

# Toetsingskader Krimp

## -gespreksnotitie t.b.v. regionale bijeenkomsten-

### 1. Inleiding

Voor de sector primair onderwijs is een ingrijpende transitiefase aangebroken. In 2020 gaan er 100.000 leerlingen minder naar de basisschool dan in 2012. Deze leerlingendaling heeft een grote impact op het onderwijs, vooral in dunbevolkte gebieden.

Op 14 februari heeft de Onderwijsraad het advies “*Grenzen aan kleine scholen*” aan de staatssecretaris uitgebracht. Bij aanbieding van dit rapport aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris toegezegd om begin april met een beleidsbrief over de aanpak van de leerlingendaling te komen. In deze beleidsbrief zal hij reageren op het advies van de Onderwijsraad en op het rapport van het Interdepartementaal beleidsonderzoek “*Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen*” (IBO). In dit IBO is onderzocht welke opties er in het primair en voorgezet onderwijs zijn om de leerlingendaling op te vangen en welke aanpassingen in het stelsel van primair en voortgezet onderwijs daarvoor eventueel nodig zijn.

De PO-Raad en profielorganisaties hebben hun eerste reacties op het advies van de Onderwijsraad gegeven. Deze organisaties willen gezamenlijk het gesprek met schoolbesturen in het PO aangaan over de gewenste aanpak van de krimpproblematiek. Hiervoor worden vijf regionale bijeenkomsten georganiseerd waarin het advies van de Onderwijsraad en het IBO worden toegelicht en de discussie wordt aangegaan over wenselijke beleidsscenario's. Doelstelling van deze bijeenkomsten is om als sector, zoveel als mogelijk, in gezamenlijkheid tot een positiebepaling te komen.

Als input voor deze bijeenkomsten is een ‘toetsingskader’ opgesteld waarin de uitgangspunten en criteria zijn geformuleerd waaraan mogelijke beleidsscenario's zouden moeten voldoen. Dit toetsingskader heeft nadrukkelijk het karakter van een concept.

Kern van dit toetsingskader is dat het aan schoolbesturen is om in onderling overleg te komen tot een regionale aanpak, waardoor een dekkend en divers onderwijsaanbod, ook op termijn, gegarandeerd kan blijven.

### 2. Visie op krimp, onderwijskwaliteit en verscheidenheid

***Vertrekpositie: de ontwikkelingen op z'n beloop te laten is geen optie; er moet iets gebeuren.***

*In veel gebieden en voor veel scholen is de krimp zodanig dat er iets moet gebeuren. Kleine scholen worden snel kleiner: de instroom van 4-jarigen is veel kleiner dan de uitstroom van groep 8. Kleine scholen zijn relatief duur en schoolbesturen in een kripsituatie hebben moeite om, binnen het huidige bekostigingsstelsel, de exploitatie rond te krijgen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de zgn. remanentiekosten (het verschil tussen teruglopende baten en relatief langzaam teruglopende lasten).*

Als er niets gebeurt komen pluriformiteit, kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van ons onderwijsstelsel in gevaar. De verwachte leerlingendaling is ingrijpend en vindt niet plaats in een periode van relatieve beleidsrust. Zo worden de komende jaren van schoolbesturen ook forse inspanningen verlangd bij de implementatie van Passend Onderwijs en bij de ontwikkeling van de school in zijn omgeving (samenwerking met kinderopvang, sport, cultuur). Des te groter is het belang van een zorgvuldige (her)inrichting van de sector.

***1<sup>e</sup> uitgangspunt: alle betrokken organisaties respecteren de onderwijsvrijheid als de kern van het Nederlandse onderwijsstelsel: pluriformiteit van denominatie en pedagogisch-didactische visie.***

Het duale bestel van openbaar en bijzonder onderwijs is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Daarbinnen hebben gemeenten de verantwoordelijkheid om onderwijs aan te bieden in een genoegzaam aantal openbare scholen (met afwijkingsmogelijkheid). Door de demografische krimp zal het aanbod van scholen teruglopen. In een toekomstig onderwijsaanbod moeten de pluriformiteit en de keuzevrijheid voor ouders zoveel mogelijk in stand blijven.

***2<sup>e</sup> uitgangspunt: goede onderwijskwaliteit vraagt tenminste vier groepen in iedere basisschool.***

Het garanderen van een goede onderwijskwaliteit staat voorop. Het gaat dan niet alleen om de kwaliteit van taal en rekenen, maar ook om de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen. Vanuit onderwijskundig en pedagogisch oogpunt is het wenselijk dat een school onderwijs kan verzorgen aan *minimaal 4 groepen* van twee leeftijdsjaren.

***3<sup>e</sup> uitgangspunt: de bereikbaarheid van scholen is gegarandeerd.***

Goede bereikbaarheid van basisscholen moet gegarandeerd blijven. Dat is mogelijk binnen circa 3 kilometer van het woonadres van kinderen. Leerlingenvervoer moet beschikbaar blijven in alle situaties waarin dit noodzakelijk is. Dit is onder andere het geval bij leerlingen die zijn aangewezen op specialistische onderwijszorg.

### ***3. Voorwaarden om actief om te gaan met krimp.***

De betrokken organisaties onderschrijven de passage in het Regeerakkoord waarin is aangegeven dat in krimpgebieden samenwerking niet belemmerd mag worden door fusietoets of denominatie. Schoolbesturen zullen, met inachtneming van het 1<sup>e</sup> uitgangspunt, in overleg met elkaar moeten komen tot een sluitend en passend onderwijsaanbod voor alle kinderen. De overheid (nationaal, regionaal en gemeentelijk) kan door aanpassing van belemmerende regelgeving, ook waar het gaat om de specifieke positie van het openbaar onderwijs, en afschaffing van de fusietoets bevorderen dat (samenwerkende) schoolbesturen zelf passende maatregelen kunnen treffen.

***4<sup>e</sup> uitgangspunt: de schoolbesturen zijn zelf, in onderling overleg, aan zet bij de (her)inrichting van het onderwijsaanbod in de sector. Zij hebben een aantal jaren nodig om tot aanpassing te komen. Dit vraagt om een niet-vrijblijvende en actieve opstelling van de schoolbesturen en om voorwaarden die het mogelijk maken dat schoolbesturen zelf passende maatregelen kunnen treffen.***

Schoolbesturen moeten in de eigen situatie en in gezamenlijkheid bezien of en, zo ja, hoe een duurzame instandhouding van scholen, met een breed onderwijsaanbod, een goede bereikbaarheid en een gegarandeerde onderwijskwaliteit, mogelijk is.

Waar knelpunten liggen kunnen verschillende samenwerkingsvormen helpen om een duurzaam en passend onderwijsaanbod te realiseren: het delen van bedrijfsvoering, het delen van (gespecialiseerd) personeel of verschillende modaliteiten voor fusie (zie: Denkhulp Krimp voor schoolbesturen). Voor verdergaande opties moet de Experimenteerwet ruimte bieden.

***5<sup>e</sup> uitgangspunt: maatwerk door een regionaal transitie- en samenwerkingsplan is noodzakelijk.***

Schoolbesturen ontwikkelen, met behoud van de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid en overtuiging, gezamenlijk een *regionaal transitie- en samenwerkingsplan* dat een duurzaam perspectief biedt voor de onderwijsvoorzieningen in de regio. Dit vraagt om een betrokkenheid van gemeenten gezien hun verantwoordelijk voor de nieuwbouwvoorzieningen. Afhankelijk van de regionale situatie kunnen ook andere samenwerkingspartners worden gezocht, bijvoorbeeld als wordt gekozen voor de ontwikkeling van Integrale Kindcentra.

Een goede regio op deze regionale aanpak is noodzakelijk. Daarbij zijn verschillende modellen denkbaar, afhankelijk van de regionale situatie. Goed voorbeeld in dit verband is Zeeland, waar een (provinciale) onderwijsautoriteit in het leven is geroepen.

Indien samenwerkende schoolbesturen overeenstemming bereiken over een dergelijk transitieplan, blijven bestaande middelen van de kleine scholentoeslag beschikbaar. Zij kunnen binnen de regio op een alternatieve wijze worden ingezet. Op deze wijze kan het noodzakelijke maatwerk worden gerealiseerd bij instandhouding van scholen.

***6<sup>e</sup> uitgangspunt: minder regels, meer experimenteeruimte om verscheidenheid te behouden***

Respect en ruimte voor de verscheidenheid in (geloofs-)richting en pedagogische visie en keuzevrijheid voor ouders kenmerken het Nederlandse primair onderwijs. Om in situaties van krimp én voldoende onderwijskwaliteit én bereikbaarheid van scholen te kunnen garanderen is samenwerking tussen scholen en schoolbesturen noodzakelijk. Het is aan samenwerkende schoolbesturen binnen nieuwe samenwerkingsvormen om de herkenbaarheid van identiteit te waarborgen. Dit vraagt in ieder geval om een *versoepeling* van de condities en randvoorwaarden voor fusies tussen scholen en schoolbesturen en voor de mogelijkheden voor de samenwerkingschool (één school, verschillende denominaties).

***7<sup>e</sup> uitgangspunt: Adequate faciliteiten en ondersteuning voor schoolbesturen in de transitiefase***

In de transitiefase die nodig is voor de noodzakelijke herinrichting van de sector wordt van (samenwerkende) schoolbesturen een grote inspanning gevraagd. Om deze extra inspanningen te kunnen realiseren moeten schoolbesturen voldoende financiële armslag hebben en over voldoende menskracht kunnen beschikken. Middelen die vanwege de leerlingendaling wegvloeien uit de sector, moeten - in ieder geval gedurende de

transitiefase - beschikbaar blijven voor de sector, als financieringsbron voor de regionale transitieplannen.

***8<sup>e</sup> uitgangspunt: Nu aan de slag, maar wel in de goede maatvoering***

Goed denkbaar is dat, naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad en het IBO, de (minimale) opheffingsnorm, de kleine scholentoeslag en de vaste voet in de bekostiging nadrukkelijk ter discussie komen te staan. Vanwege de hoge urgentie van de krimpproblematiek willen wij proactief een bijdrage leveren aan deze discussie. Cruciaal bij beoordeling van beleidsscenario's is een goede maatvoering. Voorkomen moet worden dat de regionale samenwerking wordt gefrustreerd, indien bij de invulling van beleidsmaatregelen die goede maatvoering ontbreekt.

Volgens de betrokken organisaties is het onwenselijk dat daardoor de druk op het regionale transitieproces te groot wordt. Om in de regio fusie, ruil, of andere vormen van samenwerking te kunnen realiseren zijn voldoende beleidsruimte en financiële middelen van groot belang.