolbesturen kunnen kiezen voor een splitsing van de opheffingsnorm in een hogere norm voor het dichtbevolkte en een lagere norm voor het dunbevolkte deel van de gemeente. Het wetsvoorstel toekomstbestendig onderwijsaanbod voorziet in de mogelijkheid om tussentijds een splitsing van de opheffingsnorm aan te vragen in plaats van eens per vijf jaar.

De opheffingsnorm is bovendien in de praktijk geen absolute grens. Er zijn verschillende wettelijke bepalingen die het mogelijk maken dat een school onder de opheffingsnorm bekostigd blijft (zie kader). Op dit moment zijn er ruim 800 scholen onder de opheffingsnorm die bekostigd worden, dat is zo'n 13 procent van alle basisscholen.

Uitzonderingsbepalingen

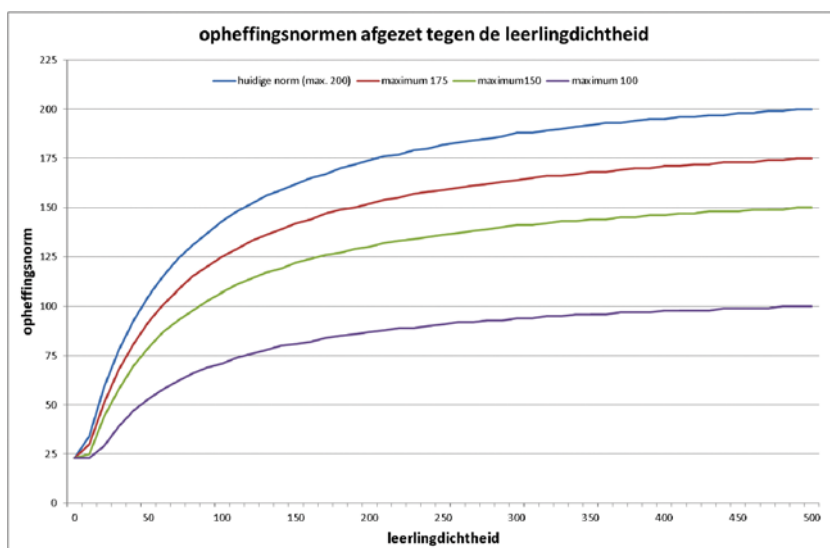
- De bekostiging van scholen onder de opheffingsnorm wordt niet direct gestaakt, maar pas nadat het leerlingenaantal drie achtereenvolgende jaren onder de opheffingsnorm zit.
- Op grond van de gemiddelde schoolgrootte van de scholen binnen een bestuur of van scholen van besturen die een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten, kan de bekostiging van een school onder de opheffingsnorm toch worden voortgezet (WPO art. 157).
- Daarnaast is er de uitzonderingsmogelijkheid voor de laatste school van een richting of de laatste openbare school (WPO art. 153, vierde en vijfde lid).
- Tot slot bestaat de mogelijkheid voor scholen met minder dan 23 leerlingen om een beroep te doen op de discretionaire bevoegdheid van de Minister (WPO Art. 157a). Hiervoor moet de school op basis van reële prognoses aantonen dat zij binnen afzienbare tijd structureel weer boven de 23 leerlingen kan komen. Van deze mogelijkheid is tussen 2011 en 2014 door zes scholen gebruik gemaakt. Na 2014 is geen gebruik meer gemaakt van deze mogelijkheid.

3. Financiële gevolgen verlaging opheffingsnormen

Het lid Bruins heeft mij gevraagd om verschillende scenario's voor het verlagen van de opheffingsnorm door te rekenen. Dat heb ik gedaan voor twee scenario's, waarbij de opheffingsnorm voor alle regio's daalt. Bij elk scenario is de ondergrens op 23 leerlingen gehouden en is gerekend met een bovengrens van respectievelijk 175, 150 en 100. In beide scenario's zijn deze drie varianten doorgerekend.

¹ Opheffingsnorm = $0,6 \times (\text{leerlingdichtheid} \times (0,15 + 0,0027 \times \text{leerlingdichtheid}))$.

² Op basis van de beschikbare gegevens voor de gemeenten die niet gesplitst zijn (342 van de 390) zal bij 63 gemeenten de norm stijgen met gemiddeld ruim 2 procent; bij 279 neemt de norm af met gemiddeld bijna 7 procent.



De grafiek laat het verloop van de opheffingsnorm naar leerlingdichtheid zien bij de verschillende bovengrenzen van 175, 150 en 100 leerlingen ten opzichte van de huidige bovengrens van 200 leerlingen.

Scenario 1	<u>Uitzonderingsbepalingen worden gehandhaafd.</u> Verlaging van de opheffingsnormen naar maximaal 175, 150 of 100 leerlingen. De ondergrens blijft 23 leerlingen. De uitzonderingsbepalingen blijven van toepassing.
Scenario 2	Uitzonderingsbepalingen worden afgeschaft. De opheffingsnormen worden verlaagd volgens de drie varianten. Daarnaast verdwijnen in dit scenario de belangrijkste uitzonderingsbepalingen: gemiddelde schoolgrootte en laatste school van een richting/ laatste openbare school. In dit scenario is de opheffingsnorm dus een absolute grens.

Voor deze twee scenario's heb ik laten doorrekenen wat de gevolgen zijn: hoeveel scholen naar verwachting meer of minder zullen sluiten en wat de financiële gevolgen zullen zijn na vijf jaar, in 2021.³ In de berekening is uitgegaan van een fictieve invoering per scenario in 2017. Bij de financiële gevolgen zijn de vaste voet en de kleinescholentoeslag uitgesplitst. Per school of nevenvestiging die extra openblijft zullen extra vaste voeten moeten worden uitgekeerd. Gemiddeld ontvangt een school 80.668 euro aan vaste voet. Daarnaast zal een verlaging van de opheffingsnormen er toe leiden dat er meer betaald moet worden aan kleinescholentoeslag. Die toename wordt veroorzaakt doordat er meer kleine scholen en nevenvestigingen openblijven die anders dicht zouden zijn gegaan, maar ook doordat scholen kleiner zullen worden. Wanneer de opheffingsnormen worden verlaagd komt de noodzaak om te fuseren of om een school op te heffen bij een lager leerlingenaantal in zicht. In onderstaande overzichten zijn leerlingprognoses en gedrag bij fusie en sluiting in het verleden

³ Deze aantallen zijn geschat door DUO. Daarbij heeft DUO de eigen leerlingprognoses per vestiging gebruikt, samen met in het verleden waargenomen fusies en opheffingen, de artikelen 152 t/m 158 in de Wet op het primair onderwijs en relevante vestigingskenmerken zoals geografische locatie en denominatie. Op basis hiervan zijn prognoses gemaakt van wettelijke en vrijwillige opheffingen, met of zonder fusie.

doorgetrokken naar komende jaren. Aangezien gedrag van verschillende factoren afhankelijk is, gaat het hier om een schatting.

Scenario 1 – verlaging opheffingsnormen

Situatie in 2021	Aantal scholen meer/minder ¹	meer/minder vaste voet (in miljoen euro)	meer/minder kleinescholentoeslag (in miljoen euro)	meer/minder kosten 2021 (in miljoen euro)
maximum 175	44	4	10	14
maximum 150	63	5	13	18
maximum 100	97	8	18	26

¹ Het gaat hier en in de volgende tabel om zowel scholen als nevenvestigingen.

Uitvoering van het eerste scenario leidt tot hogere overheidsuitgaven. In de eerste plaats, omdat er minder scholen en nevenvestigingen gesloten zullen worden (kolom 1). Uit bovenstaande tabel blijkt dat bij een verlaging van de maximale opheffingsnorm naar 100 leerlingen, er in het jaar 2021 naar schatting 97 scholen en nevenvestigingen open zullen blijven, die anders dicht zouden zijn gegaan. Die 97 scholen en nevenvestigingen ontvangen 8 miljoen euro aan vaste voet. Uitvoering van het eerste scenario kost in de tweede plaats geld, omdat scholen kleiner worden en er extra kleinescholentoeslag uitgekeerd moet worden. Bij een verlaging naar 100 leerlingen gaat het om 18 miljoen euro. Die bedragen samen zijn dus de extra kosten voor de overheid, te weten 26 miljoen euro in het jaar 2021.

Scenario 2 – verlaging opheffingsnormen en afschaffen beide uitzonderingen

Situatie in 2021	aantal scholen meer/minder	meer/minder vaste voet (in miljoen euro)	Meer/minder kleinescholentoeslag (in miljoen euro)	Meer/minder kosten 2021 (in miljoen euro)
maximum 175	- 185	- 15	- 46	- 61
maximum 150	- 128	- 10	- 41	- 51
maximum 100	- 59	- 5	- 19	- 24

In dit scenario worden de opheffingsnormen verlaagd én de belangrijkste uitzonderingsbepalingen geschrapt. Het aantal scholen en nevenvestigingen dat in dit scenario de deuren zal moeten sluiten, ligt fors hoger dan in scenario 1, zelfs wanneer de bovengrens van de opheffingsnorm verlaagd wordt naar 100 leerlingen.

Extra kosten door meer stichtingen

De stichtingsnorm is gerelateerd aan de opheffingsnorm en bedraagt op basis van de wetsystematiek 10/6 van de opheffingsnorm. Als de stichtingsnorm op dezelfde manier gekoppeld blijft, zou deze dus ook omlaag gaan. Dit kan leiden tot meer stichtingen van scholen en daarmee in de huidige bekostigingssystematiek tot een uitgave van meer vaste voeten en meer kleinescholentoeslagen. Het aantal stichtingen is lastig te voorspellen. Daarom zijn deze niet in de doorrekening meegenomen.

Extra leegstand

Als de opheffingsnorm wordt verlaagd, blijven meer kleine scholen open en daarmee (waarschijnlijk) meer gebouwen. Binnen die gebouwen is er sprake van leegstand. Die kosten komen voor rekening van de betreffende gemeente. Ook deze kosten zijn niet in de doorrekening meegenomen.

4. Maatregelen ter bevordering van samenwerking

In 2013 vormden het advies van de Onderwijsraad, het onderzoek van de Inspectie voor het Onderwijs en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) de basis voor de maatregelen die ik in het kader van leerlingendaling dat jaar heb aangekondigd.⁵ In deze rapporten wordt gesteld dat de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs op kleine scholen kwetsbaar is. Ondanks de hogere bekostiging per leerling, is het ingewikkeld om het onderwijs op kleine scholen goed te organiseren. Het lerarenteam is kleiner, waardoor iedere medewerker meer taken heeft. Er is vaker sprake van combinatiegroepen waar meerdere leeftijden bij elkaar in de klas zitten. Dat vraagt veel van het vermogen van leraren om te kunnen differentiëren tussen niveaus. Bij ziekte of vertrek van een leraar zijn er vaak geen tijdelijke uitwijkmogelijkheden en is de noodzaak tot vervanging acuut. In deze rapporten wordt ook geconstateerd dat het binnen de huidige bekostigingssystematiek juist loont om klein te zijn, vanwege de kleinescholentoeslag die scholen met minder dan 145 leerlingen ontvangen. De Onderwijsraad adviseerde daarom om de laagste opheffingsnorm te verhogen van 23 naar honderd leerlingen. In het IBO-rapport werd een verhoging naar tachtig leerlingen voorgesteld. Bij die ondergrens zou volgens het IBO-rapport nog steeds een dekkend onderwijsaanbod gegarandeerd kunnen worden. Ik heb er toen voor gekozen om de minimum-opheffingsnorm niet te verhogen, vanwege het feit dat in die periode veel scholen te kampen kregen met ernstige leerlingendaling en omdat ik ruimte wilde laten voor maatwerk. In plaats daarvan heb ik maatregelen genomen die samenwerking en samengaan bevorderen.

Die maatregelen hebben effect gehad, want destijds was de veronderstelling in genoemde rapporten dat het aantal kleine scholen door leerlingendaling zou toenemen, maar dat is niet gebeurd. Op dit moment heeft 18,6 procent van de scholen en nevenvestigingen minder dan 100 leerlingen; dat is minder dan in 2012, toen het 19,7 procent betrof.⁶ Veel besturen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en werken samen, ook als scholen niet onder de opheffingsnorm zitten. Het overgrote deel van de scholen dat in de afgelopen jaren is opgeheven, is gefuseerd met een andere school (circa 70 procent). Met de fusiecompensatieregeling worden besturen gecompenseerd voor de financiële nadelen die een fusie met zich meebrengt.

Tegelijkertijd is er vaak druk van ouders en omgeving om scholen zo lang mogelijk open te houden. Dit wordt zeker in gebieden met een lage opheffingsnorm door schoolbesturen als een probleem ervaren, omdat het gesprek over kwaliteit en toekomstbestendigheid niet gevoerd wordt, zolang de getalsmatige ondergrens nog niet bereikt is. Veel schoolbesturen willen eerder ingrijpen en hanteren vanuit het oogpunt van kwaliteit en organiseerbaarheid een ondergrens van tachtig tot honderd leerlingen per school. Een verdere verlaging van de opheffingsnormen zal het voor hen moeilijker maken om hun bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van het onderwijs en om het gesprek aan te gaan over sluiting of fusie van een school. Dit staat op gespannen voet met de maatregelen die zijn genomen om schoolbesturen te stimuleren om gezamenlijk te werken aan een toekomstbestendig en robuust onderwijsaanbod in de regio.

⁵ Grenzen aan kleine scholen. Kamerstuk 31 293, nr. 159; Krimpbestendige onderwijskwaliteit, bijlage bij Kamerstuk 31 293, nr. 167; IBO Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen, bijlage bij Kamerstuk 31 293, nr. 167; Kamerstuk 31 293, nr. 167.

⁶ Op dit moment zijn er in het basisonderwijs 147 nevenvestigingen.

Dat effect wordt nog eens versterkt doordat binnen de bestaande bekostigingssystematiek de financiële prikkel ontbreekt om groter te worden. Een kleine school ontvangt immers een veel hoger bedrag per leerling dan een school die geen kleinescholentoeslag ontvangt. Ter vergelijking: op een school met 23 leerlingen ontvangt de school ruim 10.000 euro per leerling; en op een school met 150 leerlingen ontvangt de school een kleine 3.500 euro per leerling. Dat veel hogere bedrag is nodig om ervoor te zorgen dat ook een kleine school kan blijven draaien en wordt dus niet rechtstreeks aan kwaliteitsverbetering van het onderwijs uitgegeven. Op dit moment komt een groot aantal scholen in aanmerking voor de kleinescholentoeslag; het gaat om 31 procent van de basis-scholen. Samen ontvangen zij jaarlijks 110 miljoen euro aan kleinescholentoeslag.

De huidige systematiek van de opheffingsnormen biedt veel ruimte voor maatwerk. Het moedigt schoolbesturen aan om samen te werken aan een toekomstbestendig en robuust onderwijsaanbod in de regio. Ik zie een risico in een verlaging van de opheffingsnorm, omdat dat de positieve effecten tenietdoet van de maatregelen die ik heb genomen om de samenwerking in gebieden met dalende leerlingaantallen te bevorderen.

5. Conclusie

De doorrekeningen laten zien dat de directe kosten van het verlagen van de opheffingsnormen naar verwachting substantieel zijn wanneer de uitzonderingsbepalingen ook gehandhaafd blijven. Dat leidt tot hogere overheidsuitgaven, omdat er meer kleine scholen open zullen blijven en er meer scholen zullen zijn die aanspraak maken op de kleinescholentoeslag. Wanneer de opheffingsnormen in het primair onderwijs verlaagd worden en tegelijkertijd de uitzonderingen daarop worden geschrapt, dan zal dat leiden tot minder overheidsuitgaven.

Een puur financiële benadering is naar mijn idee echter te eenzijdig. Een verlaging van de opheffingsnormen als losstaande maatregel heeft ongewenste gedragseffecten. Ten eerste zal een verlaging van de opheffingsnorm leiden tot een toename van het aantal kleine scholen. Kleine scholen kunnen weliswaar van goede kwaliteit zijn, maar zijn ook vaak kwetsbaarder. Het is op een kleine school altijd ingewikkelder om het onderwijs goed te organiseren dan op een grote(re) school. Ten tweede staat een verlaging van de opheffingsnorm op gespannen voet met het beleid dat de afgelopen jaren is gevoerd in het kader van leerlingendaling. De maatregelen die ik genomen heb, hebben resultaat gehad, want er wordt meer samengewerkt, ook tussen scholen die nog niet onder de opheffingsnorm zitten. De samenwerking tussen scholen wil ik graag blijven stimuleren. Bij een verlaging van de opheffingsnorm voorzie ik een averechts effect dat ertoe kan leiden dat scholen juist minder gaan samenwerken.

De huidige systematiek van de opheffingsnormen biedt al veel ruimte voor maatwerk. Het moedigt schoolbesturen aan om samen te werken aan een toekomstbestendig en robuust onderwijsaanbod in de regio.

De doelstelling van een stelsel dat kwalitatief goed, doelmatig, toegankelijk en divers is, kan mijns inziens alleen worden bereikt wanneer maatregelen in samenhang worden beschouwd. Een verlaging van de opheffingsnorm kan daarom alleen worden overwogen wanneer daarbij ook de systematiek van bekostiging betrokken wordt.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker