

De feiten over stille bezuinigingen in het primair onderwijs

Het primair onderwijs kampt met de gevolgen van zogenoemde stille bezuinigingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Sinds enkele weken is er in de media volop aandacht voor deze problemen. Maar wat zijn deze stille bezuinigingen precies? En hoe erg zijn die? De PO-Raad heeft enkele vragen en antwoorden, feiten en cijfers op een rij gezet.

-Bezuinigingen op het onderwijs? Volgens het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) komt er per leerling juist geld bij. Hoe zit dat?

Deze kabinetsperiode krijgen scholen er per leerling inderdaad geld bij vergeleken met eerdere jaren. Maar in de praktijk stijgen de kosten voor scholen en hun besturen veel harder. Het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) compenseert die kosten niet volledig. Netto gaan scholen er dus op achteruit. Wij spreken daarom van 'stille bezuinigingen'. Alleen al deze ontwikkeling heeft sinds 2010 in het primair onderwijs geleid tot een netto achteruitgang van 550 miljoen euro. Per school gaat het gemiddeld om ca. 75.000 euro. Dat staat gelijk aan 1,3 voltijds (FTE) lerarenbanen op een school. Omdat een school met 220 leerling jaarlijks 1,1 miljoen euro ontvangt, gaat het meteen om een terugloop van 7 procent op de begroting. De politiek spreekt pas over bezuinigingen als het om 'ombuigingen' gaat en om grote getallen.

-Om wat voor kosten gaat het hier?

Het gaat onder meer om gestegen arbeidskosten. De werkgeverslasten (o.a. pensioenpremie, ziekteverzuim (specifiek de premie die aan het Vervangingsfonds moet worden betaald)) zijn dit jaar met ruim 1 procent gestegen, terwijl de scholen maar 0.17 procent compensatie kregen van de overheid. De PO-Raad schat dat scholen ongeveer 120 miljoen euro meer kwijt zijn aan werkgeverslasten dan ze gecompenseerd kregen. Dat bedrag staat gelijk aan een verlies van 2100 voltijds lerarenbanen. Aangezien een gemiddelde leerkracht een aanstelling heeft van 0,75 FTE praten we over ongeveer 2800 leerkrachten.

Daarnaast loopt de totale bekostiging voor materiële voorzieningen zoals energie, gebouwonderhoud, lesmethoden, ICT, schoonmaak, meubilair al jaren achter op de daadwerkelijke kosten die schoolbesturen moeten maken. Uit een evaluatie van het ministerie van OCW bleek in 2006 dat een school wat dat betreft gemiddeld per jaar 23.000 euro tekort komt. Voor de hele sector hebben we het hier in totaal over ca. 200 miljoen euro. Drukken we dat wederom uit in aantal leerkrachten, dan gaat het om een verlies van ongeveer 3500 FTE of 4700 personen. Schoolbesturen geven aan dat de situatie sindsdien eerder is verslechterd dan verbeterd.

-Hoe erg is dat? Het primair onderwijs doet het goed, blijkt uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs.

Schoolbesturen hebben eerst geprobeerd te bezuinigen op zaken die het onderwijs in de klas (ogenschijnlijk) niet direct raken zoals lesmateriaal, bestuur en management, onderwijsondersteuners, intern begeleiders, vakleerkrachten, of onderhoud aan gebouwen. Dat verklaart tegelijkertijd waarom de ontslagen in het onderwijs de afgelopen jaren amper hebben geleid tot grotere klassen. Veel scholen hebben nu echter geen vlees meer op de botten. De PO-Raad hoort hier veel signalen over van haar leden. De schoolbesturen ontkomen er nu dan ook niet aan maatregelen te nemen die wél direct invloed hebben op de groeps grootte. Ontslagen zullen niet uitblijven.

-Is dat niet te voorkomen? Zijn er geen andere posten waar schoolbesturen op kunnen bezuinigen?

Nee. De rek is er echt uit. De schoolbesturen hebben de afgelopen jaren namelijk te maken gekregen met een stapeling van financiële tegenvallers.

1. Eerdere kabinetten - vanaf Balkenende IV - hebben ook al op onderwijs bezuinigd. Maatregelen als het gevolg van kabinetsbeleid onder Balkenende IV, Rutte I, het Lenteakkoord en Rutte II leidden in 2010 tot een korting van 60 miljoen euro. Dit jaar (2013) gaat het om 2015 miljoen euro en in 2017 om bijna 350 miljoen euro.

2. Het dalende leerlingenaantal. Scholen krijgen minder geld naarmate ze minder leerlingen lesgeven, maar vaste kosten voor bijvoorbeeld klaslokalen en energie blijven gelijk. Het vertrek van enkele leerlingen kan scholen al in een lastig parket brengen. Een reguliere basisschool krijgt voor een leerling gemiddeld 5.000 euro. Tien leerlingen minder betekent het ontslag van één leerkracht.
3. Daarbij wordt er ook steeds meer van het onderwijs verwacht. De financiële ruimte neemt af. De ambities en bekostiging van het primair onderwijs lopen uit de pas, concludeerde ook de [Algemene Rekenkamer](#) onlangs.
4. Schoolbesturen krijgen minder subsidies van gemeenten. Er is bijvoorbeeld bezuinigd op onderwijsbegeleiding, op vakleerkrachten en gesubsidieerde arbeid (o.m. conciërges). Veel gemeenten geven daarnaast niet al het voor onderwijsachterstanden beschikbare geld uit aan dat doel. Dat geldt ook voor het geld voor huisvesting. De exploitatielasten voor schoolbesturen nemen daardoor toe.

-Wat merken scholen en leerlingen van die stille bezuinigingen en andere tegenvallers?

Verschillende dingen:

1. Scholen moeten bezuinigen en werknemers ontslaan. Tussen 2009 (peildatum 1 oktober 2009) en 2012

(peildatum 1 oktober 2012) zijn er in totaal al 13.000 van de ongeveer 133.000 voltijdsbanen (FTE) in het primair onderwijs verloren gegaan. Het gaat om zowel leerkrachten als onderwijsondersteuners, conciërges etc. Kijken we alleen naar de leraren, dan werkte in het primair onderwijs 9,5 procent minder leraren in 2012 dan in 2009. De verwachting is dat die ontwikkeling zich doorzet.

2. Dat scholen leraren moeten ontslaan, is extra vervelend omdat de kosten van werkloosheid hoog zijn. Schoolbesturen betalen zelf de kosten voor werkloos onderwijspersoneel. Ze betalen jaarlijks geld aan het Participatiefonds die uitkeringen betaalt. Hiervoor worden ze niet gecompenseerd. Door die hoge werkloosheidskosten alleen al zullen schoolbesturen in 2014 nog eens 500 werknemers moeten ontslaan. Ze komen zo in een vicieuze cirkel terecht waar ze zonder hulp niet makkelijk uitkomen.

3. Vooral jonge leerkrachten zullen de dupe zijn, is de voorspelling. Dat komt vooral omdat veel jonge docenten tijdelijke contracten hebben die niet worden verlengd. Hun oudere collega's werken tegenwoordig langer door. Het is maar de vraag of de jonge leerkrachten straks weer voldoende te vinden zijn wanneer veel oudere leraren met pensioen zijn. Het ministerie van OCW en het Arbeidsmarktplatform PO verwachten dat het [lerarentekort in het primair onderwijs](#) zal toenemen van 1400 fte in 2016 naar 2700 fte in 2019.

4. Daar tegenover staat dat ook het aantal leerlingen is gedaald. Sinds 2009 (peildatum 1 oktober 2009) is het aantal leerlingen met zo'n 50.000 leerlingen afgenomen van 1,66 miljoen leerlingen naar 1,61 miljoen leerlingen in oktober 2012. Dat is een daling van ongeveer 3 procent. Naar verwachting zal dat aantal tot 2017 verder dalen tot 1,43 miljoen leerlingen, staat in de Onderwijsbegroting 2013.

Maar relatief daalt het aantal leraren (9,5 procent) sneller dan het aantal leerlingen (3 procent).

Naar verwachting zullen daardoor de klassen groter worden. Dat is niet goed voor de ontwikkeling en prestaties van leerlingen, blijkt uit recent onderzoek van de Universiteit van Amsterdam. Kinderen die op de basisschool les krijgen in kleinere klassen, ontwikkelen als tiener betere cognitieve en niet-cognitieve vaardigheden, hebben vervolgens een grotere kans te gaan studeren en hun opleiding af te maken en verdienen later meer geld dan leeftijdsgenoten die in grotere klassen hebben gezeten.

6. De [Algemene Rekenkamer](#) is bezorgd dat het geldgebrek een goede invoering van passend onderwijs in de weg staat.

-Maar scholen hadden toch ook flinke reserves?

Enkele jaren geleden bestond het beeld dat de sector primair onderwijs veel te rijk zou zijn. Dit was ernstig overtrokken, zo bleek in 2012 uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs. Er zijn inderdaad schoolbesturen die volgens de Inspectie meer vermogen

hebben dan strikt noodzakelijk, maar dit is een relatief zeer kleine groep. De afgelopen jaren draaide juist meer dan de helft van de schoolbesturen verlies en namen de vermogens steeds verder af. Schoolbesturen moeten stevig ingrijpen om de financiële continuïteit van de organisatie niet in de gevarenzone te laten komen.

-Hadden scholen dit niet kunnen zien aankomen en eerder moeten proberen het tij te keren?

Dat heeft het gros van de schoolbesturen ook gedaan. Zoals gezegd waren de gevolgen van de financiële problemen voor de buitenwereld lange tijd niet zo zichtbaar omdat de besturen probeerden oplossingen te vinden die niet ten koste gingen van leerlingen. Ze hebben dus niet stil gezeten. De PO-Raad heeft de afgelopen jaren ook al meerdere malen hierover aan de bel getrokken. In *de Volkskrant* van februari vorig jaar waarschuwden we bijvoorbeeld al voor het ontslag van leraren.

Daarbij komt dat niet op alle ontwikkelingen is te anticiperen. Demografische krimp is te voorzien, maar hoe krimp uitwerkt op een specifieke school is niet helemaal te voorspellen. Daardoor is het niet altijd even gemakkelijk om op zulke ontwikkelingen te anticiperen. Er zijn tot slot ook directe financiële verplichtingen die scholen niet kunnen voorzien, zoals de compensatie voor de gestegen werkgeverslasten.

-Wat moet er gebeuren om de problemen op te lossen?

De PO-Raad heeft de staatssecretaris gevraagd om de sector te ondersteunen: in elk geval moet de negatieve spiraal doorbroken worden dat ontslagen leiden tot hoge werkloosheidskosten en dat het betalen daarvan leidt tot nieuwe ontslagen.

De PO-Raad wil daarnaast 'rust' in het onderwijsbeleid. In de huidige, roerige tijden moet niet worden onderschat wat onzekerheid over financiën doet bij schoolbesturen. Onzekerheid over en continue aanpassing van de bekostiging doen afbreuk aan de energie om langetermijnambities te verwezenlijken. De PO-Raad vraagt de overheid daarom om een stabiel en koersvast beleid, waarin schoolbesturen de ruimte krijgen om de verwachtingen waar te maken.

-En scholen en hun besturen zelf, wat kunnen zij doen om de problemen te lijf te gaan?

De afgelopen jaren zijn schoolbesturen op allerlei fronten bezig geweest een efficiëncyslag te maken. Van het doorlopen van nieuwe aanbestedingsprocedures voor de schoonmaak tot gezamenlijke inkoop van scholing en energie, er is veel geprobeerd om de kosten zo laag mogelijk te houden. Schoolbesturen blijven zich daarvoor inzetten, al is zoals gezegd de rek er verder echt uit.