



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Dhr. drs. S. Dekker  
Postbus 16375  
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer  
(070) 373 8875

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft  
VNG reactie op advies  
Onderwijsraad "Grenzen aan  
kleine scholen".

ons kenmerk  
BAOZW/U201300661

datum  
17 mei 2013

Geachte heer Dekker,

De gevolgen van de ontgroening in het onderwijs zijn in veel gemeenten merkbaar. Dit geldt voornamelijk in dunbevolkte gebieden, waar het leerlingaantal op de scholen zichtbaar afneemt. Echter, ook in de grote steden behoeft het vraagstuk van de schoolgrootte aandacht. Om in de toekomst te kunnen voorzien in een adequaat onderwijsaanbod zijn beleidsmaatregelen hard nodig.

De VNG heeft daarom met belangstelling het rapport "Grenzen aan kleine scholen" gelezen, dat de Onderwijsraad in reactie op uw adviesaanvraag heeft geschreven. In deze brief vatten wij eerst ons standpunt samen en reageren daarna afzonderlijk op de drie aanbevelingen die de Onderwijsraad heeft geformuleerd. Tenslotte vragen wij aandacht voor de gevolgen van schoolgrootte voor de onderwijshuisvesting en het leerlingenvervoer.

De VNG pleit voor:

- Voldoende oog voor de betekenis van scholen voor de leefbaarheid in krimpgebieden. Het verdwijnen van scholen kan leiden tot een verdere leegloop van kernen en het verdwijnen van steeds meer voorzieningen in de regio;
- Regionaal maatwerk bij het wijzigen van opheffingsnormen, geen landelijke norm van 100 leerlingen in het primair onderwijs;
- Zorgvuldige toepassing van de omzetting van de kleine scholentoeslag in een toeslag voor dunbevolkte gebieden;
- Actieve ondersteuning vanuit het Rijk voor experimentele initiatieven van scholen;

- Opheffing van de belemmeringen om tot samenwerking tussen scholen te komen. Helderheid over de verantwoordelijkheid van gemeente voor het openbare deel van een samenwerkingschool;
- Behoud van profielkeuze en sectorvakken in het voortgezet onderwijs in de regio;
- Een sturende rol van gemeenten bij het opstellen van een Regionaal Aanpassingsplan in de regio's Passend Onderwijs;
- Helderheid over de gevolgen van de schoolgrootte voor de onderwijshuisvesting en het leerlingenvervoer.

#### Aanbeveling 1: Herzien opheffingsnorm en bekostingssystematiek

Een landelijke opheffingsnorm voor het primair onderwijs is te stringent. De regionale context is voor de schoolgrootte van groot belang. In dunbevolkte gebieden leidt een wijziging van de opheffingsnorm van 23 naar 100 leerlingen tot sluiting van vele scholen. In 462 dorpen zou dat de laatste school in het dorp zijn. Dit heeft een grote maatschappelijke impact en een zichzelf versterkend effect in krimpgebieden. Tegelijk erkennen wij dat kleine scholen kwetsbare scholen zijn. De kwaliteit is afhankelijk van een kleine personele bezetting.

In dichtbevolkte gebieden is het redelijk om een andere minimale schoolgrootte te hanteren. Hier zijn diverse zeer kleine scholen naast elkaar ongewenst, zelfs als de kwaliteit niet wordt betwist. Dat is in het belang van een zorgvuldige omgang met publieke middelen. Een minimale schoolgrootte dwingt kleine scholen tot samenwerking. Zonder deze norm moeten gemeenten alle kleine scholen blijven huisvesten, terwijl er te weinig middelen zijn om in de huisvestingsbehoefte van groeiende scholen te voorzien. In grote(re) steden komt het voor dat er drie of vier basisscholen in een wijk staan. Het handhaven van kleine scholen bevordert op deze wijze de segregatie. Gemeenten hebben hier geen sturingsinstrumenten omdat het opheffen van scholen in voorbehouden aan het onderwijs zelf.<sup>1</sup>

De relatie tussen schoolgrootte en kwaliteit wordt niet door iedereen gedeeld. In het onderzoek is uitsluitend gekeken naar de (gedateerde) cijfers van de Inspectie van het Onderwijs<sup>2</sup>. Er zijn meer factoren die deze kwaliteit bepalen.

Gezien bovenstaande, pleiten wij voor maatwerk bij het bepalen van een opheffingsnorm. Daarbij moeten regionale context en afstandscriteria in ogenschouw worden genomen. Hiertoe is een bredere kijk op kwaliteit en maatschappelijke betekenis van scholen essentieel.

---

<sup>1</sup> Nu hebben gemeenten nog de bevoegdheid om het openbare scholen op te heffen, maar er ligt een wetsvoorstel om deze bevoegdheid naar het onderwijs te verplaatsen.

<sup>2</sup> Schooljaar 2010-2011

## *Bekostigingssystematiek*

De Onderwijsraad adviseert de kleine scholentoeslag in het primair onderwijs geleidelijk te vervangen door de invoering van een toeslag in dunbevolkte gebieden. De VNG staat positief ten opzichte van deze maatregel. De huidige kleine scholentoeslag voorkomt dat scholen op zoek gaan naar samenwerking. Wel merken wij op dat dit zorgvuldig toegepast dient te worden. De kwaliteit van de betreffende scholen moet daarbij een zwaarwegend criterium zijn.

### Aanbeveling 2: Steun experimentele initiatieven van scholen

Het ondersteunen van initiatieven is van groot belang. Experimenten moeten gericht zijn op voldoende onderwijsaanbod van goede kwaliteit. Bijvoorbeeld het inzetten van een docent op meerdere scholen, of de samenwerking tussen VMBO en MBO op één locatie. Bestaande toezichtkaders en cao's moeten geen belemmering zijn voor goed onderwijs.

Ruimte voor scholen om tot samenwerking te komen, is voor gemeenten essentieel. De VNG ziet daarom uit naar de uitwerkingen van de tekst in het Regeerakkoord: "in krimpgebieden moeten alle vormen van samenwerking mogelijk zijn, denominaties noch fusietoets mogen hier een belemmering vormen".

De VNG bepleit in dit kader een – eerder door de Onderwijsraad geadviseerd<sup>3</sup> - open richtingbegrip. Hierdoor vervalt de grond voor de wettelijke voorwaarden die nu gelden voor omzetting van de ene erkende richting in de andere en voor de uitbreiding van een richting. Ook worden de beperkingen voor verplaatsing van een school minder relevant. De mogelijkheid voor de laatste school van de richting om te blijven voortbestaan, terwijl het leerlingenaantal zich onder de opheffingsnorm bevindt, komt daarmee te vervallen.

### *Samenwerkingsscholen*

De Onderwijsraad vraagt terecht aandacht voor een verruiming van de mogelijkheden voor scholen tot samenwerking. Scholen zouden in een eerder stadium – en niet pas bij dreigende opheffing – tot een samenwerkingsschool moeten kunnen komen.

De VNG vraagt met klem uw aandacht voor de toezichtrol van gemeenten ten opzichte van de samenwerkingsschool – bijzonder en openbaar onderwijs. Deze rol is zeer diffuus. Dit bemoeilijkt en vertraagt de initiatieven om te komen tot een samenwerkingsschool. Wettelijk gezien is een samenwerkingsschool een bijzondere school waar ook openbaar onderwijs aangeboden wordt. Formeel heeft de gemeente de toezichtrol op het openbare deel van de samenwerkingsschool. Echter, in de praktijk is er geen schoolbestuur die de begrotings- en jaarstukken opsplijst in een "openbaar en bijzondere" paragraaf.

---

<sup>3</sup> *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Onderwijsraad, Den Haag 2012. Bij een open richtingbegrip bestaan levensbeschouwelijke richtingen en richtingen op basis van bijvoorbeeld pedagogische visie, naast elkaar.

Omdat de gemeenten wettelijk verantwoordelijk zijn voor het aanbod van voldoende openbaar onderwijs, betekenen samenwerkingsscholen voor gemeenten een verlies van grip op het openbaar onderwijs. Dat het Rijk gemeenten financieel verantwoordelijk houdt voor het openbaar onderwijs, blijkt recent weer uit het beleid rondom schatkistbankieren. Daar waar het bijzonder onderwijs zich rechtstreeks tot het ministerie van Financiën kan wenden, dient het openbaar onderwijs een garantstelling van de gemeente te kunnen overleggen. Het financiële toezicht op samenwerkingsscholen is door bovenstaande echter problematisch.

#### *Experimenteerruimte voor profielen voortgezet onderwijs*

Voor behoud van werkgelegenheid in de regio, is behoud van profielvakkenkeuze (en keuze in sectorvakken in het VMBO) van groot belang. Aanbod van goed opgeleid personeel is voor het bedrijfsleven essentieel. Wij onderstrepen het advies van de Onderwijsraad een ontheffing in de wet op te nemen voor het aanbieden van alle profielen, indien de school het totale aanbod door samenwerking met andere scholen regionaal heeft geborgd. Dit geldt ook voor het VMBO. Het moet binnen redelijke afstand mogelijk blijven, al dan niet in samenwerking met een ROC, een specifiek VMBO programma binnen een van de sectoren te kiezen.

#### Aanbeveling 3: Zorg dat scholen samen een goed aanbod kunnen organiseren.

Wij onderstrepen de aanbeveling regio's te stimuleren tot het maken van een Regionaal Aanpassingsplan (RAP). Dit plan moet het aantrekkelijk maken voor scholen om samen te werken. Aan samenwerking tussen scholen wordt door gemeenten veel belang gehecht. Ook hier speelt de noodzaak om wettelijk regels die de samenwerking tussen scholen bemoeilijken, te vereenvoudigen.

De VNG is van mening dat gemeenten hun invloed moeten kunnen aanwenden bij het opstellen van een RAP. Vanwege het belang van een goed onderwijsaanbod voor hun inwoners, en daarmee voor de vitaliteit van de regio, zouden gemeenten sturingsmogelijkheden moeten krijgen op samenwerking tussen de denominaties. Zo kunnen scholen gestimuleerd worden 'over eigen schaduw heen te springen'.

Wij pleiten ervoor dat een Regionaal Aanpassingsplan een aaneengesloten gebied omvat, waarbij de grenzen samenvallen met die van de regionale samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

#### Gevolgen Onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer

In dunbevolkte gebieden kunnen leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting communicerende vaten zijn als het gaat om het opheffen van scholen. Gaat een school dicht, dan moet de gemeente leerlingen vervoeren. Blijft de school open, dan is de gemeente verantwoordelijk voor de huisvesting. Het rapport van de Onderwijsraad zegt niets over de gevolgen voor huisvesting en vervoer bij het sluiten van scholen. Wel stelt de Raad dat de meeste basisscholen op loopafstand te bereiken zijn: 75 % van de leerlingen woont dichterbij dan 1 kilometer van school, 11 % woont 1 tot 2 km van de school. De rest woont verder van school. Hoe deze verhoudingen na sluiting van de kleine scholen wordt, zegt het rapport niet.

De VNG benadrukt dat deze macrocijfers voor individuele gemeenten heel anders uit kunnen pakken. Extra vervoerskosten kunnen onevenredig zwaar op een gemeentebegroting drukken. Wij vragen met klem uw aandacht hiervoor en verzoeken u aan te geven wat de gevolgen voor het vervoer zijn, bij een eventuele aanpassing van de opheffingsnormen.

#### Tenslotte

Tezamen met het kabinet, zien wij de noodzaak maatregelen te nemen in verband met de ontgroening in het funderend onderwijs. Een aantal aanbevelingen van de Onderwijsraad verdient daarom een nadere uitwerking. Een landelijke aanscherping van de opheffingsnorm naar 100 is echter ongewenst. Wij zijn graag bereid met u in gesprek te gaan over de te nemen maatregelen en de aanbevelingen van de Onderwijsraad.

Hoogachtend,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens  
Voorzitter directieraad