

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
23 februari 2009

Ons kenmerk
PO/B&S/101603

Onderwerp

Bekostiging primair onderwijs in relatie tot
demografische ontwikkelingen

1. Inleiding

Bij de behandeling van de begroting 2009 is mij verzocht om in aanvulling op de uitwerking van de motie J.J. van Dijk (31 200 VIII, nr 91) voor het voortgezet onderwijs zoals verwoord in de brief van staatssecretaris Van Bijsterveldt-Vliegenthart van 4 december 2008, uw Kamer schriftelijk te informeren over de uitwerking van de motie voor het primair onderwijs. De kernvraag daarbij is of de bekostigings- en instandhoudingssystematiek PO voldoende rekening houdt met extreme (regionale) demografische ontwikkelingen (krimp of groei). Met deze brief kom ik aan dit verzoek tegemoet.

In deze brief schets ik voor de beantwoording van de kernvraag de relevante hoofdlijnen van de bekostigings- en instandhoudingssystematiek van het primair onderwijs. Ik zal daarbij de generieke systematiek van de bekostiging en de instandhouding van scholen uiteenzetten in relatie tot de demografische ontwikkelingen. De demografische ontwikkelingen en bekostiging van de WEC scholen worden buiten deze brief gehouden in verband met het traject Passend onderwijs, waarin de bekostiging een apart onderdeel vormt. De vraag is in hoeverre de bekostigingssystematiek voor het basisonderwijs voldoende rekening houdt met demografische ontwikkelingen opdat scholen niet onbedoeld in de problemen raken. Daarbij is het essentieel dat een goede spreiding en bereikbaarheid van scholen verzekerd is en blijft.

De brief is als volgt opgebouwd. De belangrijkste elementen van de huidige bekostigings- en instandhoudingssystematiek, die een directe relatie hebben met de demografische ontwikkelingen vormen onderwerp van paragraaf 2. In paragraaf 3 zal ik kort ingaan op de dalende leerlingenaantallen mede in relatie tot de ontwikkeling die hierbij speelt in Limburg. Dit in navolging van de brief van staatssecretaris Van Bijsterveldt-Vliegenthart. In paragraaf 4 besluit ik met een conclusie.

2. Bekostigingssystematiek en instandhouding

De motie J.J. van Dijk c.s. vraagt om binnen de bekostigingssystematiek zo nodig met maatregelen te komen waarmee recht wordt gedaan aan extreme demografische ontwikkelingen. Om deze vraag te beantwoorden schets ik in deze paragraaf de bekostigings- en instandhoudingssystematiek van PO. In

deze systematiek wordt van oudsher rekening gehouden met demografische ontwikkelingen door middel van de volgende instrumenten.

Kleine scholentoeslag

Evenals in het VO, is in het PO het aantal leerlingen van een school en de fluctuaties daarin, de belangrijkste indicator voor bekostiging. Gezien het maatschappelijk belang dat wordt gehecht aan een goede bereikbaarheid van basisscholen, ook in dunbevolkte gebieden, heeft het PO daarnaast de zogeheten "kleine scholentoeslag". Basisscholen met minder dan 145 leerlingen ontvangen op dit moment een dergelijke in de lumpsumvergoeding verankerde toeslag. Hiermee is gewaarborgd dat iedere basisschool tenminste 2 groepen kan formeren. De bekostiging voor de personele formatie van een kleine school met bijvoorbeeld 25 leerlingen is gebaseerd op een kleine scholentoeslag van 1,77 fte. Deze school ontvangt daarnaast ook bekostiging per leerling, waardoor de totale bekostiging voor de personele formatie gebaseerd is op circa 3 fte's. Ter vergelijking: een school met 200 leerlingen, die dus 8 maal zoveel leerlingen kent, ontvangt een bekostiging die gebaseerd is op een formatie van ongeveer 10 fte. In personeel/leerlingratio uitgedrukt geldt voor de kleine school een ratio van 1/8 en voor de school van 200 leerlingen een ratio van 1/20. De kleine scholentoeslag stelt scholen met een klein leerlingaantal in staat om adequaat te kunnen functioneren.

t-1 systematiek

Schoolbesturen die te maken hebben met een demografische krimp worden daarnaast ook tegemoet gekomen in de lumpsumbekostiging doordat de leerlingdaling met een vertraging van een klein jaar doorwerkt in de personele bekostiging. Dit komt door de zogeheten t-1 systematiek. Een schoolbestuur dat bijvoorbeeld voor de leerlingen in het schooljaar 2009/2010 het onderwijs verzorgt, wordt bekostigd op basis van de leerlingen die op 1 oktober 2008 op de school stonden ingeschreven. Dit geeft een bestuur een jaar de tijd om maatregelen te treffen voor het nieuwe schooljaar. Daarvoor is wel nadrukkelijk van belang dat een bestuur ook over een langere termijn anticipeert op de verwachte leerlingontwikkeling. Daarnaast kan er zondig ook nog een beroep op het Participatiefonds worden gedaan, indien een leerlingdaling leidt tot onvermijdbaar (gedeeltelijk) ontslag.

Groeiregeling

Het bekostigingssysteem werkt niet alleen in een situatie van krimp, het houdt ook rekening met tussentijdse groei. Indien er een situatie van groei ontstaat dan kan een school onder bepaalde voorwaarden een beroep doen op de groeiregeling en in aanmerking komen voor aanvullende bekostiging. De systematiek van bekostiging speelt dus in op beide situaties van zowel groei als krimp waardoor rekening gehouden wordt met ontwikkelingen in de demografie.

Leerlingdichtheid, gemiddelde schoolgrootte en nevenvestiging

Naast de bekostiging wordt in het PO ook in het systeem van instandhouding van basisscholen rekening gehouden met demografische ontwikkelingen. Voor iedere gemeente wordt de instandhoudingsnorm bepaald op basis van het aantal 4 t/m 11 jarigen per km², de zogenaamde leerlingdichtheid. De instandhoudingsnormen worden eens in de 5 jaar aangepast aan het aantal 4 t/m 11 jarigen per gemeente. Daalt het aantal 4 t/m 11 jarigen door krimp dan daalt de norm navenant. Zo is de

instandhoudingsnorm gemiddeld in Drenthe veel lager dan in bijvoorbeeld Noord-Holland. Een school kan 3 jaar onder de norm blijven bestaan voordat de bekostiging wordt stopgezet. Bovendien zijn er 2 instrumenten waardoor een school na deze periode toch bekostigd kan blijven. Dit zijn de instrumenten gemiddelde schoolgrootte en nevenvestiging.

De gemiddelde schoolgrootte stelt het bestuur in staat om scholen met minder leerlingen dan de opheffingsnorm waaraan vanuit het oogpunt van bereikbaarheid veel waarde wordt gehecht, in stand te houden. Het tekort wordt gecompenseerd door één of meer scholen met relatief meer leerlingen in bijvoorbeeld dichtbevolkte delen van het gebied. Met dit instrument wordt momenteel een substantieel aantal scholen in stand gehouden.

Ook is het daarnaast mogelijk om vanuit het oogpunt van bereikbaarheid onderwijslocaties, die aan bepaalde afstandscriteria en leerlingenaantal voldoen, als nevenvestiging in stand te houden.

Wetsvoorstel kleine scholen

Aansluitend merk ik hierbij op dat ik ook werk aan een wetsvoorstel om de kleinste scholen met perspectief nog een kans te bieden. Zeer kleine scholen met te weinig leerlingen kunnen dan in bijzondere gevallen toch nog in stand worden gehouden. Aanleiding was de initiatiefnota 'Oog voor de toekomstige toegankelijkheid – over kleine scholen' van het CDA. Dit wetsvoorstel geeft de minister straks de mogelijkheid om scholen met minder dan 23 leerlingen, toch in stand te houden. Dit onder de conditie dat er perspectief is dat de school boven deze ondergrens uitkomt. Door deze wetswijziging kan voorkomen worden dat een kleine school, die uitzicht heeft op toename van het aantal leerlingen vanwege bijvoorbeeld een wijk in aanbouw, toch wordt opgeheven. Dit wetsvoorstel zal in de loop van dit jaar bij uw Kamer worden ingediend.

3. Dalende leerlingenaantallen en situatie Limburg

Zoals boven geschetst wordt in de bekostiging en instandhouding op diverse manieren rekening gehouden met dalende leerlingenaantallen. Vraag is in hoeverre hiervan daadwerkelijk sprake is en hoe deze ontwikkeling doorwerkt in de regio's. Landelijk gezien dalen de leerlingenaantallen naar verwachting gematigd (circa 3%¹). De prognoses laten zien dat in sommige delen van het land de leerlingenaantallen dalen en in andere regio's stijgen - met name- in de stedelijke gebieden. Ook zijn er per provincie verschillen. De volgende tabel brengt dit in kaart.

¹ Op basis van de prognose van het CBS (2008) en de referentieraming 2009 is een verhoudingsgetal vastgesteld. Deze drukken de leerlingenontwikkelingen tussen 2006 en 2012 uit.

Provincie	Aantal leerlingen		Verhouding tussen 2006 en 2012	Gemiddeld aantal leerlingen per km2	
	2006	2012		2006	2012
Drenthe	47.846	44.760	0,94	18	17
Flevoland	43.701	46.104	1,05	31	31
Friesland	62.839	57.911	0,92	19	18
Gelderland	194.649	181.050	0,93	39	36
Groningen	49.879	46.735	0,94	21	20
Limburg	95.750	86.404	0,90	44	39
Noord-Brabant	228.230	216.479	0,95	46	44
Noord-Holland	238.424	238.900	1,00	89	90
Overijssel	111.875	112.455	1,01	34	34
Utrecht	116.596	119.524	1,03	84	86
Zeeland	35.942	33.891	0,94	20	19
Zuid-Holland	322.661	315.813	0,98	114	112
Eindtotaal	1.548.392	1.500.026	0,97	46	44

Het aantal leerlingen in bijvoorbeeld Flevoland groeit terwijl in Limburg en Zeeland sprake is van een daling. De grootste dalingen doen zich in Limburg voor, deze ontwikkeling is ook de aanleiding voor de motie geweest. Het rapport "Demografische voorsprong: kwaliteitsslag onderwijs", dat in opdracht van de Provincie Limburg tot stand is gekomen, speelde hierbij een rol.

Belangrijkste vraag is, of onder de werking van de huidige bekostigings- en instandhoudingssystematiek dit op termijn leidt tot een verslechtering van de bereikbaarheid van basisscholen door een sterke vermindering van het aanbod. Er zijn geen aanwijzingen dat dit het geval zal zijn. Ter illustratie in Limburg bedraagt in 2012 naar verwachting het gemiddeld aantal leerlingen per km2 39, terwijl dit er in Drenthe 17 zijn. Deze vergelijking wordt getrokken omdat laatstgenoemde provincie al lang te maken heeft met een lage leerlingdichtheid. Daar is dankzij de instandhoudingssystematiek nog steeds sprake van een goed bereikbaar netwerk van gemiddeld kleinere basisscholen. De leerlingdichtheid ligt in 2012 in Limburg nog een stuk hoger dan in Drenthe. Mocht het aantal leerlingen per km2 dalen dan daalt de opheffingsnorm navenant mee. Hierdoor kan uit het oogpunt van bereikbaarheid een substantieel deel van de scholen in stand gehouden worden.

Zoals eerder in deze brief betoogd voorziet de bekostigings-en instandhoudingssystematiek in diverse elementen om dalende leerlingaantallen het hoofd te bieden. Wel zal deze ontwikkeling van invloed kunnen zijn op de huisvesting. Als gevolg van dalende leerlingenaantallen zal er naar verwachting in bepaalde gebieden leegstand van gebouwen ontstaan. Dit vraagt om een gezamenlijke aanpak op lokaal niveau van de gemeente, als verantwoordelijke overheid voor de huisvesting, met de direct betrokken schoolbesturen.

4. Afsluitend

De generieke bekostigings- en instandhoudingssystematiek in het PO houdt afdoende rekening met demografische ontwikkelingen. Het is een systematiek waarvan in de praktijk blijkt dat deze naar behoren werkt. Er is dan ook geen dwingende noodzaak om voor (extreme) demografische ontwikkelingen het systeem aan te passen. Dit laat onverlet dat demografische ontwikkelingen, zeker

als deze van omvang gaan spelen zoals in de provincie Limburg, ook verlangt dat besturen met gemeenten daar tijdig op inspelen. Ook aan de orde daarbij is, dat de schoolbesturen de hiervoor genoemde instrumenten in meer of mindere mate in combinatie met elkaar kunnen toepassen ter instandhouding van een goed bereikbaar netwerk. Zoals gezegd biedt het bekostigings- en instandhoudingssysteem hiervoor voldoende handvatten.

Ik vertrouw erop u hierbij voldoende geïnformeerd te hebben.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sharon A.M. Dijkma