

Rijksoverheid

## **IBO Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen**

Datum maart 2013



## Colofon

Titel	IBO Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingenaantallen
Bijlage(n)	3 bijlage(n)
Inlichtingen	<b>Ministerie van Financiën</b> Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse



## **Inhoudsopgave**

Samenvatting .....	7
1 Inleiding.....	13
1.1 Centrale vraag .....	13
1.2 Aanpak.....	14
1.3 Leeswijzer .....	14
2 Situatieschets en beleidsbeschrijving van het funderend onderwijs met betrekking tot dalende leerlingenaantallen .....	15
2.1 Inleiding .....	15
2.2 Situatieschets in het primair onderwijs .....	15
2.2.1 Scholen en leerlingenaantallen primair onderwijs .....	15
2.2.2 Kwaliteit van het primair onderwijs .....	18
2.2.3 Budgettaire omvang en bekostiging primair onderwijs .....	19
2.3 Verankering van vrijheid en diversiteit in het onderwijsaanbod in de Grondwet and wet- en regelgeving.....	23
2.4 Toegankelijkheid van scholen in het primair onderwijs (reisafstand).....	24
2.5 Specifieke uitdagingen met dalende leerlingenaantallen in het voortgezet onderwijs .....	26
3 Analyse .....	31
3.1 Inleiding .....	31
3.2 Primair onderwijs.....	31
3.3 Voortgezet onderwijs: uitdagingen en knelpunten .....	34
4 Beleidsvarianten.....	36
4.1 Inleiding .....	36
4.2 Basisvariant: Maatregelen "Faciliteren".....	37
4.2.1 Maatregelen basisvariant voor het primair en voortgezet onderwijs .....	37
4.2.2 Maatregelen basisvariant specifiek voor het primair onderwijs .....	38
4.2.3 Maatregelen basisvariant specifiek voor het voortgezet onderwijs .....	38
4.2.4 Effecten van de maatregelen in de basisvariant en appreciatie daarvan .....	39
4.2.5 Implementatie van de maatregelen basisvariant .....	39
4.2.6 Budgettaire effecten van de maatregelen basisvariant .....	39
4.3 Beleidsvariant decentraal: aanpassing bekostigingssystematiek voor het primair onderwijs.....	40
4.3.1 Subvarianten.....	41
4.3.2 Appreciatie van effecten van maatregelen van de decentrale variant .....	42
4.3.3 Implementatie .....	42
4.3.4 Budgettaire effecten.....	43
4.4 Beleidsvariant centraal: aanpassingen in de absolute opheffingsnorm voor het primair onderwijs.....	44
4.4.1 Appreciatie van effecten van maatregelen van de centrale variant.....	45
4.4.2 Implementatie.....	45

4.4.3	Budgettaire effecten.....	46
	Bijlage 1: Taakopdracht .....	48
	Bijlage 2: Samenstelling van de werkgroep .....	50
	Bijlage 3: Expertmeeting.....	51

## Samenvatting

### Inleiding

De leerlingendaling in het funderend onderwijs is een landelijk verschijnsel met regionale verschillen. Enerzijds worden er minder kinderen geboren (ontgroening) en anderzijds is er sprake van verstedelijking: jonge gezinnen kiezen steeds meer voor 'stadse' woonplekken. Vooral de verstedelijking zorgt voor de regionale verschillen. In 2020 zal het totaal aantal leerlingen in het primair onderwijs met 7 procent zijn afgenomen. In Nederland zijn er 49 gemeenten waar een leerlingentoeename zal plaatsvinden. Dit zijn over het algemeen gemeenten in de grootstedelijke gebieden. In 171 gemeenten zal het aantal leerlingen in 2020 naar verwachting met meer dan 20 procent zijn afgenomen ten opzichte van 2011. In het voortgezet onderwijs begint de afname van het totaal aantal leerlingen in 2016; tot 2025 daalt het aantal leerlingen voor het voortgezet onderwijs met 7 procent.

Het huidige stelsel van het primair onderwijs voorziet in een fijnmazig netwerk van scholen, zowel in geografische zin als in termen van denominatie. In Nederland is de reisafstand gering, zelfs in gebieden waar weinig kinderen wonen. Door de ontgroening zullen steeds meer scholen minder leerlingen hebben. Bij ongewijzigd beleid zal daarom het percentage basisscholen met minder dan 145 leerlingen stijgen naar 40 procent in 2020. Uit ervaringsgegevens blijkt dat de grens waaronder een school niet meer zelfstandig exploiteerbaar is met de normale bekostiging per leerling rond de 145 ligt.<sup>1</sup> Een school met minder dan 145 leerlingen heeft extra bekostiging in de vorm van een kleinescholentoeslag nodig om zelfstandig exploiteerbaar te zijn.

#### ***Kleine scholen in het primair onderwijs zijn kwalitatief kwetsbaar***

Het risico dat op een kleine basisschool de kwaliteit laag is, is groter dan op grotere school, zoals blijkt uit rapporten van de Onderwijsinspectie.<sup>2</sup> Het schoolteam bestaat slechts uit enkele personen, waardoor het moeilijker is elkaar te ondersteunen en specialisaties te ontwikkelen. Leraren moeten kinderen van verschillende schooljaren en daardoor sterk uiteenlopend niveau lesgeven binnen dezelfde groep.<sup>3</sup> Van belang om hierbij op te merken is dat Onderwijsinspectie let op het halen van minimumnormen. Het is aannemelijk dat er ook risico's zijn voor de kwaliteit die boven de minimumnorm behaald kan worden, met andere woorden: het risico dat leerlingen op kleine scholen wel de minimumnorm halen, maar niet het niveau dat zij in potentie in zich hebben.

#### ***Kleine scholen in het primair onderwijs zijn relatief duur***

Gegeven de bekostigingssystematiek van het primair onderwijs (kleinescholentoeslagen en vaste voeten) zijn kleinere scholen per leerling duurder dan grotere scholen. Hoe minder leerlingen, hoe hoger de bekostiging per leerling wordt. Twee scholen met 50 leerlingen kosten jaarlijks ongeveer 160.000 euro meer dan één school met 100 leerlingen. Door de kleinescholentoeslag en de vaste voeten ontbreekt er een financiële noodzaak tot (verdergaande) samenwerking en samengaan. Wanneer een school wordt samengevoegd met een andere school, ontvangt de nieuwe school (na een overgangsperiode) minder of geen kleinescholentoeslag en slechts één vaste voet. Daardoor wordt per leerling na samengaan een lager bedrag ontvangen dan in de situatie voor samengaan.

---

<sup>1</sup> Blank, J.L.T. , B.L. van Hulst en P.M. Koot. 2007. "Basisonderwijs en bureaucratie: een empirisch onderzoek naar de relatie tussen overhead en productie in het basisonderwijs". Rotterdam/Delft: Ecorys/IPSE studies TU Delft; Berdowski, Z. (2011) Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden Zoetermeer: IOO; Blank, J.L.T. (1993a.) Kosten van kennis: een empirisch onderzoek naar de productiestructuur van het basisonderwijs in *Nederland*. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA (Sociale en Culturele Studie 17).

<sup>2</sup> Inspectie van het Onderwijs, "De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011", 2011.

<sup>3</sup> Het is denkbaar dat de kwaliteit ook onder druk komt te staan wanneer een school zeer groot is. De kwaliteit van zeer grote scholen is echter geen onderwerp van dit rapport.

***De lage (absolute) opheffingsnorm geeft geen dwingend signaal dat een basisschool te klein kan zijn vanuit het oogpunt van kwaliteit en exploitbaarheid***

Voor het borgen van kwaliteit en omdat het onderwijs op kleinere scholen relatief duur is, is er een ondergrens gesteld aan het aantal leerlingen dat een school moet hebben om in aanmerking te komen voor bekostiging uit de rijksbegroting. De opheffingsnorm is niet voor alle scholen hetzelfde: de absolute ondergrens is 23 (zoals in de gemeente Westerveld), maar afhankelijk van de leerlingendichtheid in de gemeente waar de school ligt, kan de norm variëren tot 200 leerlingen (zoals in de gemeente Den Haag).<sup>4</sup> Vanuit de lage (absolute) opheffingsnorm van 23 leerlingen is er geen dwingend signaal dat een school te klein kan zijn vanuit het oogpunt van kwaliteit en exploitbaarheid. De absolute opheffingsnorm van 23 leerlingen kan suggereren dat scholen vanaf 23 leerlingen in principe van goede kwaliteit zijn en een gezonde bedrijfsvoering hebben. De norm bemoeilijkt schoolbesturen in het vinden van draagvlak voor samenwerking en samengaan van kleine scholen wanneer dat vanuit het oogpunt van kwaliteit en bedrijfsvoering beter is. Zolang de school niet onder de norm zit, wordt de absolute noodzaak daartoe niet ervaren.

***Wet- en regelgeving belemmeren op een aantal punten scholen om een structureel antwoord te geven op dalende leerlingaantallen***

Scholen kunnen zelf maatregelen nemen om kwaliteitsrisico's en kostenverhoging die samengaan met dalende leerlingaantallen tegen te gaan. Wet- en regelgeving maken het echter op een aantal punten moeilijk of onaantrekkelijk voor scholen om een structureel antwoord te geven op de trend van dalende leerlingaantallen. Bij het samengaan van scholen is een fusietoets verplicht. De fusietoets is voortgekomen uit de wens om vergaande schoolvergroting tegen te gaan en diversiteit te behouden. De strikte regels en toepassing van de fusietoets vormen daarmee echter een belemmering voor kleine en kleiner wordende scholen om anticiperend te werk te gaan. Zo blijken kwaliteits- en kostenargumenten bij het beoordelen van het samengaan van kleine scholen maar moeilijk gewicht in de schaal te leggen.

Een gebrek aan regie en verleidingsmacht lijkt belemmerend te zijn om tijdig te komen tot samenwerking tussen scholen en schoolbesturen. Zelfs als de financiële noodzaak wordt ervaren, komt samenwerking soms moeilijk tot stand. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er bij samenwerking en samengaan betrokken partijen uiteenlopende belangen hebben. Angst voor het verlies van een eigen identiteit kan samenwerking of samengaan bemoeilijken. De hoop dat het de andere school zal zijn die zich het eerst zal moeten opheffen kan leiden tot passiviteit. Samengaan wordt vaak ervaren als verlies, zeker als het de eigen schoollocatie is die gesloten wordt. Daarnaast is het sluiten van de enige schoollocatie in een dorp of kern een ingrijpende gebeurtenis voor de bewoners. Onderzoek toont echter aan dat een inwoner van een dorp zonder school gemiddeld even tevreden is als een inwoner van een vergelijkbaar dorp met school, mits de bereikbaarheid van een alternatief goed is geregeld.<sup>5</sup> Een zorgvuldig transformatietraject bij samengaan, inclusief faciliterende maatregelen is daarom in de scenario's van dit onderzoek overwogen.

***Leerlingendaling in het voortgezet onderwijs bemoeilijkt de organisatie van een kwalitatief goed en divers onderwijsaanbod***

Het voortgezet onderwijs kent andere (mogelijke) problemen met betrekking tot leerlingendaling. Ook middelbare scholen zien minder leerlingen, maar blijven als bovenlokale onderwijsinstelling over het algemeen groot genoeg om als school exploitabel te zijn. Echter, het dalende leerlingaantal per school maakt het lastiger om per school een divers onderwijsaanbod van goede kwaliteit aan te bieden (in termen van schoolsoorten en de differentiatie daarbinnen). In het voortgezet onderwijs zijn volgens de Onderwijsinspectie vooral de kleine afdelingen in de hogere

---

<sup>4</sup>Wet op het primair onderwijs, artikel 154.

<sup>5</sup>CAB, 2010, 'Leven in de leegte', Groningen; Scoop, 2009, 'Leefbaarheidsonderzoek Sluis', Middelburg; Scoop, 2010, 'Sociale Staat van Zeeland', Middelburg; v. Ruijven, E.C.M. c.s., 2012, 'Leefbare dorpen zonder school', Leeuwarden, Partoer.



onderwijssoorten vaker (zeer) zwak. Tegelijkertijd staat de exploitatiebaarheid van het vmbo onder druk. De dalende leerlingaantallen doen zich het sterkst voor in de techniek, waardoor het bijvoorbeeld moeilijk is aparte richtingen als metaaltechniek en elektrotechniek in het vmbo aan te bieden. De ruimte die de scholen hebben om zich te focussen op kernvakken wordt door hen maar gedeeltelijk benut. Er worden regelmatig meer vakken aangeboden dan wettelijk voorgeschreven is, ook als het aantal leerlingen dat voor zo'n vak kiest onvoldoende is voor een gezonde bedrijfsvoering. Schoolleiders kiezen er om allerlei redenen voor om toch dit aanbod in stand te houden, zoals concurrentieoverwegingen, profilering van de school, het in huis hebben van leraren die bevoegd zijn om onderwijs te verzorgen in bepaalde vakken of de wens om leerlingen veel keuze te bieden. Maar ook vanuit de overheid dwingen regels scholen tot meer diversiteit dan bij dalende leerlingaantallen vanuit kwaliteits- en exploitatieoogpunt gewenst is.

Het voortgezet onderwijs kent overigens *geen* extra bekostiging voor kleinere scholen. De vaste voeten die wel in het bekostigingsmodel zitten, zijn dusdanig beperkt, dat de bekostiging per leerling beperkt verandert wanneer een school minder leerlingen heeft.

Net als bij het primair onderwijs is ook bij het voortgezet onderwijs een fusietoets verplicht bij het samengaan van scholen. In die gevallen waarin een school vanuit kwaliteits- en kostenperspectief toch te klein wordt, vormen de strikte regels en toepassing van de fusietoets een belemmering om op leerlingdaling te anticiperen. Daarnaast zijn de administratieve lasten voor scholen bij het doorlopen van een fusietoets fors.

### ***Bij ongewijzigd beleid neemt de problematiek die gepaard gaat met leerlingdaling in het funderend onderwijs toe***

Meer scholen worden klein en kleine scholen worden nog kleiner. Hierdoor nemen de kwaliteitsrisico's en de kosten per leerling in het primair onderwijs toe bij ongewijzigd beleid. In het voortgezet onderwijs komt, bij ongewijzigd beleid, de kwaliteit en exploitatiebaarheid van een divers onderwijsaanbod verder onder druk.

## **Beleidsvarianten en maatregelen**

Dit rapport presenteert een drietal beleidsvarianten met daarbij behorende maatregelen. Alle varianten passen naar oordeel van de werkgroep binnen de kaders van artikel 23 van de Grondwet.

- **Basisvariant "Faciliteren": aanpassingen (waaronder in wet- en regelgeving) om het huidige stelsel beter te doen functioneren**  
Maatregelen hebben betrekking op het beter laten functioneren van het (huidige) stelsel van primair en voortgezet onderwijs. Er worden geen aanpassingen gemaakt in de bekostiging- of normeringssystematiek. De genoemde maatregelen zouden te allen tijde genomen kunnen worden. De maatregelen in deze variant zijn een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om het primair onderwijsstelsel toekomstbestendig te maken.
- **Variante 2 "Decentraal": aanpassing bekostigingssystematiek**  
Aanvullend op de basisvariant wordt de bekostiging in het primair onderwijs zo aangepast dat de financiële prikkel om 'klein te blijven' verdwijnt. De bekostiging vindt (meer) plaats op basis van leerlingenaantallen. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de beslissing om hun kleine scholen samen te laten gaan, op te heffen of voort te laten bestaan. Schoolbesturen met één of meerdere scholen kunnen alles overwegende ervoor kiezen om één of enkele kleine scholen ondanks de relatief hoge kosten open te houden en de middelen daarvoor bijvoorbeeld te onttrekken aan de grotere scholen onder hun bestuur.
- **Variante 3 "Centraal": verhogen absolute opheffingsnorm**  
Aanvullend op de basisvariant wordt de absolute opheffingsnorm in het primair onderwijs verhoogd naar 80 leerlingen. De huidige bekostigingssystematiek blijft gehandhaafd. Alle scholen met minder dan 80 leerlingen worden opgeheven. Schoolbesturen hebben niet de

mogelijkheid om één van hun scholen onder de opheffingsnorm open te houden. Ter illustratie zijn de effecten van een opheffingsnorm van 150 leerlingen ook onderzocht.

De basisvariant "Faciliteren" sluit aan bij de analyse dat ook, gegeven de huidige bekostigingssystematiek en opheffingsnormen, schoolbesturen door wet- en regelgeving niet gefaciliteerd worden om via samenwerking en samengaan de kwaliteits- en exploitatierisico's van kleine scholen te verminderen. De "decentrale" en de "centrale" variant sluiten aan bij de analyse dat de bekostigingssystematiek en de huidige opheffingsnorm in het primair onderwijs een prikkel geven om klein te blijven in plaats van een prikkel om het scholenaanbod toekomstbestendig te maken tegen de trend van dalende leerlingaantallen.

Bij de varianten worden subvarianten gepresenteerd om eventueel naar oordeel van de lezer (te) vergaande effecten te verzachten door bijvoorbeeld de bruto besparingsopbrengst van een variant terug te laten vloeien naar het onderwijs in plaats van het vrij te laten vallen. Alle varianten bevatten ook een vangnet in de vorm van leerlingenvervoer om toegankelijkheid in termen van reisafstand en diversiteit te borgen. Naast leerlingenvervoer hebben de varianten consequenties voor de onderwijshuisvesting. Omdat gemeenten een verantwoordelijkheid hebben voor onderwijshuisvesting en het leerlingenvervoer, hebben de varianten dus ook (financiële) effecten voor gemeenten.

### **Basisvariant "Faciliteren": maatregelen en effecten**

Om het huidige stelsel beter te laten functioneren worden een aantal maatregelen gepresenteerd:

- De fusietoets wordt aangepast door dalende leerlingaantallen op te nemen als rechtvaardigingsgrond.
- De mogelijkheden tot het vormen van een samenwerkingschool worden verruimd. Een dalend leerlingaantal wordt een rechtvaardigingsgrond om een samenwerkingschool te vormen.
- Om de kwaliteit van het onderwijs strikter te borgen krijgt een school met minder dan 80 leerlingen een extra gewicht bij het bepalen van het risicoprofiel van een school door de Onderwijsinspectie.
- Duidelijk is dat arbeidvoorwaarden een impact hebben op de flexibiliteit van scholen om zich aan te passen. Daarom worden o.a. mobiliteitsbevorderende maatregelen voor leerkrachten (in de CAO) georganiseerd.
- In het voortgezet onderwijs wordt meer ruimte geboden voor tijd- en plaatsonafhankelijk onderwijs. In gebieden met dalende leerlingaantallen is het een optie om te bezien welke delen van het curriculum buiten de eigen, reguliere schoolsetting verzorgd kunnen worden, bijvoorbeeld op andere scholen of via e-learning. Daarnaast kan er door vermindering van het aantal verschillende keuzevakken dat in de bovenbouw van het havo en vwo wordt aangeboden en door synchrone verroosting van profielvakken en keuzevakken tussen profielen onderling meer ruimte gecreëerd worden voor scholen in het voortgezet onderwijs.
- Regie en samenwerking wordt gestimuleerd op regionaal niveau. Daarbij is lokaal maatwerk gewenst. De besturen bepalen zelf of ze behoefte hebben aan regie en waar ze die regie willen neerleggen: bijvoorbeeld bij een aangewezen regisseur, een samenwerkingsverband passend onderwijs, een intergemeentelijk samenwerkingsverband of een provinciale of regionale onderwijsautoriteit zoals in Zeeland. Schoolbesturen kunnen vrijwillig besluiten zich te binden aan de uitkomst van een regieproces.

Bij de basisvariant kan nog gekozen worden om de bruto besparingsopbrengst vrij te laten vallen (subvariant A) of de bruto besparingsopbrengst terug te laten vloeien naar het onderwijsstelsel (subvariant B).

Omdat er geen grote veranderingen in de basisvariant plaatsvinden, hebben de maatregelen betrekking op een beperkt aantal scholen. Vanwege deze beperktheid en de relatief grote invloed van de gedragseffecten op de maatregelen in de basisvariant kan geen precieze uitspraak worden gedaan van het aantal verwachte sluitingen en het effect hiervan op de reisafstand van leerlingen.

Onderstaande tabel toont de budgettaire effecten van de basisvariant.

**Tabel I: Budgettaire effecten maatregelen van de basisvariant (in € mln.)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Struc.
<b>Basisvariant A.</b>									
Saldo	0	0	0	0	0	-20	-25	-25	-30
<b>Basisvariant B. Inzet middelen binnen stelsel: dus zoals A maar dan terugsluis middelen binnen stelsel</b>									
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	0	0

NB: een (-) betekent een besparing. Getallen zijn afgerond op vijf- en tientallen.

**Variante 2 "Decentraal": maatregelen en effecten**

Aanvullend op de basisvariant wordt de bekostigingssystematiek aangepast zodat de prikkel tot klein blijven verdwijnt, dan wel vermindert. Het schoolbestuur is in deze variant autonoom in de beslissing of het zijn kleine scholen al dan niet in stand houdt. Schoolbesturen kunnen gegeven hun beschikbare budget in deze variant er voor kiezen om één of meerdere kleine scholen open te houden door bijvoorbeeld met hun bekostiging te schuiven tussen scholen. De opheffingsnormen komen te vervallen, ook de absolute.

Binnen deze variant zijn er verschillende subvarianten:

- *Subvariant 1:* De kleinescholentoeslag en de vaste voeten worden afgeschaft. Alleen het leerling-afhankelijke deel van de bekostiging blijft.
- *Subvariant 2:* De kleine scholentoeslag verdwijnt. De vaste voeten en het leerling-afhankelijke deel van de bekostiging blijven.

Binnen de twee subvarianten 1 en 2 kan nog gekozen worden om de bruto besparingopbrengst vrij te laten vallen (subvarianten 1A en 2A) of de bruto besparingsopbrengst terug te laten vloeien naar het onderwijsstelsel (subvarianten 1B en 2B).

*Subvariant 1:* Het effect van de maatregelen bij subvariant 1B is dat een school ongeveer 190 leerlingen nodig heeft om financieel exploitabel te zijn. De maatregelen bij subvariant 1B hebben betrekking op iets meer dan 3.000 scholen, waarvan uiteindelijk iets minder dan helft zullen sluiten. De effecten van deze maatregel op reisafstanden voor leerlingen zijn lastig te voorspellen, omdat de impact op het stelsel dermate groot is dat de gedragseffecten moeilijk in te schatten zijn. Ter indicatie: de effecten van de maatregelen zijn groter dan bij subvariant 2.

*Subvariant 2:* Maatregelen bij subvariant 2A hebben betrekking op iets meer dan 2.000 scholen, waarvan uiteindelijk ongeveer de helft zal sluiten. Dit betreft, ongeacht de richting van de school, een verplaatsing van ongeveer 90.000 leerlingen, van die 90.000 leerlingen zal ongeveer 5 procent meer dan 6 kilometer moeten gaan reizen.

Onderstaande tabel toont de budgettaire effecten van de verschillende subvarianten van de "decentrale variant".

**Tabel II: Budgettaire effecten maatregelen in de bekostigingssystematiek (in € mln.)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Struc.
<b>Subvariant 1A. Volledig leerling-afhankelijke bekostiging (geen kleinescholentoeslag, geen vaste voeten)</b>									
Saldo	0	0	0	-25	-175	-300	-430	-560	-640
<b>Subvariant 1B. Inzet middelen binnen stelsel: dus zoals A maar dan terugsluis middelen binnen stelsel</b>									
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Subvariant 2A. Bekostiging op basis van een vaste voet en een leerling-afhankelijke component (geen kleinescholentoeslag)</b>									
Saldo	0	0	0	0	-55	-105	-155	-200	-255
<b>Subvariant 2B. Inzet middelen binnen stelsel: dus zoals A maar dan terugsluis middelen binnen stelsel</b>									
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	0	0

NB: een (-) betekent een besparing. Getallen zijn afgerond op vijf- en tientallen.

**Variante 3 "Centraal": maatregelen en effecten**

Aanvullend op de basisvariant wordt de absolute opheffingsnorm verhoogd naar 80 leerlingen. Een school kan bij deze absolute opheffingsnorm vier combinatieklassen van 20 leerlingen met niet meer dan twee leergroepen van 10 leerlingen elk hanteren (uitgaande van een evenwichtig verdeelde leeftijdsopbouw over de verschillende groepen). Behoudens een zeer beperkt aantal vast te leggen uitzonderingen (bijvoorbeeld de laatste school op een Waddeneiland), worden scholen onder de 80 leerlingen niet langer bekostigd. Voor scholen boven de opheffingsnorm blijft de bekostigingssystematiek ongewijzigd. Natuurlijk zijn andere opheffingsnormen die ook aansluiten bij goed klassenmanagement denkbaar (bijvoorbeeld 100 (4 klassen van 25), 150 (8 klassen van circa 19) of 200 (8 klassen van 25)).

Bij variant 3 kan nog gekozen worden om de bruto besparingopbrengst vrij te laten vallen (subvariant 3A) of de bruto besparingsopbrengst terug te laten vloeien naar het onderwijsstelsel (subvariant 3B).

Maatregelen bij subvariant 3A hebben betrekking op ongeveer 850 scholen met minder dan 80 leerlingen. Daarvan zal naar verwachting iets minder dan de helft uiteindelijk worden opgeheven. Dit betreft, ongeacht de richting van de school, een verplaatsing van ongeveer 23.000 leerlingen. Van die 23.000 leerlingen zal ongeveer 3 procent meer dan 6 kilometer moeten gaan reizen.

Onderstaande tabel toont de budgettaire effecten van de verschillende subvarianten van de "centrale variant".

**Tabel III: Budgettaire effecten verhogen absolute opheffingsnorm naar 80 leerlingen (in € mln.)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Struc.
<b>Subvariant 3A. Verhoging absolute opheffingsnorm naar 80</b>									
Saldo	0	0	0	0	-15	-45	-65	-85	-135
<b>Subvariant 3B. Inzet middelen binnen stelsel: dus zoals A maar dan terugsluis middelen binnen stelsel</b>									
Saldo	0	0	0	0	0	0	0	0	0

*NB: een (-) betekent een besparing. Getallen zijn afgerond op vijf- en tientallen.*

## **1 Inleiding**

De bevolking van Nederland ontgroent. Inmiddels is er al sprake van een landelijke daling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs. In de komende jaren zet die daling fors door. In 2020 zullen er 7 procent minder leerlingen in het primair onderwijs zijn ten opzichte van 2011. In het voortgezet onderwijs start de landelijke daling van het totaal aantal leerlingen in 2016, deze daling is in de krimpregio's<sup>6</sup> al wel begonnen.

Het huidige stelsel van het primair onderwijs voorziet in een fijnmazig netwerk van scholen, zowel in geografische zin als in termen van denominatie. Echter, ontgroening leidt ertoe dat steeds meer scholen minder leerlingen hebben. Bij ongewijzigd beleid stijgt het percentage basisscholen met minder dan 145 leerlingen tot en met 2020 naar 40 procent.

De onderwijskwaliteit van kleine scholen is kwetsbaar zoals blijkt uit rapporten van de Onderwijsinspectie. Het schoolteam bestaat slechts uit enkele personen, waardoor het moeilijker is elkaar te ondersteunen en specialisaties te ontwikkelen. Leraren moeten kinderen van verschillende schooljaren en daardoor sterk uiteenlopend niveau lesgeven binnen dezelfde groep. Leerlingen vinden minder snel geschikte klasgenoten om zich aan op te trekken.

Kleine basisscholen zijn relatief duur. Uit ervaringsgegevens blijkt dat een basisschool minimaal 145 leerlingen nodig heeft om op lange termijn bedrijfsmatig goed te kunnen functioneren met de normale bekostiging per leerling.<sup>7</sup> Het huidige bekostigingssysteem compenseert kleine scholen voor een ondoelmatige kleine schaal. Daardoor is de bekostiging per leerlingen op een kleine school significant hoger dan op een grote school.

Schoolbesturen die actief en anticiperend te werk gaan met het zoeken naar oplossingen voor de kwaliteitsrisico's en exploitatierisico's als gevolg van toekomstige leerlingdalingen, ondervinden daarbij belemmeringen in de wet- en regelgeving.

Bij ongewijzigd beleid leidt ontgroening voor het primair onderwijs tot grotere risico's voor de kwaliteit en exploitatiebaarheid.

Het voortgezet onderwijs kent andere (mogelijke) problemen met betrekking tot leerlingendaling. Ook middelbare scholen zien minder leerlingen, maar blijven als bovenlokale onderwijsinstelling over het algemeen groot genoeg om als school exploitabel te zijn. Echter, het dalende leerlingaantal per school maakt het lastiger om per school een divers onderwijsaanbod van goede kwaliteit aan te bieden (in termen van schoolsoorten en de differentiatie daarbinnen). Bij ongewijzigd beleid komt de kwaliteit en exploitatiebaarheid van een divers onderwijsaanbod in het voortgezet onderwijs verder onder druk.

### **1.1 Centrale vraag**

In dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) staan de gevolgen van de dalende leerlingenaantallen voor de bekostiging van het primair en voortgezet onderwijs centraal. Doel van het IBO is te komen tot beleidsvarianten en maatregelen waarmee de kwaliteit en de doelmatigheid van het funderend onderwijs in gebieden met een dalend leerlingaantal geborgd

---

<sup>6</sup> Er zijn in Nederland een aantal gebieden waar de bevolkingsdaling nu reeds voelbaar is of in de komende 10 voelbaar zal worden: de zogenaamde krimp- en anticipeergebieden.

<sup>7</sup> Blank, J.L.T. , B.L. van Hulst en P.M. Koot. 2007. "Basisonderwijs en bureaucratie: een empirisch onderzoek naar de relatie tussen overhead en productie in het basisonderwijs". Rotterdam/Delft: Ecorys/IPSE studies TU Delft; Berdowski, Z. (2011) Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden Zoetermeer: IOO; Blank, J.L.T. (1993a.) Kosten van kennis: een empirisch onderzoek naar de productiestructuur van het basisonderwijs in Nederland. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA (Sociale en Culturele Studie 17).

blijft en waar mogelijk vergroot wordt bij gelijkblijvend of lager budgettair beslag<sup>8</sup>. Tegen die achtergrond heeft het kabinet de volgende centrale vraag aan de werkgroep van het IBO meegegeven:

*“ Wat zijn de beleidsvarianten waarmee de kwaliteit en de doelmatigheid van het funderend onderwijs in gebieden met een dalend leerlingenaantal geborgd blijft en waar mogelijk vergroot wordt?”*

Daarnaast is de werkgroep gevraagd te verkennen of en hoe vanuit het Rijk bevorderd moet worden dat op lokaal niveau schoolbesturen en gemeentebesturen de regierol oppakken om adequaat en tijdig in te spelen op de trend van de dalende leerlingenaantallen.

## **1.2 Aanpak**

Ten behoeve van het rapport heeft de werkgroep met verschillende partijen uit het veld gesproken.<sup>9</sup> De werkgroep heeft in expertmeetings gesproken met zowel bestuurders als schoolleiders uit het primair en voortgezet onderwijs, met de Onderwijsinspectie, de Onderwijsraad, bestuurders van de provincie en gemeente, de Po-raad en de Vo-raad, een wetenschapper van het CPB, wetenschappers en onderzoekers die werken met krimp, de onderwijsvakbond Aob en belangenorganisaties zoals de Bond katholiek onderwijs (KBO) en de besturenraad voor christelijk onderwijs. Ook heeft de werkgroep een bezoek gebracht aan zowel een basisschool als een middelbare school in een krimpgebied. Deze gesprekken waren vrijblijvend en inventariserend van aard. Er is niet verzocht aan de gesprekspartners om een mening te geven over de analyse of oplossingsrichtingen. Voorts zijn verschillende onderzoeken geraadpleegd. Over het onderwerp dalende leerlingenaantallen zijn al diverse rapporten verschenen. De werkgroep heeft bij het opstellen van dit eindrapport dan ook zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de informatie die op dit terrein al beschikbaar was.

## **1.3 Leeswijzer**

Hoofdstuk 2 beschrijft de situatie van kleine scholen in het funderend onderwijs waarbij specifiek wordt ingegaan op het bekostigingssysteem, de kwaliteit, de toegankelijkheid in termen van reisafstanden en wet- en regelgeving waarmee schoolbesturen te maken krijgen wanneer zij willen samenwerken dan wel samengaan. Op basis hiervan bevat hoofdstuk 3 een analyse die richting geeft aan mogelijke oplossingen. Hoofdstuk 4 presenteert vervolgens beleidsvarianten waarin maatregelen zijn opgenomen om het stelsel van funderend onderwijs toekomstbestendig te maken met betrekking tot kwaliteit en bekostiging.

---

<sup>8</sup> Bij de vraagstelling is het speciaal onderwijs buiten beschouwing gelaten.

<sup>9</sup> Zie bijlage 3 voor een overzicht van de organisaties en personen met wie de werkgroep heeft gesproken.

## **2 Situatieschets en beleidsbeschrijving van het funderend onderwijs met betrekking tot dalende leerlingenaantallen**

### **2.1 Inleiding**

De leerlingendaling in het funderend onderwijs is een landelijk verschijnsel met regionale verschillen. Ontgroening – er worden minder kinderen geboren – geeft de landelijke trend, terwijl verstedelijking – waarbij jonge gezinnen binnen Nederland steeds meer voor steden kiezen en binnen landelijke gebieden steeds meer voor de daar aanwezige ‘stadse’ woonplekken – zorgt voor regionale verschillen.<sup>10</sup>

In alle provincies, behalve Flevoland, daalt het aantal leerlingen voor zowel het primair als voortgezet onderwijs. Deze daling resulteert in een aantal grote en complexe uitdagingen voor schoolbesturen, ouders, regio’s, overheden en beleidsmakers. Hoe de kwaliteit van het onderwijs te behouden (kleine scholen hebben een groter risico om zwak te zijn); hoe het onderwijs voldoende toegankelijk te houden (in termen van reisafstand en diversiteit); hoe de inzet van financiële middelen op macro-niveau doelmatig in te zetten (kleine scholen kosten per leerling significant meer).

Om tot een analyse te komen met daarop gebaseerde beleidsvarianten schetst dit hoofdstuk de situatie van kleine basisscholen in Nederland. Eerst wordt beschreven waar de kleine scholen zich bevinden en hoe zich dat in de toekomst zal ontwikkelen. De bekostiging wordt uiteengezet en vervolgens wordt de kwaliteit en toegankelijkheid van deze scholen weergegeven. In dit hoofdstuk wordt primair en voortgezet onderwijs apart beschreven omdat de wet- en regelgeving, bekostiging en type scholen in beide sectoren sterk verschillen.

Een school in het primair onderwijs wordt in dit rapport als “klein” beschouwd wanneer het minder dan 150 leerlingen heeft. Uit ervaringsgegevens blijkt namelijk dat een basisschool tenminste een dergelijk aantal leerlingen nodig heeft om op lange termijn bedrijfsmatig goed te functioneren met een normale bekostiging per leerling. Het gaat hier om het aantal leerlingen van één school en niet om het aantal leerlingen van een bestuur met meerdere scholen. De ervaringsgegevens onderbouwen niet dat de grens voor bedrijfsmatig kunnen functioneren precies bij 145 leerlingen ligt, maar deze gegevens geven wel een reëel beeld dat de grens waaronder een school niet meer zelfstandig exploiteerbaar is, zo *rond* de 145 ligt. Bij scholen met minder leerlingen is een kleinescholentoeslag noodzakelijk om de school zelfstandig exploiteerbaar te maken.

Het Rijksbeleid ten aanzien van kleine basisscholen bestaat in essentie uit twee aspecten: het bekostigingssysteem compenseert voor een kleine schaal (kleinescholentoeslag en vaste voeten) en er is als ondergrens een absolute opheffingsnorm van 23 leerlingen.

### **2.2 Situatieschets in het primair onderwijs**

#### **2.2.1 Scholen en leerlingenaantallen primair onderwijs**

Als gevolg van de geboortedaling in de afgelopen jaren, daalt het totaal aantal leerlingen in het primair onderwijs. Naar verwachting zal deze daling aanhouden tot 2020 en zich daarna stabiliseren.<sup>11</sup> In 2020 zal het totaal aantal leerlingen in het primair onderwijs met 7 procent zijn afgenomen. Deze daling pakt per regio, stad of dorp anders uit. In heel Nederland zijn er 49 gemeenten (iets meer dan 10 procent van alle gemeenten) waar een leerlingentoeename zal plaatsvinden. Dit zijn over het algemeen gemeenten in de grootstedelijke gebieden. In 171 gemeenten zal het aantal leerlingen in 2020 naar verwachting met meer dan 20 procent zijn

---

<sup>10</sup> De Groot, H., Marlet, G., Teulings, C. en Vermeulen, W. (2010) Stad en land. Den Haag: CPB.

<sup>11</sup> Ministerie van OCW, “Trends in beeld 2011”.

afgenomen ten opzichte van 2011. Opvallend is dat de gemiddelde schoolomvang positief samenhangt met de verwachte ontwikkeling van het aantal kinderen in de gemeente. In gemeenten waar het aantal leerlingen zal toenemen is het gemiddelde aantal leerlingen per school nu al groot. Andersom, in gemeenten waar het aantal leerlingen flink zal dalen, zijn de scholen nu al relatief klein. Van de bijna 7000 scholen in het primair onderwijs, staan er driekwart in gemeenten waarin het aantal leerlingen zal afnemen.

**Tabel 2.1. Leerlingenaantallen ontwikkelingen en omvang scholen, 2012**

Percentage leerlingontwikkeling, 2020 t.o.v. 2011	Aantal gemeenten (2012)	Aantal leerlingen in 2012	Aantal vestigingen* (=schoollocatie)	Gemiddelde aantal leerlingen per school
+15% of meer	11	144.768	505	287
0% tot +15%	38	348.383	1.265	275
-10% tot 0%	67	331.946	1.427	233
-20% tot -10%	128	353.733	1.898	186
-30% tot -20%	104	226.889	1.238	183
-30% of minder	67	111.626	619	180
<b>Totaal</b>	<b>415</b>	<b>1.517.345</b>	<b>6.952</b>	<b>218</b>

Bron: Ministerie van OCW; NB: \*=Vestigingen 1-8-2012 (stand mei 2012) en telling 1-10-2011

In alle provincies, behalve Flevoland, zal het aantal leerlingen in 2020 afgenomen zijn ten opzichte van 2011. Dat percentage is meer dan 10 procent in de provincies Drenthe, Limburg, Zeeland, Gelderland, Friesland en Noord-Brabant. Regionaal zijn er verschillen qua aantal leerlingen per school. Gemiddeld zijn scholen relatief klein in Friesland (130), Groningen (147) en Drenthe (156) terwijl grotere scholen te vinden zijn in Noord-Holland (256), Zuid-Holland (263) en Utrecht (250).

**Tabel 2.2. Regionale verschillen gemiddeld aantal leerlingen per school, 2012**

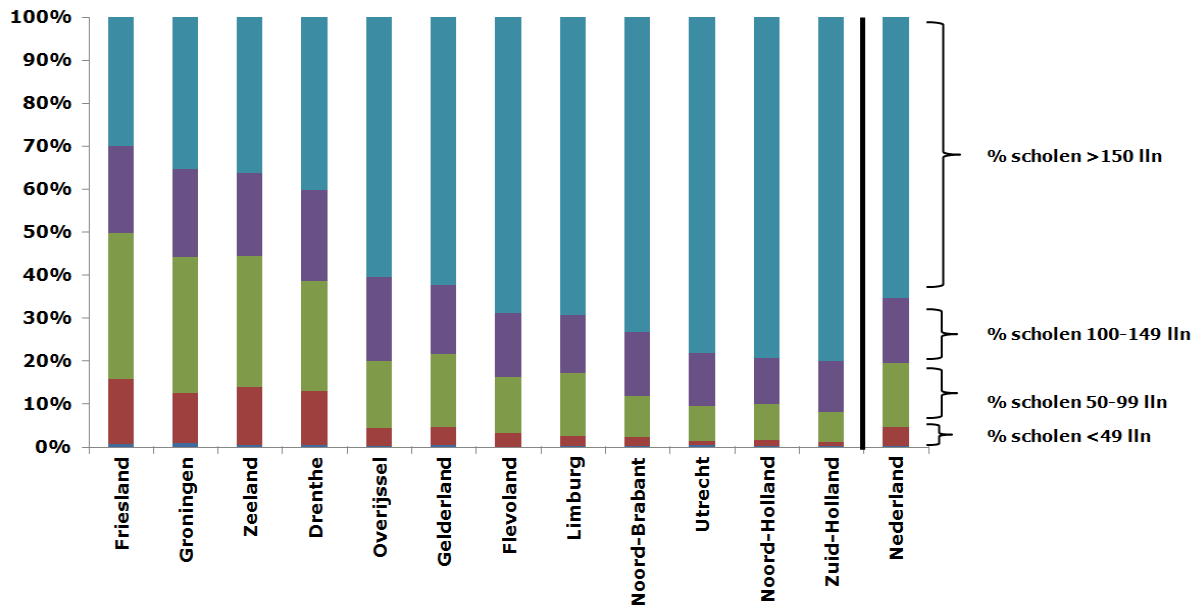
Provincie	Percentage leerlingenontwikkeling 2020 t.o.v. 2011	Gemiddelde aantal leerlingen per school
Drenthe	-15%	156
Limburg	-15%	216
Zeeland	-14%	139
Gelderland	-13%	199
Friesland	-11%	130
Noord-Brabant	-10%	245
Overijssel	-8%	201
Groningen	-6%	147
Utrecht	-4%	250
Noord-Holland	-1%	256
Zuid-Holland	-1%	263
Flevoland	2%	228
<b>Nederland</b>	<b>-7%</b>	<b>218</b>

Bron: Ministerie van OCW

Het is opvallend dat kleine basisscholen vooral zijn geconcentreerd in de noordelijke provincies en in Zeeland, zie ook figuur 2.1. In deze provincies heeft meer dan 60 procent van de scholen minder dan 150 leerlingen, en rond 40 procent van de scholen minder dan 99 leerlingen. Het valt op dat in Limburg, dat ook een provincie is met dalende leerlingaantallen, de scholen een relatief grote omvang hebben in vergelijking met de andere provincies waar de bevolking sterk ontgroent. Een verklaring voor dit verschil is dat in Limburg nog veel stedelijk gebied is. Daardoor zijn er hogere leerlingaantallen en hogere opheffingsnormen.



**Figuur 2.1: Aandeel kleine scholen (<150 leerlingen) per provincie, 2011**



Bron: berekend door OCW o.b.v. van BRONgegevens (basis register Onderwijs van DUO) en BRINgegevens (de code waaronder een onderwijsinstelling is geregistreerd in de BasisRegistratie).

Kleine scholen komen niet uitsluitend voor in de krimpregio's. Ongeveer 5 procent van de scholen in gemeenten waar het leerlingenaantal de komende jaren zal groeien heeft minder dan 80 leerlingen. Voor scholen met een leerlingenaantal van minder dan 150 leerlingen is dit percentage 27 procent.

In 2012 gaan 33 procent van alle leerlingen in het primair onderwijs naar een openbare school en 67 procent naar scholen met een levensbeschouwelijke of religieuze oriëntatie. Deze percentages zijn sinds 2007 stabiel gebleven. De enige wijziging die zich in de afgelopen periode heeft voorgedaan is een verschuiving van protestants-christelijk naar 'overig bijzonder'. Het effect van dalende leerlingaantallen op openbare scholen en scholen met een levensbeschouwelijke of religieuze oriëntatie is niet makkelijk te voorspellen.

Jaarlijks worden scholen opgeheven en gesticht. In de afgelopen 12 jaar zijn er in Nederland 478 scholen opgeheven en 245 gesticht. In de krimprovincies worden verhoudingsgewijs meer scholen opgeheven dan gesticht. In Zeeland, bijvoorbeeld, is er sinds 2000 geen enkele school gesticht. In Groningen zijn 33 scholen opgeheven en maar 3 gesticht.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Van de drie gestichte scholen, bevinden zich er twee in een nieuwbouwwijk van de stad Groningen.

**Tabel 2.3. Opgeheven en gestichte scholen 2000-2012**

Provincie	Aantal opgeheven scholen	Aantal gestichte scholen
Drenthe	24	7
Flevoland	12	26
Friesland	34	5
Gelderland	59	34
Groningen	33	3
Limburg	63	4
Noord-Brabant	53	18
Noord-Holland	51	60
Overijssel	30	13
Utrecht	21	31
Zeeland	15	0
Zuid-Holland	83	44
<b>Nederland</b>	<b>478</b>	<b>245</b>

Bron: Ministerie van OCW

### 2.2.2 Kwaliteit van het primair onderwijs

Een kleine school heeft een groter risico op een lage kwaliteit dan een grotere school.<sup>13</sup> Het gaat hier om een risico, om een uitspraak over de gemiddelde kwaliteit; een kleine school of opleiding is niet per definitie van lagere kwaliteit. Van de basisscholen die 100 of meer leerlingen hebben is 5,9 procent zwak. Bij scholen tussen de 50 en 100 leerlingen is dat 10,7 procent. En van de scholen met minder dan 50 leerlingen is 15,5 procent zwak of zeer zwak. "De veilige omgeving die een heel kleine school in de ogen van velen biedt, kan uiteindelijk dus minder positief uitpakken voor de ontwikkeling van een leerling", stelt de Onderwijsinspectie (2011).<sup>14</sup> In voorgaande jaren was het percentage kleine zwakke scholen hoger dan nu. De daling van het aantal zwakke scholen is onder andere te danken aan de inzet van extra middelen en extra inzet van de Onderwijsinspectie. Kwaliteitsverbetering van kleine scholen is mogelijk, maar wel tegen hoge kosten (Onderwijsraad, 2013).<sup>15</sup> Uit inspectiegegevens blijkt verder dat vooral scholen die in de afgelopen vijf jaar sterk zijn gekrompen, vaker zwak of zeer zwak zijn. Het is van belang om hierbij op te merken dat het gaat om het niet behalen van *minimum*normen van de Onderwijsinspectie. Aannemelijk is dat er evenzeer risico's zijn voor de kwaliteit die additioneel aan de minimumnorm behaald kan worden: met andere woorden het risico dat leerlingen op kleine scholen misschien wel de minimumnorm halen, maar niet het niveau dat zij in potentie in zich hebben.<sup>16</sup>

Uit rapportage van de Onderwijsinspectie blijkt dat dit aannemelijk is. De gemiddelde Cito-score stijgt naar mate het aantal leerlingen in een school toeneemt (zie figuur 2.2). Eenzelfde bevinding blijkt ook uit empirische onderzoek naar de effecten van schaalvergroting van scholen op leerprestaties.<sup>17</sup> De daling in het aanbod van scholen als gevolg van een stijging in de opheffingsnormen in 1994 heeft een positief effect gehad op leerprestaties in het primair onderwijs. De positieve effecten van schoolomvang op kwaliteit blijken zwaarder te wegen dan potentiële negatieve effecten die kunnen lopen via afname van schoolkeuze en afname van concurrentie tussen scholen. De studie berekent dat een daling in het aanbod van scholen met 10 procent leidt tot een toename van de Cito-toetsscores met gemiddeld 2,7 procent van een standaarddeviatie.

<sup>13</sup> Inspectie van het Onderwijs, "De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011", 2011.

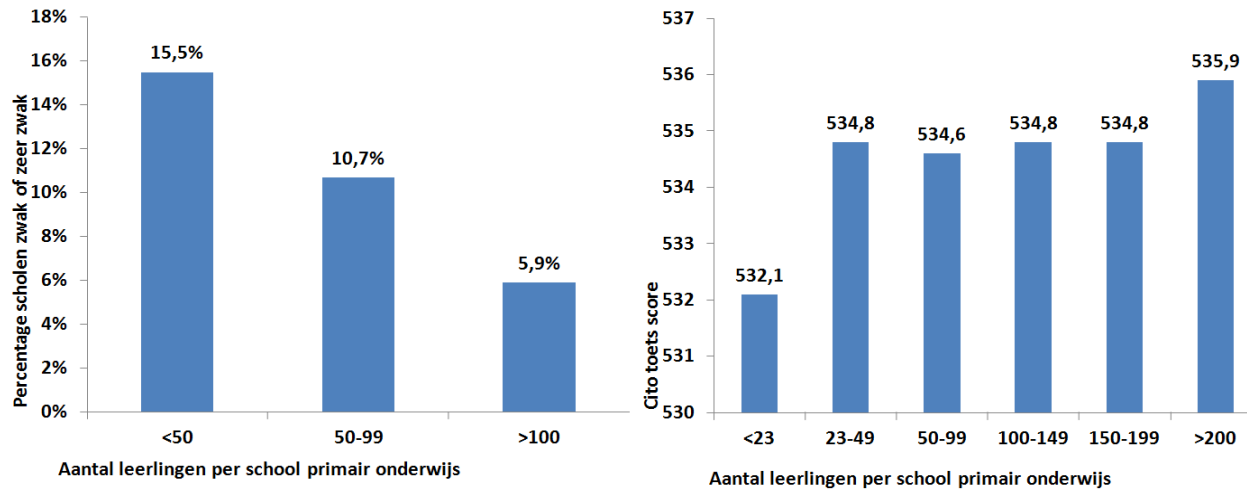
<sup>14</sup> <http://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuwsberichten/Kleine+plattelandschool+niet+altijd+het+beste+voor+leerling.html>.

<sup>15</sup> Onderwijsraad (2013) Grenzen aan kleine scholen. Den Haag: Onderwijsraad.

<sup>16</sup> Het is denkbaar dat de kwaliteit ook onder druk komt te staan wanneer een school zeer groot is. De kwaliteit van zeer grote scholen is echter geen onderwerp van dit rapport.

<sup>17</sup> De Haan, Leuven en Oosterbeek, "Positieve effecten van schaalvergroting op leerprestaties', ESB 96(4611), 27 mei 2011.

**Figuur 2.2 Percentage scholen zwak of zeer zwak en gemiddelde Cito-score naar leerlingenaantallen in een school, 2011**



Bron: OCW

Er zijn ook signalen uit de praktijk dat de kwaliteit van kleine scholen kwetsbaar is:

- Personeelsmanagement
  - Het omgaan met combinatiegroepen over meerdere leerjaren gespreid vergt een specifieke handelingsbekwaamheid. Het klassenmanagement is ingewikkelder. Als een bestuur één of enkele kleine scholen heeft naast grotere scholen, is het wellicht nog te organiseren dat in de kleine school personeel aanwezig is met de juiste eigenschappen. Als het school bestuur een éénpitter is of meerdere kleine scholen heeft is dit vaak niet goed mogelijk.
  - In een wat grotere school is een team te vormen waarin personeel zich specialiseert. Er kan worden gewerkt met bijvoorbeeld remedial teachers, interne begeleiders en mensen kunnen zich toelagen op ICT of onderwijsvernieuwing. Ook kan een team elkaar helpen zich verder te verbeteren als leraar en als lerarenteam.
- Meer kinderen van dezelfde leeftijd bevordert de cognitieve ontwikkeling van kinderen. Kinderen hebben meer mogelijkheden om van elkaar te leren ('peer group effect').
- Schoolbesturen, ouders en gemeenten zijn vaak gericht om de eigen scholen overeind te houden bij sterk dalende leerlingaantallen. Het gepercipieerde belang van het voortbestaan van de bestaande situatie krijgt de overhand boven het belang van (de continuïteit) van goed onderwijs. In de praktijk kan er een houding van concurrentiestrijd in plaats van samenwerking ontstaan. Het risico is dat de schoolbesturen onvoldoende toekomen aan opbrengstgericht werken, passend onderwijs of andere toekomstige innovatieve projecten.

Het is denkbaar dat de kwaliteit ook onder druk komt te staan wanneer een school zeer groot is. De kwaliteit van zeer grote scholen is echter geen onderwerp van dit rapport.

### 2.2.3 Budgettaire omvang en bekostiging primair onderwijs

De totale budgettaire omvang in het basisonderwijs besloeg in 2013 ongeveer € 6,6 mld.<sup>18</sup> De geraamde uitgaven en leerlingenaantallen van het basisonderwijs (exclusief Caribisch Nederland)

<sup>18</sup> De totale budgettaire omvang (lumpsumbekostiging) in het primair onderwijs beslaat op rijksniveau in 2013 ongeveer € 9 miljard. In de begroting van het primair onderwijs wordt geen onderscheid gemaakt tussen de onderwijssectoren (basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs). In onderstaande tabel worden de geraamde uitgaven weergegeven voor alléén het basisonderwijs. Tevens wordt de raming gepresenteerd voor de kleinscholentoeslag en de vaste voeten (o.a. directietoelagen, materiële instandhouding). Dit betreft de onderliggende raming die ten grondslag ligt aan de begroting 2013.

voor de komende jaren staan hieronder weergegeven. Door de daling van het aantal leerlingen wordt de daling van de uitgaven in 2017 t.o.v. 2013 geraamd op € 230 miljoen.

**Tabel 2.4: Budgettaire omvang en trends basisonderwijs (in € mln.), 2013-2017**

	2013	2014	2015	2016	2017
Aantal geraamde leerlingen	1.485.100	1.468.000	1.451.900	1.439.100	1.430.200
Raming uitgaven basisonderwijs (x € 1 mln.)	6.575	6.510	6.445	6.390	6.345
Waarvan raming kleinscholentoeslag basisonderwijs (x € 1 mln.)	100	105	110	115	120
Waarvan raming vaste voeten (o.a. directietoelagen, materiële instandhouding) (x € 1 mln.)	465	465	465	465	465

Bron: OCW, begroting 2013, interne ramingen OCW

### **Bekostiging primair onderwijs**

De bekostiging wordt per school uitgerekend en toegekend aan het schoolbestuur. Het schoolbestuur kan de totale budgetten van alle scholen vrij verdelen over de verschillende scholen waarvoor zij verantwoordelijk is. Het geld moet aan onderwijs worden besteed. Het onderwijsbudget mag niet worden besteed aan de bouw van of het groot onderhoud aan de scholen en ook niet aan leerlingenvervoer. De gemeente is namelijk voor deze taken verantwoordelijk. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor klein onderhoud en de inrichting, en de gemeente gaat over groot onderhoud<sup>19</sup>, verbouwingen, nieuwbouw en de inrichting van een school. De gemeente ontvangt hiervoor middelen via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

Het lumpsumbudget voor personeels- en materiële kosten is opgebouwd uit drie geldstromen:

Personeel	Personeels- en arbeidsmarktbeleid	Materiële kosten
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aantal leerlingen</li> <li>Gemiddelde leeftijd van het personeel</li> <li>Aantal 'gewichtsl leerlingen' of 'schoolgewicht'</li> <li>Kleinscholentoeslag voor scholen met minder dan 145 leerlingen</li> <li>Directietoelag (bij meer dan 98 leerlingen geldt twee keer de toeslag, daaronder geldt een keer de toeslag)</li> <li>Het aantal leerlingen met een indicatie voor speciaal onderwijs (rugzakleerlingen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Basisbedrag en een bedrag afhankelijk van het aantal leerlingen, het schoolgewicht en een toeslag voor kleine (&lt;145) en middelgrote (&lt;195) scholen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afhankelijk van het aantal leerlingen, aantal genormeerde groepen en het aantal vestigingen.</li> </ul>

NB: De scheefgedrukt bekostiging is afhankelijk van schoolgrootte en is dus niet lineair.

De redenering voor de leerling-onafhankelijke elementen in de bekostiging is dat bepaalde kosten doorlopen, ook als er minder leerlingen zijn. Dit wordt (semi-)vaste kosten genoemd. De redenatie is dat elke school een directeur nodig heeft, dat de verwarming niet lager kan als er minder leerlingen zijn en dat er nog steeds een leraar voor de klas staat als de omvang van de klas is

<sup>19</sup> Er ligt momenteel een wetsvoorstel bij de Raad van State om de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud en bijbehorende budget over te dragen van de gemeenten naar de onderwijsinstellingen in het primair onderwijs.

terug gelopen van 22 naar 15. Wanneer het budget van een school onder de minimale bekostigingsnorm uitkomt, wordt een 'zeerkleinescholentoeslag' toegekend.

Gegeven de kleinescholentoeslagen en vaste voeten zijn kleinere scholen per leerling relatief duur ten opzichte van grotere scholen. Dit toont onderstaande tabel.

**Tabel 2.5: Kosten en leerlingenaantallen in primaire scholen, 2011**

PO scholen met leerlingenaantallen	Aantal leerlingen	Aantal vestigingen	Totale rijksbijdrage o.b.v aantal leerlingen (€mln)	Gemiddelde kosten per leerling
< 23	238	14	€ 3,2	€ 13.341
23 t/m 49	11.295	292	€ 89,1	€ 7.888
50 t/m 99	76.938	1.005	€ 423,2	€ 5.500
100 t/m 149	129.324	1.039	€ 616,5	€ 4.767
150 t/m 199	204.734	1.173	€ 920,1	€ 4.494
200 of meer	1.084.822	3.352	€ 4.532	€ 4.178
<b>Totaal</b>	<b>1.507.351</b>	<b>6.875</b>	<b>€ 6.584,1</b>	<b>€ 4.368</b>

Bron: OCW

#### **Bekostiging samenvoeging scholen**

Wanneer twee kleine scholen worden samengevoegd, ontvangt het bestuur van de samengevoegde basisscholen in totaal minder bekostiging voor de samengevoegde school dan wanneer ze apart zouden blijven voortbestaan, omdat (een deel van) de kleinescholentoeslag en vaste voeten vervallen. Het schoolbestuur ontvangt gedurende vijf jaar een aflopende compensatie om bijvoorbeeld tijdelijk overtollig personeel te kunnen bekostigen. Voor de berekening van deze compensatie c.q. bijzondere bekostiging wegens samenvoeging van basisscholen (fusieregeling), wordt gekeken naar de componenten in de personele (formatieve) bekostiging die niet lineair zijn. Alleen voor die componenten geldt dat de samenvoeging tot een wijziging in de bekostiging kan leiden. Dat omvat ook de schoolleiding. Sinds augustus 2012 ontvangen de scholen het eerste jaar 100 procent compensatie, het tweede jaar 80 procent, het derde jaar 60 procent, het vierde jaar 40 procent en het vijfde jaar 20 procent om bijvoorbeeld tijdelijk overtollig personeel te bekostigen. Voorheen was de compensatieperiode 2 jaar.

Een school van 100 leerlingen kost jaarlijks ongeveer 160.000 minder dan twee scholen met 50 leerlingen. Dit toont onderstaande tabel. Een school met 23 leerlingen kost 247.000 euro, terwijl een klas met 23 leerlingen op een gemiddelde school 92.000 euro kost. Door de dalende leerlingenaantallen zullen er meer kleine scholen ontstaan, die verhoudingsgewijs een groot beslag leggen op de beschikbare onderwijsmiddelen. Deze toename van de kosten per leerling in Nederland vertaalt zich niet in beter onderwijs.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Onderwijsraad, 'Grenzen aan kleine scholen', februari 2013.

**Tabel 2.6: Uitsplitsing van kosten per school naar schoolgrootte**

Schoolgrootte **	Kleinescholentoeslag		Vaste voeten		Lineair		Totaal *		Per leerling
	€	%	€	%	€	%	€	%	
25	108.087	42%	45.544	18%	101.080	40%	254.711	100%	10.188
50	86.910	27%	45.544	14%	187.626	59%	320.079	100%	6.402
75	64.127	16%	45.544	12%	283.439	72%	393.109	100%	5.241
100	40.979	9%	60.031	12%	380.663	79%	481.673	100%	4.817
125	17.990	3%	60.031	11%	471.387	86%	549.408	100%	4.395
150	0	0	60.031	10%	569.618	90%	629.649	100%	4.198
175	0	0	60.031	8%	661.674	92%	721.705	100%	4.124
200	0	0	55.085	7%	765.092	93%	820.176	100%	4.101
501	0	0	55.085	3%	1.931.731	97%	1.986.816	100%	3.966
750	0	0	55.085	2%	2.852.153	98%	2.907.237	100%	3.876
1007	0	0	55.085	1%	3.794.118	99%	3.849.203	100%	3.822

NB: \* Dit betreft de bekostiging exclusief de gewichten- en impulsmiddelen; \*\* praktijksituaties

Bron: OCW

***Kleine scholen in gebieden met dalende leerlingaantallen hebben relatief hoge personeelslasten en oude leerkrachten***

Uit onderzoek blijkt dat de kostenstructuur van krimpbesturen in krimpregio's sterk lijkt op die van krimpbesturen in stabiele regio's. Na een aantal jaren van dalende leerlingaantallen neemt het aandeel personele lasten bij krimpbesturen toe, waardoor het aandeel personele lasten hoger is dan bij niet krimpende besturen. Voor krimpscholen is het aandeel personele lasten zo'n 82 procent van de totale kosten. Er zijn signalen dat krimpbesturen moeite hebben om goed personeelsbeleid te voeren.

Als er sprake is van gedwongen ontslagen, heeft het bestuur/werkgever volgens de CAO primair onderwijs de mogelijkheid de regeling ontslagbeleid te hanteren dan wel de regeling werkgelegenheidsbeleid. Als het ontslagbeleid wordt gehanteerd, moet het besluit en de bekendmaking van het ontslag aan de betrokkene (naast andere procedurele regels) vóór de zomervakantie worden genomen. De werknemer kan dan een jaar later worden ontslagen. Er kan ook worden afgesproken het zogenaamde 'afspiegelingsbeginsel' te hanteren. Dit betekent dat niet alleen het last-in-first-out principe geldt, maar dat dit principe wordt toegepast binnen verschillende leeftijdscategorieën. De leeftijdsopbouw blijft daarmee zoveel mogelijk gelijk aan de opbouw die er is voorafgaand aan de ontslagen. Indien het last-in-first-out principe wordt gehanteerd in combinatie met de vereiste functiemix uit het Actieplan Leraren is het in de praktijk vaak lastig om de juiste mensen aan te trekken en te behouden. Bij werkgelegenheidsbeleid heeft het personeel een werkgelegenheidsgarantie. Als werkgelegenheid niet meer geboden kan worden, dient de werkgever een sociaal plan met de vakcentrales overeen te komen. Gedwongen ontslagen kunnen pas met ingang van ongeveer twee jaar na het sluiten van het sociaal plan plaatsvinden.

Secundaire arbeidsvoorwaarden als de bovenwettelijke WW en de BAPO verhogen zowel de kosten van een vergrijsd lerarenkorps en, als er sprake is van veel dienstjaren, de kosten van aanpassing van een vergrijsd lerarenkorps. De BAPO vergroot de personeelskosten van zittend ouder personeel (daarnaast is ouder personeel over het algemeen al duurder dan jong personeel). Als het personeelsbestand vergrijsd, wordt dit probleem groter. De bovenwettelijke WW heeft betrekking op de kosten van vertrekkend personeel. Als oudere werknemers met veel dienstjaren worden ontslagen, levert dat hogere uitkeringskosten op voor de school als risicodragers van de WW. De combinatie van deze vereisten leidt ertoe dat in een krimpschool jonge docenten in lage schalen

meestal als eerste vertrekken wat resulteert in een scheve verdeling van functies, een scheve verdeling van docentkwaliteiten en zo tot een aanvullend kwaliteitsrisico<sup>21</sup>.

In het primair onderwijs was in 2011 38 procent van de leraren 50 jaar of ouder. Het percentage vijftigplussers verschilt per regio. In de regio Zuid Limburg, bijvoorbeeld, is het aandeel vijftigplussers onder het onderwijspersoneel rond de 47 procent. Voor een deel wordt met leeftijd van de leerkrachten rekening gehouden in de bekostiging, maar in de praktijk ervaren kleine scholen in krimpgebieden dat ze op zoek moeten gaan naar slimme oplossingen voor de inzet van leerkrachten omdat hun 'personeel' relatief duur is.

### **2.3 Verankering van vrijheid en diversiteit in het onderwijsaanbod in de Grondwet and wet- en regelgeving**

Artikel 23 van de Grondwet regelt de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs en garandeert de vrijheid van het onderwijs. Het biedt ouders de mogelijkheid om onderwijs te kiezen dat het dichtst bij hun godsdienst of levensovertuiging aansluit. Artikel 23 van de Grondwet is de basis voor de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs en voor de diversiteit van het onderwijsaanbod (keuzevrijheid).

Lid 4 van artikel 23 geeft een bijzondere opdracht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs: *"In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven<sup>22</sup>."*

Over de toegankelijkheid van het onderwijs wordt geen norm of richtlijn gegeven. Maar op grond van artikel 23 lid 4, zijn gemeenten verplicht ervoor te zorgen dat er binnen de gemeentegrenzen een 'voldoende' mogelijkheid bestaat om kwalitatief openbaar algemeen vormend lager onderwijs te kunnen volgen. Dit heeft tot gevolg dat in elke gemeente minimaal één school voor openbaar lager onderwijs is. Gemeenten mogen hier vanaf wijken, mits ze de gelegenheid geven tot het volgen van openbaar onderwijs, bijvoorbeeld door het verzorgen van vervoer van en naar de openbare school in een naastgelegen gemeente. De Grondwet legt zo'n verplichting niet op ten aanzien van het bijzonder onderwijs.

Artikel 23, lid 2 en 7 beschrijven de vrijheid van onderwijs die ten grondslag ligt aan het bijzonder onderwijs en de financiële gelijke behandeling van het bijzonder onderwijs: *"Het geven van onderwijs is vrij, behoudens toezicht van de overheid ....."; "Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd ....."*

#### **Opheffingsnormen**

In de Wet Primair Onderwijs (WPO) zijn ondergrenzen bepaald voor de omvang van een school. Voor het borgen van kwaliteit en omdat het onderwijs op kleinere scholen relatief duur is, is er een ondergrens gesteld aan het aantal leerlingen dat een school moet bevatten om in aanmerking te komen voor bekostiging uit de rijksbegroting. De opheffingsnorm is niet voor alle scholen hetzelfde: de absolute ondergrens is 23<sup>23</sup>, maar afhankelijk van de leerlingendichtheid in de gemeente waar de school ligt, kan de norm variëren tot 200 leerlingen.<sup>24</sup> De minister van OCW heeft wel de discretionaire bevoegdheid om bij een specifieke uitzonderingsbepaling van een

---

<sup>21</sup> Het regeerakkoord van het huidige kabinet kent plannen om de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector in het algemeen en die in het onderwijs in het bijzonder te moderniseren.

<sup>22</sup> '..... voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs'. Hiermee wordt de kwaliteit van het onderwijs bedoeld; '..... een genoegzaam aantal scholen'. Hiermee wordt in de Grondwet aangegeven dat er voldoende aantal scholen beschikbaar moeten zijn voor onderwijs, zodat het onderwijs toegankelijk is.

<sup>23</sup> De absolute opheffingsnorm was 40 leerlingen in 1920.

<sup>24</sup> Wet Primair Onderwijs, artikel 154.

opheffingsnorm af te wijken. Indien de kwaliteit van een school in orde is en een school aannemelijk kan maken dat zij binnen afzienbare termijn boven de opheffingsnorm uit kan komen, kan de minister ontheffing verlenen, als de school in stand werd gehouden op basis van de gemiddelde schoolgrootte van het bestuur en onder de daarbij geldende ondergrens van 23 leerlingen is gezakt. In alle overige gevallen heeft de minister niet de bevoegdheid om een school open te houden die op grond van de wet moet worden opgeheven.

***Gemeenten zijn verplicht om leerlingenvervoer te organiseren bij een reisafstand van meer dan 6 kilometer als ouders daarom vragen***

In de Wet op het Primair Onderwijs is bepaald dat elke gemeente een verordening leerlingenvervoer dient vast te stellen, waarin is opgenomen onder welke voorwaarden ouders van in de gemeente woonachtige leerlingen in aanmerking kunnen komen voor van gemeentewegen verstrekt vervoer dan wel voor een tegemoetkoming in de vervoerskosten (leerlingenvervoer). In de wet is bepaald dat ouders de gemeenten kunnen aanspreken voor bekostiging van een reisafstand van meer dan 6 km. Schoolbesturen zijn hiervoor niet aanspreekbaar. Deze regeling dient de op godsdienst of levensovertuiging van de ouders berustende keuze van een school te eerbiedigen. Er kan een kostenvergoeding plaats vinden naar de dichtstbijzijnde voor de leerling toegankelijke basisschool of speciale school (voor basisonderwijs). Sommige gemeenten stellen daarbij bepaalde criteria zoals minimale afstand tussen woning en ingeschreven school en een leeftijds criterium. Ook wordt in sommige gevallen een eigen bijdrage van de ouders gevraagd.

Het is niet bekend hoeveel leerlingen met een reisafstand van meer dan 6 kilometer gebruik maken van leerlingenvervoer. Uit onderzoek is gebleken dat van de 1,9 procent van de leerlingen die een reisafstand heeft van meer dan 6 kilometer (dat zijn zo'n 25.000 leerlingen), er jaarlijks zo'n 6.000 leerlingen worden vervoerd vanwege de verlangde godsdienstige of levensbeschouwelijke richting. Hieraan is een totaal bedrag van ongeveer €10 miljoen gerelateerd.<sup>25</sup>

## **2.4 Toegankelijkheid van scholen in het primair onderwijs (reisafstand)**

In Nederland is de toegankelijkheid gemeten in reisafstand groot. Bijna driekwart van alle leerlingen van het primair onderwijs woont binnen een straal van 1 kilometer van de school van inschrijving. Zelfs in krimpgebieden is de reisafstand beperkt: in de noordelijke provincies, Limburg en Zeeland bevindt de school zich voor driekwart van de leerlingen binnen 1 kilometer. In totaal reist 1,9 procent van de leerlingen meer dan 6 kilometer en 0,7 procent meer dan 10 kilometer. Opvallend is dat in de regio's met sterk dalende leerlingaantallen zoals Limburg en Friesland het aandeel leerlingen dat een reisafstand heeft van meer dan 6 kilometer onder het gemiddelde ligt van Nederland. Verder zijn de reisafstanden door de tijd niet statisch. Uit een studie reisafstanden naar scholen blijkt dat over de jaren heen gemiddeld meer kinderen met de auto worden gebracht en dat de reisafstand met 10 procent is toegenomen.<sup>26</sup> Overigens zeggen afstanden lang niet alles over reistijd: in het stadsverkeer kan de reistijd voor een afstand van 2 kilometer hoger zijn dan op het platteland.

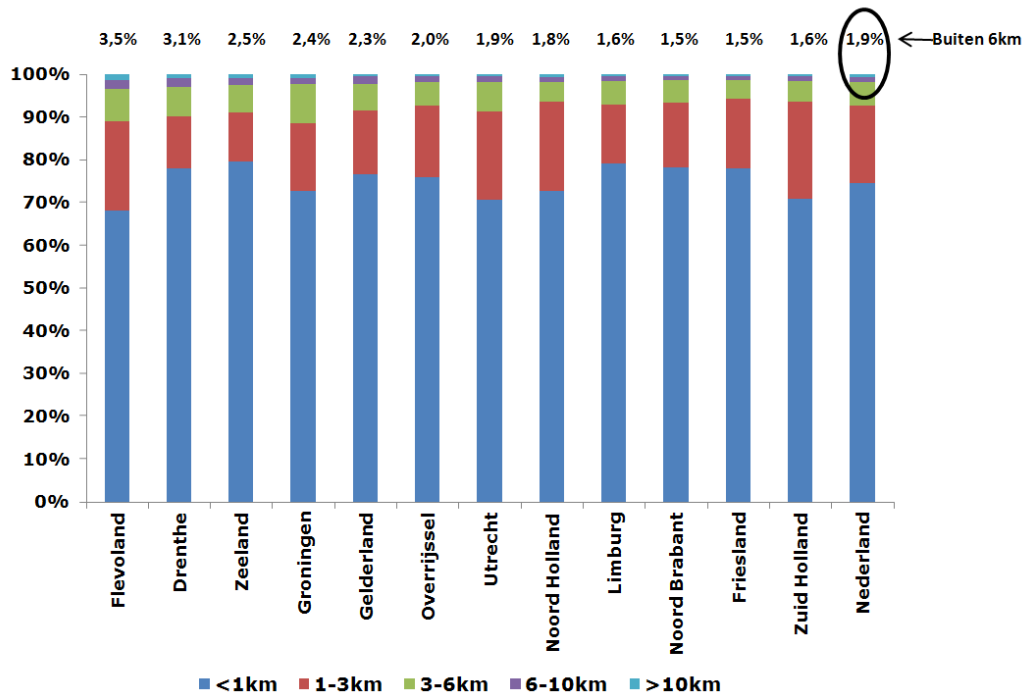
---

<sup>25</sup> Eerste hulp bij krimp, Besturenraad, Centrum voor christelijk onderwijs, 2011.

<sup>26</sup> De Boer, E. (2010) *School concentration and school travel*. Proefschrift. Technische Universiteit Delft.



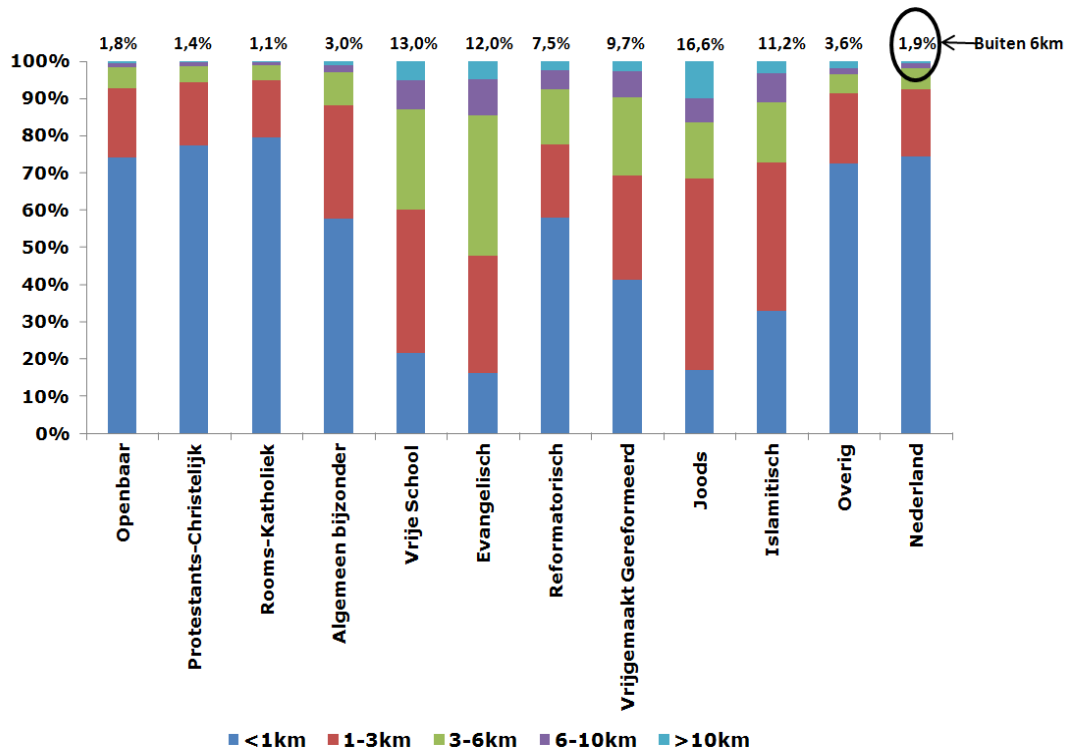
**Figuur 2.3 Percentage leerlingen naar afstand tot de ingeschreven vestiging primair onderwijs, per provincie, 2011**



Bron: berekend door OCW o.b.v. van BRONgegevens (basis register Onderwijs van DUO) en BRINGgegevens (de code waaronder een onderwijsinstelling is geregistreerd in de BasisRegistratie).

Als scholen onderscheiden worden naar denominaties dan blijkt dat ouders voor sommige denominaties bereid zijn hun kinderen meer dan 6 kilometer te laten reizen. Dit lijkt vooral te gelden voor de kleinere denominaties: joods, islamitisch en evangelisch en ook de Vrije School. Driekwart van de kinderen die naar een openbare, protestants-christelijke of rooms-katholieke school gaan wonen in een straal van 1 kilometer van de school.

**Figuur 2.4 Percentage leerlingen naar afstand tot de ingeschreven vestiging primair onderwijs, per denominatie, 2011**



Bron: berekend door OCW o.b.v. van BRONgegevens (basis register Onderwijs van DUO) en BRINGgegevens (de code waaronder een onderwijsinstelling is geregistreerd in de BasisRegistratie).

## 2.5 Specifieke uitdagingen met dalende leerlingenaantallen in het voortgezet onderwijs

De ontgroening in het voortgezet onderwijs begint in 2016 en zal zich in 2025 stabiliseren. In deze periode daalt het aantal leerlingen voor het voortgezet onderwijs met 7 procent.

### Leerlingen en scholen in het voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs kent anno 2012 529 scholengemeenschappen en 117 categorale scholen (met één schoolsoort). In tegenstelling tot het primair onderwijs, kan in het voortgezet onderwijs niet gesproken worden over 'kleine scholen'. Het voortgezet onderwijs kent een breed scala aan 'verschillende' scholen, bijvoorbeeld categorale vmbo's met een breed aanbod, categorale gymnasia en brede scholengemeenschappen met een aanbod van vmbo kader- en beroepsgericht tot en met gymnasium. Dit maakt het moeilijk grote clusters scholen met elkaar te vergelijken. Het minimum aantal leerlingen dat nodig is om de school in stand te kunnen houden, hangt van het aanbod en type school af.

### Budgettaire omvang en trends voortgezet onderwijs (in € mln.), 2012-2017

De totale budgettaire omvang (lumpsumbekostiging) voor het voortgezet onderwijs bedraagt ongeveer € 6,7 miljard in 2012. Hiervan is een klein deel leerling-onafhankelijk: de vaste voeten bedragen € 262 miljoen (3,9 procent) in 2012.

**Tabel 2.7. Budgettaire omvang van het voortgezet onderwijs, 2012 (in € mln)**

	<b>Voortgezet onderwijs (exclusief groen onderwijs)</b>
<b>Centraal (Rijk):</b>	<b>6.665</b>
Waarvan vaste voeten	262
Waarvan leerlingafhankelijk	6.403

Bron: OCW, realisatie 2012

De begrote kosten<sup>27</sup> en leerlingenaantallen in de komende jaren staan hieronder weergegeven. Uit deze gegevens is af te leiden dat de komende jaren het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs en daarmee dus ook de bekostiging nog zal stijgen.

**Tabel 2.8. Budgettaire omvang en trends voortgezet onderwijs, 2013-2017**

<b>Jaartal</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Aantal geraamde leerlingen	941 100	949 500	955 200	954 200	944 900
Begrote kosten (x € mln.)	6.551	6.587	6.612	6.721	6.723
Waarvan vaste voeten (x € mln.)	262	262	262	262	262
Waarvan leerlingafhankelijk(x € mln.)	6.289	6.325	6.350	6.459	6.461

Bron: OCW, begroting 2013

#### **Bekostiging van het voortgezet onderwijs**

Net als in het primair onderwijs vindt bekostiging per school (BRIN) plaats. Er wordt één totaalbedrag overgemaakt naar schoolbesturen en zij zijn vrij om dit bedrag te verdelen onder de scholen die onder hun gezag vallen. Dit bedrag moet aan onderwijs worden besteed. Gemeenten krijgen via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds middelen voor huisvesting.<sup>28</sup>

In de berekening van de lumpsumbekostiging wordt onderscheid gemaakt tussen een personeel en materieel deel. Beide delen kennen vaste componenten (ook wel 'vaste voeten' genoemd) en leerling-afhankelijke componenten. De bekostiging wordt op schoolniveau berekend en op kalenderjaarbasis (per 1 januari). Naast de materiële en personele bekostiging ontvangen scholen ook nog de zogenoemde 'aanvullende bekostiging'. Hieronder vallen bijvoorbeeld bedragen vanuit leerplus, het zorgbudget en subsidies.

In totaal gaat in de lumpsumbekostiging voor het voortgezet onderwijs zo'n €6,7 miljard om. De personele bekostiging maakt ongeveer 84 procent van de lumpsum uit. Dit komt neer op circa €5,6 miljard. Het restant van bijna € 1,1 miljard (16 procent) heeft betrekking op materiële kosten.

<sup>27</sup> Lumpsum exclusief het Caribisch Nederland.

<sup>28</sup> De gemeente moet op basis van artikel 76b WVO voorzien in een redelijke huisvestingsbehoefte voor blijvende en tijdelijke voorzieningen. Het gaat dan specifiek om de verantwoordelijkheid voor nieuwbouw, verbouw en uitbreiding (inclusief de eerste inrichting) en voor herstel van constructiefouten aan het gebouw.

Het lumpsumbudget voor personeels- en materiële kosten is als volgt opgebouwd:

Personeel	Materiële kosten <sup>29</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaste voet voor onderwijzend personeel en ratio's<sup>30</sup></li> <li>• Onderscheid tussen directie, onderwijzend personeel/leraren en onderwijsondersteunend personeel (zoals conciërges en administratief personeel)</li> <li>• Aantal leerlingen</li> <li>• Samenstelling school/schoolsoorten (bijvoorbeeld categoriaal gymnasium of brede scholengemeenschap)</li> <li>• Landelijke gemiddelde personeelslast (GPL<sup>31</sup>)</li> <li>• Zorgleerlingen<sup>32</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaste voet per school</li> <li>• Vast bedrag per leerling dat afhangt van schoolsoort, afdeling (vmbo) en het leerjaar.</li> <li>• Zorgleerlingen</li> </ul>

Het voortgezet onderwijs kent *geen* extra bekostiging voor kleine scholen. Er bestaat dan ook *geen* kleinescholentoeslag. De vaste voeten die wel in het bekostigingsmodel zitten, zijn dusdanig beperkt, dat de gemiddelde bekostiging per leerling nauwelijks verandert wanneer een school minder leerlingen heeft. Vanuit de bekostiging zijn er daarom nauwelijks 'prikkel' tot klein blijven' zoals die er voor het primair onderwijs wel zijn. Analooch heeft een institutionele fusie tussen twee scholen nauwelijks gevolgen voor de bekostiging per leerling, omdat het verlies van een van de twee vaste voeten ten opzichte van de totale bekostiging beperkt is. Het voortgezet onderwijs kent dan ook geen transitieperiode, waarin het bekostigingsverlies als gevolg van het samengaan van scholen voor een bepaalde periode wordt gecompenseerd.

Een onderzoek naar financiële gevolgen van dalende leerlingenaantallen in het voortgezet onderwijs komt tot de conclusie dat kostenremanentie op zichzelf niet leidt tot continuïteitsbedreigende financiële problemen.<sup>33</sup> Uit het onderzoek blijkt dat de bekostiging robuust is ten aanzien van de financiële gevolgen van dalende leerlingenaantallen. Scholen moeten hun bedrijfsvoering natuurlijk wel adequaat aanpassen op het veranderende leerlingenaanbod.

### **Kwaliteit voortgezet onderwijs**

Op *schoolniveau* blijkt uit onderzoek dat er geen causaal verband is tussen de kwaliteit van het voortgezet onderwijs en grootte van de school.<sup>34</sup> Grotere scholen scoren wel beter op leerlingenbegeleiding en kwaliteitszorg, terwijl kleinere scholen beter scoren op didactiek en schoolklimaat.<sup>35</sup> Op afdelingsniveau is er wel een verband tussen kwaliteit en omvang: *kleine afdelingen* in het voortgezet onderwijs hebben een grotere kans om als zwak of zeer zwak beoordeeld te worden. Daarbij geldt dat hoe *hogere* het *niveau* van de afdeling is (bijvoorbeeld gymnasium, of hogere leerwegen in het mbo), hoe *sterker* deze *relatie* zich voordoet.

<sup>29</sup> De materiële bekostiging omvat de volgende materiële exploitatiekosten: schoonmaak, onderhoud van het gebouw (zowel binnen als buiten) en het terrein, middelen (inventaris en leermiddelen) inclusief het gratis lesmateriaal (=schoolboeken), administratie, beheer en bestuur (ABB), energie- en waterverbruik, loopbaanoriëntatie en -begeleiding en publiekrechtelijke heffingen.

<sup>30</sup> Deze ratio's drukken het aantal leerlingen per fulltime equivalent (fte) aan personeel uit.

<sup>31</sup> GPL verschilt per schoolsoort/samenstelling van de school en wordt jaarlijks via een ministeriële regeling (=GPL-regeling) vastgesteld.

<sup>32</sup> Het betreft hier o.a. een hogere personele en materiële bekostiging voor (door een regionale verwijzingscommissie) geïndiceerde leerlingen die aangewezen zijn op leerwegondersteunend onderwijs dan wel praktijkonderwijs.

<sup>33</sup> De tering naar de nering: financiële gevolgen van demografische krimp in het voortgezet onderwijs, september 2011.

<sup>34</sup> Inspectie van het Onderwijs (2003). 'Schoolgrootte' en kwaliteit, groot in kleinschaligheid, Utrecht, Dijkgraaf, E. & Van der Geest, S.A. (2008). *Schaalgrootte en de kwaliteit van het voortgezet onderwijs*. Rotterdam: November 2008; Regioplan Beleidsonderzoek (2008). 'De menselijke maat, effecten van schaalgrootte in het voortgezet onderwijs' Amsterdam, December 2008.

<sup>35</sup> idem

Volgens de Onderwijsinspectie ligt de verklaring voor het kwaliteitsrisico bij kleine afdelingen in de levensvatbaarheid van kleine afdelingen en de oplossingen die scholen hiervoor kiezen. In (te) kleine afdelingen worden soms leerlingen geplaatst die er conform het advies van de basisschool niet thuishoren of die mede dankzij een soepel determinatiebeleid van de school zijn doorgestroomd. Uit de praktijk komt de indruk naar voren dat dit soms gebeurt vanuit het idee dat leerlingen kansen verdienen en soms vanuit de overweging om de betreffende afdeling van voldoende leerlingen te voorzien.

Uit de veldraadpleging blijkt dat de organiseerbaarheid van het aanbod van alle vier de profielen een aandachtspunt is. Ook willen scholen veel keuzevakken aanbieden. Uit onderzoek van Ecorys blijkt onder andere dat de ruimte die de scholen hebben om zich te focussen op kernvakken maar gedeeltelijk wordt benut. Er worden meer vakken aangeboden dan wettelijk voorgeschreven is, ook als het aantal leerlingen dat voor zo'n vak kiest onvoldoende is voor een gezonde bedrijfsvoering. Schoolleiders realiseren zich dat zij niet alle vakken hoeven aan te bieden die zij aanbieden, maar zij kiezen er om allerlei redenen toch voor dit aanbod in stand te houden. Redenen zijn onder andere concurrentieoverwegingen, profilering van de school, het in huis hebben van leraren die bevoegd zijn om onderwijs te verzorgen in bepaalde vakken of de wens om leerlingen veel keuze te bieden.<sup>36</sup> Scholen kunnen het bovenbouwprogramma dus nu al efficiënter inrichten, maar er kan ook gedacht worden aan het verminderen van keuzevakken per profiel en/of het synchroniseren van profielvakken en keuzevakken tussen de profielen onderling.

### **Toegankelijkheid van en reisafstand naar scholen in het voortgezet onderwijs**

#### ***Door de recente aanpassing van de systematiek van opheffingsnormen in het voortgezet onderwijs blijft onderwijsaanbod in krimpgebieden goed in stand***

Een bestuur heeft veel ruimte in het openhouden dan wel sluiten van schoolsoorten en vestigingen. Per 1 augustus 2008 vond een wijziging plaats van de systematiek van de opheffingsnormen, namelijk van die per onderwijssoort (in een scholengemeenschap) naar een opheffingsnorm over de gehele school/scholengemeenschap. Daarmee zijn besturen autonoom in hun afweging om kleine schoolsoorten (binnen een scholengemeenschap) in stand te houden.

Scholen kunnen nieuwe nevenvestigingen aanvragen (ook in een andere gemeente dan die waar de hoofdvestiging staat) om een meer leerling-nabij onderwijsaanbod te creëren. Nevenvestigingen ontstaan vooral bij een scholenfusie: één van de voorheen zelfstandige scholen wordt na fusie de hoofdvestiging van de nieuwe school, de andere school/scholen nevenvestiging(en) (namelijk de gebouwen van de andere bij de samengaan betrokken school/scholen). Op die manier blijft het onderwijsaanbod in stand. Ook in deze zin werkt de nieuwe systematiek van de opheffingsnorm over de gehele school gunstig: de nevenvestiging kent op zich geen opheffingsnorm en het bestuur bepaalt dus of de nevenvestiging (en daarmee een instroompunt) ook met een relatief laag aantal leerlingen in stand blijft.

#### ***Reisafstanden in het voortgezet onderwijs vanzelfsprekend langer dan voor het primair onderwijs***

In Nederland woont gemiddeld 68 procent van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs minder dan 5 kilometer hemelsbreed van de school van inschrijving af en slechts 3 procent meer dan 15 kilometer. Per provincie zijn er grote verschillen. In Zeeland zijn de reisafstanden het grootst; bijna een kwart woont meer dan 10 kilometer van de school. Net als in het primair onderwijs geldt dat reisafstand niet één-op-één correspondeert met reistijd: in de stad ligt de gemiddelde snelheid vaak lager dan op het platteland. Gemeenten hebben geen rol in het leerlingenvervoer voor het voortgezet onderwijs.

---

<sup>36</sup> Zie Tweede Kamerbrief van 2 maart 2012, referentienummer 354802 "Kabinetsstandpunt profielen havo/vwo".

**Tabel 2.9 Reisafstanden voortgezet onderwijs, percentage kinderen per provincie dat bepaalde kilometers reist naar school, 2011**

	<5km	5-10km	10-15 km	≥15km
Drenthe	50,6	29,4	11,0	9,0
Flevoland	68,3	19,3	5,3	7,1
Friesland	55,4	28,0	8,8	7,8
Gelderland	61,9	26,0	8	4
Groningen	56,6	25,3	10,2	7,9
Limburg	68,3	26,3	3,7	1,6
Noord Brabant	67,1	25,6	5,2	2,1
Noord Holland	74,2	20,6	3,3	1,8
Overijssel	64,7	23,6	8,3	3,5
Utrecht	67,7	25,5	4,4	2,5
Zeeland	48,5	27,2	12,6	11,7
Zuid Holland	77,3	17,5	3,5	1,7
<b>Nederland</b>	<b>67,9%</b>	<b>23,2%</b>	<b>5,6%</b>	<b>3,3%</b>

Bron: berekend door OCW o.b.v. van BRONgegevens (basis register Onderwijs van DUO) en BRINGgegevens (de code waaronder een onderwijsinstelling is geregistreerd in de BasisRegistratie).

## 3 Analyse

### 3.1 Inleiding

Bij 'ongewijzigd beleid' neemt de problematiek van kleine scholen in het primair onderwijs toe. Meer scholen worden klein en kleine scholen worden nog kleiner. Omdat kleine scholen een vergroot risico hebben op lage kwaliteit, nemen de kwaliteitsrisico's in het primair onderwijs toe. En omdat kleine scholen relatief duur zijn, nemen de kosten per leerling toe.

Scholen kunnen zelf maatregelen nemen om kwaliteitsrisico's en kostenverhoging die samengaan met dalende leerlingaantallen tegen te gaan. Onderzoek laat zien dat scholen kiezen voor centrale inkoop, besparingen op onderhoud en leermiddelen, vacaturestops in de hoop dat overtollig personeel via natuurlijk verloop afvloeit, actievare concurrentie met andere scholen om de resterende leerlingen of juist samenwerking met andere scholen.<sup>37</sup>

Wet- en regelgeving maken het echter op een aantal punten moeilijk of onaantrekkelijk voor scholen om een structureel antwoord te geven op de trend van dalende leerlingaantallen. Dit hoofdstuk analyseert de knelpunten in wet- en regelgeving die een adequate reactie op de kwaliteits- en kosten/exploitatierisico's met het oog op leerlingendaling in de weg staan.

### 3.2 Primair onderwijs

#### ***Bekostigingssystematiek stimuleert niet tot meer samenwerking en fusies***

In de praktijk blijkt dat schoolbesturen moeite hebben om de uitgaven aan de bekostiging aan te passen.<sup>38</sup> Volgens de systematiek van de t-1 bekostiging hebben schoolbesturen in principe ongeveer een jaar de tijd om hun uitgaven aan te passen aan de verwachte daling van inkomsten. De gemiddelde negatieve rentabiliteit van schoolbesturen met dalende leerlingaantallen is een teken dat scholen er doorgaans niet in slagen om hun uitgaven aan te passen. Uit casestudies blijkt dat de tijd die nodig is om het kostenniveau naar beneden bij te stellen sterk afhankelijk is van het sturend vermogen van het bestuur en de kwaliteit van de financiële functie. Instellingen met een zwakke financiële functie hebben meerdere jaren nodig om te signaleren dat er een probleem is. Dan is er vervolgens ook nog tijd nodig om oplossingen te bedenken en in te voeren. De probleemoplossing van deze schoolbesturen ligt vaak bij het besparen op materiële lasten. Het aandeel van deze kosten is echter klein, dus het effect van dergelijke maatregelen is gering. Besturen met een sterkere financiële functie reageren sneller op dalende leerlingaantallen en lijken beter te anticiperen op de nog te verwachten leerlingendaling. Deze schoolbesturen anticiperen door hun personeelsbestand al terug te dringen en te flexibiliseren voordat financiële problemen zich voordoen.

Een belangrijk punt bij de bekostiging is dat de kleinescholentoeslag een sterke prikkel is om klein te blijven. De financiële noodzaak tot (verdergaande) samenwerking en samengaan ontbreekt. Een lage opheffingsnorm samen met de kleinescholentoeslag maken het mogelijk en voordelig voor kleine scholen om zo lang mogelijk open te blijven, hetgeen ten koste kan gaan van de kwaliteit van het onderwijs én duur is. Wanneer een school wordt samengevoegd met een andere school, ontvangt de nieuwe school immers minder of geen kleinescholentoeslag en wordt per leerling een lager bedrag ontvangen dan in de situatie voor samenvoeging. Vervolgens vervallen na een overgangperiode het vaste deel van de bekostiging en overige toeslagen van de school die bij samenvoeging wordt opgeheven (bijvoorbeeld de toeslag schoolleiding). In het verlengde van de kleinescholentoeslag zorgen ook de vaste voeten in de bekostiging voor een financiële prikkel om niet samen te gaan, terwijl dat voor kwaliteit en exploitatie beter zou zijn. Samenvoeging van

---

<sup>37</sup> Van Ede, S. (2010) *Knelpunten wet- en regelgeving. Onderwijs en krimp*. Den Haag: APE.

<sup>38</sup> Deze alinea is gebaseerd op de bevindingen van het rapport, Van Ede, S. (2010) *Knelpunten wet- en regelgeving. Onderwijs en krimp*. Den Haag: APE.

scholen kan ook leiden tot het verlies van banen, wat belemmerend kan werken om tot een fusie te komen.

***De te lage (absolute) opheffingsnorm geeft geen dwingend signaal dat een school te klein kan zijn vanuit het oogpunt van kwaliteit en exploitbaarheid***

De absolute opheffingsnorm van 23 leerlingen kan suggereren dat scholen vanaf 23 leerlingen in principe van goede kwaliteit zijn en een gezonde bedrijfsvoering hebben. De norm bemoeilijkt schoolbesturen in het vinden van draagvlak voor samenwerking en samengaan van kleine scholen wanneer dat vanuit het oogpunt van kwaliteit en bedrijfsvoering beter is. De norm bemoeilijkt ook het vinden van draagvlak wanneer het leerlingenaantal de opheffingsnorm nog niet bereikt heeft, maar dat vanwege de voortgaande ontgroening wel binnen afzienbare tijd zal gaan doen. De norm biedt ook ruimte aan het voortbestaan van scholen die weliswaar de vereiste minimumkwaliteit bieden, maar in een groter verband hun leerlingen meer dan de minimumkwaliteit hadden kunnen bieden. De norm staat verder toe dat relatief duur onderwijs in stand blijft.

***Huidige wet- en regelgeving bieden weinig aanmoediging tot samenwerking dan wel samengaan***

Bij het samengaan van scholen is een fusietoets verplicht. De fusietoets is voortgekomen uit de politieke wens om verdere schoolvergroting tegen te gaan en de verscheidenheid van opleidingen te behouden. Samengaan van scholen (institutionele fusies) en samengaan van besturen (bestuurlijke fusies) worden niet goedgekeurd tenzij er aan een aantal voorwaarden is voldaan.

In het primair onderwijs is toestemming van de minister nodig voor fusies: (i) tussen scholen, als de school na samengaan 500 leerlingen of meer heeft, (ii) tussen besturen, als het bestuur na samengaan meer dan 10 scholen heeft, (iii) tussen scholen en/of schoolbesturen met verschillende denominatie ongeacht het aantal leerlingen of het aantal scholen. De minister keurt de fusie goed, tenzij er een significante belemmering is. Er is een significante belemmering als een schoolbestuur een marktaandeel krijgt van meer dan 50 procent in een gemeente. Er zijn wel een aantal rechtvaardigingsgronden bij een significante belemmering op basis waarvan de minister een fusie toch goed kan keuren: (i) de opheffing van een school wordt voorkomen, (ii) de kwaliteit van het onderwijs maakt de samengaan noodzakelijk, (iii) financiële problemen maken de fusie noodzakelijk.

De strikte regels en toepassing van de fusietoets vormen een belemmering voor scholen om anticiperend op leerlingdalingen te werk te gaan. Zo is het lastig voor twee scholen met bijvoorbeeld beide 40 leerlingen om te fuseren in een regio waar de absolute opheffingsnorm 23 is, terwijl dit veel kosteneffectiever zou zijn. Voor hen is het namelijk moeilijk om aan te tonen dat opheffing van een school wordt voorkomen. In gemeenten met dalende leerlingaantallen is het marktaandeel van 50 procent ook snel bereikt, waardoor het samengaan al snel niet door de strenge fusietoets komen. Ervaringsinformatie geeft aan dat de administratieve lasten voor scholen bij het doorlopen van een fusietoets fors zijn.

Het samengaan van een openbare en een bijzondere school tot een *samenwerkingsschool* is nu alleen onder strikte voorwaarde mogelijk. Regels zijn: (i) één van de te fuseren scholen moet binnen zes jaar met opheffing worden bedreigd, (ii) de rechtspersoon die een samenwerkingsschool in stand houdt moet een stichting zijn, (iii) er moet een tweede rechtspersoon zijn die toezicht houdt op de identiteit van het bijzonder onderwijs, en (iv) een openbaar schoolbestuur mag geen samenwerkingsschool in stand houden, omdat een openbaar schoolbestuur uitsluitend het in stand houden van openbaar onderwijs tot doel mag hebben. Dit blijkt ook in de praktijk: in Nederland zijn in 2012 maar zes samenwerkingsscholen tussen een openbare en bijzondere school. Samenwerkingsscholen tussen christelijke richtingen komt wel vaker voor.



Naast de strikte regelgeving met betrekking tot fusies biedt de minister wel ruimte via de zogenaamde 'experimenteerwet'.<sup>39</sup> Experimenteerbepalingen bieden de mogelijkheid om nieuwe ontwikkelingen te onderzoeken en te stimuleren door middel van het kunnen afwijken van de bestaande wet- en regelgeving. De wet bevat een aantal waarborgen voor het doen van experimenten. Zo geldt dat afwijking van de wet ten behoeve van een experiment alleen maar bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld en dat de duur van een dergelijk experiment beperkt is. Door bijvoorbeeld verruiming van de samenwerkingsmogelijkheden in krimpgebieden kan de toegankelijkheid en doelmatigheid worden verbeterd omdat samenwerkingscholen beter middelen kunnen inzetten.

Samenvattend is het beeld – ook uit de praktijk – dat (de toepassing van) wet- en regelgeving rond fusies tussen scholen en schoolbesturen en tussen scholen van verschillende identiteit schoolbesturen belemmert om met het oog op kwaliteit en doelmatige exploitatie tijdig te anticiperen op dalende leerlingaantallen.

### ***Gebrek aan regie en verleidingsmacht om samenwerking en samengaan tussen scholen en schoolbesturen te stimuleren***

Een gebrek aan regie en verleidingsmacht lijkt belemmerend te zijn om tijdig te komen tot samenwerking tussen scholen en schoolbesturen. Zelfs als de financiële noodzaak wordt ervaren, komt samenwerking soms moeilijk tot stand. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er bij samenwerking en samengaan veel verschillende partijen uiteenlopende belangen hebben. Gemeentegrenzen en voedingsgebieden van scholen zijn niet in elk geval gelijk en angst voor het verlies van de eigen identiteit kan samenwerking of fusie bemoeilijken. Het fuseren van twee scholen wordt vaak door partijen ervaren als verlies, zeker als de eigen schoollocatie gesloten wordt. Hierbij kan het 'concurrentiedenken' het 'samenwerkingsdenken' overheersen, waarbij het belang van de individuele school het belang van het onderwijs in de gemeente of regio als geheel in de weg staat. Ook tussen gemeenten kan het concurrentiedenken het samenwerkingsdenken overheersen.

Besturen van scholen met sterk dalende leerlingaantallen geven aan veel te verwachten van samenwerking met andere scholen en met instellingen voor kinderopvang en vroeg- en voorschoolse educatie.<sup>40</sup> Door zich klantgericht op te stellen menen scholen zich een beter imago te kunnen verwerven en daardoor leerlingen aan te trekken. De concurrentie om leerlingen kan voor een individuele school goed uitpakken, maar voor een regio minder. Een regio zou juist gebaat kunnen zijn bij het samengaan van scholen, zeker wanneer de locaties van de scholen dicht bij elkaar in de buurt zijn.

In dit samenspel is er geen partij met een duidelijke regierol. Schoolbesturen zijn autonoom en als zij niet onder de opheffingsnorm vallen dan is er op basis van artikel 23 van de Grondwet geen macht die ze kan dwingen tot samenwerking of samengaan. Hooguit zijn er manieren tot (financiële) 'verleiding'. In regio's met relatief grote schoolbesturen komt samenwerking eenvoudiger tot stand dan in regio's waar met veel verschillende partijen en éénpitters tot afspraken gekomen moet worden. Waar de provincie of een onderwijsautoriteit een regierol oppakt, lijkt samenwerking tussen school besturen en gemeenten beter tot stand te komen (zoals in Groningen en in Zeeland). In Limburg lijkt samenwerking vooral van de bestuurskracht van schoolbesturen af te hangen. Maar zelfs in regio's waar een regierol actief wordt opgepakt blijft het lastig omdat er uiteindelijk geen 'dwang' voor een schoolbestuur is om mee te doen. Zoals verwoord door een gedeputeerde van een provincie: "Ik heb slechts een tafel met koffie en koek." Samengevat: regisseurs moeten het van overtuigingskracht hebben en niet van macht. Welke

---

<sup>39</sup> Wijziging van enkele onderwijswetten om te voorzien in een brede en duurzame grondslag voor innovatie experimenten (Innovatieve experimenteeruimte onderwijs), Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 116, nr. 3.

<sup>40</sup> Van Ede, S. (2010) *Knelpunten wet- en regelgeving. Onderwijs en krimp*. Den Haag: APE.

partij de rol van regisseur het best kan spelen verschilt per regio, afhankelijk van de regionale problematiek en situatie.

### ***Kosten en risico's van een fusie***

Een fusie kan (tijdelijk) geld kosten. Bijvoorbeeld de kosten die samengaan met het afvloeien van personeel en de kosten van het versneld overgaan op de leermiddelen en lesmethoden van de andere school. De huidige bekostigingssystematiek voorziet erin dat na fusie de kleinescholentoeslag over een periode van 5 jaar geleidelijk wordt afgebouwd. Deze afbouw biedt een dekking voor de tijdelijke kosten. Een fusie van scholen vraagt ook om bestuurskracht; fuseren is immers een bestuurlijk complexe situatie.

### ***Effecten van opheffing en samengaan van scholen op de leefbaarheid van dorpen***

Een school is onderdeel een bredere gemeenschap. De school kan symbool staan voor de vitaliteit van een dorp of gemeenschap. Sluiting of samengaan van een kleine school – hoe onontkoombaar vanuit het kwaliteits- en exploitatieperspectief ook – kan het gevoel geven dat de leefbaarheid van het dorp achteruit gaat. Uit onderzoek blijkt echter dat inwoners in een dorp zonder school gemiddeld even tevreden zijn als inwoners in een vergelijkbaar dorp mét een school.<sup>41</sup> Als er in dat dorp maar een ontmoetingsplek is en er een goed bereikbare andere school in de regio aanwezig is.

### ***Huisvesting: afhankelijkheid schoolbestuur van de gemeente en vice versa***

De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting en het groot onderhoud van een schoolgebouw. Wanneer een lokaal of school sluit moet een alternatieve bestemming worden gevonden voor de overtallige vierkante meters. Dit kan tijd kosten, vooral in krimpgebieden waar de vraag naar vastgoed in de regel kleiner is dan het aanbod. In een dergelijke situatie kan het voorkomen dat de gemeente en een schoolbestuur niet dezelfde belangen hebben. Het schoolbestuur zou graag willen verhuizen naar een andere locatie terwijl de gemeente het gebouw liever in gebruik ziet. Ook kan een gemeente een fusie ambiëren, terwijl scholen daar nog niet aan toe zijn.

Al geruime tijd speelt er een discussie over de toedeling van de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting: bij de gemeenten houden of doordecentraliseren naar de schoolbesturen. Daarbij spelen vele overwegingen en veranderingen in leerlingaantallen is daar slechts een van. De werkgroep heeft ervoor gekozen zich te concentreren op het vraagstuk van de bekostiging bij dalende leerlingaantallen en niet te interfereren in de discussie over doordecentralisatie van de onderwijshuisvesting.

## **3.3 Voortgezet onderwijs: uitdagingen en knelpunten**

Voor het voortgezet onderwijs zijn de uitdagingen en knelpunten anders dan voor het primair onderwijs.

### ***Samenwerking: doelmatigheid en kwaliteit***

Het blijkt dat de huidige wettelijke kaders voor scholen in het voortgezet onderwijs om samen te werken (denk bijvoorbeeld aan het gezamenlijk aanbieden van vakken als Grieks en Latijn voor het Gymnasium of techniek op het vmbo) ruim genoeg zijn. Toch is samenwerking in het voortgezet onderwijs geen vanzelfsprekendheid, niet in de laatste plaats vanuit concurrentieoverwegingen. Hier gaan verder dezelfde argumenten op als bij het primair onderwijs. Samenwerking kan echter zowel uit doelmatigheids- als kwaliteitsoverwegingen erg nuttig zijn: er is minder personeel nodig en kennis wordt gedeeld.

---

<sup>41</sup> CAB, 2010, 'Leven in de leegte', Groningen; Scoop, 2009, 'Leefbaarheidsonderzoek Sluis', Middelburg; Scoop, 2010, 'Sociale Staat van Zeeland', Middelburg; v. Ruijven, E.C.M. c.s., 2012, 'Leefbare dorpen zonder school', Leeuwarden, Partoer.

### **Onderwijs en locatie**

Uit de praktijk komen er signalen dat er behoefte is aan ruime(re) mogelijkheden om onderwijs op locatie te verzorgen, bijvoorbeeld in een bedrijf. Daarnaast wordt een moderne interpretatie van 'onderwijstijd' verlangd, met name als het gaat om afstandsonderwijs.

### **In stand houden van een breed aanbod**

Het voortgezet onderwijs is zeer heterogeen in het aanbod. Er zijn meerdere schoolsoorten, waar het havo en vwo is opgesplitst in profielen (plus een aanbod van keuzevakken) en het vmbo in verschillende leerwegen, sectoren en afdelingen. Het is lastig om met minder leerlingen dezelfde diversiteit in het aanbod overeind te houden. Op het niveau van schoolsoorten ligt het voor de hand dat niet elke school in de regio alle schoolsoorten kan blijven aanbieden. Er spelen dezelfde facties als in het primair onderwijs op het gebied van concurrentie en samenwerking. Op het niveau van schoolsoorten moeten keuzes gemaakt worden ten aanzien van de diversiteit aan keuzevakken, profielvakken, en afdelingen. Vanuit het belang van kwaliteit en kosten kan gekozen worden voor synchronisatie van (keuze- en profiel)vakken, voor samenvoeging van gelijksoortige vmbo-richtingen en voor verminderen van keuzemogelijkheden. Er is reeds beleid ingezet om de beroepsgerichte examenprogramma's van het vmbo te vernieuwen.<sup>42</sup> Samengevat: minder diversiteit ten bate van (behoud van) kwaliteit.

### **Samengaan van scholen**

Net als bij het primair onderwijs is ook bij het voortgezet onderwijs een fusietoets verplicht bij het samengaan van scholen. De strikte regels en toepassing van de fusietoets vormen een belemmering om anticiperend te werk te gaan. In gemeenten met dalende leerlingaantallen is, zeker in het voortgezet onderwijs, het marktaandeel van 50 procent snel bereikt, waardoor een fusie moeilijk door de strenge fusietoets komt. Daarnaast zijn de administratieve lasten voor scholen bij het doorlopen van een fusietoets fors.

### **Regie**

Omdat de problematiek van de dalende leerlingenaantallen in het voortgezet onderwijs een vertraging heeft ten opzichte van het primair onderwijs, is er op dit moment niet of nauwelijks sprake van regie in het voortgezet onderwijs. Een lopende pilot als de Onderwijs Autoriteit Zeeland laat zien dat een regieorgaan een wezenlijke rol kan spelen in het elimineren van bovenstaande (mogelijke) problemen. Dit kan leiden tot doelmatige samenwerking, het in stand houden van een afgestemd, zo breed mogelijk aanbod, het bieden van lokaal maatwerk en het begeleiden van samengaan van scholen.

---

<sup>42</sup> Zie Kamerbrief nr. 297461 van 29 april 2011 'Op weg naar een toekomstbestendig vmbo'. Met de vernieuwing zal het aantal examens worden teruggebracht. De nieuwe programma's gaan bestaan uit profielfdelen- en keuzedelen, die kunnen worden afgestemd op het regionale onderwijs en bedrijfsleven. Zeker voor scholen in regio's met dalende leerlingaantallen zal het lagere aantal examenprogramma's en de nieuwe systematiek de organiseerbaarheid vergroten.

## 4 Beleidsvarianten

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert drie beleidsvarianten om de problematiek rond dalende leerlingaantallen aan te pakken. De eerste variant sluit aan bij de analyse dat ook, gegeven de huidige bekostigingssystematiek en gegeven de huidige opheffingsnormen, schoolbesturen door wet- en regelgeving niet gefaciliteerd of zelfs weerhouden worden om via samenwerking en samengaan de kwaliteits- en exploitatierisico's van kleine scholen te verminderen.

Daarbij wordt een drietal beleidsvarianten onderscheiden:

- **Basisvariant "Faciliteren": aanpassingen (waaronder in wet- en regelgeving) om het huidige stelsel beter te doen functioneren**  
Maatregelen hebben betrekking op het beter laten functioneren van het (huidige) stelsel. Er worden geen aanpassingen gemaakt in de bekostigings- of normeringssystematiek. De genoemde maatregelen zouden te allen tijde genomen moeten worden.

De maatregelen uit de basisvariant zijn een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde om het stelsel van het primair onderwijs toekomstbestendig te maken. De tweede en derde variant sluiten aan bij de analyse dat de bekostigingssystematiek en de huidige opheffingsnorm prikkels geven om kleine scholen in stand te houden in plaats van een prikkel om het scholenaanbod toekomstbestendig te maken met het oog op leerlingendaling. De tweede variant hervormt de prikkel om klein te blijven via aanpassing van de bekostigingssystematiek, terwijl de derde variant het samengaan van scholen via verhoging van de absolute opheffingsnorm afdwingt. De varianten 2 en 3 hebben alleen betrekking op het primair onderwijs omdat uit de analyse voor het voortgezet onderwijs niet volgde dat de bekostigingssystematiek of de opheffingsnorm een knelpunt is voor een adequate reactie op de trend van dalende leerlingaantallen (in het voortgezet onderwijs is immers ook geen sprake van 'kleine scholen').

- **Variant 2 "Decentraal": aanpassing bekostigingssystematiek**  
Aanvullend op de basisvariant wordt de bekostiging aangepast zodat de financiële prikkel om klein te blijven verdwijnt. De bekostiging vindt (meer) plaats op basis van leerlingenaantallen. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de beslissing om hun kleine school of scholen samen te laten gaan, op te heffen, of voort te laten bestaan. Schoolbesturen met meerdere scholen kunnen alles overwegende ervoor kiezen om een of enkele kleine scholen ondanks de relatief hoge kosten open te houden en de middelen daarvoor de onttrekken aan de grotere scholen onder hun bestuur.
- **Variant 3 "Centraal": verhogen absolute opheffingsnorm**  
Aanvullend op de basisvariant wordt de absolute opheffingsnorm verhoogd naar 80 leerlingen. De huidige bekostigingssystematiek blijft gehandhaafd. Alle scholen met minder dan 80 leerlingen worden opgeheven. Schoolbesturen met één of meerdere scholen hebben niet de mogelijkheid om één van hun scholen onder de opheffingsnorm open te houden. Ter illustratie zijn de effecten van een opheffingsnorm van 150 leerlingen ook onderzocht.

Voor beide beleidsvarianten worden subvarianten gepresenteerd om eventueel naar oordeel van de lezer (te) vergaande effecten te verzachten. Voor beide beleidsvarianten en de basisvariant is er een vangnet in de vorm van leerlingenvervoer om toegankelijkheid in termen van reisafstand en diversiteit te borgen.

Alle varianten passen naar het oordeel van de werkgroep binnen de kaders van artikel 23 van de Grondwet.

## 4.2 Basisvariant: Maatregelen "Faciliteren"

Binnen het huidige stelsel zijn er belemmeringen voor scholen om voldoende anticiperend te werken in reactie op dalende leerlingenaantallen. De basisvariant is erop gericht om het huidige stelsel – zonder aanpassingen aan de bekostigings- en normeringsystematiek – beter te laten functioneren. Deze maatregelen worden als volgt gepresenteerd: maatregelen die van toepassing zijn voor heel het funderend onderwijs en maatregelen specifiek voor het primair en voortgezet onderwijs. De maatregelen zijn geen 'menu à la carte': om het onderwijsstelsel beter te laten functioneren bij dalende leerlingenaantallen zijn deze allemaal nodig.

### 4.2.1 Maatregelen basisvariant voor het primair en voortgezet onderwijs

- **Versoepelen van de fusietoets in gebieden met dalende leerlingenaantallen: terug naar de authenticiteit van de regeling.** De fusietoets moet in het licht staan van het onderwijsbelang van het kind. Een dalend leerlingenaantal, zonder dat de school hierdoor op korte termijn onder de opheffingsnorm komt, wordt als rechtvaardigingsgrond opgenomen in de fusietoets. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het samengaan van scholen per definitie nodig is om opheffing van één van de scholen te voorkomen in gebieden met dalende leerlingenaantallen. In deze gebieden is een fusie een goed antwoord op dalende leerlingenaantallen. Het wordt aan de fusietoetscommissie om aannemelijk te maken dat er zwaarwegende redenen zijn om de fusie af te keuren.

Verder is het belangrijk dat in gebieden met dalende leerlingenaantallen flexibel wordt omgegaan met de regel dat er door een besturenfusie geen monopoliepositie mag ontstaan (de regel waarbij een school geen groter marktaandeel van 50 procent van de leerlingen in een bepaald gebied mag hebben). Dat wil zeggen dat meerjarige leerlingendaling een rechtvaardigingsgrond is voor een fusie ongeacht een eventueel monopoliepositie die hierdoor kan ontstaan. Op korte termijn moet de beleidsregel voor de toepassing van de fusietoets zo worden aangepast dat bij substantiële leerlingendaling een fusie tussen scholen en een fusie tussen schoolbesturen niet ter toetsing hoeft te worden voorgelegd. In de fusieregels kan worden opgenomen dat er sprake is van substantiële leerlingendaling als volgens prognoses van het CBS het aantal vier- tot elfjarigen in een aaneengesloten periode van vijf jaar 7,5 procent daalt (dit is gemiddeld 1,5 procent per jaar).

Het is niet de bedoeling dat deze maatregelen leiden tot zeer grote scholen of zeer grote schoolbesturen met verweesd onderwijs. De maatregelen betreffen alleen fusies waar (relatief) kleine scholen bij betrokken zijn, die door de dalende leerlingenaantallen ook nog eens kleiner dreigen te worden.

- **Verruimen van mogelijkheden tot samenwerkingsscholen.** De strikte wettelijke voorwaarden voor een samenwerkingsschool kunnen bij twee overblijvende scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs in een krimpgebied een belemmering vormen voor het samen laten gaan van laatste vestigingen in gemeenten. Dit geldt ook voor een samenwerkingsbestuur (bestuur voor openbaar en bijzonder onderwijs). Een dalend leerlingenaantal, zonder dat de school hierdoor op korte termijn onder de opheffingsnorm komt, wordt als rechtvaardigingsgrond opgenomen (net als bij de fusietoets). Ook voor de samenwerkingsschool gelden de prognoses van het CBS, zoals die hiervoor zijn beschreven.
- **Stimuleren en uitwerken mogelijkheden voor regie en samenwerking op regionaal niveau.** Bij de implementatie van de maatregelen past additionele ondersteuning vanuit het Rijk in de eerste jaren om het proces van regie en samenwerking op gang te brengen. Gedacht kan worden aan een 'steunpunt dalende leerlingenaantallen', dat in overleg met de PO-raad en VO-raad kan worden vormgegeven. Tevens kan aangesloten worden bij het al bestaande netwerk bevolkingsdaling en andere faciliteiten die vanuit het actieplan bevolkingsdaling zijn ontwikkeld. Lokaal maatwerk is gewenst, want drempels tot samenwerking in Groningen kunnen anders zijn dan in Limburg of in Zeeland. De besturen bepalen zelf of ze behoefte hebben aan

regie en waar ze die regie willen neerleggen: bijvoorbeeld bij een aangewezen regisseur, een samenwerkingsverband passend onderwijs, een intergemeentelijk samenwerkingsverband of een provinciale of (te vormen) regionale onderwijsautoriteit. Aan een regiefunctie kan eventueel een bedrag worden gekoppeld zodat er belang is om tot afspraken te komen. Schoolbesturen kunnen vrijwillig besluiten zich te binden aan de uitkomst van een regieproces. Daarbij wordt geen 'doorzettingsmacht' aan de overheid toegekend om te voorkomen dat de grenzen van artikel 23 van de Grondwet geraakt worden.

Er is een rol voor de overheid om actief uit te dragen wat er mogelijk is op terreinen als samenwerking tussen school en school/bedrijfsleven en het organiseren van de vier profielen in het voortgezet onderwijs. Gezien de gevoeligheid en maatschappelijke weerstand waartoe samengaan en opheffing van scholen kan leiden is het belangrijk dat goede procesbegeleiding en brede communicatie tot stand komt gericht op betrokkenen. Daarbij kunnen goede voorbeelden verspreid worden.

- **Experimenteeruimte op basis van de experimenteerwet maximaal toepassen.** De experimenteerwet maakt experimenten mogelijk. Op deze manier kunnen onderwijsinstellingen creatieve, uiteenlopende ervaringen opdoen. Met de ervaring van verschillende instellingen of regio's kunnen ook andere instellingen en regio's hun voordeel doen (ook ervaringen waaruit blijkt dat een bepaald idee niet werkt, bieden inzicht). Experimenteeruimte heeft nationale werking en beperkt zich niet tot een bepaalde regio.

#### **4.2.2 Maatregelen basisvariant specifiek voor het primair onderwijs**

Voor maximale ondersteuning voor onderwijsinstellingen in het primair onderwijs heeft de werkgroep bij de basisvariant voor primair onderwijs de volgende maatregelen opgesteld:

- **Toezicht op kwaliteit.** De Onderwijsinspectie hanteert de werkwijze van risicogericht toezicht, waarbij het risicoprofiel van een school wordt bepaald aan de hand van het scoren op verschillende onderwijsaspecten. Deze maatregel houdt in dat bij het bepalen van het risicoprofiel van een school door de Onderwijsinspectie een school met minder dan 80 leerlingen een hogere score krijgt, waardoor deze school op basis van het risicoprofiel sneller onder toezicht van de Onderwijsinspectie komt. Gegeven de ontwikkeling in kwaliteit van scholen, kunnen in een latere fase ook scholen met minder dan 150 leerlingen een hoger score krijgen. Deze maatregel geldt voor heel Nederland.
- **Arbeidsmarkt leerkrachten.** Mobiliteitsbevorderende maatregelen voor leerkrachten (in de CAO) kunnen worden georganiseerd in gebieden met dalende leerlingaantallen. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het instellen van een regionale pool van docenten die als begeleider voor startende leraren optreden. Ook kan gedacht worden aan het faciliteren van mobiliteit van leraren van gebieden met dalende leerlingaantallen naar gebieden met vacatures. Modernisering van de bovenwettelijke WW versoepelt ook de mobiliteit van leraren.

#### **4.2.3 Maatregelen basisvariant specifiek voor het voortgezet onderwijs**

Voor maximale ondersteuning voor onderwijsinstellingen in het voortgezet onderwijs zijn de volgende maatregelen mogelijk:

- **Meer ruimte bieden voor tijd- en plaatsonafhankelijk onderwijs.** In het voortgezet onderwijs wordt meer ruimte geboden voor tijd- en plaatsonafhankelijk onderwijs. In gebieden met dalende leerlingaantallen is het een optie om te bezien welke delen van het curriculum buiten de eigen, reguliere schoolsetting verzorgd kunnen worden, bijvoorbeeld op andere scholen of via e-learning. Hierbij kan worden aangehaakt bij het voornemen de huidige wettelijke normen voor onderwijstijd te moderniseren, zoals afgesproken in het Regeerakkoord. Ook kunnen mogelijkheden om meer samen te werken met het bedrijfsleven, met name voor het vmbo onderzocht worden, zodat betere aansluiting kan worden gezocht met de arbeidsmarkt in de regio en technische lesfaciliteiten beter kunnen worden benut.

- **Verder onderzoek naar vormgeving van synchronisatie van (keuze- en profiel)vakken en synchronisatie van vmbo-richtingen.** Minder diversiteit die ten bate komt van (behoud van) kwaliteit. Daarnaast kan verminderen van de verschillende keuzevakken per profiel en het synchroniseren van profielvakken en keuzevakken tussen profielen onderling ook meer ruimte voor voortgezet onderwijs scholen creëren. Verder onderzoek naar precieze vormgeving is noodzakelijk.

#### **4.2.4 Effecten van de maatregelen in de basisvariant en appreciatie daarvan**

De maatregelen leiden tot minder kwaliteitsrisico en een doelmatigere exploitatie. Echter, de maatregelen bieden geen structurele oplossing om kleine scholen in het primair onderwijs toekomstbestendig te maken: de prikkel voor een school om klein te blijven wordt door de maatregelen niet weggenomen.

Omdat er geen grote veranderingen in de basisvariant plaatsvinden, hebben de maatregelen betrekking op een beperkt aantal scholen. Vanwege de beperktheid en de relatief grote invloed van de gedragseffecten op de maatregelen in de basisvariant kan geen precieze uitspraak worden gedaan van het aantal verwachte sluitingen en het effect hiervan op de reisafstand van leerlingen.

#### **4.2.5 Implementatie van de maatregelen basisvariant**

Maatregelen waarvoor een AmvB nodig zijn, zoals voor de experimenteerruimte en fusietoets, kunnen in beginsel in 2014 worden geïmplementeerd. Voor andere maatregelen, zoals regelgeving met betrekking tot de samenwerkingsschool, is aanpassing van wetgeving nodig. De werkgroep gaat ervan uit dat in 2016 het wetgevingspad bewandeld is en dat invoering vervolgens kan beginnen. De aanpassingen in wet- en regelgeving kunnen worden bewerkstelligd door de Minister van OCW. Overige maatregelen zullen in overleg met betrokken partijen worden uitgevoerd, zodat de drempel tot samengaan en samenwerking wordt verlaagd.

#### **4.2.6 Budgettaire effecten van de maatregelen basisvariant**

Het stelsel zal efficiënter gaan functioneren wanneer de maatregelen zijn geïmplementeerd. De kostenimplicaties voor vastgoed zijn niet meegenomen in de doorrekeningen van de varianten. Uit een indicatieve verkenning van drie regio's blijkt dat de kosten van huisvesting van scholen in het primair onderwijs bij ongewijzigd beleid hoger zijn dan in scenario's waarbij scholen in een versneld tempo zullen samengaan in vergelijking met de huidige situatie<sup>43</sup>. Deze verkenning is echter niet representatief voor Nederland. Bovendien is in de verkenning niet altijd voor de meest doelmatige vastgoedoptie gekozen. Bij verdere uitwerking van de maatregelen is het aan te bevelen opbrengsten en kosten van huisvesting bij samengaan van scholen goed in beeld te brengen. De kosten van veranderingen in leerlingenvervoer zijn wel bij de berekeningen meegenomen.

De budgettaire effecten in onderstaande tabellen geven een indicatie van de besparingen die gerealiseerd kunnen worden. Tabel 4.1 toont de bruto besparingsopbrengst van de basisvariant zonder dat de opbrengst wordt teruggesluisd naar het onderwijsstelsel.

#### **Tabel 4.1. Budgettaire effecten maatregelen van de basisvariant A (in € mln.)**

---

<sup>43</sup> Daarbij is rekening gehouden met: het afboeken van de restwaarde van het vastgoed, sloopkosten, herinrichting van de vrijkomende locatie als groenvoorziening, uitbreiding van bestaande scholen om leerlingen op te vangen, nieuwbouw scholen indien er meerdere scholen gesloopt worden en er geen school in de nabijheid beschikbaar is en uiteindelijk wegvallende exploitatielasten (na het slopen van schoolgebouwen zijn er geen exploitatielasten meer).

Maatregelen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Struc.
Vrijval kleinescholentoeslag	0	-1	-3	-7	-10	-13	-16	-18	-19
Vrijval vaste voeten	0	-1	-2	-3	-5	-6	-8	-9	-9
Kosten (regie en ondersteuning)	10	10	10	0	0	0	0	0	0
Kosten (leerlingenvervoer)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kasschuif	-10	-8	-5	10	13	0	0	0	0
<b>Saldo basisvariant A*</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-20</b>	<b>-25</b>	<b>--25</b>	<b>-30</b>

NB: een (-) betekent een besparing, een positief bedrag is een intensivering.

\*Getallen zijn afgerond op vijf- en tientallen.

Bij tabel 4.2 is de bruto besparingsopbrengst van de basisvariant teruggesluisd naar het stelsel. Deze terugsluis kan bijvoorbeeld worden gebruikt om regie te voeren, flankerend beleid te bekostigen of de prijs per leerling te verhogen in de bekostiging.

**Tabel 4.2. Budgettaire effecten maatregelen van de basisvariant B (in € mln.)**

Maatregelen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Struc.
Vrijval kleinescholentoeslag	0	-1	-3	-7	-10	-13	-16	-18	-19
Vrijval vaste voeten	0	-1	-2	-3	-5	-6	-8	-9	-9
Kosten (regie en ondersteuning)	10	10	10	0	0	0	0	0	0
Kosten (leerlingenvervoer)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kasschuif	-10	-8	-5	10	13	0	0	0	0
Herinvestering	0	0	0	0	2	19	24	27	28
<b>Saldo basisvariant B*</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

NB: een (-) betekent een besparing, een positief bedrag is een intensivering.

\*Getallen zijn afgerond op vijf- en tientallen.

### 4.3 Beleidsvariant decentraal: aanpassing bekostigingssystematiek voor het primair onderwijs

Door de kleinescholentoeslag en de vaste voeten ervaren de schoolbesturen niet direct een financiële noodzaak om te fuseren. Aanvullend op de basisvariant wordt de bekostigingssystematiek aangepast zodat de prikkel tot klein blijven verdwijnt, dan wel vermindert. Dit wordt gedaan door de kleinescholentoeslag en/of de vaste voeten af te schaffen. De bekostiging is hiermee (meer) leerlingafhankelijk. Schoolbesturen bepalen in deze variant gegeven hun beschikbare budget zelf waar een grote (regio)school of een kleine school het meest passend is en hoe dit op basis van het beschikbare budget doelmatig geregeld kan worden.

De opheffingsnormen komen te vervallen, ook de absolute. Het hanteren van opheffingsnormen zal niet meer nodig zijn omdat wanneer de maatregelen zijn ingevoerd er naar verwachting zeer weinig kleine scholen blijven voortbestaan.



Binnen de decentrale variant worden twee subvarianten bij de uitwerking beschreven:

- **Subvariant 1:** De kleinescholentoeslag en de vaste voeten worden afgeschaft. Alleen het leerling-afhankelijke deel van de bekostiging blijft.
- **Subvariant 2:** De kleinescholentoeslag verdwijnt. De vaste voeten en het leerling-afhankelijke deel van de bekostiging blijven.

Binnen de twee subvarianten 1 en 2 kan nog gekozen worden om de bruto besparingopbrengst vrij te laten vallen (varianten 1A en 2A) of de bruto besparingsopbrengst terug te laten vloeien naar het onderwijsstelsel (varianten 1B en 2B).

De 'decentrale' variant heeft betrekking op de bekostiging van alle primaire scholen in heel Nederland en niet alleen op gebieden met dalende leerlingaantallen.

### **4.3.1 Subvarianten**

#### ***Subvariant 1. Volledige leerling-afhankelijke bekostiging***

Bij deze optie wordt de kleinescholentoeslag en de vaste voeten volledig afgeschaft. De totale bekostiging van het primair onderwijs<sup>44</sup> wordt opgesplitst over het aantal leerlingen in het primair onderwijs. Met deze manier van bekostiging ontstaat er een lineair bekostigingsmodel. Hiermee ontstaat er een financiële prikkel bij scholen om niet klein te blijven, maar om bij dalende leerlingaantallen samen te gaan met andere scholen, omdat het voor wat betreft de bekostiging moeilijk wordt om een kleine school bedrijfsmatig goed te kunnen laten functioneren. Schoolbesturen kunnen gegeven hun beschikbare budget in deze variant er voor kiezen om één of meerdere kleine scholen open te houden door bijvoorbeeld met hun bekostiging te schuiven tussen scholen. Iedere onderwijsinstelling (ongeacht of de onderwijsinstelling zich al dan niet in een krimpgebied bevindt) krijgt dezelfde bekostiging per leerling.

Als alle (huidige) vaste voeten en de volledige kleinescholentoeslag niet in de bekostiging worden teruggebracht betekent dit dat de alle onderwijsinstellingen alleen het (huidige) lineaire bedrag per leerling ontvangen. Iedere school (van de kleinste tot de grootste) verliest dan zijn vaste voet. Dit maakt het voor veel scholen moeilijker om exploiteerbaar te zijn.

Als het geld van de vaste voeten en de afbouw van de kleinescholentoeslag wordt verwerkt in het bedrag per leerling en hiermee in de bekostiging worden teruggebracht, hebben scholen ongeveer minimaal 190 leerlingen nodig om op het huidige niveau van bekostiging te geraken volgens de berekeningen. Daarbij ontvangen scholen met meer dan 190 leerlingen iets meer bekostiging ten opzichte van de huidige situatie. Besturen met meerdere scholen met meer dan 190 leerlingen kunnen daardoor de afweging maken om in bepaalde gevallen een kleinere school open te houden.

#### ***Subvariant 2. Bekostiging op basis van een vaste voet en een leerling-afhankelijke component (kleinescholentoeslag verdwijnt)***

Met deze vorm van bekostiging krijgt iedere school een vaststaand budget als vaste voet, met daarbovenop een budget per leerling. Met deze wijze van bekostiging zijn onderwijsinstellingen niet volledig afhankelijk van het aantal leerlingen. Dit betekent dat een onderwijsinstelling eerder "kostendekkend" kan zijn dan in een situatie waarbij de bekostiging volledig leerling-afhankelijk is. In de situatie dat de kleine scholentoeslag wordt afgeschaft en de besparingopbrengst niet in de bekostiging wordt teruggebracht, heeft een school ongeveer minimaal 150 leerlingen nodig om op het huidige niveau van bekostiging te geraken.

---

<sup>44</sup> Dit totale budget is exclusief de specifieke regelingen (bijvoorbeeld het budget voor achterstandsleerlingen en rugzakleerlingen).

### **4.3.2 Appreciatie van effecten van maatregelen van de decentrale variant**

De effecten van de decentrale variant op het aantal kleine scholen zijn afhankelijk van het gedrag van schoolbesturen. Schoolbesturen kunnen gegeven hun beschikbare budget in deze variant er voor kiezen om één of meerdere kleine scholen open te houden door bijvoorbeeld met hun bekostiging te schuiven tussen scholen. Wet- en regelgeving met betrekking tot bijdragen van gemeenten en ouders kan eventueel worden verruimd (als bijvoorbeeld ouders of gemeente financieel willen bijdragen aan het behoud van een school).

De macrodoelmatigheid in termen van inzet financiële middelen zal door deze maatregel toenemen. Verder zullen de risico's met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs afnemen, omdat de meeste kleine scholen zullen samengaan en daardoor groter worden. De beslissingsvrijheid en betrokkenheid van de besturen en andere actoren op lokaal niveau wordt vergroot ten opzichte van het ophogen van de opheffingsnormen (de "centrale variant"). Het schoolbestuur is in deze variant autonoom in de beslissing of het zijn kleine scholen al dan niet in stand houdt. De bekostigingsprikkel voor schoolbestuur om kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid tegen elkaar af te wegen wordt in de context van de lokale situatie gebracht. De sturingskracht van het rijk neemt af ten opzichte van de lokale schoolbesturen. Een eventueel regieprobleem kan lokaal tot stagnatie leiden, waardoor druk kan ontstaan op de centrale overheid om deze rol over te nemen.

#### ***Betrokken scholen, scholen die zullen samengaan dan wel opgeheven worden en reisafstanden***

##### **Subvariant 1B. Aantal betrokken scholen en scholen die zullen samengaan/ dan wel opgeheven worden bij volledig leerlingafhankelijke bekostiging**

Op dit moment zijn er 3.282 scholen (48 procent van het scholenbestand) met minder dan 190 leerlingen. Zonder rekening te houden met de denominatie van de scholen (hierbij is de aanname dat een leerling naar de dichtstbijzijnde school gaat, ongeacht denominatie), zullen er ongeveer 1.500 scholen (22 procent van het scholenbestand) via samengaan moeten sluiten om te zorgen dat alle scholen tenminste 190 leerlingen hebben. De effecten van de maatregelen in deze subvariant zijn lastig te voorspellen in reisafstanden voor leerlingen, omdat de impact op het stelsel dermate groot is dat de gedragseffecten moeilijk te voorspellen zijn. Als indicatie kan worden gemeld dat de effecten van de maatregelen groter zijn dan bij subvariant 2.

##### **Subvariant 2A. Aantal betrokken scholen en scholen die zullen samengaan/ dan wel opgeheven worden bij bekostiging op basis van een vaste voet en een leerlingafhankelijke component**

Op dit moment zijn er 2.350 scholen met minder dan 150 leerlingen. Als er geen rekening wordt gehouden met de denominatie zullen er ongeveer 1.100 scholen (16 procent van het scholenbestand) via samengaan moeten sluiten om te zorgen dat alle scholen tenminste 150 leerlingen hebben. Dit betreft, ongeacht de richting van de school, maximaal een verplaatsing van ongeveer 92.600 leerlingen, van die 92.600 leerlingen zal 5 procent meer dan 6 kilometer moeten gaan reizen.

### **4.3.3 Implementatie**

Gezien de grote effecten van maatregelen in de bekostigingssystematiek, is het belangrijk dat het onderwijsveld voldoende tijd heeft om op de nieuwe situatie te anticiperen. Er wordt daarom uitgegaan van een transitieperiode van 5 jaar. Kleine scholen onder de 145 leerlingen krijgen in de transitieperiode een nog een kleinescholentoeslag (en vaste voeten bij subvariant 1), maar dit bedrag wordt per jaar afgebouwd. Na vijf jaar is de bekostigingssystematiek volledig aangepast.

Voor de wijziging van het bekostigingsstelsel is een wijziging van de WPO noodzakelijk. De werkgroep gaat er vanuit uit dat in 2016 het wetgevingstraject is bewandeld (Staatsblad) en dat invoering van de maatregelen vervolgens kan beginnen.

#### 4.3.4 Budgettaire effecten

De budgettaire effecten in onderstaande tabellen geven een indicatie van de besparingen die gerealiseerd kunnen worden. Zoals bij de basisvariant is vermeld zijn de kostenimplicaties voor vastgoed niet meegenomen in de doorrekeningen van de varianten. De kosten van veranderingen in leerlingenvervoer zijn wel bij de berekeningen meegenomen.

Tabel 4.3 toont de bruto besparingsopbrengst van de basisvariant plus het afschaffen van alle vaste voeten en de kleinescholentoeslag, waarbij de opbrengst niet wordt teruggesluisd naar het stelsel (subvariant 1A). De bruto besparingsopbrengst van de vaste voeten bevat ook de opbrengst van het afschaffen van de vaste voeten van de grotere scholen.

**Tabel 4.3 Budgettaire effecten maatregelen beleidsvariant 1A (in € mln.)**

Maatregelen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Struc.
Vrijval kleinescholentoeslag	0	-1	-3	-16	-48	-82	-119	-152	-174
Vrijval vaste voeten	0	-1	-2	-34	-129	-223	-318	-412	-474
Kosten (regie en ondersteuning)	10	10	10	0	0	0	0	0	0
Kosten (leerlingenvervoer)	0	0	0	2	4	5	6	6	6
Kasschuif	-10	-8	-5	23	0	0	0	0	0
<b>Saldo variant 1A*</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-25</b>	<b>-175</b>	<b>-300</b>	<b>-430</b>	<b>-560</b>	<b>-640</b>

NB: een (-) betekent een besparing, een positief bedrag is een intensivering.

\*Getallen zijn afgerond op vijf- en tientallen.

Bij tabel 4.4 is de bruto besparingsopbrengst van de basisvariant plus het afschaffen van de kleinescholentoeslag en de vaste voeten teruggesluisd naar het stelsel (variant 1B). Deze terugsluis kan bijvoorbeeld worden gebruikt om regie te voeren, flankerend beleid te bekostigen of de prijs per leerling te verhogen in de bekostiging.

**Tabel 4.4 Budgettaire effecten maatregelen beleidsvariant 1B (in € mln.)**

Maatregelen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Struc.
Vrijval kleinescholentoeslag	0	-1	-3	-16	-48	-82	-119	-152	-174
Vrijval vaste voeten	0	-1	-2	-34	-129	-223	-318	-412	-474
Kosten (regie en ondersteuning)	10	10	10	0	0	0	0	0	0
Kosten (leerlingenvervoer)	0	0	0	2	4	5	6	6	6
Kasschuif	-10	-8	-5	23	0	0	0	0	0
Herinvestering incl. regiekosten	0	0	0	25	173	300	431	558	642
<b>Saldo variant 1B*</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

NB: een (-) betekent een besparing, een positief bedrag is een intensivering.

\*Getallen zijn afgerond op vijf- en tientallen.

Tabel 4.5 toont de bruto besparingsopbrengst van de basisvariant plus het afschaffen van alleen de kleinescholentoeslag, waarbij deze opbrengst niet wordt teruggesluisd naar het stelsel (subvariant 2A). De tabel bevat ook een opbrengst aan vaste voeten. Dit komt doordat het afschaffen van de kleine scholentoeslag tot gevolg zal hebben dat scholen samen zullen gaan. Hierdoor zullen de vaste voeten van de school die opgeheven zal worden na een overgangperiode vrijvallen.

**Tabel 4.5 Budgettaire effecten maatregelen beleidsvariant2A (in € mln.)**

Maatregelen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Struc.
Vrijval kleinescholentoeslag	0	-1	-3	-16	-48	-82	-119	-152	-174
Vrijval vaste voeten	0	-1	-2	-5	-14	-27	-42	-56	-89
Kosten (regie en ondersteuning)	10	10	10	0	0	0	0	0	0
Kosten (leerlingenvoer)	0	0	0	2	4	5	6	6	6
Kasschuif	-10	-8	-5	19	4	0	0	0	0
<b>Saldo variant 2A*</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-55</b>	<b>-105</b>	<b>-155</b>	<b>-200</b>	<b>-255</b>

NB: een (-) betekent een besparing, een positief bedrag is een intensivering.

\*Getallen zijn afgerond op vijf- en tientallen.

Bij tabel 4.6 is de bruto besparingsopbrengst van de basisvariant plus het afschaffen van de kleinescholentoeslag teruggesluisd naar het stelsel (variant 2B). Deze terugsluis kan bijvoorbeeld worden gebruikt om regie te voeren, flankerend beleid te bekostigen of de prijs per leerling te verhogen in de bekostiging.

**Tabel 4.6 Budgettaire effecten maatregelen beleidsvariant 2B (in € mln.)**

Maatregelen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Struc.
Vrijval kleinescholentoeslag	0	-1	-3	-16	-48	-82	-119	-152	-174
Vrijval vaste voeten	0	-1	-2	-5	-14	-27	-42	-56	-89
Kosten (regie en ondersteuning)	10	10	10	0	0	0	0	0	0
Kosten (leerlingenvoer)	0	0	0	2	4	5	6	6	6
Kasschuif	-10	-8	-5	19	4	0	0	0	0
Herinvestering incl. regiekosten	0	0	0	0	54	104	155	202	257
<b>Saldo variant 2B*</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

NB: een (-) betekent een besparing, een positief bedrag is een intensivering.

\*Getallen zijn afgerond op vijf- en tientallen.

#### **4.4 Beleidsvariant centraal: aanpassingen in de absolute opheffingsnorm voor het primair onderwijs**

Om de doelmatigheid op macroniveau te bevorderen en de risico's voor de onderwijskwaliteit op microniveau te verminderen, stelt de overheid in deze variant kaders aan de vrijheid van de schoolbesturen ten aanzien van het in stand houden van scholen. Aanvullend op de basisvariant

wordt de absolute opheffingsnorm verhoogd naar 80 leerlingen. Een school kan bij deze absolute opheffingsnorm vier combinatieklassen van 20 leerlingen met twee leergroepen van 10 leerlingen elk hanteren (uitgaande van een evenwichtig verdeelde leeftijdsopbouw over de verschillende groepen). Behoudens een zeer beperkt aantal vast te leggen uitzonderingen (bijvoorbeeld de laatste school op een Waddeneiland), worden scholen onder de 80 leerlingen niet langer bekostigd. Voor scholen boven de opheffingsnorm blijft de bekostigingssystematiek ongewijzigd. Natuurlijk zijn andere opheffingsnormen die ook aansluiten bij goed klassenmanagement denkbaar (bijvoorbeeld 100 (4 klassen van 25), 150 (8 klassen van circa 19) of 200 (8 klassen van 25)), maar er is gekozen voor een opheffingsnorm van 80 leerlingen om concrete berekeningen te kunnen maken. De variant heeft betrekking op de bekostiging van primaire scholen in heel Nederland en niet alleen op gebieden met dalende leerlingaantallen.

Ter illustratie wordt ook de effecten van een opheffingsnorm van 150 leerlingen gepresenteerd omdat uit studies blijkt dat dit ongeveer het minimum aantal leerlingen is waarbij een school – gegeven de huidige bekostiging- bedrijfsmatig goed kan functioneren. Een opheffingsnorm van 150 leerlingen heeft op dit moment een groot effect op de opheffing van het aantal scholen en op de reisafstanden van leerlingen. Deze effecten moeten worden meegewogen bij het bepalen van een keuze. Daarom is deze norm slechts ter illustratie opgenomen. In de toekomst zou een opheffingsnorm van 150 overwogen kunnen worden, waarbij de opheffingsnorm van 80 als tussenstap kan worden gezien. Vervolgens zouden ook de stichtingsnormen en opheffingsnormen op langere termijn dichterbij elkaar gesteld kunnen worden.

Bij de "centrale variant" kan nog gekozen worden om de bruto besparingsopbrengst vrij te laten vallen (subvariant 3A en 4A) of de bruto besparingsopbrengst terug te laten vloeien naar het onderwijsstelsel (subvariant 3B en 4B).

#### **4.4.1 Appreciatie van effecten van maatregelen van de centrale variant**

Met het verhogen van de absolute opheffingsnormen worden er heldere en duidelijke kaders voor het veld gesteld. Omdat de schoolomvang toeneemt, zullen de risico's met betrekking tot kwaliteit afnemen. In vergelijking met de basisvariant zullen de risico's op zwakke kwaliteit kleiner zijn omdat in de basisvariant er nog steeds scholen met minder dan 80 leerlingen kunnen blijven voortbestaan.

#### ***Betrokken scholen, scholen die zullen samengaan dan wel opgeheven worden en reisafstanden***

Maatregelen bij subvariant 3A hebben betrekking op ongeveer 845 scholen met minder dan 80 leerlingen. Daarvan zullen naar verwachting uiteindelijk ongeveer 410 scholen worden opgeheven. Dit betreft, ongeacht de richting van de school, een verplaatsing van ongeveer 22.800 leerlingen, van die 22.800 leerlingen zal 3 procent meer dan 6 kilometer moeten gaan reizen. Bij subvariant 4A met een opheffingsnorm van 150 leerlingen, hebben de maatregelen betrekking op ongeveer 2.350 scholen, waarvan uiteindelijk ongeveer 1.100 scholen zullen sluiten. Dit betreft, ongeacht de richting van de school, een verplaatsing van ongeveer 92.600 leerlingen, van die 92.600 leerlingen zal 5 procent meer dan 6 kilometer moeten gaan reizen.

#### **4.4.2 Implementatie**

Voor de wijziging van de opheffingsnorm is een wijziging van de WPO noodzakelijk. De werkgroep gaat er vanuit uit dat in 2016 het wetgevingstraject is bewandeld (Staatsblad) en dat invoering van de maatregelen vervolgens kan beginnen. Gezien het effect van maatregelen in de normeringssystematiek, is het belangrijk dat het onderwijsveld voldoende tijd heeft om op de nieuwe situatie te anticiperen. Er wordt daarom uitgegaan van een transitieperiode van 5 jaar. Dit betekent dat de absolute opheffingsnorm van 80 in 2021 volledig zal ingaan (en dus in één keer wordt opgehoogd van 23 naar 80). De verwachting is wel dat scholen ook al in de transitieperiode zullen samengaan in anticipatie op 2021.

#### 4.4.3 Budgettaire effecten

De budgettaire effecten in onderstaande tabel geven een indicatie van de besparingen die gerealiseerd kunnen worden. Zoals bij de basisvariant is vermeld zijn de kostenimplicaties voor vastgoed niet meegenomen in de doorrekeningen van de varianten. De kosten van veranderingen in leerlingenvervoer zijn wel bij de berekeningen meegenomen.

Tabel 4.7 toont de bruto besparingsopbrengst van de basisvariant plus het invoeren van een absolute opheffingsnorm van 80 leerlingen, waarbij de opbrengst niet terug wordt gesluisd naar het stelsel (subvariant 3A). Omdat scholen met minder dan 80 leerlingen in deze situatie niet meer zullen voortbestaan zal het beroep op de kleinscholentoeslag en vaste voeten verminderen.

**Tabel 4.7 Budgettaire effecten maatregelen beleidsvariant 3A (in € mln.)**

Maatregelen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Struc.
Vrijval kleinscholentoeslag	0	-1	-3	-9	-19	-33	-49	-64	-100
Vrijval vaste voeten	0	-1	-2	-4	-8	-14	-21	-27	-39
Kosten (regie en ondersteuning)	10	10	10	0	0	0	0	0	0
Kosten (leerlingenvoer)	0	0	0	1	3	4	5	5	5
Kasschuif	-10	-8	-5	12	11	0	0	0	0
<b>Saldo variant 3A*</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-15</b>	<b>-45</b>	<b>-65</b>	<b>-85</b>	<b>-135</b>

B: een (-) betekent een besparing, een positief bedrag is een intensivering.

\*Getallen zijn afgerond op vijf- en tientallen.

Bij tabel 4.8 is de bruto besparingsopbrengst van de basisvariant plus het invoeren van een absolute opheffingsnorm van 80 leerlingen teruggestuisd naar het stelsel (variant 3B). Deze terugsluis kan bijvoorbeeld worden gebruikt om regie te voeren, flankerend beleid te bekostigen of de prijs per leerling te verhogen in de bekostiging.

**Tabel 4.8 Budgettaire effecten maatregelen beleidsvariant 3B (in € mln.)**

Maatregelen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Struc.
Vrijval kleinscholentoeslag	0	-1	-3	-9	-19	-33	-49	-64	-100
Vrijval vaste voeten	0	-1	-2	-4	-8	-14	-21	-27	-39
Kosten (regie en ondersteuning)	10	10	10	0	0	0	0	0	0
Kosten (leerlingenvoer)	0	0	0	1	3	4	5	5	5
Kasschuif	-10	-8	-5	12	11	0	0	0	0
Herinvestering incl. regiekosten	0	0	0	0	13	43	65	86	134
<b>Saldo variant 3B*</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

NB: een (-) betekent een besparing, een positief bedrag is een intensivering.

\*Getallen zijn afgerond op vijf- en tientallen.

Ter illustratie worden in onderstaande tabel ook de budgettaire effecten van de basisvariant plus een opheffingsnorm van 150 leerlingen gepresenteerd.

**Tabel 4.9 Budgettaire effecten maatregelen beleidsvariant 4A (in € mln.)**

Maatregelen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Struc.
Vrijval kleinescholentoeslag	0	-1	-3	-11	-27	-51	-80	-107	-174
Vrijval vaste voeten	0	-1	-2	-5	-14	-27	-42	-56	-89
Kosten (regie en ondersteuning)	10	10	10	0	0	0	0	0	0
Kosten (leerlingenvervoer)	0	0	0	2	4	5	6	6	6
Kasschuif	-10	-8	-5	14	9	0	0	0	0
<b>Saldo variant 4A*</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-30</b>	<b>-75</b>	<b>-115</b>	<b>-155</b>	<b>-255</b>

NB: een (-) betekent een besparing, een positief bedrag is een intensivering.

\*Getallen zijn afgerond op vijf- en tientallen.

Bij tabel 4.10 is de bruto besparingsopbrengst van de basisvariant plus het invoeren van een absolute opheffingsnorm van 150 leerlingen teruggesluisd naar het stelsel (variant 4B). Deze terugsluis kan bijvoorbeeld worden gebruikt om regie te voeren, flankerend beleid te bekostigen of de prijs per leerling te verhogen in de bekostiging.

**Tabel 4.10 Budgettaire effecten maatregelen beleidsvariant 4B (in € mln.)**

Maatregelen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Struc.
Vrijval kleinescholentoeslag	0	-1	-3	-11	-27	-51	-80	-107	-174
Vrijval vaste voeten	0	-1	-2	-5	-14	-27	-42	-56	-89
Kosten (regie en ondersteuning)	10	10	10	0	0	0	0	0	0
Kosten (leerlingenvervoer)	0	0	0	2	4	5	6	6	6
Kasschuif	-10	-8	-5	14	9	0	0	0	0
Herinvestering incl. regiekosten	0	0	0	0	28	73	116	157	257
<b>Saldo variant 4B*</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

NB: een (-) betekent een besparing, een positief bedrag is een intensivering.

\*Getallen zijn afgerond op vijf- en tientallen.

## **Bijlage 1: Taakopdracht**

### **Onderwerp**

De bevolking in Nederland ontgroent. In een aantal regio's speelt dit sterker dan elders. Van 2000 tot 2010 is het aantal leerlingen in Noordoost-Groningen bijvoorbeeld gedaald met 17 procent, in Zeeuws-Vlaanderen met 13 procent en in Parkstad Limburg met 21 procent. Inmiddels is er al sprake van een landelijke daling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs. In de komende jaren zet die daling fors door. Er zijn verspreid over het land bijna 70 gemeenten met meer dan 30 procent daling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs tot en met 2020, tegenover een landelijke daling met 6,5 procent over deze periode. In het voortgezet onderwijs komt de daling uiteraard later, maar is deze al begonnen in de krimpregio's. De landelijke daling in het voortgezet onderwijs is 20.000 leerlingen (2,5 procent) tot en met 2020 en ca. 50.000 leerlingen (6,25 procent) tot en met 2028.

Het huidige stelsel van het primair onderwijs voorziet in een fijnmazig netwerk van scholen, zowel in geografische zin als in termen van denominatie. Daartoe is er een complex regelkader dat voorziet in doelmatigheid waar dat kan en in erg kleine scholen waar weinig leerlingen zijn. In 2006 had 30 procent van de scholen minder dan 145 leerlingen. Bij ongewijzigd beleid stijgt het aantal scholen met minder dan 145 leerlingen tot en met 2020 naar 40 procent. Uit ervaringsgegevens blijkt dat een school tenminste 145 leerlingen nodig heeft om op lange termijn bedrijfsmatig goed te kunnen functioneren met de normale bekostiging per leerling<sup>45</sup>. Zo zijn de kosten van vier scholen met elk 50 leerlingen jaarlijks vier ton hoger dan de kosten van één school met 200 leerlingen. Daarom krijgen scholen met minder dan 145 leerlingen momenteel een toeslag die toeneemt naarmate het aantal leerlingen verder daalt. Gevolg hiervan is dat als kleine scholen fuseren, de bekostiging per leerling daalt.

De kwaliteit van deze kleine scholen is kwetsbaar, zoals blijkt uit rapporten van de Onderwijsinspectie (De staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2009/2010). Schoolbesturen kunnen prima de kwaliteit overeind houden als zij slechts enkele kleine scholen hebben, maar als bijna alle scholen onder een schoolbestuur klein zijn, ontstaan er problemen. Het schoolteam bestaat dan slechts uit enkele personen, waardoor het moeilijker is elkaar te ondersteunen en specialisaties te ontwikkelen. De kwaliteit komt ook onder druk door de noodzaak combinatieklassen in te richten. Combinatieklassen vragen specifieke vaardigheden waar niet alle leraren in voldoende mate over beschikken. Veel leraren willen mede daardoor liever niet op kleine scholen werken, wat het werven van leerkrachten voor deze scholen bemoeilijkt.

In het voortgezet onderwijs uit de trend van dalende leerlingaantallen zich ook op een andere manier. Het voortgezet onderwijs heeft al een regionale functie, maar bij een dalend leerlingaantal per school wordt het lastiger om een gediversifieerd opleidingsaanbod aan te bieden (in termen van niveaus en profielen).

Er ligt een grote rol om de uitdagingen van een dalend leerlingaantal op te pakken bij schoolbesturen en bij gemeentebesturen. Een dalend leerlingaantal vraagt om samenwerking en om keuzes, soms ook over denominatieve en gemeentegrenzen heen.

---

<sup>45</sup> Blank, J.L.T. , B.L. van Hulst en P.M. Koot. 2007. "Basisonderwijs en bureaucratie: een empirisch onderzoek naar de relatie tussen overhead en productie in het basisonderwijs". Rotterdam/Delft: Ecorys/IPSE studies TU Delft.

Berdowski, Z. (2011) Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden Zoetermeer: IOO  
Blank, J.L.T. (1993a.) Kosten van kennis: een empirisch onderzoek naar de productiestructuur van het basisonderwijs in *Nederland*. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA (Sociale en Culturele Studie 17).



## **Onderwerp van onderzoek**

Onderwerp van het onderzoek zijn

a) de elementen in de bekostigingssystematiek van het primair en voortgezet onderwijs in relatie tot dalende leerlingenaantallen en de effecten daarvan op het primair en voortgezet onderwijs en

b) de elementen in het onderwijsstelsel die fusies of fusieprocessen van kleine scholen belemmeren of het ontstaan en voortbestaan bevorderen van kleine scholen (bijv. aspecten van de fusietoets, denominatie, invulling van artikel 23 van de Grondwet, stichting- en opheffingsnormen, regelgeving rond onderwijshuisvesting, recht om aanmeldingen van leerlingen af te wijzen), of het ontstaan en voortbestaan bevorderen van een te divers opleidingsaanbod gegeven het leerlingaantal. Het onderzoek geeft hiervan een overzicht.

## **Opdracht aan de werkgroep**

Doel van het onderzoek is te komen tot een aantal beleidsvarianten waarmee de kwaliteit en de doelmatigheid van het funderend onderwijs in gebieden met een dalend leerlingaantal geborgd blijft en waar mogelijk vergroot wordt. De beleidsvarianten worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. De beleidsvarianten kunnen budgetneutraal zijn of tot besparingen leiden. Oplossingsrichtingen die de beleidsvarianten kunnen verkennen, zijn onder andere:

1. Aanpassingen in de bekostigingssystematiek en de regelgeving die leiden tot een doelmatige borging van de kwaliteit, de toegankelijkheid en de diversiteit van het onderwijsaanbod bij dalende leerlingenaantallen.
2. Aanpassingen die weliswaar leiden tot een grotere reisafstand voor leerlingen, maar die de toegankelijkheid van het onderwijs zo min mogelijk beperken.
3. Aanpassingen in de fusietoets. Het onderzoek zal nagaan of de fusietoets inderdaad een belemmering vormt voor doelmatiger en kwalitatief betere scholen, en zo ja hoe dit kan worden ondervangen.
4. Aanpassingen in de regelgeving rond het opleidingsaanbod in het voortgezet onderwijs.
5. Aanpassingen in de stichting- en opheffingsnormen en -regelgeving.

Ook wordt de werkgroep gevraagd te verkennen of en hoe vanuit het Rijk bevorderd moet worden dat op lokaal niveau schoolbesturen en gemeentebesturen de regierol pakken om adequaat en tijdig in te spelen op de trend van dalende leerlingenaantallen.

De werkgroep wordt gevraagd inzicht te geven in de dilemma's die aan onderwijsbeleidskeuzes in tijden van dalende leerlingenaantallen ten grondslag kunnen liggen. Een voorbeeld van zo'n dilemma is het dilemma tussen aan de ene kant minimale schaal en onderwijskwaliteit, en aan de andere kant de vrijheid van onderwijs die artikel 23 van de Grondwet biedt. Een ander voorbeeld is het dilemma tussen onderwijskwaliteit en toegankelijkheid/reisafstand.

## **Organisatie van het onderzoek**

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van OCW, EL&I, AZ en Financiën. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een secretaris van het ministerie van Financiën en een cosecretaris van het ministerie van OCW. Er kunnen externe deskundigen aan de werkgroep deelnemen. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van de themagroep Onderwijs van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. De werkgroep start voor de zomer van 2012 en dient haar rapport uiterlijk op 1 februari 2013 af te ronden. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

## **Bijlage 2: Samenstelling van de werkgroep**

### **Voorzitter en secretariaat:**

	<b>Naam</b>
Voorzitter	Dhr. R.J. Hoekstra (Rein Jan)
Secretaris Fin	Mw. T.J. Ouwehand (Teja) – tot 31 december 2012 Mw. M.R. Schoch (Mickie) – vanaf 1 januari 2013
Secretaris OCW	Mw. J.I. van Zwol (Jeanet)
Plv. secretaris Fin	Mw. J.M. Honer (Hanneke) Mw. M.I. Cammel (Margreet)
Plv. secretaris OCW	Dhr. N. Kraan (Niek)

### **Werkgroep:**

Fin	Dhr. M.F. Cornet (Maarten)
Fin plv.	Dhr. R.M. van Opstal (Rocus)
OCW	Dhr. R. Bagchus (René)
OCW plv.	Mw. J. Amelink (Hansje)
AZ	Dhr. A. Gielen (Arjen)
AZ plv.	Dhr. T. Oegema (Tijmen)
EZ	Dhr. A.S.M. Tabak (Ad)
EZ plv.	Dhr. J. van der Linden (Hans)
BZK	Mw. I.J. Vossenaar (Inge)
BZK plv.	Mw. T. Timmermans (Tanja) Dhr. J.W.J. Bluemink (Jelle)

### **Bijlage 3: Expertmeeting**

Op vrijdag 30 november 2012 heeft er een expertbijeenkomst plaatsgevonden in Utrecht.

Voor deze bijeenkomst zijn de volgende experts uitgenodigd:

- Corina Dijkstra (VNG)
- Jacob Bruintjes (wethouder onderwijs Borger Odoorn)
- Marianne Besselink (gedeputeerde provincie Groningen)
- Henk van der Esch (voorzitter college van bestuur Achterhoek vo)
- Sharon van Ede (APE, onderzoek en advies)
- Anko van Hoepen (bestuurder Alphascholengroep (po) in Zeeland)
- Leon Kerckhoffs (Onderwijsinspectie)
- Ib Waterreus (Onderwijsraad)
- Simone Walvisch (po-raad)
- Jelma Hoekstra (vo-raad)
- Debby Lanser (Centraal Planbureau)
- Peter Steverink (medezeggenschapsraad OBS De Bongerd in Keppel)
- Piet de Witte (Bestuurder Reynaert College in Hulst)
- Walter Dresscher (Algemene Onderwijsbond)
- Leo Niessen (Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling, werkgroep onderwijs)
- Anouk Mulder (De argumentenfabriek)
- Jasper Diele (directeur basisschool Willibrordus in Deurningen)
- Jan Langelaar (Besturenraad, centrum voor christelijk onderwijs)
- Peter Breel (VKO, centrum voor katholiek onderwijs)
- Rob Smeulders (directeur rooms katholieke basisschool 'De hoge waai' in Raamsdonkveer)
- Marcel Klaverkamp (directeur Aletta Jacobs College in Hoogezand)
- Joke Plass (directeur 'Scholen aan Zee' (vo))

Naast de expertbijeenkomst is op woensdag 23 januari een werkbezoek gebracht in Hellevoetsluis en is gesproken met:

- De heer De Kam, voorzitter college van bestuur van onderwijsgroep PRIMO vpr, stichting voor openbaar primair onderwijs
- De heer Oldenburg, lid college van bestuur van onderwijsgroep PRIMO vpr, stichting voor openbaar primair onderwijs
- De heer Bijdevaate, rector Helinium, vo school met gymnasium, atheneum, havo, mavo en vmbo