

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2011

Nr. 212

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2011

Enkele regio's in Nederland, zoals Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en Noord-Oost Groningen hebben te maken met een krimpende bevolking. Volgens de prognoses zullen er de komende jaren meer van zulke regio's bijkomen. De scholen in deze krimpregio's hebben ieder jaar minder leerlingen. Ze worden daardoor geconfronteerd met afnemende inkomsten. Op den duur zullen in deze regio's minder scholen nodig zijn. Er zijn aanwijzingen dat bij schoolbesturen met teruglopende leerlingaantallen de uitgaven minder snel teruglopen dan de inkomsten. Daardoor kunnen deze schoolbesturen in financiële problemen komen.

Een aantal Kamerleden heeft aandacht gevraagd voor de krimpproblematiek in het primair onderwijs (PO) en het voortgezet onderwijs (VO). Bijvoorbeeld met de motie van Voordewind en Ferrier (Kamerstuk 32 500 VIII, 35).

In de afgelopen jaren is met schoolbesturen en overheden in de krimpregio's gekeken naar de problemen die de demografische ontwikkelingen met zich meebrengen. Er is bijvoorbeeld een inventarisatie gemaakt van knellende regelgeving in PO en VO. Ook is er een expertmeeting geweest over de gevolgen van krimp voor het personeel. Tevens wordt onderzocht hoe een toereikend scholenaanbod in krimpregio's vorm kan krijgen. Daartoe wordt geïnventariseerd welke experimenteeruimte in krimpregio's nodig is om innovatieve oplossingen te beproeven. Op verschillende punten is de regelgeving aangepast, of komen er nog aanpassingen. OCW heeft ook twee onderzoeken laten uitvoeren naar de kostenontwikkeling bij krimpende scholen in de sectoren PO en VO. Bij deze brief bied ik u de onderzoeksrapporten van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (Panteia) aan¹. Hieronder volgt eerst een korte samenvatting van de onderzoeksresultaten, daarna geef ik mijn reactie.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Samenvatting van de onderzoeken

Er zijn twee onderzoeken uitgevoerd, één in het PO en één in het VO. Beide onderzoeken gaan over de vraag of de toename van de bekostiging per leerling in het primair en voortgezet onderwijs voldoende is om de verwachte stijging van de kosten per leerling te accommoderen bij een krimpend aantal leerlingen.

De bekostiging van scholen is voornamelijk gebaseerd op het aantal leerlingen in het vorige jaar, een aantal vaste voeten en, in het primair onderwijs, eventueel een kleine scholentoeslag. Bij een afname van het leerlingenaantal op een school daalt dus ook de totale bekostiging voor een school. De bekostiging per leerling neemt bij een daling van het aantal leerlingen echter toe. Dit komt doordat de daling van de bekostiging later begint dan de daling van het aantal leerlingen, door de vaste voeten en in het PO mogelijk ook door de kleine scholentoeslag. In een situatie van krimp nemen de uitgaven per leerling sterker toe dan de bekostiging per leerling, als de uitgaven niet in hetzelfde tempo naar beneden zijn bij te stellen. Als er minder leerlingen zijn, heeft de klas nog steeds een leraar nodig en moet het lokaal ook verwarmd worden. Deze vertraagde aanpassing van de kosten aan de dalende inkomsten, wordt ook wel kostenremanentie genoemd.

Uit de onderzoeken blijkt dat een dalende instroom van leerlingen leidt tot hogere uitgaven per leerling, zowel in het PO als in het VO. Krimpende scholen in een demografisch stabiele regio kunnen overigens met dezelfde problemen te maken krijgen als scholen in de krimpregio's, vanwege hun ligging in een buurt, dorp, wijk of gemeente die vergrijsd. De reden van de krimp (demografische factoren, concurrentie van andere besturen etc.) maakt niet uit voor het verloop van de uitgaven per leerling. In krimpregio's hebben wel veel meer besturen te maken met dalende leerlingaantallen.

In het voortgezet onderwijs is de afgelopen jaren overigens in slechts een paar regio's sprake geweest van structurele krimp. De komende jaren zullen meer regio's met krimp in het voortgezet onderwijs te maken krijgen. Schoolbesturen met een groot aandeel vmbo-onderwijs hebben meer last van krimp dan de overige besturen. Hier speelt, naast een daling van het totale aantal leerlingen, ook mee dat steeds meer leerlingen naar havo en vwo gaan.

De kostenstructuur van scholen in krimpregio's verschilt in grote lijnen niet van die van overige scholen. In een situatie van krimp neemt het aandeel personele lasten echter toe, waardoor het aandeel personele lasten wat hoger is dan bij scholen die niet krimpen. Dit wordt veroorzaakt doordat de formatieomvang niet evenredig daalt met de leerlingaantallen.

Besturen met een sterkere financiële functie reageren sneller op de krimp en anticiperen ook meer op de nog te verwachten krimp. Deze besturen proberen, vooruitlopend op de verwachte daling van inkomsten, hun personeelsinzet terug te dringen. Zij stellen hun kostenniveau jaarlijks bij. Ook bij een langere periode van krimp voorzien deze besturen in een beheersbaar kostenniveau. Bij de schoolbesturen in het VO, met scholen die in de regel veel groter zijn dan die in het PO, is de financiële functie vaak beter ontwikkeld. Vooral wanneer het bestuur een controller in dienst heeft.

Wanneer sprake is van demografische krimp is een herstructurering van de voorzieningen voor onderwijshuisvesting een belangrijke randvoorwaarde om deze jaarlijkse aanpassingen langdurig vol te kunnen houden.

Niet alle gemeenten passen de huisvestingssituatie tijdig aan, waardoor voor schoolbesturen onnodige personele en materiële kosten ontstaan.

In het PO hebben schoolbesturen volgens de systematiek van de t-1 bekostiging twee jaar de tijd om hun uitgaven aan te passen aan de te verwachten daling van de inkomsten. Deze besturen zijn er doorgaans niet in geslaagd om hun uitgaven binnen die twee jaar aan te passen. Scholen signaleren een dalend leerlingaantal vaak pas als de bekostiging daalt. De tijd die nodig is om het kostenniveau naar beneden bij te stellen, is sterk afhankelijk van het sturend vermogen van het bestuur en van de kwaliteit van de financiële functie. Instellingen met een zwakke financiële functie hebben drie tot vijf jaar nodig om te signaleren dat er een probleem is. Vervolgens hebben ze nog twee jaar nodig om oplossingen te overwegen en in te voeren. De focus van de gekozen oplossing ligt bij het bezuinigen op lasten voor leermiddelen en onderhoud. Maar het effect van deze maatregelen is te klein. De grootste kostenposten, de personele inzet en de huisvestingslasten, worden meestal niet snel genoeg omlaag gebracht.

De onderzoekers concluderen dat bij een deel van de onderzochte schoolbesturen in het PO de financiële deskundigheid ontbreekt om goede meerjarige begrotingen op te stellen. Soms ontbreekt het in de meerjarenraming aan een relevante samenhang tussen te verwachten ontwikkelingen in de leerlingeninstroom enerzijds en te verwachten kosten anderzijds. Het komt ook voor dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen incidentele en structurele middelen, of dat de verwachte inkomsten en uitgaven niet op elkaar aansluiten.

In het voortgezet onderwijs geeft de bekostigingssystematiek bij krimp enkele maanden respijt. VO-schoolbesturen geven aan dat het in balans brengen van kosten en baten enkele jaren kost, waarbij personeelslasten redelijk snel zijn aan te passen (1 à 2 jaar) en huisvestingslasten veel langzamer zijn aan te passen (tot 7 jaar). Schoolbesturen in krimpregio's hebben meer inzicht in de langetermijneffecten van krimp en maken langer van tevoren strategische keuzes om in te spelen op de krimp. Dit neemt niet weg dat de personeelslasten vaak niet tijdig in overeenstemming zijn gebracht met de dalende leerlingaantallen. Terwijl het aantal leerlingen bij krimpbesturen in vijf jaar tijd 6% daalde, is het personeelsbestand in deze periode slechts met 1% gedaald.

Soms staan (CAO-)afspraken een adequate en tijdige reactie op krimp in de weg. Zo werken sommige besturen met schoolaanstellingen van personeel, waardoor personeel bij krimp niet gemakkelijk naar andere scholen is over te plaatsen. Ook kunnen onverstandige beslissingen uit het verleden nog jaren doorwerken (zoals te grote nieuwbouw bij een dalend aantal leerlingen).

Samenwerking tussen verschillende onderwijssectoren en initiatieven op het gebied van onderwijsvernieuwing kunnen perspectief bieden om de kwaliteit van het onderwijs in een krimpregio op langere termijn te waarborgen.

Beleidsreactie

Uit de onderzoeken is gebleken dat bij veel structureel krimpende schoolbesturen de uitgaven niet snel genoeg dalen. Toch hoeft een situatie van krimp niet per se tot financiële problemen te leiden. Daarvoor is nodig dat schoolbesturen adequaat reageren op teruglopende leerlingaantallen en rekening houden met de daarmee samenhangende lagere bekostiging. Alleen dan is een bestuur in staat om het kostenniveau tijdig aan te passen aan de inkomsten. Schoolbesturen kunnen de kosten

vooral aanpassen door middel van personeelsreductie en door lagere huisvestingslasten. Het tijdig sluiten van te kleine vestigingen past in die strategie.

Het is vrijwel onmogelijk het uitgavenniveau aan te passen zonder hulp van de betreffende gemeente. De mogelijkheden tot het realiseren van personeelsreductie en lagere huisvestingslasten zijn afhankelijk van de huisvesting. De huisvesting van de scholen is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Juist in krimpgebieden is een bredere regionale aanpak van het onderwijsaanbod belangrijk. Om tot aanvaardbare oplossingen te komen, is daarom dikwijls overleg nodig tussen meerdere schoolbesturen en meerdere gemeenten. In verband hiermee ondersteun ik twee experimentele initiatieven in het noorden van het land. Bij deze initiatieven in het PO wordt via bestuurlijke samenwerking tussen overheden en schoolbesturen gezocht naar een toekomstvast onderwijsaanbod.

Primair onderwijs

Schoolbesturen met een zwakkere financiële functie hebben een transitieperiode van zo'n vijf tot zeven jaar nodig om het uitgavenniveau aan te passen. Het blijkt dat vooral de financiële deskundigheid bij besturen van invloed is op de tijd die nodig is om het kostenniveau aan te passen. OCW is reeds bezig met een traject om de financiële deskundigheid bij besturen binnen het PO te verbeteren. Naar aanleiding van dit onderzoek wil ik extra aandacht geven aan de financiële deskundigheid in relatie tot de krimpproblematiek.

Het blijkt dat schoolbesturen de noodzaak zien om te kleine scholen te fuseren met een andere school. Alleen dan kan op termijn goed en toegankelijk onderwijs worden gegarandeerd. Voor veel besturen is het echter financieel moeilijk om een school te fuseren. Want als scholen worden samengevoegd, ontvangt het bestuur van de samengevoegde basisscholen in totaal minder bekostiging. De vaste voeten van de opgeheven vestiging vervallen en het heeft meestal ook effect op de kleine scholentoeslag. Het bestuur ontvangt wel compensatiemiddelen. Het eerste jaar krijgt het bestuur een volledige compensatie en het tweede jaar 50%. Dat blijkt echter onvoldoende om de transitie verantwoord vorm te geven.

Ik ben bereid te onderzoeken of deze zogeheten compensatie verlengd kan worden, zodat deze meer in overeenstemming is met de transitieperiode. Een verlenging van de compensatieperiode leidt tot meer compensatiemiddelen voor schoolbesturen die (kleine) scholen samenvoegen. Het leidt tot een bekostigingsstelsel dat realistischer is voor scholen in krimpsituaties. Ik zal bij dit onderzoek ook de kleine scholentoeslag betrekken. Daarmee kom ik tegemoet aan een aantal vragen die zijn gesteld tijdens een Algemeen Overleg op 15 juni 2011 over de negatieve gevolgen van de werking van de kleine scholentoeslag. Voor eind 2011 zal ik u informeren over mijn bevindingen en over te nemen maatregelen.

Voortgezet onderwijs

Samenwerking tussen scholen en sectoren is een belangrijke factor om te kunnen inspelen op de gevolgen van krimp. Samenwerking dient vooral in de regio zelf van de grond te komen.

Met name vmbo-scholen worden extra getroffen door de daling van het aantal leerlingen, niet alleen door demografische krimp, maar ook doordat steeds meer leerlingen naar havo en vwo gaan. Zeker in krimpregio's

wordt het daardoor steeds moeilijker om een divers vmbo-aanbod in stand te houden. Regionale afstemming en samenwerking binnen en tussen de verschillende onderwijssectoren zijn hier extra urgent. Het gaat hierbij niet alleen om het slimmer organiseren van het vmbo-aanbod, maar ook om regionale inbedding van het vmbo. De huidige wet- en regelgeving biedt echter onvoldoende ruimte voor vergaande samenwerking tussen sectoren.

Daarom bereid ik een wet innovatieve experimenteeruimte onderwijs voor. Via deze wet wordt een juridische kapstok gecreëerd waaronder individuele innovaties (in de vorm van AMvB's) kunnen worden gehangen. Het voorstel biedt een grondslag om eenvoudiger experimenten te starten voor alle onderwijssectoren, in plaats van voor iedere innovatie of voor elk experiment een aparte wet te moeten maken. De experimenten kunnen zich richten op verbetering van kwaliteit, organisatie, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs.

Dit algemene experimenteerartikel biedt ook de grondslag voor de zogenoemde sleutelexperimenten. Eerder dit jaar heb ik het initiatief tot deze experimenten genomen om scholen in krimpregio's de ruimte te geven samen naar oplossingen te zoeken voor het probleem van krimp en om het onderwijs in deze gebieden zo doelmatig mogelijk te organiseren. Van belang is dat onderwijsinstellingen in de regio samenwerken om een kwalitatief goed en divers onderwijsaanbod te garanderen. Onderwijsinstellingen in de krimpregio's kunnen zelf met voorstellen voor experimenten komen.

Daarnaast werk ik aan de uitwerking van een AMvB die de juridische verankering van de VM2-trajecten en een wettelijk experimenteerkader voor structurele samenwerking tussen vmbo en mbo regelt, zodat er breder geëxperimenteerd kan worden met doorlopende leerlijnen.

Tot slot – zoals is aangegeven in het Actieplan MBO en de Beleidsbrief vmbo – ben ik samen met de sectoren bezig om te komen tot een doelmatige organisatie van vmbo en mbo-onderwijs, ook in krimpregio's.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart