

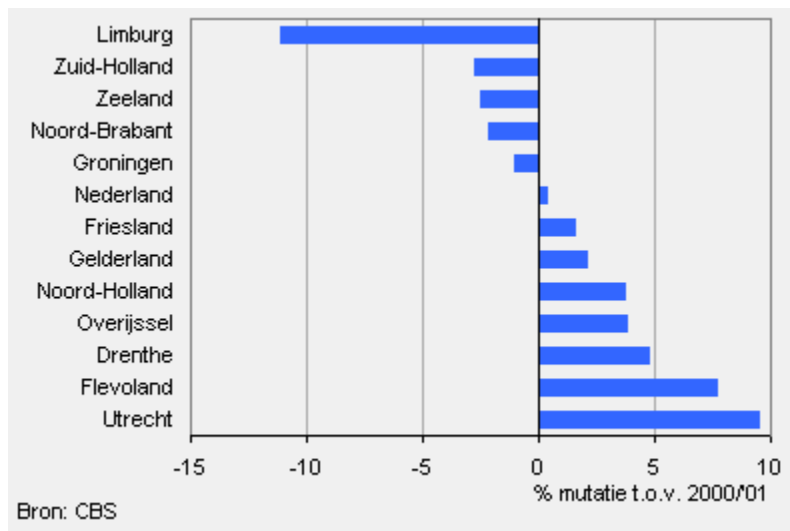
Notitie:

Krimpregio's in Nederland, de gevolgen voor het onderwijs,

Nederland krijgt de komende jaren in een toenemend aantal regio's te maken met bevolkingsdaling. Er worden minder kinderen geboren en dat betekent dat er ook minder kinderen naar school gaan. In eerste instantie zal het basisonderwijs (po) hiermee te maken krijgen, vervolgens het voortgezet onderwijs en tot slot de vervolgopleidingen. Op dit moment ziet een aantal regio's al het verminderd leerlingenaantal in het basisonderwijs, maar er zijn ook al signalen in het voortgezet onderwijs. In deze notitie wordt kort ingegaan op de gevolgen van de bevolkingskrimp voor het onderwijs en de regio's waar op dit moment het probleem speelt of begint te spelen. Daarnaast geeft deze notitie een beschrijving van de genomen acties zover tot op heden bekend. Vervolgens volgt een opsomming van de aanbevelingen die door de verschillende betrokken partijen zijn gedaan. Tot slot besluiten we met de activiteiten die het SBO op dit gebied uitvoert.

1. De cijfers (CBS)

De ontwikkeling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs hangt in alle provincies sterk samen met de toe- of afname van het aantal 4- tot 12-jarigen. CBS heeft in juni 2009 cijfers gepresenteerd over de mutatie van de leerlingenaantallen in het primair onderwijs ten opzichte van 2000/2001. In het schooljaar 2008/'09 gingen in Limburg 92 duizend kinderen naar het basisonderwijs. Dat is 11 procent minder dan in 2000/'01. De verwachting is dat dit leerlingenaantal tussen 2007 en 2025 met 23 procent afneemt. In Noord-Brabant, Zeeland en Zuid-Holland bleef de daling beperkt tot ongeveer 2,5 procent. In een aantal regio's wordt door schoolbesturen gemeld dat door de trek naar de stad de provinciale gegevens wel een groei laten zien, maar dat de leerlingenaantallen van de scholen in de dorpen en plaatsen buiten de grote stad een duidelijk daling laten zien.



2. Overzicht Regio's die aangeven problemen te verwachten

Het SBO heeft in haar contacten met de regionale platformen te horen gekregen dat de problemen van de krimp niet alleen spelen in Zuid-Limburg, maar dat ook Zeeland, Noordoost-Groningen, Friesland, Drenthe en het oosten van het land, de Achterhoek, de komende jaren grote problemen verwachten door de daling van de leerlingenaantallen. Zeker nu door de economische crisis een aantal bouwprojecten niet doorgaat. Dit heeft namelijk tot gevolg dat er minder jonge gezinnen kunnen gaan wonen, waardoor de verwachte groei van het aantal kinderen minder wordt dan volgens eerdere ramingen.

Een belangrijk signaal vanuit de regio's is dat de problemen niet in de hele provincie spelen, maar dat er regionale verschillen zijn en ook op lokaal niveau grote verschillen voorkomen. Binnen een platform (samenwerkingsverband van scholen, schoolbesturen en opleidingen) zijn er scholen die nog steeds groeien, maar ook scholen die juist in leerlingenaantal zeer sterk dalen. Zelfs binnen een schoolbestuur zijn er soms grote verschillen. Daarnaast is er ook niet direct een relatie te leggen tussen landelijk of stedelijk gebied. In Limburg is in de regio Parkstad, dat een stedelijk gebied is, een duidelijke afname van het leerlingenaantal te zien. In andere regio's wordt de trek naar de stad als oorzaak van de leerlingendaling genoemd.

3. Gevolgen van de krimp algemeen

De krimp van de bevolking in een regio heeft niet alleen gevolgen voor het onderwijs maar ook voor de rest van de infrastructuur, de voorzieningen op het gebied van wonen en werken en de gezondheidszorg. Omdat het probleem departementsoverstijgend is kijken verschillende ministeries naar de gevolgen van de krimp. Bij de provincie Limburg staat het onderwerp krimp al sinds begin 2000 op de agenda en sinds juni 2009 is ook de provincie Zeeland actief aan de slag gegaan. In de provincie Groningen wordt nu

vooral gekeken naar de leegstand in bepaalde dorpen en is inmiddels de provincie ook het gesprek aangegaan met de onderwijsbesturen.

4. Gevolgen van de krimp voor het onderwijs

Zoals eerder beschreven zijn er grote verschillen in regio's zelf en tussen landelijk en stedelijke gebieden, nieuwbouw en oudbouw. De krimp heeft een aantal gevolgen voor het onderwijs en roept dan ook de vraag op of de wijze waarop het onderwijs nu ingericht is, zo gehandhaafd moet blijven.

Bekostigingssystematiek

Omdat er minder leerlingen zijn in een school krijgt de school te maken met een verminderde bekostiging. In Limburg heeft men berekend wat de consequenties hiervan zijn. Wanneer de school minder leerlingen heeft krijgen ze minder middelen, terwijl de vaste lasten, zoals kosten voor het gebouw, het onderhoud van de lokalen en de inzet van docenten gelijk blijven. Daarnaast nemen door de vergrijzing van het personeel en het hiermee gepaard gaande gebruik van de bapo-regelingen de personele kosten toe. Bij mogelijk ontslag van personeel moet de school ook rekening houden met het eigenrisicodragerschap en de afgegeven werkgelegenheidsgaranties dan wel last in first out principe (LIFO).

Een school is afhankelijk van de inschrijvingen en weet pas bij de start van het schooljaar hoeveel leerlingen zij daadwerkelijk heeft. Op 1 oktober stelt het ministerie van OCW het bedrag dat de school het volgend leerjaar ontvangt op basis van het leerlingen aantal vast. Het ministerie hanteert daarbij een vertragingstructuur. Dit is in het eerste jaar gunstig maar omdat aan de personele kosten 85% van het beschikbare budget opgaat en ook voor een groep met minder leerlingen een leraar voor de klas dient te staan levert de financiering op de langere termijn toch problemen op wanneer de daling blijft doorzetten. Enige vorm van fluctuatie in leerlingenaantallen is een school wel gewend, maar nu zal de daling de komende jaren aanhouden.

Minder geld van ministerie van Financiën

De daling van het leerlingenaantal heeft ook gevolgen voor het ministerie van OCW. Omdat ook de financiering van het ministerie deels afhankelijk is van het leerlingenaantal krijgen zij minder middelen toebedeeld, terwijl de kosten van onderwijs voor OCW gelijk blijven of zelfs hoger worden door de zgn. kleine scholentoeslag.

Grootte van de school

Het ministerie van OCW geeft een kleine scholentoeslag wanneer het leerlingenaantal lager is dan 145. Deze toeslag is nodig om op kleine scholen kwalitatief goed onderwijs mogelijk te maken. De opheffingsnorm van een school bedraagt 23 leerlingen. De vraag is echter wanneer is de grens bereikt om een school kost wat kost open te houden: wanneer komt de kwaliteit van onderwijs in het gedrang? In Zeeland heeft men er voor gepleit om hierop een

nieuwe afweging te maken. Ouders verzetten zich vaak tegen sluiting van de school en de politieke bestuurders zullen daardoor niet snel de keuze maken de sluiting van een school te accepteren. Het bestuur van een school beslist over het al dan niet sluiten van een school, maar wanneer de gemeentelijke bestuurders en ouders zich niet kunnen vinden in dit besluit kan dit negatieve communicatie-uitingen tot gevolg hebben. Belangrijk is daarom om de communicatie over een mogelijke sluiting zorgvuldig in te zetten.

Spreading van onderwijsvoorzieningen en onderwijsaanbod

In het algemeen gaat men er vaak vanuit dat iedere wijk of kern zijn eigen school heeft. In de wet is vastgelegd dat er een aanbod dient te zijn van onderwijs. Naast het 'openbaar' onderwijs kan er ook aanbod zijn van andere onderwijssoorten en denominaties in een bepaalde regio. De vraag die in een aantal artikelen en rapporten genoemd staat, is of het principe van een aanbod van onderwijsinstellingen in een wijk c.q. dorpskern nog steeds in stand gehouden kan worden nu het aantal leerlingen drastisch afneemt.

Tevens speelt de vraag in hoeverre de keuze voor een speciaal soort onderwijs plaatsgebonden of regiogebonden is. Wanneer ouders kiezen voor een school met een speciaal onderwijssystematiek of een denominatie, dan zijn ze vaak ook bereid om hun kinderen hiervoor te laten reizen. Wel is dan van belang dat de scholen in het bijzonder in het po een volledig dagarrangement aanbieden, opdat de ouders hun kinderen voordat ze aan het werk gaan naar school kunnen brengen en na hun werk weer kunnen ophalen. Sommigen denken dan ook aan het aanbieden van schoolbusjes zoals in de V.S. en nu al bij het speciaal onderwijs gebruikelijk is. Een regio heeft hiervoor al een berekening gemaakt en in samenwerking met de gemeente blijkt dit een reële optie te zijn.

In het vmbo, vo en mbo is volgens verschillende rapporten de diversiteit van het onderwijsaanbod een kwestie. Niet alle profielen en vakken kunnen op alle scholen gegeven worden wanneer het leerlingenaantal te fors achteruitgaat. Diverse regio's verwachten inmiddels dat zelfs in middelgrote steden (ong. 50.000 inwoners) binnen een termijn van 5 à 7 jaar scholen geen volledig onderwijsaanbod (vmbo/havo/vwo) in het voortgezet onderwijs meer kunnen aanbieden, laat staan dat er keuze is uit denominatie of andere onderwijssoorten. Vergaande samenwerking, fusie of beperking van het aanbod lijkt dan de oplossing.

Kwaliteit van onderwijs

Door de terugloop van de inkomsten blijft er minder ruimte over voor uitvoering van de gewenste onderwijsvernieuwingen. Door het geringe aantal leerlingen worden groepen samengevoegd en kan het zijn dat leerlingen in die groepen niet de gewenste sociale ontwikkeling kunnen doormaken. Als voorbeeld wordt het in stand houden van scholen met minder dan 30 leerlingen genoemd. Een leerling heeft dan maximaal drie klasgenootjes van zijn eigen leeftijd. Daarnaast vraagt het gelijktijdig lesgeven aan leerlingen van verschillende leeftijden wel speciale vaardigheden van de leraar.

Bij minder middelen bezuinigen de scholen vaak als eerste op de (bij)scholing/professionalisering van het zittende personeel. In hoeverre kan dan de kwaliteit van het onderwijzend personeel gegarandeerd blijven worden?

Geen nieuwe aanwas

Omdat scholen door het geringe aantal leerlingen minder personeel aannemen en zelfs moeten ontslaan, zal de nieuwe lichter van leraren basisonderwijs vaak nog wel een mogelijkheid krijgen om hun stage te vervullen, maar na afronding van hun opleiding niet meer een baan kunnen vinden. Dit kan tot gevolg hebben dat er een grote groep afgestudeerde pabo'ers verloren gaat voor het onderwijs. De ervaring uit eerdere jaren is dat het animo voor de pabo-opleiding hierdoor ook zal gaan afnemen. Deze groep net afgestudeerden pabo-ers is vaak niet bereid om te verhuizen naar een regio waar wel nog banen zijn. Zij zullen dit wel eerder doen dan leraren die boventallig geworden zijn. De zittende leraren hebben vaak een geringe verhuisbereidheid, zeker als het om parttimers gaat met kinderen, een eigen huis en een partner die een grotere baan heeft. Op het moment dat in het onderwijs de behoefte aan nieuwe leerkrachten weer aantrekt door de uitstroom door de vergrijzing kan het aanbod van vooral de pabo onvoldoende blijken te zijn.

Bestuurlijke grenzen

Als een van de maatregelen die vaak genoemd wordt om de krimp aan te pakken, wordt gekozen voor fusie van besturen. Hoe meer scholen onder een bestuur, hoe makkelijker ingespeeld kan worden op veranderingen in instroom van leerlingen. De vraag is echter wanneer de grens van de bestuurlijke samenwerking wordt bereikt. In de fusietoets die ontwikkeld is, is hiermee rekening gehouden en wordt ernaar gestreefd dat niet alle besturenfusies door het ministerie getoetst moeten worden. Is dit afdoende?

Profilering van de school

Veel schoolbesturen verwachten dat de krimp een tijdelijk fenomeen is en zijn ervan overtuigd dat wanneer zij hun scholen nadrukkelijk profileren zij de slag om de leerlingen gaan winnen. De concurrentie tussen scholen zal de komende jaren toenemen. Bij een langdurige daling van het leerlingenaantal zullen ook deze scholen getroffen worden door de krimp.

5. Acties

Landelijke acties

In februari 2009 is op initiatief van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Het Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, de provincie Limburg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB) opgericht. Het NNB heeft als doel om door kennisdeling, productontwikkeling en samenwerking de gevolgen

van krimp op te pakken. In november 2009 hebben zij hiervoor het interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling “Krimpen met Kwaliteit” aan de Kamer aangeboden.

Op 11 februari 2009 is het Topteam Krimp ingesteld (Hans Dijkstal en Jan Mans). Zij hebben in het afgelopen jaar voor de drie regio's separate adviezen opgesteld over hoe om te gaan met de krimp. Binnen het NNB is een themagroep onderwijs geformeerd. Zij hebben eind 2009 de Positionpaper 'Krimp en Onderwijs' gepubliceerd waarin zij de gevolgen van de krimp voor de verschillende onderwijssoorten schetsen en enkele aanbevelingen geven. In juni 2010 organiseert de themagroep onderwijs een expertmeeting over de belemmeringen van de wet- en regelgeving voor het omgaan met de krimp in het onderwijs. In het najaar van 2010 organiseert zij een werkconferentie over de personele gevolgen van de krimp in het onderwijs. De provincie Limburg ontwikkelt met gelden uit de experimentenregeling van het ministerie van BZK in de loop van 2010 een Handboek Krimp met praktijkvoorbeelden hoe om te gaan met de Krimp. Informatie hierover is terug te vinden op www.vanmeernaarbeter.nl.

De VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) wil gemeenten ondersteunen door ze inzicht te geven in de eigen situatie en ruimte te bieden voor creatieve oplossingen met behulp van proeftuinen.

Staatssecretaris Dijksma heeft in juni 2009 aan de Tweede Kamer toegezegd in oktober 2009 met een actieplan bevolkingsdaling voor het onderwijs te komen. In het najaar is bericht dat hiervoor eerst een uitgebreid onderzoek moet plaatsvinden. De resultaten hiervan worden in het voorjaar van 2010 verwacht.

CNV-onderwijs heeft in het najaar van 2009 een aantal regionale bijeenkomsten georganiseerd over de Krimp in het onderwijs ter voorbereiding van het achtpuntenplan 'Houd het onderwijs Krimpproof' dat op 17 februari is aangeboden aan de Tweede Kamer. Vanuit de PO-raad en VO-raad zijn er netwerken voor krimpregio's opgericht om kennis met elkaar te delen.

Op de website www.bevolkingsdaling.nl van het kenniscentrum voor bevolkingsdaling en beleid is informatie te vinden over de demografische prognoses per gemeente en provincie.

Acties in de provincie

Formeel gezien heeft de provincie op het gebied van onderwijs geen wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De primaire verantwoordelijkheid voor het onderwijs ligt bij de rijksoverheid, de gemeenten en de schoolbesturen. Toch zie je dat in Limburg, Zeeland en Groningen de provincie actief betrokken is bij het onderwerp Krimp en Onderwijs.

Limburg

Bij de provincie Limburg is de krimp al sinds begin 2000 herkend en erkend. De provincie heeft samen met de onderwijsinstellingen een onderzoek laten

uitvoeren naar de gevolgen van de krimp voor het onderwijs. Dit heeft begin 2008 geresulteerd in het rapport 'Demografische voorsprong: kwaliteitsslag onderwijs', met daarin een aantal aanbevelingen. Daarnaast is er op het gebied van de infrastructuur in opdracht van het ministerie van VROM het project Krimp als Kans gerealiseerd. Bovendien is in september 2008 de Regionale agenda Onderwijs-Arbeidsmarkt 2008-2012 "Limburg Talentrijke Regio" gepresenteerd. In het najaar van 2009 is er vanuit de Taskforce een aantal aanbevelingen gegeven voor de aanpak van de krimp in het rapport: 'Krimppijn, aanval op de gevolgen van krimp voor het onderwijs'. Op de website www.vanmeernaarbeter.nl worden de ontwikkelingen met betrekking tot de krimp bijgehouden. Bij de Hogeschool Zuyd is een lector Krimp aangesteld die onderzoek doet naar de gevolgen van de Krimp voor de sociale leefomgeving, waarvan het onderwijs ook deel uitmaakt. Op 3 juni 2010 heeft er een bijeenkomst plaatsgevonden van een aantal po-scholen, wethouders en beleidsverantwoordelijken, waarin gesproken is over de gevolgen van de krimp en een aantal valkuilen de revue gepasseerd zijn, zoals het belang van de communicatie en de politieke gevoeligheid van het onderwerp.

Zeeland

De provincie heeft in samenwerking met de Zeeuwse onderwijsinstellingen, bedrijven én jongeren de Onderwijsagenda opgesteld. Hiermee wil de provincie het onderwijsveld in Zeeland inspireren en uitdagen om de kwaliteit van het onderwijs verder te verbeteren. Op 17 juli 2009 heeft de provincie samen met gemeenten en onderwijsinstellingen de bijeenkomst 'Hoever reikt uw horizon' georganiseerd over de gevolgen van de Krimp van de leerlingenaantallen. De taskforce onderwijs Zeeland onder leiding van voormalig VSNU-voorzitter en oud-burgemeester van Nijmegen mr. E. M. d'Hondt heeft de toekomstperspectieven van het beroeps- en hoger onderwijs in Zeeland onderzocht. In het adviesrapport 'Kerend Tij' staan, naast een analyse van de Zeeuwse problematiek een beschrijving van de conclusies en de 'onorthodoxe' adviezen om een duurzaam en kwalitatief goed beroepsonderwijs in Zeeland in stand te houden. Ook het primair onderwijs heeft bij deze taskforce aansluiting gezocht.

Groningen

Het platform in Groningen oriënteert zich op de ontwikkelingen in de regio en de gevolgen van het dalend aantal leerlingen. Er zijn geen specifieke acties bekend. De provincie constateert dat er sprake is van een bevolkingskrimp en dat dit gevolgen heeft voor het basisonderwijs en dat hiervoor maatwerkoplossingen nodig zijn.

Doetinchem en omgeving

Het platform PPOG denkt actief na over de mogelijke gevolgen en kansen van de krimp. Hier heeft men ook dankbaar gebruik gemaakt van het rapport 'Demografische voorsprong'. Om meer zicht te krijgen op de verwachte leerlingengroei/afname is binnen de regio onlangs een onderzoek afgerond

naar het leerlingenaantal per dorpskern en de gevolgen hiervan voor het lerarenteam. In een eerste inschatting lijkt het erop te wijzen dat er 500 leraren het onderwijs moeten verlaten. Onduidelijk is of dit met de reguliere uitstroom op te vangen is. Duidelijk is dat er geen of beperkte ruimte zal zijn voor nieuwe aanwas. De werkgelegenheidsgarantie die door meerdere besturen is gegeven komt ter discussie te staan en schoolbesturen plaatsen voor het komend jaar al leraren in de rddf.

6. Algemene aanbevelingen

In de tot op heden verzamelde informatie over de gevolgen van de daling van het aantal leerlingen voor het onderwijs, worden de volgende aanbevelingen gegeven:

1. Creëer een gevoel van urgentie. Nu aandacht voor de toekomst! En ontwikkel een lange termijn visie.
2. Zet groeidenken om in kansen van de krimp.
3. Stel de kwaliteit van het onderwijs en de leerling centraal. Zet in op verbetering van het onderwijs door kwaliteit van het onderwijzend personeel te verhogen en werk slimmer.
4. Pas de bekostigingssystematiek van OCW en Gemeentefonds aan aan de krimp en stel de kleine scholentoeslag en opheffingsnorm ter discussie.
5. Houd bij huisvestingsplannen rekening met mogelijke daling in de toekomst. Maak de keuze voor integrale huisvestingsplannen in samenwerking met gemeenten, schoolbesturen, samenwerkingspartners zoals kinderdagverblijven, naschoolse opvang en sociaal cultureel werk en de ouderenzorg. Hiervoor zullen er aanpassingen moeten plaatsvinden in de onderwijshuisvestingskosten van het gemeentefonds.
6. Stel spreiding van de onderwijsvoorzieningen en onderwijsaanbod ter discussie, maar zorg voor voldoende differentiatie en kwaliteit.
7. Onderzoek wat de gevolgen zijn van deze krimp voor de verwachte tekorten aan leraren.
8. Bevorder nog meer de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen.
9. Onderzoek de mogelijkheden van leerlingenvervoer.
10. Zorg voor maatwerkoplossingen. Er is teveel differentiatie om slechts voor een soort beleid te kiezen.

7. Activiteiten van het SBO

Het SBO verzamelt kennis en aanpakken in zowel risicoregio's, waar tekorten zijn, als krimpregio's, waar overschotten gaan ontstaan. Belangrijk punt in de toenemende divergentie tussen regio's met betrekking tot knelpunten op de onderwijsarbeidsmarkt, is de bestuurs- en slagkracht per regio voor de aanpak van regionale vraagstukken. Het SBO streeft ernaar om het onderwerp Krimp op de agenda te krijgen in alle

regio's omdat zij gezien de Nederlandse bevolkingsopbouw hier in grote of kleine mate mee te maken gaan krijgen.

Het SBO neemt deel aan de themagroep Onderwijs van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB) en is betrokken bij de expertmeeting over de belemmerende factoren van het wet- en regelgeving bij Krimp en de conferentie in het najaar over de personele gevolgen van de krimp. Het SBO levert ook een bijdrage aan het handboek Krimp in Onderwijs dat in de loop van dit jaar ontwikkeld wordt. Er vindt in mei/juni een SBO-panel-enquête plaats waarin ook vragen over de krimp opgenomen zijn. De resultaten van deze enquête zal het SBO na de zomer bekend maken. Op de website van het SBO www.onderwijsarbeidsmarkt.nl is een dossier samengesteld waarin relevante publicaties en praktijkvoorbeelden over krimp vermeld worden.

Geraadpleegde Onderzoeksrapporten

Actieplan houd het onderwijs Krimpproof, CNV Onderwijs februari 2010
Arbeidsmarktanalyse Voortgezet Onderwijs, SBO december 2009
Beroepsonderwijs Limburg 2020, IVA, maart 2010
Limburg Talentrijke Regio, Regionale agenda Onderwijs-Arbeidsmarkt 2008-2012, september 2008
Onderwijsrapport demografische voorsprong, maart 2008
Krimp als structureel probleem, Rapportage topteam Krimp voor Parkstad Limburg, september 2009
Krimppijn, Aanval op de gevolgen van krimp voor het onderwijs Taskforce Onderwijs en Demografische Omslag, juni 2009
Krimpen met Kwaliteit, interbestuurlijk actieplan Bevolkingsdaling, Rijk, VNG, IPO, november 2009
Positionpaper 'Krimp en Onderwijs', Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling, Themagroep Krimp en Onderwijs, oktober 2009
Referentieraming 2009, Ministerie van OCW september 2009

Artikelen

Onderwijs krimpregio's in de knel door dalende leerlingenaantallen, schooljournaal CNV Onderwijs 10 oktober 2009
Een kleuter in de poppenhoek, het onderwijsblad, 5 september 2009
Krimp, Kramp en Flex, VOSABB nieuwsbrief 27 april 2010
Jonge Limburger wordt zeldzaam, Volkskrant 28 juli 2009
Van oude reflex naar nieuwe reflectie, verslag bijeenkomst zeeland 17 juli 2009
Schoolbesturen in krimpregio's trekken het financieel niet meer, schooljournaal CNV Onderwijs, 10 april 2010
Demografische krimp en de gevolgen voor het onderwijs, Direct & 2009

*Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO)
Tiny Rompen
17 juni 2010*