

Advies

Grenzen aan kleine scholen



Grenzen aan kleine scholen

Sterk en pluriform onderwijs in tijden van krimp

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies Grenzen aan kleine scholen, uitgebracht aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20130018/1028, februari 2013

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2013.

ISBN 978-946121-032-6

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Infographics:

Schwandt infographics

Drukker:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20130018/1028

Contactgegevens

Plaats/datum
Den Haag, 14 februari 2013

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies *Grenzen aan kleine scholen*

Mijnheer de Staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Grenzen aan kleine scholen* aan. In dit advies geeft de Onderwijsraad antwoord op de vraag in hoeverre aanvullende beleidsmaatregelen nodig zijn om de gevolgen van ontgroening voor het primair en voortgezet onderwijs op te vangen, en op welke manier in dunbevolkte gebieden structureel kan worden voorzien in een adequaat onderwijsaanbod. De daling van het aantal leerlingen zet de kwaliteit en de kosten van het onderwijs onder druk. Daarnaast kan het sluiten of fuseren van scholen ten koste gaan van de pluriformiteit van het bestel en de keuzevrijheid van ouders.

De raad pleit voor minder kleine scholen in het basisonderwijs om de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs te garanderen. Hij stelt voor de opheffingsnormen en de bekostigingssystematiek te herzien. Tevens is optimale benutting van wettelijke experimenteerimte in basis- en voortgezet onderwijs gewenst. Die ruimte geeft scholen de gelegenheid om zich tijdig aan te passen aan de gevolgen van dalende leerlingenaantallen. Tot slot adviseert de raad lokale en regionale samenwerking te stimuleren om te komen tot een goed en gevarieerd onderwijsaanbod.

De raad hoopt dat dit advies zowel bijdraagt aan een aanpak van het ontgroeningsvraagstuk op de korte termijn als aan een structurele versterking van het onderwijsaanbod.

Met beleefde groet.



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding: ontgroening dwingt onderwijs tot beweging	8
1.1 Aanleiding: dalende leerlingenaantallen leiden tot meer (te) kleine scholen	8
1.2 Adviesvraag: hoe kan bij dalende leerlingenaantallen een goed onderwijsaanbod worden gewaarborgd?	13
2 Advies: beperk het aantal kleine scholen	15
2.1 Scholen hebben een bepaalde omvang nodig om kwaliteit te kunnen leveren	15
2.2 Ook met minder scholen is goede bereikbaarheid te garanderen	21
2.3 De basale pluriformiteit van het onderwijs moet gewaarborgd worden	26
3 Aanbeveling 1: herzie opheffingsnormen en bekostiging	28
3.1 Verhoog de minimum opheffingsnorm in het primair onderwijs	28
3.2 Vervang kleinescholentoeslag door dunbevolktheidstoelage	29
4 Aanbeveling 2: steun experimentele initiatieven van scholen	32
4.1 Geef scholen de ruimte voor experimenten	32
4.2 Sta regionale verdeling van wettelijk verplicht onderwijsaanbod toe	33
5 Aanbeveling 3: zorg dat scholen samen een goed aanbod kunnen organiseren	35
5.1 Stimuleer scholen om regionaal samen te werken	35
5.2 Pas de voorwaarden voor fusie, omzetting, kleur verschieten en verplaatsing aan	37
5.3 Vereenvoudig het toezicht op de samenwerkingschool	40
Tot slot	40
Afkortingen	42
Figuren	43
Literatuur	44
Geraadpleegde deskundigen	46
Bijlagen	
Bijlage 1: Adviesvraag	49
Bijlage 2: Feiten en cijfers primair en voortgezet onderwijs	53
Bijlage 3: Regels rond minimum schoolgrootte in primair en voortgezet onderwijs	59

Samenvatting

Vooraf in dunbevolkte gebieden merken scholen, zowel in het basis- als in het voortgezet onderwijs, de gevolgen van dalende leerlingenaantallen. Dat zal de komende jaren alleen maar sterker worden. Klassen en scholen worden kleiner; dat is niet alleen duur, maar het zet ook de onderwijskwaliteit onder druk. Scholen sluiten of fuseren en dat kan ten koste gaan van de variëteit van het onderwijsaanbod. In dit advies doet de raad aanbevelingen om ook in krimpgebieden zorg te dragen voor sterke scholen en de pluriformiteit van het bestel.

De raad vindt dat de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd moet zijn, ook in dunbevolkte gebieden. Alle kinderen hebben immers recht op goed onderwijs. Een toename van het aantal kleine scholen als gevolg van de dalende leerlingenaantallen zet druk op de kwaliteit en de kosten van het onderwijs. Op termijn is dat onhoudbaar. Kleine scholen zijn vaker zwak en kunnen moeilijker de rol van sociale ontmoetingsplaats voor leeftijdsgenoten waarmaken. Daarom adviseert de raad om het aantal kleine scholen te beperken. Ook met minder scholen is de keuzevrijheid voor ouders en leerlingen in Nederland te garanderen. Op redelijke afstand moeten ouders en leerlingen ten minste uit een openbare en een bijzondere school kunnen kiezen.

De benodigde wettelijke aanpassingen om het aantal kleine scholen te beperken vragen enige tijd. De daling van de leerlingenaantallen noodzaakt echter tot een snellere actie. Daarom stelt de raad tevens maatregelen voor om scholen zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs op korte termijn te stimuleren om beter met elkaar samen te werken aan een structureel, hoogwaardig onderwijsaanbod.

Aanbeveling 1: herzie opheffingsnormen en bekostiging

Om de kwaliteit van het onderwijs duurzaam te waarborgen en de toename van het aantal kleine scholen te beperken, is een herziening van de opheffingsnormen en bekostigingssystematiek nodig. De raad adviseert de minimum opheffingsnorm in het primair onderwijs te verhogen naar 100 leerlingen, vanaf 2019 geldend voor alle basisscholen. In het voortgezet onderwijs ziet hij geen aanleiding voor een verhoging van de opheffingsnormen. Daarnaast stelt de raad voor om de kleinescholentoeslag in het primair onderwijs te vervangen door een toeslag voor scholen in dunbevolkte gebieden. De budgettaire besparing die dit oplevert, kan worden benut om te investeren in verbetering van de kwaliteit van het basisonderwijs.

Aanbeveling 2: steun experimentele initiatieven van scholen

Aangezien wetswijzigingen de nodige tijd vergen, bepleit de raad een optimale toepassing van de wettelijke experimenteerruimte, zodat scholen op korte termijn de gevolgen van dalende leerlingenaantallen kunnen aanpakken. Voorwaarde is dat de experimenten bijdragen aan de versterking van de onderwijskwaliteit op de lange termijn en pluriformiteit waar mogelijk blijven garanderen. Dit geldt voor zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs.

Aanbeveling 3: zorg dat scholen samen een goed aanbod kunnen organiseren

In het primair onderwijs moet snel een proces op gang komen waarin scholen lokaal en regionaal samenwerken aan een goed en gevarieerd onderwijsaanbod. De raad adviseert dit proces te stimuleren met een zogenoemd Regionaal aanpassingsplan (RAP) dat het aantrekkelijk maakt voor scholen om daar met elkaar aan te werken. Wettelijke regels die de samenwerking bemoeilijken, moeten worden vereenvoudigd.

Vooral in dunbevolkte gebieden worden klassen en scholen steeds kleiner vanwege het dalend aantal leerlingen. Dat is duur en zet de onderwijskwaliteit onder druk. Sluiting of fusie van kleine scholen kan daarbij ten koste gaan van de pluriformiteit van het bestel. In dit advies doet de raad aanbevelingen om ook in krimpgebieden zorg te dragen voor een kwalitatief sterk en gevarieerd onderwijsaanbod.

1

Inleiding: ontgroening dwingt onderwijs tot beweging

1.1 Aanleiding: dalende leerlingenaantallen leiden tot meer (te) kleine scholen

Dalende geboortecijfers in Nederland

Het aantal geboorten in Nederland schommelde in de jaren negentig tussen de 190.000 en 200.000 per jaar en bereikte in 2000 een piek met 207.000. Maar sinds een paar jaar neemt het aantal geboren kinderen af – in dit verband wordt de term ontgroening gebruikt. In 2011 werden 180.000 kinderen geboren, en het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) verwacht voor de komende jaren een verdere daling naar rond de 178.000 (zie bijlage 2 voor meer cijfers en prognoses).¹

Er zijn daarbij grote regionale verschillen (zie tabel 1). Dit heeft te maken met de groeiende trek van het platteland naar de stad. De bevolkingsgroei op het platteland is duidelijk lager dan in het stedelijk gebied.² Verspreid over heel Nederland zijn er regio's die met forse daling van het aantal kinderen te maken kregen, zoals Zeeuws-Vlaanderen (-28%) en Delft en Westland (-24%). In de regio Den Haag nam het aantal geboorten daarentegen toe (+14%).

¹ Gebaseerd op gegevens CBS Statline: *Geboorte naar diverse kenmerken 1990-2011 en Prognose bevolking kerncijfers 2009-2016*. Geraadpleegd op 29 augustus 2012 via <http://statline.cbs.nl>.

² De Groot, Marlet, Teulings & Vermeulen, 2010.

Tabel 1: Regio's met de grootste daling en stijging van het aantal geboorten tussen 2000 en 2010

Regio	Procentuele verandering
<i>Daling</i>	
Zeeuws-Vlaanderen	-28
Delft en Westland	-24
Zuid-Limburg	-24
Achterhoek	-24
Oost-Zuid-Holland	-24
Zuidwest-Drenthe	-23
Delfzijl en omgeving	-22
Zuidwest-Gelderland	-21
Zuidoost-Drenthe	-21
Zuidoost-Zuid-Holland	-20
Noordoost-Noord-Brabant	-20
<i>Stijging</i>	
Groot-Amsterdam	+2
Flevoland	+5
Agglomeratie Den Haag	+14

Bron: Gebaseerd op CBS Statline: Kerncijfers geboorte naar regio 2000-2010. Geraadpleegd op 10 januari 2013 via <http://statline.cbs.nl>. De regio's zijn gebaseerd op de COROP-indeling (Coördinatie Commissie Regionaal OnderzoeksProgramma).

Meer kleine scholen vanwege dalend aantal leerlingen

De afgelopen tien jaar was het aantal leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs vrij stabiel.³ In 2011 zaten er ruim 1,6 miljoen leerlingen op de basisschool en lag het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs net iets boven de 900.000.⁴ De dalende geboortecijfers zullen ertoe leiden dat steeds minder jonge kinderen naar de basisschool gaan. De verwachting is dat landelijk het aantal leerlingen tussen 2011 en 2020 verder afneemt met 100.000 leerlingen (een daling van 6,6%).⁵ Om precies te zijn: tussen 2012 en 2015 zal het leerlingenaantal in het basisonderwijs dalen met 67.000 kinderen en tussen 2016 en 2020 met nog eens ten minste 30.000 leerlingen. De daling kan regionaal pieken vertonen tot rond de 20% in de Achterhoek en het Rivierenland.⁶ Het gevolg is dat het aantal kleine scholen gaat toenemen: in 2010 waren er 2.180 scholen of nevenvestigingen met minder dan 140 leerlingen, in 2015 zullen dat er ten minste 2.490 zijn; een stijging van 15%.⁷

3 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010.

4 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012a.

5 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012b.

6 Ecorys, 2011; ResearchNed, 2010.

7 Sikkes, Van der Mee & Kersten, 2012. Overeenkomstig de systematiek van de kleinscholentoeslag worden in dit advies alle basisscholen met minder dan 145 leerlingen als kleine scholen beschouwd.

In het voortgezet onderwijs treedt de leerlingendaling in de meeste regio's pas vanaf 2016 op. In sommige regio's begint de daling al eerder en kan oplopen tot rond de 20% (bijvoorbeeld in het Mergelland en Noord-Groningen).⁸ Binnen deze regio's zijn er echter gemeenten die nog sterker worden getroffen: 70 gemeenten verwachten een daling van meer dan 30% van het aantal leerlingen tussen 2011 en 2020.⁹ Een complicerende factor daarbij is dat deze scholen tegelijkertijd te maken kunnen krijgen met verschuivingen tussen schooltypen: het aantal leerlingen in het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) loopt terug, met name in de basisberoepsgerichte leerweg, terwijl havo en vwo juist groeien. Dit zorgt ervoor dat vooral specifieke richtingen in het vmbo, zoals techniek, extra kwetsbaar zijn.¹⁰

De kwaliteit op een kleine school staat onder druk

Daling van het aantal leerlingen op een school vormt een bedreiging voor de onderwijskwaliteit. De Onderwijsinspectie signaleert al jaren dat kleine scholen vaker zwak scoren op onderwijskwaliteit dan grotere scholen. Van de basisscholen met minder dan honderd leerlingen was in 2010-2011 nog 6,5% zwak of zeer zwak (landelijk gemiddelde is 4,4 %, bij scholen met meer dan 400 leerlingen is dit minder dan 3%).¹¹ Vooral scholen die in de afgelopen vijf jaar sterk zijn gekrompen, zijn vaker zwak of zeer zwak. Leerlingen op kleine scholen lopen dus meer risico op onderwijs van onvoldoende kwaliteit. Ook vanuit het oogpunt van sociale interactie met leeftijdsgenootjes is een zekere minimale schoolgrootte gewenst.

Een kleine school is relatief erg duur

Bovendien zijn de kosten van het in stand houden van kleine scholen hoog. In het basisonderwijs kunnen de uitgaven per leerling variëren van minder dan 4.000 euro op een gemiddelde school (met 225 leerlingen) tot bijna 11.000 euro op een kleine school (met minder dan 24 leerlingen).¹² De kosten van een leerling op een kleine school zijn dus bijna drie keer zo hoog als die op een gemiddelde school, zonder dat daar een hogere onderwijskwaliteit tegenover staat. Een school met 23 leerlingen kost 247.000 euro, terwijl een klas met 23 leerlingen op een gemiddelde school 92.000 euro kost. Door de dalende leerlingenaantallen zullen er meer kleine scholen ontstaan, die verhoudingsgewijs een groot beslag leggen op de beschikbare onderwijsmiddelen. Deze toename van de kosten per leerling in Nederland vertaalt zich niet in beter onderwijs.

Voortgezet onderwijs: vooral moeilijk om een goed aanbod voor alle afdelingen in stand te houden
De hierboven geschetste problemen spelen vooral in het basisonderwijs. Als gevolg van de grotere schaalgrootte in het voortgezet onderwijs zijn de extra kosten van een kleine voorschool relatief beperkt. Voor het voortgezet onderwijs gaat het vooral om de vraag hoe een breed en hoogwaardig onderwijsaanbod in stand gehouden kan worden. In het voortgezet onderwijs zijn volgens de Inspectie vooral de kleine afdelingen in de hogere onderwijssoorten vaker (zeer) zwak.¹³ In een aantal kleinere plaatsen is het niet langer mogelijk om afdelingen of vestigingen in stand te houden. Daarnaast is de situatie in het vmbo zorgelijk. De krimp doet zich het sterkst voor in de techniek, waardoor het bijvoorbeeld moeilijk is aparte richtingen als metaaltechniek en elektrotechniek aan te bieden. In die gevallen kiest men voor het intra-

8 Ecorys, 2011; ResearchNed, 2010.

9 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012b.

10 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012a.

11 Inspectie van het Onderwijs, 2012a.

12 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012b.

13 Inspectie van het Onderwijs, 2012a.

sectorale programma techniek breed. In het uiterste geval kan een school genoodzaakt zijn om een afdeling te sluiten. Alternatieven zijn het combineren van groepen van verschillende jaren of leerwegen (bijvoorbeeld basis- of kaderberoepsgerichte leerweg), afstemming van het aanbod met andere scholen, of samenwerking met mbo-scholen (bijvoorbeeld in vm2-trajecten, waar de bovenbouw van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo wordt samengevoegd met een opleiding mbo niveau-2).¹⁴

Minder scholen door fusie of sluiting

In de krimpregio's zijn de eerste veranderingen in het primair onderwijs al enige tijd zichtbaar. Als gevolg van de dalende aantallen leerlingen zien kleine scholen zich gedwongen te fuseren of te sluiten: dat gebeurde tussen 2009 en 2011 met 74 basisscholen (1%). In het voortgezet onderwijs doet dezelfde daling zich met enkele jaren vertraging gelden. Ook in deze sector komt het aanbod in krimpregio's onder druk te staan.

De gevolgen van sluiting of fusie van scholen kunnen regionaal sterk verschillend uitpakken. Krimp in dunbevolkte regio's zoals Zeeland en Groningen heeft ingrijpender gevolgen voor de nabijheid van het onderwijsaanbod dan in dichtbevolkte regio's zoals Zuid-Limburg. In dichtbevolkte gebieden is vooral sprake van een tijdelijk transitieprobleem dat gepaard gaat met een aanpassing van het scholenaanbod, terwijl dunbevolkte gebieden te maken hebben met een structureel schaalprobleem.¹⁵ Leerlingen zullen daar verder moeten reizen naar school, waarbij ook geografische factoren zoals gespreide bebouwing of rivieren van invloed kunnen zijn op de bereikbaarheid van een school.

Pluriformiteit onderwijsaanbod in het gedrang

Nederland kent van oudsher een onderwijsstelsel waarin recht wordt gedaan aan de pluriformiteit van opvattingen en overtuigingen in de samenleving. Het duale bestel van openbaar en bijzonder onderwijs is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Ook in de huidige tijd is het van belang dat ouders een school kunnen kiezen waarin zij hun eigen waarden en opvattingen herkennen. Dit vraagt om een gevarieerd scholenaanbod. Als er door sluiting of fusie minder scholen overblijven, neemt die pluriformiteit in principe af en valt er voor ouders dus minder te kiezen. Dit geldt in het bijzonder in dorpen waar een openbare en een bijzondere basisschool naast elkaar staan. Op het moment dat het aantal leerlingen terugloopt en er slechts één school kan overblijven, is het de vraag welke dat dan moet worden. Krimp roept zo vragen op over de fundamenten van het Nederlandse onderwijsstelsel. Hoe is de pluriformiteit van scholen en de keuzevrijheid van ouders te waarborgen, ook als het aantal scholen afneemt?

Scholen ervaren problemen bij het zoeken naar oplossingen

In veel krimpregio's zijn scholen met elkaar en met andere lokale partners in gesprek over mogelijke oplossingen, zoals samenwerking of een fusie met een andere school. Daarbij ervaren ze financiële en wettelijke belemmeringen.

- Schoolbesturen geven aan dat de keus om een kleine vestiging te sluiten bemoeilijkt wordt doordat de overheid kleine scholen extra steun geeft, bijvoorbeeld met een kleinescholentoeslag. Bij opheffing van een kleine vestiging verliest het bestuur het recht op die toeslag.

¹⁴ Heijmans & Bouwmans, 2012.

¹⁵ In dichtbevolkte gebieden moeten scholen de daling van het aantal leerlingen opvangen via een herschikking van het scholenbestand (een transitieprobleem), maar houden leerlingen de mogelijkheid om te kiezen uit een ruim aanbod van scholen. In dunbevolkte gebieden is het probleem dat er voldoende scholen in de nabijheid van leerlingen moeten zijn.

- Scholen die willen fuseren en boven de toetsdrempel¹⁶ uitkomen, moeten een fusietoets doorlopen. Hoewel de fusietoets geen daadwerkelijke belemmering hoeft te zijn, ervaart men de toets als een extra administratieve procedure.
- Openbare en bijzondere scholen of besturen die willen fuseren tot een samenwerkings-school dan wel een zogeheten samenwerkingsbestuur, stuiten ook op hindernissen. Men vindt het wettelijk voorgeschreven toezicht op de samenwerkingsschool complex.
- Scholen die van richting (kleur) willen veranderen, zien zich geconfronteerd met ingewikkelde regels. Die zijn deels noodzakelijk om het duale onderwijsstelsel te kunnen garanderen, maar ze werken in dit soort gevallen belemmerend.

Welke mogelijkheden heeft het bestuur van een kleine basisschool die onder de opheffingsnorm dreigt te raken?

- Het bestuur kan niets doen en afwachten. Indien de school gedurende drie jaar minder leerlingen telt dan de lokale instandhoudingsnorm, wordt de school opgeheven of wordt de bekostiging stopgezet. De school wordt dan gesloten.
- De school kan de concurrentie aangaan met andere scholen in de omgeving om extra leerlingen te trekken en zo proberen sluiting te voorkomen.
- Twee bijzondere scholen van verschillende richtingen kunnen fuseren tot één school met beide richtingen (bijvoorbeeld een protestants-christelijke en een katholieke school tot een interconfessionele school). Dit betekent dat formeel één van beide scholen opgeheven wordt en de andere overblijvende school uitgebreid wordt met de richting van de opgeheven school. Hiervoor is goedkeuring van de minister vereist. Die wordt alleen gegeven als het verwachte leerlingenaantal van de fusieschool twintig jaar boven de instandhoudingsnorm blijft. De fusie is aan de fusietoets onderhevig, tenzij er minder dan vijfhonderd leerlingen bij betrokken zijn.
- Twee bijzondere scholen van verschillende richtingen kunnen fuseren tot één school met één richting. Ook hiervoor is toestemming van de minister nodig. De minister geeft die toestemming als de fusieschool aan de stichtingsnorm voldoet. Ook hier geldt de fusietoets, tenzij er minder dan vijfhonderd leerlingen bij de fusie betrokken zijn.
- Twee openbare scholen kunnen fuseren tot één openbare school. Vanwege de grondwettelijke zorgplicht voor het openbaar onderwijs moet de gemeente daarmee instemmen. De fusie is aan de fusietoets onderhevig, tenzij er minder dan vijfhonderd leerlingen bij betrokken zijn.
- Een openbare en een bijzondere school kunnen fuseren tot één school – de samenwerkings-school –, waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven. Toestemming van de minister is altijd nodig.
- Een openbare school kan omgezet worden in een bijzondere school. De minister dient hiervoor toestemming te verlenen. De school moet daarbij voldoen aan de stichtingsnormen. Van belang is dat er na omzetting van een openbare school bij gebleken behoefte nog voldoende openbaar onderwijs gegeven wordt in die gemeente.
- Besturen van bijzondere scholen van dezelfde richting kunnen fuseren. Zo'n bestuurlijke fusie is aan de fusietoets onderhevig, tenzij er minder dan tien scholen bij betrokken zijn.
- Het bestuur van een openbare school kan fuseren met het bestuur van een bijzondere school tot één schoolbestuur – het samenwerkingsbestuur. Dat bestuur houdt dan zowel openbare als bijzondere scholen in stand. Een samenwerkingsbestuur moet altijd aan de fusietoets voldoen.
- Ook kan een school voor primair onderwijs fuseren met een school voor voortgezet onderwijs – ook wel 'verticale fusie' genoemd. Ook hier geldt de fusietoets.

Gemeenten hebben moeite met het organiseren van een bovenlokale aanpak

De rijksoverheid ziet voor zichzelf tot nu toe vooral een coördinerende en faciliterende rol weggelegd als het gaat om het bestrijden van de negatieve gevolgen van krimp. Echte oplossingen

¹⁶ Fusies tussen scholen met gezamenlijk minder dan 500 leerlingen en bestuurlijke fusies waarbij minder dan tien scholen betrokken zijn, zijn vrijgesteld van de fusietoets.

moeten vooral op regionale en lokale niveaus tot stand komen (zie onderstaand kader voor het actuele beleid).

Gemeenten krijgen als eerste te maken met de gevolgen van krimp (in het onderwijs maar ook op andere beleidsterreinen), maar zij kunnen dat niet alleen oplossen: regionale afstemming en samenwerking zijn noodzakelijk. Een groeiend aantal gemeenten werkt samen met schoolbesturen aan een regionaal plan voor het onderwijsaanbod op de langere termijn. Maar gemeenten vinden het moeilijk die samenwerking te organiseren en een bovenlokale aanpak uit te denken.

In elk van de krimpgebieden speelt de provincie een andere rol. In Groningen heeft de provincie duidelijk een regierol op zich genomen. In Zuid-Limburg zijn de drie grote gemeenten Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen belangrijk; zij voeren bestuurlijk overleg met elkaar en met de provincie (stedelijk netwerk Zuid-Limburg) over de aanpak in de regio. In Zeeland is in 2010 een Onderwijsautoriteit aangesteld die het proces moet regisseren; een aanbeveling die de Taskforce Zeeland deed in een advies over de toekomst van het Zeeuwse onderwijs.¹⁷

Beleid rijksoverheid

Het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) heeft in 2009 samen met een aantal andere ministeries, de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en het IPO (Interprovinciaal Overleg) het interbestuurlijk actieplan *Krimpen met kwaliteit* opgesteld.¹⁸ Dit actieplan zou moeten leiden tot gezamenlijke inspanning en meer integrale beleidsvoering van de betrokken partijen om de leefbaarheid en het voorzieningenniveau (waaronder onderwijs) van krimpregio's te borgen. De acties in het plan variëren van onderzoek tot regionale experimenten. Wat het onderwijs betreft zet het ministerie van OCW in op het wegnemen van wettelijke belemmeringen voor samenwerking en afstemming. Daartoe heeft het ministerie de volgende zaken in gang gezet:

- Uitstel met twee jaar van beëindiging van de bekostiging van scholen die onder de opheffingsnorm zijn gekomen om hun de gelegenheid te geven passende maatregelen te nemen.
- Een overgangsmaatregel voor scholenfusie. Als scholen fuseren krijgen zij minder geld per leerling. Dit bekostigingsverlies wordt vijf jaar gecompenseerd; in het eerste jaar 100%, aflopend naar 20% in het vijfde jaar.
- Maatregelen ter versterking van de kwaliteit op scholen met minder dan 50 leerlingen, zoals bijscholing en ondersteuning in het kader van het programma *School aan zet*.
- Wet innovatieve experimenteeruimte onderwijs. Deze wet maakt gedurende zes jaar afwijking van de wet- en regelgeving mogelijk ten behoeve van experimenten die gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit, de toegankelijkheid en de doelmatigheid van het onderwijs. De wet heeft landelijke werking maar is ook expliciet bedoeld als kader voor de aanpak van de krimp.

1.2 Adviesvraag: hoe kan bij dalende leerlingenaantallen een goed onderwijsaanbod worden gewaarborgd?

Adviesvraag van het ministerie van OCW

Centraal in dit advies staat het omgaan met dalende leerlingenaantallen. Daar is ook de adviesvraag van de minister op gericht (zie kader). De raad gaat in dit advies in op de druk die krimp zet op de onderwijskwaliteit en de kosten van het onderwijs. Daarbij besteedt hij tevens aandacht aan de lokale pluriformiteit van het onderwijsaanbod. Uitgangspunt is dat ook ouders en leerlingen in krimpgebieden moeten kunnen kiezen uit verschillende, sterke, scholen.

¹⁷ Commissie Taskforce Zeeland, 2010.

¹⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009.

Adviesvraag

Zijn er (aanvullende) beleidsmaatregelen nodig om de mogelijke gevolgen van ontgroening voor het primair en voortgezet onderwijs op te vangen en op welke manier kan in dunbevolkte gebieden structureel worden voorzien in een adequaat onderwijsaanbod?

Dit advies gaat over het primair en het voortgezet onderwijs. De aanbevolen maatregelen betreffen voor een deel de langere termijn. Maar ook voor de korte termijn is een aantal maatregelen nodig, met name om belemmeringen weg te nemen die de betrokkenen ervaren als ze naar oplossingen zoeken. De brief met de formele adviesvraag is te vinden in bijlage 1.

Beantwoording van de adviesvraag

Bij de voorbereiding van dit advies heeft literatuuronderzoek plaatsgevonden en zijn gesprekken gevoerd met verschillende deskundigen en betrokkenen. Ook zijn er panelbijeenkomsten geweest met vertegenwoordigers van schoolbesturen in het primair onderwijs en met leden van de themagroep onderwijs van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. Een literatuurlijst en een overzicht van de geraadpleegde deskundigen zijn te vinden aan het einde van dit advies. In de bijlagen is feitelijke informatie te vinden over het (dalende) aantal leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs, de schoolgrootte en de afstand die leerlingen naar school afleggen, en over de regels rond minimum schoolgrootte.

De toename van het aantal kleine scholen zet het onderwijsaanbod onder druk, kwalitatief en financieel. Het is daarom zaak de opheffingsnormen aan te passen en goede samenwerking tussen scholen te stimuleren. Hierdoor kunnen vrijwel alle leerlingen ook in de toekomst binnen redelijke afstand kiezen tussen verschillende kwalitatief sterke scholen.

2

Advies: beperk het aantal kleine scholen

De raad vindt dat de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd moet zijn, ook in dunbevolkte gebieden. Alle kinderen hebben immers recht op goed onderwijs. Een toename van het aantal kleine scholen als gevolg van de dalende leerlingenaantallen zet druk op de kwaliteit en leidt tot hogere kosten. Op termijn is dat onhoudbaar. Kleine scholen zijn vaker zwak en kunnen moeilijker de rol van sociale ontmoetingsplaats voor leeftijdsgenoten waarmaken. Daarom adviseert de raad om het aantal kleine scholen te beperken. Ook met minder scholen is de bereikbaarheid voor ouders en leerlingen te garanderen. Nederland kent een fijnmazig schoolaanbod, dus ook als een school in een dorp sluit is er een alternatief op redelijke afstand bereikbaar. Verder moeten bij het zoeken naar oplossingen in krimpgebieden pluriformiteit en keuzevrijheid, als essentiële waarden van het grondwettelijke stelsel, onverminderd als leidraad dienen. In de navolgende paragrafen onderbouwt de raad deze visie.

Maatregelen voor de korte en lange termijn

De benodigde wettelijke aanpassingen om het aantal kleine scholen te beperken, vragen enige tijd. De daling van de leerlingenaantallen noodzaakt echter tot een snellere actie. Daarom stelt de raad maatregelen voor die op korte termijn de samenwerking tussen scholen in zowel het primair als het voortgezet onderwijs stimuleren. In de eerste plaats door zo veel mogelijk wettelijke belemmeringen voor samenwerking weg te nemen en scholen optimale experimenteer ruimte te bieden. In de tweede plaats door schoolbesturen, met name in krimpgebieden, te stimuleren om regionale aanpassingsplannen op te stellen, zodat zij in de komende jaren kunnen zorgen voor een kwalitatief sterk en gevarieerd onderwijsaanbod. Deze maatregelen worden uitgewerkt in de hoofdstukken 3 tot en met 5.

2.1 Scholen hebben een bepaalde omvang nodig om kwaliteit te kunnen leveren

Kleine scholen brengen in de eerste plaats risico's met zich mee voor de continuïteit van de onderwijskwaliteit. Het in stand houden van scholen met minder dan 145 leerlingen gaat bovendien gepaard met extra kosten (een toeslag) zonder dat daar een hogere onderwijskwaliteit tegenover staat.

Kleine scholen zijn kwetsbaar

De kwetsbaarheid van kleine scholen heeft verschillende oorzaken. Zo zijn er op kleine scholen minder mogelijkheden voor het personeel om taken te verdelen en zijn er doorgaans minder professionaliseringsmogelijkheden. De effecten van een zwakke leraar zijn bovendien veel groter op een kleine school.¹⁹ Uit onderzoek van de Inspectie blijkt daarnaast dat bepaalde risicofactoren voor de kwaliteit vaker voorkomen op scholen die met krimp te maken hebben. Voorbeelden daarvan zijn een grotere werkdruk, meer combinatieklassen en meer dan twee leraren voor een groep. Scholen in krimpsituaties maken zich ook de grootste zorgen of zij als gevolg van krimp nog wel voldoende kwaliteit kunnen bieden.²⁰ Ook wanneer kleine scholen wel aan de minimale kwaliteitsnormen van de Inspectie voldoen, hebben zij eerder moeite om de rol van sociale ontmoetingsplaats voor leeftijdsgenoten waar te maken. In een scholenplan van de gemeente Veere is mede om die reden opgenomen dat scholen uit minimaal tachtig leerlingen moeten bestaan, zodat nooit meer dan twee leerjaren hoeven te worden gecombineerd en leerlingen meerdere jaargenoten hebben, zowel jongens als meisjes.²¹

Sluiting kleine scholen leidde in het verleden tot kwaliteitsverbetering

De onderwijskwaliteit op kleine basisscholen is in veel gevallen lager dan op grotere basisscholen. Onderzoek laat zien dat de sluiting van kleine basisscholen in de jaren negentig heeft geleid tot kwaliteitsverbetering.²² In de jaren tachtig nam het aantal kleine scholen sterk toe doordat ook toen de leerlingenaantallen daalden. De opheffingsnormen werden verhoogd in 1994.²³ Daardoor daalde het aantal scholen van 8.362 tot 7.100 (vooral als gevolg van fusies).

De betere onderwijskwaliteit is te verklaren door schaalvoordelen. In een kleine school moet een docent les geven in een klas bestaande uit twee, drie of zelfs vier verschillende jaarlagen en heeft hij dus minder tijd voor de lesstof van een specifieke groep leerlingen. Tegelijkertijd blijkt een grotere school geen negatieve gevolgen te hebben voor de ouderbetrokkenheid.²⁴

In voorgaande jaren was het percentage kleine zwakke scholen overigens nog hoger dan nu, zoals tabel 2 laat zien. De daling van het aantal zwakke scholen is onder andere te danken aan de inzet van extra middelen. Vliegende brigades hebben ondersteuning verleend aan zwakke scholen. Kwaliteitsverbetering van kleine scholen is dus mogelijk, maar wel tegen zeer hoge kosten. En ook dan blijft de continuïteit kwetsbaar.

19 Inspectie van het Onderwijs, 2011; De ArgumentenFabriek, 2012.

20 Inspectie van het Onderwijs, 2012b.

21 Gemeente Veere, 2012.

22 De Haan, Leuven & Oosterbeek, 2011a.

23 Tot 1994 varieerde de minimale schoolgrootte 50 leerlingen in kleine gemeenten tot 125 in grote gemeenten. Vanaf 1994 is de opheffingsnorm gekoppeld aan de bevolkingsdichtheid in een gemeente en varieert van 23 op het platteland tot 200 in stedelijke gebieden. Daarnaast bestaat een minimumnorm van 50 leerlingen voor een school van de laatste richting. Dit heeft als gevolg dat in een dorp meerdere kleine scholen naast elkaar kunnen bestaan, maar ook dat in steden kleine scholen van specifieke richtingen kunnen bestaan.

24 De Haan, Leuven & Oosterbeek, 2011b. Daarbij moet worden opgemerkt dat de schaal in het basisonderwijs relatief klein is in vergelijking met scholen in andere sectoren.

Tabel 2: Percentage zwakke en zeer zwakke scholen naar schoolgrootte

	2009	2010	2011
1-100 leerlingen	13,5	11,8	6,5
101-200 leerlingen	7,3	7,3	5,1
201-300	5,2	5,1	2,9
301-400	5,5	5,6	3,5
>400 leerlingen	3,9	3,5	2,9
Landelijk gemiddelde	7,2	7,0	4,4

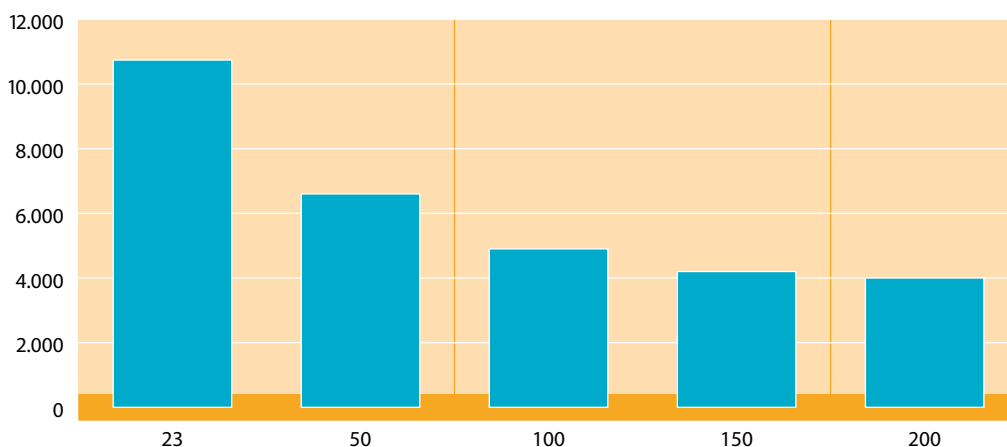
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010, 2012a.

Op kleine scholen in het primair onderwijs zijn de gemiddelde kosten per leerling hoog

Kleine scholen zijn kostbaar omdat de verhouding tussen vaste kosten en aantal leerlingen ongunstig is. Daarnaast is er sprake van een minder doelmatige inzet van leraren. Een leraar op een grote school heeft twee of drie keer zo veel leerlingen in de klas dan een leraar op een kleine school.

De kosten voor een leerling op een kleine school met 23 leerlingen (10.740 euro) zijn bijna drie keer zo hoog als die op een gemiddelde school met 225 leerlingen (3.985 euro), zoals figuur 1 laat zien.²⁵ De hogere kosten van kleine scholen hebben te maken met een vaste voet per school (voor zowel personeel, directie en materieel) die circa 150 miljoen euro bedraagt voor kleine scholen.²⁶ Verder betaalt de rijksoverheid jaarlijks ruim 100 miljoen euro extra aan scholen met minder dan 145 leerlingen: de kleinescholentoeslag.

Figuur 1: Kosten per leerling naar schoolgrootte in het basisonderwijs



Bron: Informatie ministerie van OCW

²⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012b.

²⁶ Een derde van de totale vastevoetbesteding van 450 miljoen in het basisonderwijs.

Het feit dat scholen met minder dan 145 leerlingen een kleinescholentoeslag ontvangen, suggereert dat deze scholen in ieder geval kampen met forse schaalnadelen.

Ook eerder onderzoek laat zien dat de gemiddelde kosten per leerling sterk dalen tot een schoolgrootte wordt bereikt van 200 leerlingen.²⁷ Daarna dalen de kosten per leerling nog verder, maar wat minder sterk. De gemeente Den Haag constateert dat scholen met minder dan 200 leerlingen vaak niet in staat zijn om financieel verantwoord te opereren en alleen in stand kunnen worden gehouden door overheveling van middelen van grotere scholen naar de kleine binnen hetzelfde schoolbestuur.²⁸ Het feit dat de stichtingsnorm voor nieuwe basisscholen minimaal 200 leerlingen bedraagt, sluit hierbij aan. Het minimum van 200 leerlingen geldt ook voor dunbevolkte gebieden en loopt op tot 333 in stedelijke gebieden. Dit suggereert dat een doelmatige schoolorganisatie minimaal 8 aparte klassen van 25 leerlingen veronderstelt, maar dat ook daarboven nog schaalvoordelen optreden. In de praktijk wordt een school met dubbele groepen per jaarlaag (16 klassen, circa 400 leerlingen) vaak als optimaal beschouwd.

Dit sluit ook aan bij internationaal onderzoek waaruit blijkt dat vanuit doelmatigheidsperspectief de optimale schaal in het basisonderwijs 400-550 leerlingen bedraagt.²⁹ De gemiddelde schoolgrootte in Nederland is 200 leerlingen en is ver verwijderd van die norm.

Kleinescholentoeslag houdt kleine scholen te lang open

De kleinescholentoeslag is in feite een financiële stimulans om kleine scholen lang open te houden. Wanneer een kleine school wordt samengevoegd met een andere, ontvangt het nieuwe schoolbestuur immers minder kleinescholentoeslag of verdwijnt deze zelfs geheel. Bovendien vervallen na een overgangperiode van twee jaar ook het vaste deel van de bekostiging (de vaste voet) en overige toeslagen van de school die bij de samenvoeging wordt opgeheven. Scholen die een kleinescholentoeslag ontvangen leveren geen hogere kwaliteit dan andere scholen, maar eerder een lagere (zie tabel 2). Wat de onderwijskwaliteit betreft is de toeslag dus geen doelmatige investering.

Een hogere opheffingsnorm leidt tot sluiting of fusie van scholen

Om het aantal kleine scholen te beperken, kiest de raad voor het verhogen van de opheffingsnorm (zie aanbeveling 1). Tabel 3 laat zien dat (op papier) 20% van de kleine scholen zou moeten sluiten of fuseren als de opheffingsnorm voor kleine scholen wordt verhoogd tot bijvoorbeeld 100 leerlingen. Openbare (26%) en protestants-christelijke scholen (22%) zouden in verhouding vaker worden getroffen dan algemeen-bijzondere (11%) en katholieke scholen (10%). Ook vrije scholen en gereformeerd-vrijgemaakte scholen hebben relatief vaak minder dan 100 leerlingen.

Het percentage leerlingen dat door een hogere opheffingsnorm zou worden getroffen is met 6% echter beduidend minder groot dan het percentage scholen.³⁰ In de praktijk valt het aantal scholen dat daadwerkelijk moet worden opgeheven bovendien een stuk lager uit. Een deel van de leerlingen zal naar naburige kleine scholen overstappen. Die komen dan niet langer onder de opheffingsnorm. Daar staat tegenover dat er in gebieden met een sterke daling van het aantal leerlingen wel meer scholen in de gevarezone kunnen komen. Het enige beschikbare onderzoek dat hier een indicatie van zou kunnen geven, schat dat circa 300 scholen tussen 2010

27 Blank, 1993.

28 Gemeente Den Haag, 2007.

29 Blank, Dumaj & Urlings, 2011; Slate & Jones, 2005.

30 De ArgumentenFabriek, 2012.

en 2015 onder de 140 leerlingen terecht kunnen komen.³¹ Een vergelijkbaar aantal scholen zou minder dan 100 leerlingen kunnen krijgen.³²

Tabel 3: Aantallen vestigingen van basisscholen naar richting

	Aantal vestigingen	Waarvan <100
Algemeen-bijzonder	300	33
Antroposofisch	70	16
Evangelisch	3	0
Evangelische broedergemeenschap	1	0
Gereformeerd-vrijgemaakt	113	33
Hindoeïstisch	5	1
Interconfessioneel	54	7
Islamitisch	39	4
Joods	2	1
Openbaar	2.294	605
Protestants-christelijk	1.771	384
Reformatorisch	164	17
Rooms-katholiek	2.053	207
Samenwerking openbaar-bijzonder	6	3
Totaal	6.875	1.311

Bron: Ministerie van OCW, op basis van leerlingentellingen 1 oktober 2011.

Hierbij gaat het om scholen die langer dan 5 jaar bestaan. Daarnaast bestaan ook 77 scholen die nog in de stichtingsfase zitten, waarvan 44 met minder dan 100 leerlingen. Deze scholen moeten echter nog aan de stichtingsnorm van minimum 200 leerlingen voldoen om te kunnen blijven bestaan.

³¹ Sikkes, Van der Mee & Kersten, 2012.

³² Gebaseerd op gegevens DUO over leerlingenaantallen basisscholen 2010. Rond de 200 scholen hebben 100-110 leerlingen en rond de 400 scholen 100-120 leerlingen.

Onderstaande kaart brengt de spreiding van scholen met minder dan 100 leerlingen over denominaties en over het land in beeld.

Figuur 2: Spreiding van scholen met minder dan 100 leerlingen over denominaties



Bron: gebaseerd op gegevens van het ministerie van OCW

Verschillen in kosten per leerling tussen scholen in voortgezet onderwijs zijn relatief beperkt

In het voortgezet onderwijs zijn de verschillen tussen scholen wat de personele basis-bekostiging per leerling betreft, veel kleiner. De kosten per leerling op een kleine vestiging met 500 leerlingen zijn hooguit 10% hoger (circa 500 euro) dan op een grote vestiging met 2.000 leerlingen. Daarnaast ontvangen kleine scholengemeenschappen meer bekostiging dan categorale scholen (van gelijke omvang), maar ook hierbij gaat het om een beperkt verschil

(eveneens rond de 10%).³³ De hogere vaste voet maakt het tegelijkertijd mogelijk om een breed onderwijsaanbod aan te blijven bieden in dunbevolkte gebieden.

Scholen in het voortgezet onderwijs zijn gemiddeld genomen grootschalig, zodat het probleem van kwetsbare omvang minder speelt. De opheffingsnorm is per schoolsoort bepaald en ligt over de hele linie veel hoger, zoals eerder aangegeven. Wel kan het voorkomen dat scholen boven deze opheffingsnormen moeite hebben om het onderwijs doelmatig te organiseren en een breed aanbod van vakken (en sectoren in het vmbo) in stand te houden. Indicaties van een optimale schoolgrootte in het voortgezet onderwijs wijzen in de richting van 600-1000 leerlingen.³⁴ Het ideale leerlingenaantal kan echter per school en schoolsoort verschillen en zal sterk afhangen van de mate van differentiatie in het aanbod en bijvoorbeeld de verdeling van leerlingen over sectoren of profielen. De gemiddelde vestigingsgrootte ligt met ruim 700 leerlingen overigens binnen deze bandbreedte. Het feit dat leerlingen in het voortgezet onderwijs makkelijker verder kunnen reizen, maakt dat schaalvoordelen eerder te behalen zijn zonder dat de toegankelijkheid in gevaar komt.

2.2 Ook met minder scholen is goede bereikbaarheid te garanderen

Nederland heeft een bijzonder fijnmazig netwerk van scholen. Ook met een hogere opheffingsnorm blijft vrijwel altijd onderwijs op een redelijke afstand beschikbaar. Eigenlijk is het alleen op sommige Waddeneilanden en delen van Zeeland niet altijd mogelijk om een goede onderwijsinfrastructuur te organiseren: er zijn te weinig leerlingen om een minimaal wenselijke schaalgrootte te bereiken en de afstand tot alternatieve onderwijsvoorzieningen is te groot. In de rest van Nederland kunnen leerlingen blijven kiezen uit een ruim en gevarieerd aanbod van scholen in de directe nabijheid.

Meeste basisscholen liggen op loopafstand

In Nederland liggen de basisscholen momenteel zo gespreid dat 89% van de kinderen op nog geen kilometer afstand van een school woont. Van alle kinderen hoeft 59% minder dan 500 meter naar school te lopen. Ruim een half miljoen kinderen (30% van het totaal) woont tussen 500 en 1000 meter van school en slechts 11% verder dan 1 kilometer. Slechts 1% van alle leerlingen moet meer dan 3 kilometer afleggen naar de dichtstbijzijnde basisschool. Dit laatste komt vooral voor in delen van Flevoland en op de Veluwe.³⁵ Dit is ook goed zichtbaar in onderstaande kaart (figuur 3), die laat zien waar scholen met minder dan 200 leerlingen zich bevinden.³⁶

³³ Onderwijsraad, 2010b.

³⁴ Blank, Dumaj & Urlings, 2011; Slate & Jones, 2005.

³⁵ Bunschoten, 2008.

³⁶ Voor het overzicht zijn scholen met meer dan 200 leerlingen weggelaten. Deze scholen bevinden zich over het algemeen in grotere dorpen en steden.

Figuur 3: Spreiding van scholen met minder dan 200 leerlingen



Bron: gegevens van het ministerie van OCW

Uiteraard is in stedelijke gebieden de gemiddelde afstand korter dan in landelijke gebieden. Tegelijkertijd is het opmerkelijk dat leerlingen in een dunbevolkte provincie als Drenthe vaker om de hoek naar school gaan dan leerlingen in dichtbevolkte provincies als Utrecht en Zuid-Holland. De aanwezigheid van meerdere scholen in de buurt maakt blijkbaar dat ouders bewuster kiezen voor een school die niet per se de dichtstbijzijnde hoeft te zijn.

De fijnmazigheid van het scholenaanbod lijkt te zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat kinderen vier keer per dag te voet de afstand tussen school en huis afleggen. Nu echter steeds minder kinderen tussen de middag naar huis gaan, neemt de behoefte aan een school op loopafstand af. Onderzoek laat ook zien dat leerlingen in het basisonderwijs mobieler zijn geworden: tussen 1995 en 2006 zijn leerlingen circa 10% verder gaan reizen en de indruk bestaat dat dit voor een deel te maken heeft met een bewuste keuze voor een aantrekkelijke school op grotere afstand.³⁷

37 De Boer, 2010.

Meeste scholen voor voortgezet onderwijs liggen op fietsafstand

De gemiddelde afstand tot de dichtstbijzijnde school voor voortgezet onderwijs is 2,4 kilometer. In 90% van de gevallen is er minimaal één school binnen een straal van 5 kilometer. Als onderscheid wordt gemaakt naar schooltype dan zijn de afstanden iets langer: gemiddeld 2,6 km voor vmbo en 3,2 km voor havo/vwo. Daarnaast bestaan er verschillen tussen regio's: in Zeeland is de gemiddelde afstand het verst met 5,4 km tot het vmbo en 6,6 km tot havo/vwo.³⁸

Internationaal gezien is het Nederlandse onderwijsaanbod fijnmazig, maar niet altijd doelmatig. Tussen Europese landen bestaan forse verschillen in bevolkingsdichtheid (tabel 4). Een grotere bevolkingsdichtheid maakt het mogelijk om het onderwijs doelmatiger te organiseren.

Tabel 4: Bevolkingsdichtheid

	Aantal inwoners per km ²
Nederland	400
Vlaanderen	342
Verenigd Koninkrijk	245
Duitsland	231
Italië	193
Frankrijk	111
Zweden	20
Noorwegen	14

Bron: OECD-gegevens over 2005.

Bevolkingsdichtheid kan uiteraard sterk variëren binnen landen. In Nederland is de provincie Drenthe bijvoorbeeld het dunst bevolkt met 185 inwoners per km².

In Vlaanderen variëren de opheffingsnormen in het lager onderwijs van 24 tot 140 leerlingen, afhankelijk van de gemeentelijke bevolkingsdichtheid (met daarnaast nog een absoluut minimum van 12 leerlingen voor een geïsoleerde vestigingsplaats). De opheffingsnorm voor het Vlaams secundair onderwijs varieert van 111 tot 261 leerlingen, afhankelijk van het opleidingsaanbod.³⁹ Met name het voortgezet onderwijs lijkt in Nederland dus doelmatiger georganiseerd dan in Vlaanderen.

De hogere bevolkingsdichtheid in Nederland ten opzichte van Engeland en Duitsland lijkt zich niet te vertalen in efficiencywinst. In Duitsland zijn in de jaren zestig en zeventig duizenden plattelandsscholen gesloten en vervangen door zogenoemde 'Mittelpunktschulen' op centraal gelegen locaties in een gemeente. De invoering van deze maatregel ging gepaard met gratis vervoer voor leerlingen die meer dan 2 kilometer moesten reizen (3,5 kilometer in het voortgezet onderwijs).⁴⁰ Het onderwijs is in Duitsland een verantwoordelijkheid van de deelstaten. In de deelstaat Nordrhein-Westfalen wordt voor de minimale schoolgrootte gekeken naar het aantal leerlingen per klas, waarbij in het basisonderwijs 18 leerlingen en in het voort-

³⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen UR, 2012.

³⁹ Gebaseerd op www.ond.vlaanderen.be.

⁴⁰ De Boer, 2009.

gezet onderwijs 25 leerlingen (met een minimum van 3 parallelklassen) als minimumnorm worden gehanteerd. Omgerekend naar de Nederlandse situatie komt dit neer op een opheffingsnorm van 144 leerlingen voor het primair onderwijs en 300 leerlingen voor het vmbo.

Ook andere dunbevolkte landen hanteren vaak relatief hoge opheffingsnormen en maken veel gebruik van leerlingenvervoer. In Italië bestaan klassen in het basisonderwijs (voor 6-11-jarige leerlingen) normaal gesproken uit 15 tot 27 leerlingen.

Reisafstanden tussen woning en school van 12-20 km worden in Zweden voor basisschoolleerlingen als gewoon beschouwd.⁴¹ De gemiddelde schoolgrootte in Zweden varieert van 76 leerlingen in dunbevolkte gemeenten tot 410 in stedelijke gebieden.⁴² Noorwegen kent relatief veel kleine scholen met combinatieklassen als gevolg van de grote spreiding van de bevolking. Sommige afgelegen gebieden hebben aparte deelscholen voor de eerste vier klassen, zodat kleine kinderen niet al te ver hoeven te reizen.

Kleine school is lang niet altijd de laatste school in een dorp

Een kleine school is in een dorp niet per definitie ook de laatste school. Van alle basisscholen met minder dan 100 leerlingen gaat het in slechts één van de drie gevallen om de laatste school in een dorp (zie tabel 5). In de andere gevallen zijn er één of meerdere scholen in dezelfde plaats, bijvoorbeeld omdat het gaat om de laatste school van een richting. Er zijn zelfs voorbeelden van dorpen waar 200 leerlingen verspreid zijn over drie scholen. Omgekeerd heeft de laatste school van een dorp in ruim de helft van de gevallen meer dan 100 leerlingen, oplopend tot meer dan 400 leerlingen. En kleine scholen komen, ten slotte, ook voor in grote steden.

Tabel 5: Kleine school is lang niet altijd de laatste school van een dorp: aantallen scholen met minder en meer dan 100 leerlingen naar aantal scholen in plaats

	Laatste school in plaats	Eén van meerdere scholen in plaats	Totaal
<100 leerlingen	462	906	1.368
>= 100 leerlingen	511	5.087	5.598
Totaal	973	5.993	6.966

Bron: gegevens DUO 2010

Leefbaarheid is niet alleen afhankelijk van de aanwezigheid van een school

Ouders zijn vaak sterk gehecht aan hun school. Wanneer het de enige school in een dorp betreft, geldt dat vaak ook sterk voor andere dorpsbewoners. Een school fungeert in dat geval niet alleen voor leerlingen en ouders, maar ook voor andere inwoners als ontmoetingsplaats. Bovendien wordt de school gezien als vestigingsvoorwaarde voor ouders met jonge kinderen. Hun aanwezigheid is belangrijk voor de leefbaarheid van een dorp. Sluiting van een school stuit om die reden dikwijls op protest.

Tegelijkertijd zijn echter dorpen de afgelopen decennia zo veranderd dat de leefbaarheid niet alleen afhankelijk is van de aanwezigheid van een school. Door de afnemende werkgelegen-

41 O'Slatara & Morgan, 2004.

42 Skolverket (Swedish National Agency for Education), 2011.

heid in de agrarische sector, de toenemende mobiliteit, de komst van internet en veranderende consumentenpatronen is het karakter van dorpen op het platteland sterk veranderd. Agrarische werkdorpen zijn veelal veranderd in woondorpen waar ook stedelingen die elders werken zich graag vestigen vanwege de ruimte en rust. Uit onderzoek van het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) komt naar voren dat de gemiddelde leefsituatie op het platteland hoger wordt gewaardeerd dan in de stad. Dit heeft veelal te maken met de woonsituatie, sociale participatie en de toegenomen mobiliteit.⁴³ In kleine dorpen accepteren bewoners ook dat er nu eenmaal weinig voorzieningen zijn. Door de toegenomen mobiliteit is men zich immers gaan oriënteren op naburige dorpen of steden. Bovendien wonen in deze dorpen steeds vaker 'nieuwkomers' uit de stad die op een bredere omgeving zijn georiënteerd en minder waarde hechten aan de aanwezige voorzieningen in het dorp.⁴⁴

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat de leefbaarheid in dorpen zonder school niet onderdoet voor die in dorpen met een school.⁴⁵ Zo is in het dorp Spier (Drenthe), waar geen school staat, 90% van de bewoners tevreden met wat het dorp te bieden heeft. Leerlingen gaan naar school in naburige dorpen. Dit blijkt geen grote problemen op te leveren voor ouders. Wel is er door ouders een carpooldienst ingesteld.⁴⁶ Ook Sint Kruis (Zeeland) heeft geen school. Hier is de tevredenheid over de woonplaats zelfs groter dan in andere dorpen van de gemeente Sluis die wel een school hebben.⁴⁷ Ook in ander onderzoek worden de acht dorpen zonder school in Zeeland niet als minder leefbaar beoordeeld dan de dorpen met een school.⁴⁸

Wanneer een school uit een dorp verdwijnt, lijken ouders en andere bewoners er uiteindelijk dus wel in te slagen om sociale verbanden op een nieuwe manier vorm te geven. Dat neemt niet weg dat sluiting van een school een ingrijpende gebeurtenis is, zeker wanneer het de laatste in een dorp is.

Ook zonder leerlingenvervoer vormt mobiliteit meestal geen probleem

Voor de leefbaarheid van een dorp telt wel of de voorzieningen goed bereikbaar zijn. De afstand naar een school in een naburig dorp blijkt vaak klein; daarbij zijn de meeste ouders in het bezit van een auto. In de praktijk wordt er weinig gebruikgemaakt van leerlingenvervoer. Ouders regelen het vervoer zelf.

Mocht er wel leerlingenvervoer nodig zijn, dan stelt de raad voor om neutrale criteria te hanteeren voor de vergoeding waarop ouders een beroep kunnen doen, zoals een minimale kilometergrens, een eigen bijdrage als bodem of een inkomensafhankelijke tegemoetkoming. Er zou daarbij geen toets moeten plaatsvinden van de wens van ouders om hun kind naar een school met een specifieke richting te laten gaan.⁴⁹

43 Sociaal en Cultureel Planbureau, 2006.

44 Van der Wouw, 2011, p.12.

45 Gardenier, 2012; Van Ruijven, Jokhan & Crommentuyn, 2012.

46 Lammerts & Dogan, 2004.

47 Van der Wouw, Walrave, Bakker & Van Sluijs, 2009.

48 Van der Wouw, De Kraker, Van Sluijs, Overbeeke-van Schellekens, Ruppert, e.a., 2010.

49 Onderwijsraad, 2012a.

Het behoeft geen betoog dat de variëteit in het aanbod en dus ook de keuzevrijheid van ouders afnemen als scholen sluiten of fuseren. De raad vindt dat bij het zoeken naar oplossingen in krimpgebieden pluriformiteit en keuzevrijheid, als essentiële waarden van het grondwettelijke stelsel, onverminderd als leidraad moeten dienen. Alleen in een onderwijsbestel waarin recht wordt gedaan aan de verschillen in opvattingen, levensstijlen en voorkeuren, kunnen gemeenschappelijke waarden tot bloei komen.⁵⁰ Ook bij een afnemend aanbod dient dus de pluriformiteit van de samenleving zo veel mogelijk in het onderwijsaanbod weerspiegeld te worden. Dat vraagt ten minste om de aanwezigheid op redelijke afstand van zowel bijzonder als openbaar onderwijs. Hiermee is in de visie van de raad de basale pluriformiteit van het duale bestel gewaarborgd.

Pluriformiteit en keuzevrijheid zijn essentiële onderdelen van het onderwijsbestel

Indien door fusie en sluiting het aanbod aan scholen afneemt, roept dat belangrijke vragen op over essentiële kenmerken en waarden van het Nederlandse onderwijsstelsel. Als er minder scholen zijn, valt er immers voor ouders minder te kiezen: hun keuzevrijheid neemt af. Een divers onderwijsaanbod en keuzevrijheid voor ouders zijn essentiële waarden van het Nederlandse onderwijsbestel, zoals dat is neergelegd in artikel 23 van de Grondwet.

Het Nederlandse onderwijsbestel is dual: er is bijzonder en er is openbaar onderwijs. Het bijzonder onderwijs biedt onderwijs vanuit een godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, in het verlengde van waarden die ouders ook thuis in de opvoeding voorstaan. Het openbaar onderwijs biedt een alternatief voor het bijzonder onderwijs en geeft onderdak aan hen die bewust voor een school kiezen waar leerlingen met uiteenlopende achtergronden en opvattingen thuis zijn. En ten slotte is het aanbod van scholen in zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs gevarieerd: er zijn in beide takken categorale gymnasia, jenaplan-, dalton- en montessorischolen, enzovoort.

Sociale binding is een andere essentiële waarde van het duale bestel: zowel het bijzonder als openbaar onderwijs zijn gelijkelijk in staat hun onderwijs dicht bij de opvattingen van de ouders brengen. Of de opvattingen en zienswijzen van ouders nu gelijkgestemd of verschillend zijn, wat telt zijn de waardeoriëntaties in de school. In de visie van de raad zijn bijzonder en openbaar onderwijs in de moderne pluriforme samenleving dus allebei nodig. Samen zorgen zij voor een grote pluriformiteit aan opvattingen en levensovertuigingen. De raad heeft dit uiteengezet in zijn advies *Artikel 23 in maatschappelijk perspectief* (2012).

De raad heeft in dat advies tevens gepleit voor een open richtingbegrip, waaronder ook opvoedkundige opvattingen en opvattingen over 'het goede leven' vallen. Ouders van vandaag vertegenwoordigen een breed palet aan opvattingen, overtuigingen en pedagogisch-didactische voorkeuren. Ook binnen het openbaar onderwijs zoeken ouders diversiteit. Deze pluriformiteit is niet langer onder te brengen in enkel de erkende richtingen op basis van een levensbeschouwelijke of religieuze oriëntatie.

De vrijheid van onderwijs vraagt optimale keuzemogelijkheden en een divers aanbod

Het belang van variëteit en pluriformiteit in het aanbod is de laatste decennia toegenomen, doordat ouders vrijwel niet meer zelf een school kunnen stichten om zich te verzekeren van onderwijs dat aansluit op hun opvattingen en overtuigingen.⁵¹ Het netwerk van scholen is vrij-

⁵⁰ Onderwijsraad, 2012a.

⁵¹ Oorspronkelijk kwam de vrijheid van onderwijs in eerste instantie tot uitdrukking in vrijheid van ouders om scholen te stichten. Die oorspronkelijke vrijheid is door de wettelijke stichtingsnormen van de laatste twee decennia van karakter veranderd.

wel voltooid. Keuzevrijheid komt tot stand door optimale keuzemogelijkheden binnen een gevarieerd en divers aanbod. Ook in krimpgebieden moet volgens de raad deze vrijheid van onderwijs zo veel mogelijk gegarandeerd worden.

De raad adviseert de minimum opheffingsnorm in het primair onderwijs te verhogen naar 100 leerlingen. De huidige opheffingsnormen in het voortgezet onderwijs volstaan. Voorts zou de kleinescholentoeslag vervangen moeten worden door een toeslag voor scholen in dunbevolkte gebieden. De budgettaire besparing die dit oplevert, kan worden benut om te investeren in de kwaliteit van het onderwijs.

3

Aanbeveling 1: herzie opheffingsnormen en bekostiging

3.1 Verhoog de minimum opheffingsnorm in het primair onderwijs

Een school moet uit minimaal 100 leerlingen bestaan

De raad adviseert het aantal kleine scholen te beperken door de minimum opheffingsnorm voor basisscholen te verhogen tot 100 leerlingen. Een doelmatige organisatie van kwalitatief goed onderwijs vereist eigenlijk minimaal 200 leerlingen (de huidige minimum stichtingsnorm in dunbevolkte gebieden). Voor een optimale bedrijfsvoering heeft een school rond de 400 leerlingen nodig. Dan kunnen ook vakleerkrachten en begeleiders van zorgleerlingen goed worden ingezet.

De raad kiest evenwel voor een minimale schoolgrootte van 100 leerlingen omdat dit vanuit kwaliteitsoogpunt een absolute ondergrens is. Dan heeft een school genoeg leerlingen om vier groepen te formeren, zodat combinatieklassen nooit meer dan twee jaarlagen hoeven te omvatten.⁵² Deze schoolgrootte maakt het bovendien mogelijk om het onderwijs, ook in dunbevolkte gebieden, dicht bij huis te organiseren. Doel is en blijft dat vrijwel iedereen in Nederland een keuze kan maken uit verschillende scholen, openbaar en bijzonder, die op een redelijke afstand liggen.

In dunbevolkte gebieden geldt nu een minimum opheffingsnorm voor een basisschool van 23 leerlingen. In dichter bevolkte gebieden lopen de opheffingsnormen op tot 200 leerlingen in grote steden. Daarbij is een uitzondering gemaakt voor de laatste school van een richting (minimaal 50 leerlingen; zie ook bijlage 3). Ook deze opheffingsnorm zou tot minimaal 100 leerlingen moeten worden verhoogd. De raad adviseert alleen nog een uitzondering te maken in specifieke situaties waarin bijvoorbeeld leerlingenvervoer niet goed mogelijk is. Dit kan het geval zijn op kleine Waddeneilanden.

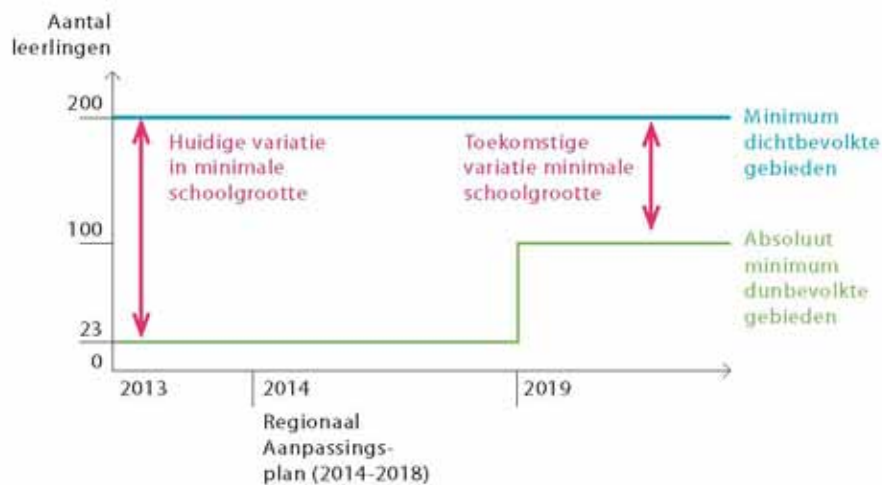
⁵² Sommige scholen gaan in hun onderwijskundige visie uit van groepen waarbij drie leerjaren worden gecombineerd (bijvoorbeeld jenaplan). Voor leraren op deze scholen gelden echter vaak ook aanvullende opleidingseisen.

Stel een overgangstermijn in

De nieuwe opheffingsnorm kan met een overgangstermijn worden ingevoerd, om scholen de gelegenheid te geven op de gevolgen te anticiperen. De raad stelt een overgangstermijn van vijf jaar voor, van 2014 tot 2019, waarin scholen met behulp van een Regionaal aanpassingsplan (zie derde aanbeveling) tot aanpassing van het onderwijsaanbod kunnen komen.

De voorgestelde aanpassing van de opheffingsnormen in de tijd wordt zichtbaar gemaakt in figuur 4.

Figuur 4: Opheffingsnorm



Handhaaf de opheffingsnormen in het voortgezet onderwijs

De opheffingsnormen in het voortgezet onderwijs behoeven geen directe aanpassing. De vereiste minimale schaalgrootte ligt in de meeste gevallen een stuk hoger dan in het basisonderwijs. De gemiddelde vestigingsgrootte van 700 leerlingen ligt binnen de bandbreedte die volgens internationaal onderzoek als doelmatig kan worden beschouwd.

Dit neemt niet weg dat met name kleine havo- en vwo-afdelingen vaker zwak of zeer zwak zijn, zoals eerder geconstateerd. In de praktijk maakt de wijze van bekostiging het lastig om scholen op het niveau van de opheffingsnorm in stand te houden. De combinatie van een beperkte vaste voet met een bedrag per leerling betekent dat scholen een zekere massa moeten hebben om goed onderwijs te kunnen bieden.

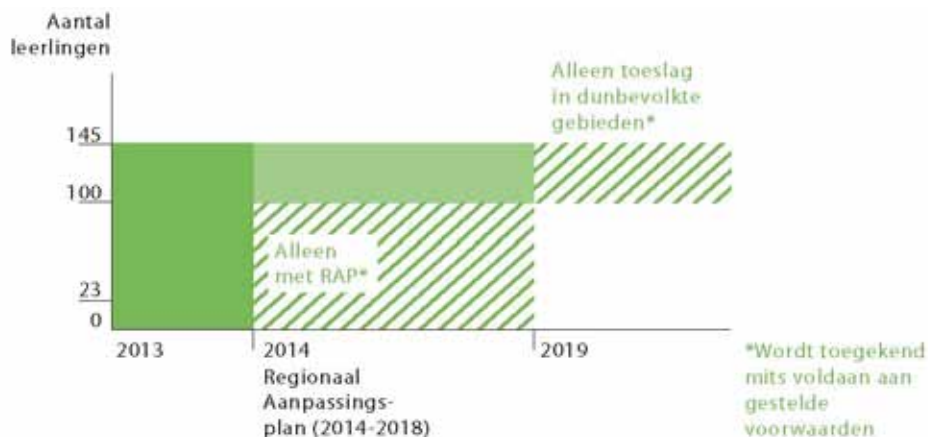
3.2 Vervang kleinscholentoeslag door dunbevolktheidstoeslag

Bouw de kleinscholentoeslag in het primair onderwijs af

De raad stelt voor om vanaf 2014 alleen een kleinscholentoeslag toe te kennen aan scholen met minder dan 100 leerlingen als zij deelnemen aan een Regionaal aanpassingsplan. Tussen 2014 en 2019 blijft de kleinscholentoeslag voor scholen met 100-145 leerlingen gehandhaafd. In 2019 vervalt de kleinscholentoeslag in zijn geheel. Het beschikbare budget voor kleine

scholen met 100-145 leerlingen kan worden benut voor het invoeren van een dunbevolkheids-toeslag. Dit betekent dat vanaf dat moment kleine scholen in dichtbevolkte gebieden geen extra bekostiging meer ontvangen. Figuur 5 biedt een grafische weergave van de voorgestelde aanpassing van de extra bekostiging voor kleine scholen in de tijd.

Figuur 5: Extra bekostiging kleine scholen



De voorgestelde verhoging van de opheffingsnormen zorgt zo voor een financiële besparing omdat het budget voor de kleinescholentoeslag vervalt voor scholen met minder dan 100 leerlingen. De bestaande extra bekostiging van kleine scholen is met name fors voor deze groep scholen. Een fusie van vier scholen met 25 leerlingen tot een school met 100 leerlingen leidt tot meer dan een halvering van de kosten.

De raad adviseert de budgettaire besparing die met de voorgestelde verandering van de kleinescholentoeslag gepaard gaat, te investeren in verbetering van de kwaliteit van het basisonderwijs.

Stel een toeslag in voor scholen in dunbevolkte gebieden

Voor de middellange termijn (vanaf 2019) adviseert de raad de invoering van een toeslag waarop alleen scholen in dunbevolkte gebieden aanspraak kunnen maken. Het kost deze scholen relatief meer moeite om een adequaat onderwijsaanbod te organiseren. Alhoewel dit betekent dat een zekere mate van extra bekostiging blijft bestaan, vindt de raad het belangrijk dat er ook in dunbevolkte gebieden verschillende scholen zijn waaruit ouders en leerlingen kunnen kiezen.

Deze dunbevolkheidstoeslag is dan niet afhankelijk van de grootte van school, maar van de bevolkingsdichtheid. Dit heeft als voordeel dat samenvoeging van kleine scholen in een dunbevolkt gebied niet langer gepaard gaat met een verlies aan inkomsten doordat de kleinescholentoeslag vervalt. Het kan zo aantrekkelijker worden om centraal gelegen plattelandsscholen te vormen, naar het voorbeeld van de in paragraaf 2.2 genoemde Duitse Mittelpunktschulen.

De uiteindelijke vormgeving van deze dunbevolktheidstoelage vraagt om een nadere uitwerking die zo veel mogelijk recht doet aan de lokale behoefte van scholen.⁵³

Handhaaf extra bekostiging voor scholengemeenschappen in het voortgezet onderwijs

Scholengemeenschappen ontvangen extra bekostiging in de vorm van een hogere vaste voet. De raad adviseert dit te handhaven. De kosten hiervan zijn beperkt doordat scholengemeenschappen gemiddeld groter zijn dan categorale scholen. De kosten per leerling liggen ongeveer op hetzelfde niveau.⁵⁴ Deze extra middelen maken het mogelijk om juist in dunbevolkte gebieden kleine scholengemeenschappen in stand te houden. Dit is van belang voor het behouden van bijvoorbeeld een adequate infrastructuur voor het vmbo.

⁵³ In het uitzonderlijke geval dat een school met 100 leerlingen niet mogelijk is (zoals in het eerder genoemde voorbeeld van de kleine Waddeneilanden) kan een extra toeslag worden toegekend.

⁵⁴ Onderwijsraad, 2010b.

De raad bepleit een optimale toepassing van de wettelijke experimenteerruimte zodat scholen op korte termijn de gevolgen van dalende leerlingaantallen kunnen aanpakken. Voorwaarde is dat de experimenten bijdragen aan de versterking van de onderwijskwaliteit op de lange termijn en pluriformiteit waar mogelijk blijven garanderen. Dit geldt voor zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs.

4

Aanbeveling 2: steun experimentele initiatieven van scholen

4.1

Geef scholen de ruimte voor experimenten

Sta experimenteerruimte optimaal en constructief toe

Scholen in krimpregio's kunnen zorgen voor een kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod door samen te werken en het aanbod te herschikken. Gezien het tempo waarin in sommige regio's het aantal leerlingen terugloopt, is het van belang dat dit proces op korte termijn op gang komt. Dit geldt in eerste instantie voor het primair onderwijs, maar daarnaast ook voor onderwijsinstellingen in andere sectoren die willen anticiperen op voorzienbare effecten van de daling van de leerlingenaantallen.

De raad is geen voorstander van regels die alleen gelden voor geografische krimpgebieden. Dat zou tijdverlies, onnodige complexiteit en stapeling van regelgeving met zich meebrengen.⁵⁵ De raad bepleit daarom op korte termijn een optimale en constructieve toepassing van de wettelijke experimenteermogelijkheden. Dit moet ruimte bieden voor initiatieven die goed aansluiten op de lokale en regionale omstandigheden. De Wet innovatieve experimenteerruimte (zie kader) biedt daar de mogelijkheden voor. De overheid moet ruimhartig en welwillend tegemoetkomen aan initiatieven van scholen die goed aansluiten op de lokale en regionale omstandigheden. Het kan bijvoorbeeld gaan om leraren van verschillende scholen die op één locatie onderwijs verzorgen aan een grotere groep leerlingen. Dit is denkbaar binnen één onderwijssector (gebundeld personeel voor scholen en vestigingen van meerdere besturen). Maar het kan ook plaatsvinden over sectoren heen, waarbij samengewerkt wordt tussen het primair en het voortgezet onderwijs (bijvoorbeeld de combinatie op één locatie van bovenbouw basisschool en onderbouw voortgezet onderwijs) of tussen vmbo en mbo (de combinatie op één locatie voor aanbod in een specifieke sector, bijvoorbeeld techniek).

⁵⁵ Onderwijsraad, 2012b.

De Wet innovatieve experimenteeruimte onderwijs is expliciet bedoeld om krimpregio's ruimte te geven adequaat te reageren op de terugloop van het aantal leerlingen en op de consequenties daarvan voor het voorzieningenniveau. Experimenten moeten betrekking hebben op de verbetering van de kwaliteit, de toegankelijkheid of de doelmatigheid. Samenwerking stelt scholen in staat middelen doelmatiger in te zetten en zo onder meer de risico's van te kleine scholen voor de kwaliteit van het onderwijs op te vangen, aldus de memorie van toelichting. Scholen kunnen de experimenteeruimte ook inzetten voor speciale bekostigingsarrangementen bij een andere planning van scholenaanbod in de krimpgedebieden en voor specifieke arrangementen van kindcentra waarin onderwijs wordt geïntegreerd met zorg, cultuur of sport.

Pas het toezicht en de cao zo nodig aan

Bij ieder experimenteel initiatief is en blijft het van belang dat de school en het schoolbestuur verantwoording afleggen over kosten en prestaties. Dit kan voor sommige samenwerkingsvormen (zoals tussen vmbo en mbo) niet eenvoudig zijn. Maar dat mag zulke initiatieven niet in de weg staan. In de ogen van de raad dient daarom in overleg met de Inspectie ruimte gezocht te worden voor toezichtarrangementen die aansluiten op complexe samenwerkingsconstructies (zie aanbeveling 3). En ook moet er ruimte zijn voor plaatselijke oplossingen voor belemmeringen die centrale arbeidsvoorwaarden zouden kunnen vormen als onderwijs- en opvangorganisaties samenwerken.

Stel de conditie dat onderwijskwaliteit en pluriformiteit op langere termijn zijn gewaarborgd

In de beoordeling van de experimenten dient nadrukkelijk de vraag betrokken te worden of en in welke mate deze op de langere termijn de onderwijskwaliteit kunnen waarborgen op het niveau waar leerlingen vandaag de dag recht op hebben. De raad vindt dat er in ieder geval geen steun mag worden gegeven aan samenwerking die ertoe leidt dat scholen of vestigingen in stand blijven waarvan (op grond van het te verwachten aantal leerlingen) kan worden vastgesteld dat die op den duur niet kunnen voldoen aan de nieuwe opheffingsnorm.

Daarnaast zouden de experimenten niet mogen tornen aan een aantal normen op cruciale gebieden van het onderwijs die de raad in het advies *Geregelde ruimte* (2012) heeft genoemd: vakinhoud en (minimum)prestaties, examinering, en bevoegdheidseisen voor leerkrachten. Tot slot zou ook moeten worden gekeken of de experimenten bijdragen aan het faciliteren van een pluriform onderwijsaanbod.

4.2 Sta regionale verdeling van wettelijk verplicht onderwijsaanbod toe

In het voortgezet onderwijs moeten leerlingen optimale keuze- en doorstroommogelijkheden naar vervolgonderwijs behouden. Scholen hebben voldoende leerlingen nodig om alle profielen kostendekkend in stand te houden.⁵⁶ Een aanhoudende daling van het aantal leerlingen kan er in het uiterste geval toe leiden dat de school genoodzaakt is een afdeling te sluiten. Hoe meer verschillende profielen en vakken een school aanbiedt, des te ingewikkelder het is te reageren op de terugloop van leerlingen. Bij een teruglopend aantal leerlingen kan de situatie zich

⁵⁶ De raad heeft in zijn advies *Profielen in de bovenbouw havo-vwo* (2011) onderzocht of het aantal verplicht aan te bieden profielen kan worden verminderd. Dat leidt niet tot veel meer inhoudelijke ruimte en voor de meeste scholen evenmin tot organisatiewinst of efficiënter werken. Daarbij zou een reductie risico's met zich meebrengen voor de doorstroom van leerlingen, studiekeuzes en de inhoudelijke aansluiting op de studierichtingen in het hoger onderwijs.

voordoet dat slechts enkele leerlingen een profiel of vmbo-sector kiezen, waardoor de kosten van de betrokken vakken onevenredig hoog worden.⁵⁷

Informeert scholen over de mogelijkheden in beperking van het profielaanbod

Alle scholen, dus ook scholen in krimpgebieden, kunnen het onderwijsaanbod in twee brede profielen organiseren.⁵⁸ Binnen de huidige WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) is dit al mogelijk: scholen kunnen ervoor kiezen hun aanbod zo veel mogelijk te standaardiseren en kunnen leerlingen verplichten te kiezen uit een beperkt aantal combinaties van vakken.⁵⁹ Ook hebben scholen de vrijheid bepaalde vakken niet aan te bieden en het aantal vakken dat in de vrije ruimte wordt aangeboden te beperken. De minister zou de scholen hier nogmaals op moet wijzen.

Verdeling van profielen over verschillende scholen verdient meer experimenteer ruimte

Soms is samenwerking met andere scholen de enig resterende oplossing om leerlingen hun profielvakkenkeuze te bieden (en voor het vmbo in de keuze in sectorvakken). De wet biedt hiervoor nog geen mogelijkheden. De raad adviseert in de WVO een ontheffing op te nemen voor het aanbieden van alle profielen, met daarbij de voorwaarde dat de betrokken school het totale aanbod door samenwerking met andere scholen regionaal heeft geborgd.⁶⁰ Vooruitlopend daarop zouden zij dat ook binnen de Wet innovatieve experimenten moeten kunnen doen, zodat zij regionaal een breed en adequaat aanbod in stand houden.

Hetzelfde geldt voor het vmbo. Daar zoeken veel scholen efficiency in de verbreding van het aanbod (intra- en/of intersectoraal). Dat mag er echter niet toe leiden dat leerlingen onevenredig beperkt worden in de mogelijkheid 'smal' te kiezen of bepaalde sectorvakken te volgen. Het moet binnen redelijke afstand mogelijk blijven, al dan niet in samenwerking met een roc (regionaal opleidingscentrum), een specifiek vmbo-programma binnen één van de sectoren te kiezen, zoals mode en commercie, voertuigtechniek, of handel en verkoop. Dit kan mede tegemoetkomen aan de behoefte van de regionale arbeidsmarkt.

⁵⁷ Van Ede, 2010.

⁵⁸ In zijn advies over de profielen heeft de raad dit als oplossingsmogelijkheid genoemd. Het gaat immers om scholen met steeds kleinere leerlingaantallen, die dan in staat zijn bepaalde leerlingclusters te maken.

⁵⁹ De raad stelde in zijn advies *Profielen in de bovenbouw havo-vwo* (2011) vast dat scholen die dat willen en kunnen binnen de huidige WVO het onderwijs kunnen vormgeven in twee brede standaardprofielen. Wel moet de school leerlingen daarbij formeel steeds de keuze bieden tussen verschillende vormen van wiskunde. Een school met twee standaardprofielen biedt leerlingen de keuze uit een natuurprofiel met de vakken x, y en z, en een maatschappijprofiel met de vakken a, b en c. De raad adviseerde de minister in 2011 dan ook om scholen die hun onderwijsaanbod in twee profielen willen organiseren teneinde zo een goed aanbod voor leerlingen te creëren (bijvoorbeeld scholen in krimpregio's), nogmaals te wijzen op de mogelijkheden die de huidige wet- en regelgeving daarvoor biedt. Het ministerie van OCW zou hierin een voorlichtende rol kunnen vervullen.

⁶⁰ Onderwijsraad, 2011.

In het primair onderwijs moet snel een proces op gang komen waarbij scholen lokaal en regionaal samenwerken aan een goed en gevarieerd onderwijsaanbod. De raad adviseert dit proces te stimuleren door te werken met een zogenoemd Regionaal aanpassingsplan (RAP). Dit maakt het samenwerken voor scholen aantrekkelijk.

5 Aanbeveling 3: zorg dat scholen samen een goed aanbod kunnen organiseren

5.1 Stimuleer scholen om regionaal samen te werken

Het is van belang dat scholen op korte termijn samen aan de slag gaan om, aansluitend op de lokale en regionale mogelijkheden en behoeften, een goed scholenaanbod te organiseren bij een dalend aantal leerlingen. De raad bepleit dit proces te laten verlopen via een zogenoemd Regionaal aanpassingsplan. Scholen maken in dat plan afspraken over de spreiding van voorzieningen: waar staat welke school, welke richting heeft deze, waarop baseert men de levensvatbaarheid van de school en hoe wordt de basale pluriformiteit van het onderwijsaanbod gewaarborgd? De nieuwe opheffingsnorm van 100 leerlingen moet daarbij het uitgangspunt zijn voor scholen in het primair onderwijs.

Laat scholen samenwerken in een Regionaal aanpassingsplan

De raad adviseert de systematiek van het Regionaal plan onderwijsvoorzieningen (zie kader) uit het voortgezet onderwijs te gebruiken voor de Regionale aanpassingsplannen in het primair onderwijs. Het is belangrijk dat er zo veel mogelijk scholen bij betrokken zijn om in een bepaald gebied een zo breed mogelijk onderwijsaanbod te realiseren.

Regionaal plan onderwijsvoorzieningen

In het voortgezet onderwijs is de planning van voorzieningen, voor zover het niet de stichting van nieuwe scholen betreft, sinds 2008 aan de samenwerkende schoolbesturen overgelaten. Onder bepaalde voorwaarden kunnen zij het bestaande regionale aanbod vaststellen en zo nodig herschikken. Zij dienen dit vast te leggen in een Regionaal plan onderwijsvoorzieningen (RPO; artikel 72 WVO). Deze RPO's zijn de opvolgers van de zogeheten regionale arrangementen, die alleen betrekking hadden op het vmbo. Daarmee konden schoolbesturen het vmbo herschikken en was onder bepaalde voorwaarden afwijking van de wet mogelijk.

Uitgewerkt betekent dit het volgende:

- zo veel mogelijk schoolbesturen en scholen (in ieder geval de meerderheid) in een aaneengesloten geografisch gebied moeten deelnemen; scholen mogen niet worden uitgesloten;
- de deelnemende scholen verzorgen onderwijs aan ten minste 60% van alle leerlingen in de betrokken gemeente(n);
- de partijen werken in het conceptplan een visie uit op het gehele onderwijsaanbod en het gebruik van de onderwijsvoorzieningen in de betrokken regio en geven een prognose van het te verwachten aantal leerlingen;

- over het conceptplan vindt overleg plaats met de niet deelnemende scholen in de regio en met de provincie;
- schoolbesturen voeren op overeenstemming gericht overleg over het conceptplan met burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n);
- het plan moet ter consultatie aan (toekomstige) ouders in de brede omgeving worden voorgelegd, vooral vanwege het belang om pluriformiteit als essentiële waarde van het onderwijsstelsel te garanderen.

Maak het extra aantrekkelijk voor kleine scholen om mee te doen

Het is raadzaam om de deelname van scholen aan een Regionaal aanpassingsplan te stimuleren. De raad adviseert daarom scholen die meedoen gedurende een overgangperiode van maximaal vijf jaar de kleinescholentoeslag te laten behouden. Daarnaast blijft de regeling bestaan dat de kleinescholentoeslag bij fusie in vijf jaar gefaseerd wordt afgebouwd.

Scholen die behoren tot de zogeheten kleine richtingen hebben meestal een uitgestrekt voedingsgebied. Voor zover een school onder de opheffingsnorm dreigt te komen en wil fuseren, zal deze bij voorkeur een partner zoeken van gelijkgestemde huize. Het is zeer waarschijnlijk dat die partner niet in dezelfde gemeente zal staan. De raad adviseert daarom scholen die behoren tot de kleine erkende richtingen vrijstelling te geven van geografische voorwaarden. Als meer dan 20% van de leerlingen op een afstand van meer dan vijf kilometer van de school woont, dan hoeft de school niet te voldoen aan de voorwaarde van een aaneengesloten geografisch gebied⁶¹ en kan zij meedoen aan het Regionaal aanpassingsplan.

Uit het project Sleutelexperimenten blijkt dat schoolbesturen veelal de bestuurskracht missen om in samenwerking met lokale partijen als de gemeente goede oplossingen te vinden voor de krimpproblematiek. Daarom vindt de raad het zinvol om schoolbesturen in het primair onderwijs die samenwerken in een Regionaal aanpassingsplan een eenmalige subsidie te verstrekken voor interne of externe ondersteuning bij het proces van herschikking.⁶²

Probleem minder in juridische belemmeringen dan in bestuurskracht

In *Samen op zoek naar creatieve en innovatieve oplossingen voor krimpproblematiek*, het verslag van het project Sleutelexperimenten, een initiatief van het ministerie van OCW⁶⁴, worden verschillende voorbeelden gegeven van plaatselijke initiatieven die een antwoord geven op de krimpproblematiek. Het project is erop gericht schoolbesturen in de krimpregio's Noordoost-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen juridische experimenteeruimte te bieden om samen creatieve en innovatieve oplossingen te vinden voor specifieke problemen door krimp. Het rapport zegt dat een belangrijke belemmering voor de aanpak niet zozeer in juridische belemmeringen ligt als wel in de lokale bestuurskracht, zowel bij de besturen zelf als bij de gemeente. Deze worden als belangrijke voorwaarde gezien om de beoogde samenwerking van de grond te krijgen. Ook ontbreekt het volgens de deelnemers aan de sleutelexperimenten aan betrokkenheid van de overige regionale partners (zoals de gemeenten). Zij pleiten daarom voor meer regievoering om het proces op gang te krijgen en tot een goed einde te brengen. Ook opperen zij een rol voor de gemeente. De problematiek is immers breder dan alleen onderwijs en raakt als zodanig meerdere partijen, zoals jeugdvoorzieningen, bedrijfsleven en andere gemeenten. De gemeente zou deze overstijgende rol op zich moeten nemen.

61 Vergelijk artikel 72, eerste lid, laatste zinsnede WVO.

62 Dit is in het recente verleden ook gedaan bij de regionale arrangementen in het vmbo en is tevens een mogelijkheid bij de RPO's in het voortgezet onderwijs. Regeling voorzieningenplanning voortgezet onderwijs, 11 juli 2008.

63 Van Beekveld & Terpstra Organisatieadviesbureau, 2012.

Geen wijzigingen voor het voortgezet onderwijs nodig

De raad vindt het niet nodig om het voortgezet onderwijs extra te faciliteren: daar kan men zo nodig al gebruikmaken van de bestaande RPO's.

5.2 Pas de voorwaarden voor fusie, omzetting, kleur verschieten en verplaatsing aan

Scholen moeten bijtijds kunnen inspelen op dalende leerlingenaantallen en (voor het primair onderwijs) op de nieuwe instandhoudingsnormen. De raad vindt de fusietoets en de daarbij behorende fusie-effectrapportage onverminderd van belang. De fusietoets bewaakt immers de pluriformiteit van het aanbod en de keuzevrijheid van ouders en de effectrapportage biedt waarborgen voor de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces. De raad beveelt echter aan de fusietoets op onderdelen te vereenvoudigen en de voorwaarden voor verandering of uitbreiding van richting of kleur, of voor de verplaatsing van een vestiging, aan te passen. Ook de terughoudende rol van de overheid bij de beoordeling van de richting van een school vraagt hierom.

Pas de fusietoets aan op het punt van de richting

In 2011 is de ministeriële fusietoets ingesteld, bedoeld om de variatie in het onderwijsaanbod en de keuzevrijheid te bewaken.⁶⁴ In zijn advies *Artikel 23 in maatschappelijke perspectief* heeft de raad een open richtingbegrip bepleit (zie ook hoofdstuk 2). De raad heeft als consequentie daarvan geadviseerd dat de minister bij een fusie niet langer de variëteit aan richting en met name aan pedagogisch-didactische aanpak in een regio toetst.⁶⁵ In de eerste plaats dient bij een open richtingbegrip geen verschil meer te worden gemaakt tussen richting en pedagogisch-didactische aanpak. De overheid kan bovendien niet bepalen hoe de ene pedagogisch-didactische aanpak van de andere moet worden onderscheiden.⁶⁶ Fusies zouden wel aan de overige wettelijke voorwaarden moeten blijven voldoen, zoals de opstelling van een fusie-effectrapportage en het doorlopen van een zorgvuldige medezeggenschapsprocedure.

Vereenvoudig omzetting en verplaatsing

Bij een open richtingbegrip verliest het begrip erkende richting zijn betekenis. Daarmee vervalt ook de grond voor de wettelijke voorwaarden die nu gelden voor de omzetting van de ene erkende richting in de andere⁶⁷ en voor de uitbreiding van een richting. Tevens worden de beperkingen voor verplaatsing van een school minder relevant, en zou de mogelijkheid voor de laatste school van de richting om te blijven voortbestaan terwijl het leerlingenaantal zich onder de opheffingsnorm bevindt, komen te vervallen.⁶⁸

De raad bepleit dat scholen die volgens een regionaal aanpassingsplan hun identiteit willen omzetten of de school willen verplaatsen, niet aan de eis hoeven te voldoen dat in de nieuwe situatie de stichtingsnorm wordt gehaald.⁶⁹ Die norm is meestal aanzienlijk hoger dan de

64 In navolging van het raadsadvies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (2008).

65 Artikel 64c, eerste lid WPO jo artikel 11 aanhef en onder a; artikel 53h, eerste lid jo artikel 14, aanhef en onder a WVO.

66 Er hoeft immers geen verschil meer te worden gemaakt tussen richting en pedagogisch-didactische aanpak. De overheid kan bovendien in het algemeen niet bepalen hoe de ene pedagogisch-didactische aanpak van de andere moet worden onderscheiden. De overheid zou in de pedagogische autonomie van (nieuwe en bestaande) scholen treden en zich daarmee op een terrein bewegen waarvoor van oudsher geldt dat zij dat niet dan met uiterste terughoudendheid doet. Zie ook Huisman, Laemers, Mentink & Zoontjens, 2011, p.39.

67 Artikel 84 en 88 WPO.

68 Artikel 84 en 88 WPO; zie bijlage 3.

69 Artikel 84 jo. 77 t/m 79 WPO.

instandhoudingsnorm. Dit kan zinvolle, lokaal gewenste of zelfs noodzakelijke oplossingen in de weg staan. Het volstaat als ze voldoen aan de nieuwe opheffingsnorm van 100 leerlingen.⁷⁰ Over omzetting merkt de raad nog het volgende op. De wetgever heeft met de zwaardere eis van de stichtingsnorm willen voorkomen dat bijzondere scholen bewust kiezen voor een richting die de laatste is in de omgeving en zij zodoende onder de lokale opheffingsnorm kunnen blijven voortbestaan. In de ogen van de raad vervalt dit bezwaar echter in het licht van de voorgestelde verhoging van de opheffingsnormen. In de eerste plaats wordt het risico verkleind door de verhoging van de absolute minimumnorm van 50 naar 100 leerlingen. Bovendien wordt dit voorstel gecombineerd met een voorgestelde afschaffing van een aparte minimumnorm voor de laatste school van de richting. Samenwerking in een Regionaal aanpassingsplan zal bovendien tegenwicht bieden aan eventueel strategisch gedrag.⁷¹

Gebruik de RAP-rapportage als fusie-effectrapportage

Naar verwachting zal het Regionaal aanpassingsplan in de meeste gevallen tot een bestuurlijke of institutionele fusie leiden, waarvoor de minister in principe om toestemming moet worden gevraagd. De betrokken scholen moeten daarvoor een rapport opstellen waarin de effecten van de fusie worden gewogen op keuzevrijheid, spreiding en omvang van de school(besturen) en de pluriformiteit in het gebied.⁷² Omdat er in het Regionaal aanpassingsplan om dezelfde informatie wordt gevraagd, is het praktisch en tijdbesparend om hetzelfde document te gebruiken voor de fusie-effectrapportage.

Stelsel vraagt dat ook bij krimp de maatschappelijke pluriformiteit zichtbaar is in het aanbod

De raad heeft in hoofdstuk 2 aangegeven dat pluriformiteit en keuzevrijheid, als essentiële waarden van het grondwettelijke stelsel, onverminderd als leidraad moeten dienen bij het zoeken naar aanbodoplossingen in krimpgebieden. De moderne pluriformiteit van de samenleving dient waar mogelijk in het onderwijsaanbod terug te keren. De raad is zich ervan bewust dat bij een afnemend aanbod afwegingen gemaakt moeten worden tussen kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid én pluriformiteit. De pluriformiteit aan opvattingen zal niet altijd evenredig weerspiegeld worden in een evenzo pluriform scholenaanbod, maar zal dan binnen het beperktere aanbod moeten worden georganiseerd.

Streef bij herschikking ten minste naar de aanwezigheid van openbaar en bijzonder onderwijs

Het past niet in ons stelsel de variëteit in het onderwijsaanbod van bovenaf op te leggen. Het is de overheid nu eenmaal niet toegestaan zich over de richting van een school uit te spreken. De variëteit in het aanbod is de verantwoordelijkheid van de scholen en de schoolbesturen zelf. Zij hebben in een Regionaal aanpassingsplan een grote mate van vrijheid om het aanbod af te stemmen op de regionale behoeften. De raad hecht er wel aan dat zij streven naar een aanbod dat ten minste de basale pluriformiteit van openbaar en bijzonder onderwijs weerspiegelt.

Het duale bestel en zijn uitwerking in de wetgeving bieden partijen over het algemeen een flexibel kader dat is toegerust om in te spelen op de verschillende wensen onder ouders. Het is in beginsel zelfs zo dat waar geen behoefte bestaat aan openbaar onderwijs, dit er ook niet hoeft te zijn. En waar geen openbaar onderwijs is, zal het bijzonder onderwijs algemeen toegankelijk moeten zijn.⁷³ Het stelsel bevat aldus een opdracht aan schoolbesturen om de maat-

70 Dit is al het geval bij uitbreiding van de richting bij fusie: artikel 84, derde lid en onder c WPO.

71 In het voortgezet onderwijs volstaat een meldingsplicht bij de minister. Het voortgezet onderwijs kent niet de bescherming van de laatste school van de richting.

72 Artikel 64b, derde lid en onder e WPO; artikel 53g, derde lid en onder e WPO.

73 Artikel 58 eerste lid WPO.

schappelijke pluriformiteit vorm te geven in het scholenaanbod. Dit betekent dat er binnen redelijke afstand van elkaar bij voorkeur ten minste een openbare school en een bijzondere school bereikbaar zouden moeten zijn. Mocht de regionale situatie in het uiterste geval deze basale pluriformiteit niet toestaan, dan vindt de raad dat er binnen redelijke afstand ten minste twee aanbieders aanwezig zouden moeten zijn. Dit kunnen ook twee bijzondere of twee openbare scholen zijn. Zo is voor ouders en leerlingen een minimale vorm van keuzevrijheid gewaarborgd en heeft de aanbieder bovendien een extra prikkel om kwaliteit te leveren.

Besturen kunnen dit uitgangpunt van basale pluriformiteit als leidraad hanteren in het proces naar een aangepast voorzieningenniveau, in het bijzonder in het Regionaal aanpassingsplan en, voor zover aan de orde, in het RPO. In overeenstemming hiermee zou ook de minister voorgenomen fusies kunnen beoordelen. De raad verwacht overigens, gezien de fijnmazigheid van het bestaande scholenbestand in het primair onderwijs, dat ook na herschikking op basis van hogere instandhoudingsnormen en teruglopende leerlingenaantallen een voldoende toegankelijk en pluriform aanbod aanwezig zal zijn. In het voortgezet onderwijs is in de centrumgemeenten meestal sprake van een breed aanbod van alle schoolsoorten (vmbo, havo en vwo). Het ligt voor de hand dat het aantal leerlingen in kleinere gemeenten te klein is voor meerdere aanbieders. In kleinere gemeenten is vaak wel een vmbo aanwezig, al dan niet in combinatie met een instroompunt voor de onderbouw van alle schoolsoorten.⁷⁴ Over het algemeen is er op redelijke afstand van elkaar altijd een openbare en een bijzondere school bereikbaar.

Eén aanbieder indien het niet anders kan, met een bijzondere verantwoordelijkheid voor pluriformiteit

Indien binnen een redelijke afstand slechts één aanbieder mogelijk is, ligt er een verzwaarde verantwoordelijkheid bij het schoolbestuur, ook als dit bijzonder is, om recht te doen aan de pluriformiteit aan opvattingen en overtuigingen onder de ouders en leerlingen. Deze opdracht ligt, zoals eerder uiteengezet, in het stelsel besloten. Voor de invulling hiervan ligt het in de rede dat het schoolbestuur periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar) nagaat of het aanbod voldoet aan de duurzame wens van ouders in een bepaald gebied (wens in de brede zin van het woord: identiteit, onderwijskundige inrichting of profiel).⁷⁵ Zo'n periodieke herijking biedt de mogelijkheid met de ouders, maar ook met andere participanten in de regio, in gesprek te gaan over hun opvattingen en wensen. De raad heeft deze periodieke toets ook in eerdere adviezen voorgesteld. Bij een open richtingbegrip neemt het belang van zo'n toets toe.⁷⁶

Pluriformiteit is bij een beperkt aanbod ook een opdracht aan ouders

Niet alleen het bevoegd gezag heeft een pluriformiteitsopdracht binnen de school. In de visie van de raad hebben ook ouders die opdracht, zeker in een situatie waarbij de schoolkeuze beperkt is. De school is een sociaal verband van parallelle belangen en van meer of minder heterogene waardeoriëntaties. De vrijheid van onderwijs vraagt van ouders hun belang en waardeoriëntatie te uiten. De ouder is grondwettelijk mede-constituent van de school. Het is de gezamenlijke opdracht van het bevoegd gezag en van ouders als dragers van de vrijheid van onderwijs om de gemeenschappelijke basis in de visie en de richting van de school te vinden en in te vullen.⁷⁷ In de opvatting van de raad is die opdracht er evenzeer voor het openbaar onderwijs.

74 Gebaseerd op gegevens ministerie en DUO, en www.venstervoorverantwoording.nl.

75 Onderwijsraad, 2010a; Onderwijsraad, 2012a.

76 Onderwijsraad, 2012a.

77 Onderwijsraad, 2012a.

Als de basale pluriformiteit in een gebied niet haalbaar is, kunnen scholen ervoor kiezen om samen te werken in een samenwerkingschool, waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt verzorgd.⁷⁸ In de opvatting van de raad is en blijft de samenwerkingschool een uitzondering. Het is geen reguliere variant. Een samenwerkingschool kan nooit worden gesticht, maar enkel door fusie ontstaan.⁷⁹

Uit gesprekken die de raad tijdens de voorbereiding van dit advies heeft gevoerd komt naar voren dat besturen van openbare en bijzondere scholen, al dan niet gestimuleerd door de gemeente, met elkaar in gesprek zijn over de instandhouding van een adequaat aanbod aan basisonderwijs in de regio. Men benadert de terugloop van het aantal leerlingen pragmatisch en met oog voor behoud van de aanwezige diversiteit in ten minste openbaar en bijzonder onderwijs. Het voornemen om het aanbod te bundelen in een samenwerkingschool stuit in de praktijk echter op de complexe wettelijke vormgeving van het toezicht. Voor zover het gaat om de bijzondere tak binnen de samenwerkingschool houdt het voormalige bestuur van de bijzondere school (of zijn rechtsopvolger) toezicht op de bijzondere identiteit. De gemeente in kwestie houdt toezicht op het openbare karakter. Afgezien hiervan dient het interne toezicht conform de Wet goed bestuur te worden vormgegeven. Vooral als de samenwerkingschool onderdeel uitmaakt van een groter schoolbestuur kan dit geheel aan toezicht als ondoelmatig worden ervaren.⁸⁰ Tegen deze achtergrond kiest men dan voor een zogenoemde informele samenwerkingschool. Dat is een school die formeel óf openbaar óf bijzonder is (bijvoorbeeld algemeen bijzonder), maar informeel zowel openbaar als bijzonder onderwijs verzorgt. In de visie van de raad moet het uitgangspunt evenwel blijven dat openbaar onderwijs in openbare scholen wordt gegeven en bijzonder onderwijs in bijzondere scholen.

In de opvatting van de raad volstaat in de huidige tijd een eenvoudiger toezicht. Hij adviseert het openbare en bijzondere karakter primair te borgen binnen de rechtspersoon waartoe de samenwerkingschool behoort. Een externe toezichtsconstructie vanuit de 'moeder' van de bijzondere school past niet meer in de huidige toezichtopvattingen die uitgaan van intern toezicht.⁸¹ Ook bij het samenwerkingsbestuur is niet gekozen voor deze constructie terwijl het daar net zo belangrijk is dat de identiteit van de afzonderlijke scholen gewaarborgd is. Dat een samenwerkingsbestuur afzonderlijke scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs in stand houdt, maakt in de ogen van de raad geen verschil. Indien de fusiepartijen dat nodig vinden, kunnen zij in de statuten nadere voorzieningen treffen die het openbare en bijzondere karakter bewaken. Het gemeentelijke toezicht op het openbaar onderwijs kan niet intern worden belegd. De grondwet heeft de zorg voor voldoende openbaar onderwijs aan de gemeente opgedragen.

Tot slot

De raad heeft in dit advies geanalyseerd welke druk daling van het aantal leerlingen zet op de kwaliteit en de kosten van het onderwijs. Ontgroening roept ook vragen op over de fun-

⁷⁸ Artikel 17d, tweede lid WPO; artikel 53d, tweede lid WVO. Zie ook: Huisman, 2002.

⁷⁹ Onderwijsraad, 2000.

⁸⁰ De raad heeft in zijn advies *Samen verder, advies inzake de samenwerkingschool*, 2000, geadviseerd het toezicht op de in de samenwerkingschool samengekomen identiteiten te beleggen bij de oprichtende rechtspersonen. Mede op deze basis is de bestaande wetgeving tot stand gekomen; vergelijk Huisman, 2002, p.222-223, alwaar uitgebreid over de complexiteit van het toezicht en Emmelot, Felix & Karsten, 2004, p.36-37.

⁸¹ Met de Wet goed onderwijs, goed bestuur is in 2011 een interne scheiding tussen toezicht en bestuur wettelijk verplicht geworden.

damenten van het Nederlandse onderwijsstelsel. Hoe is de pluriformiteit van scholen en de keuzevrijheid van ouders te waarborgen als het aantal scholen afneemt? Uitgangspunt van de raad is dat ouders en leerlingen ook in dunbevolkte gebieden moeten kunnen kiezen uit verschillende, kwalitatief sterke scholen. De daling van de leerlingenaantallen en de toename van het aantal kleine scholen vormen een urgent probleem dat op korte termijn om samenhangende actie en maatregelen vraagt. Tegelijkertijd zijn structurele maatregelen nodig. In dit advies heeft de raad voor beide oog gehad.

Afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
IPO	Interprovinciaal Overleg
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RAP	Regionaal aanpassingsplan
roc	regionaal opleidingscentrum
RPO	Regionaal plan onderwijsvoorzieningen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vo	voortgezet onderwijs
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Figuren

Tabel 1:	Regio's met de grootste daling en stijging van het aantal geboorten tussen 2000 en 2010	9
Tabel 2:	Percentage zwakke en zeer zwakke scholen naar schoolgrootte	17
Tabel 3:	Aantallen vestigingen van basisscholen naar richting	19
Tabel 4:	Bevolkingsdichtheid	23
Tabel 5:	Kleine school is lang niet altijd de laatste school van een dorp: aantallen scholen met minder en meer dan 100 leerlingen naar aantal scholen in plaats	24
Tabel 6:	Aantal vestigingen van basisscholen naar aantallen leerlingen	54
Tabel 7a:	Percentages van aantallen leerlingen naar afstand tot de bezochte vestiging, per provincie	55
Tabel 7b:	Percentages van aantallen leerlingen naar afstand tot de bezochte vestiging, naar richting	56
Tabel 8:	Percentage vestigingen dat onder de opheffingsnorm zit bij verschillende normen	60
Figuur 1:	Kosten per leerling naar schoolgrootte in het basisonderwijs	17
Figuur 2:	Spreiding van scholen met minder dan 100 leerlingen over denominaties	20
Figuur 3:	Spreiding van scholen met minder dan 200 leerlingen	22
Figuur 4:	Opheffingsnorm	29
Figuur 5:	Extra bekostiging kleine scholen	30

Literatuur

- Berdowski, Z., Berger, J.H.J., Eshuis, P.H. & Van Oploo, M.E. (2011). *De tering naar de nering*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Blank, J. (1993). *Kosten van kennis*. Proefschrift. Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Blank, J., Dumaij, A. & Urlings, T. (2011). *Naar een optimale schaal van publieke voorzieningen*. Delft: IPSE Studies.
- Bunschoten, B. (2008). Hoe ver woon ik van... *CBS Bevolkingstrends, 2008* (2e kwartaal), 19-22.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2010). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2010*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Planbureau voor de Leefomgeving & Wageningen UR (2012). *Afstand tot voortgezet onderwijs, 2010*. Geraadpleegd op 1 februari 2013 via de website van Compendium voor de Leefomgeving, www.compendiumvoordeleefomgeving.nl.
- Commissie Taskforce Zeeland (2010). *Kerend tij*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- De ArgumentenFabriek (2012). *Denkhulp krimp voor schoolbesturen*. Utrecht: PO-raad.
- De Boer, E. (2009). *Geen (echt) dorp zonder school?* Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk. Antwerpen, 19/20 november 2009. Geraadpleegd op 1 februari 2013 via http://www.cvs-congres.nl/cvspdfdocs/cvs09_130.pdf.
- De Boer, E. (2010). *School concentration and school travel*. Proefschrift. Technische Universiteit Delft.
- De Groot, H., Marlet, G., Teulings, C. & Vermeulen, W. (2010). *Stad en land*. Den Haag: CPB.
- De Haan, M., Leuven, E. & Oosterbeek, H. (2011a). Positieve effecten van schaalvergroting op leerprestaties. *Economische Statistische Berichten, 96 (4611)*, 326-329.
- De Haan, M., Leuven, E. & Oosterbeek, H. (2011b). *Scale economies can offset the benefits of school competition: Evidence from a School Consolidation Reform in a Universal Voucher System*. IZA Discussion Papers 5528.
- Ecorys (2011). *Regionale vraag naar leraren in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Emmelot, Y.W., Felix, C. & Karsten, S. (2004). *Samenwerkingsscholen nu en in de toekomst*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Gardenier, J.D. (2012). *Rijk met kleine dorpen*. Assen: Van Gorcum.
- Gemeente Den Haag (2007). *Voorstel van het college inzake definitief afwegingskader voor de spreiding en instandhouding van kleine Haagse openbare basisscholen*. Geraadpleegd op 1 februari 2013 via <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/de-gemeente-Den-Haag/Ris/document/Voorstel-van-het-college-inzake-definitief-afwegingskader-voor-de-spreiding-en-instandhouding-van-kleine-Haagse-openbare-basisscholen.htm>. Den Haag: Dienst Primair Openbaar Onderwijs.
- Gemeente Veere (2012). *Spreidingsplan 2012-2022 Onderwijs en Opvang gemeente Veere*. Veere: Gemeente Veere.
- Heijmans, D. & Bouwmans, M. (2012). *Nederland krimpt: de basisberoepsgerichte leerweg voorop*. Geraadpleegd via http://www.actisadvies.nl/files/media/InterActis/6_maart_2012/Nederland_krimpt_de_bb_voorop_.pdf?PHPSESSID=61fd6e30df7e43fdd3eb78a8bb265a1b.
- Huisman, P.W.A. (2002). *De samenwerkingsschool: conflicterende convergentie*. Den Haag: Elsevier.
- Huisman, P.W.A., Laemers, M.A.T.B., Mentink, D. & Zoontjens, P.J.J. (2011). *Vrijheid van stichting*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012b). *Krimpbestendige onderwijskwaliteit*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Lammerts, R. & Dogan, G. (2004). *Werkelijk waar: onderzoek naar economische en sociale participatie en het voorzieningengebruik door bewoners van kleine dorpen in Midden-Drenthe*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Krimpen met kwaliteit*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012a). *Kerncijfers 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012b). *Overdrachtsdossier OCW*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- O'Slatara, T. & Morgan, M. (2004). *The Future of Small Schools and Teaching Principalship in Ireland*. Cork/Dublin: Irish Primary Principals' Network/ St. Patrick's College.
- Onderwijsraad (2000). *Samen verder, advies inzake de samenwerkingschool*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010a). *Verzelfstandiging in het onderwijs I*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010b). *Vroeg of laat*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2011). *Profielen in de bovenbouw havo-vwo*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012a). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012b). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.
- ResearchNed (2010). *Krimp als kans. Leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: SBO.
- Sikkes, R., Van der Mee, G. & Kersten, A. (2012). Krimp doet zich in het hele land voor. *Onderwijsblad*, 25 februari 2012.
- Skolverket (Swedish National Agency for Education) (2011). *Facts and figures 2011: Pre-school activities, school-age childcare, schools and adult education in Sweden*. Stockholm: Skolverket.
- Slate, J.R. & Jones, C.H. (2005). *Effects of School Size: A Review of the Literature with Recommendations*. Geraadpleegd op 1 februari 2013 via <http://www.usca.edu/essays/vol132005/slate.pdf>.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2006). *Thuis op het platteland*. Den Haag: SCP.
- Van Beekveld & Terpstra Organisatieadviesbureau (2012). *Samen op zoek naar creatieve en innovatieve oplossingen voor krimpproblematiek*. Geraadpleegd op 1 februari 2013 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vergaderstukken/2012/10/29/samen-op-zoek-naar-creatieve-en-innovatieve-oplossingen-voor-krimpproblematiek.html>.
- Van der Wouw, D. (2011). *Leefbaarheid, Themarapport Sociale Staat van Zeeland*. Middelburg: Scoop.
- Van der Wouw, D., De Kraker, P., Van Sluijs, J., Overbeeke-van, Schellekens, H., Ruppert, C., Ennik, J. & Van de Velde, J.(2010). *Onderwijs ons goed*. Middelburg/Vlissingen: Scoop/RPCZ.
- Van der Wouw, D., Walrave, E., Bakker, E. & Van Sluijs, J.(2009). *Leefbaarheidonderzoek Sluis*. Middelburg: Scoop.
- Van Ede, S. (2010). *Knelpunten wet- en regelgeving. Onderwijs en krimp*. Den Haag: APE.
- Van Ruijven, E.C.M., Jokhan, M. & Crommentuyn, L. (2012). *Leefbare dorpen zonder basisschool*. Leeuwarden: Partoer.

Geraadpleegde deskundigen

Individuele gesprekken

De heer H. van Asseldonk	VO-raad
Mevrouw M. Bouwman	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
Mevrouw C. Dijkstra	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Mevrouw A. Duchateau	Algemene Onderwijsbond
Mevrouw R. Herpelinck	Vlaamse Onderwijsraad
Mevrouw J. Hoekstra	VO-raad
De heer R.J. Hoekstra	Interdepartementaal beleidsonderzoek Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen
De heer A. van Hoepen	Alpha Scholengroep (tevens lid voorbereidingscommissie raadsadvies)
De heer IJ. Jepma	Sardes
Mevrouw L. Jongmans	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Mevrouw M. van der Klis	Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
De heer G. van Midden	PO-raad
De heer F. Mulder	BMC advies management
De heer R. Portengen	Commissie Fusietoets
De heer R. Ramnewash	Algemene Onderwijsbond
Mevrouw I. Veeke	KPC-groep
Mevrouw M. de Weerd	Regioplan
De heer G. Wenneker	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
De heer D. van der Wouw	Scoop

Panelbijeenkomst PO-raad (4 september 2012)

De heer R. Beaumont	Stichting Jong Leren Maastricht
De heer M. van den Eijnden	Stichting ProoSes Sittard
De heer D. Henderikse	Stichting Marenland Loppersum
De heer H. Hoedemakers	Stichting Triade Geleen
De heer A. Groot	Stichting Flore Heerhugowaard
De heer A. Helder	Onderwijsgroep Fier Stiens
De heer R. De Jong	Escaldascholen Sluis
Mevrouw K. Kervezee	PO-Raad
De heer G. van Midden	PO-Raad
Mevrouw Y. Raaijmakers	Stichting Primair Onderwijs Venray
De heer S. Saakstra	Stichting Comperio Oldeberkoop
Mevrouw M. Volp	Schoolbestuur Lauwers en Eems
Mevrouw J. Vosbergen	Stichting Surplus Schagen
De heer S. van der Wal	Vereniging voor Christelijk Primair Onderwijs Noord-Groningen
De heer A. Scholte Albers	Stichting Talent Westerveld

**Panelbijeenkomst Themagroep Onderwijs Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling
(14 september 2012)**

De heer J. Bruintjes	Gemeente Borger Odoorn
Mevrouw C. Dijkstra	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
De heer H.J. van der Esch	Stichting Achterhoek VO
De heer B. van Essen	Provincie Limburg
Mevrouw J. Hoekstra	VO-raad
Mevrouw J. Meulenbeld	Provincie Limburg
De heer G. van Midden	PO-Raad
De heer L. Niessen	Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg
Mevrouw T. Rompen	CAOP

Bijlage 1

Adviesvraag



> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Aan de voorzitter van de Onderwijsraad
Prof. dr. G:T.M. ten Dam
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
H.W. Swarts
T +31-70-412 2793
h.w.swarts@minocw.nl
IPC 2400

Onze referentie
447146

Datum **23 OKT. 2012**
Betreft Adviesaanvraag over de gevolgen van ontgroening voor het primair en voortgezet onderwijs

Geachte mevrouw Ten Dam,

Als gevolg van kleinere geboortecohorten zal het leerlingaantal in het onderwijs de komende tijd gaan dalen. In het primair onderwijs is de daling van het aantal leerlingen inmiddels begonnen, in het voortgezet onderwijs zullen de kleinere geboortecohorten zich rond 2016 doen voelen. Gemiddeld komt het neer op een daling van het leerlingaantal met circa 10%. Daarbij kunnen zich echter grote verschillen tussen regio's voordoen. In Limburg is het aantal geboorten tussen 2000 en 2010 bijvoorbeeld met ruim 20% gedaald, terwijl het in Flevoland nog met 5% is gestegen.

Dit heeft eerst en vooral invloed op scholen van het primair en voortgezet onderwijs. Deze scholen zijn voor hun leerlingen immers sterk afhankelijk van het aantal kinderen in de buurt. In de krimpregio's zijn de eerste veranderingen inmiddels zichtbaar. Scholen worden kleiner, fuseren of worden opgeheven, met als risico een verschromeld onderwijsaanbod. Daarbij bestaan echter opnieuw regionale verschillen: waar in dichtbevolkte gebieden vooral sprake is van een transitieprobleem, gaat het in dunbevolkte gebieden om de vraag hoe blijvend in onderwijs kan worden voorzien.

Inmiddels zoeken de betrokken partijen in veel krimpregio's naar oplossingen op maat, maar lopen ze daarbij ook op tegen financiële en wettelijke belemmeringen voor bijvoorbeeld samenwerking. Bovendien hebben scholen, gemeenten en ouders niet altijd dezelfde belangen: de wens tot behoud van een school in een dorp staat soms op gespannen voet met de wens om kwalitatief goed onderwijs op een doelmatige manier te organiseren. Op dat proces is nu geen regie.

Dat brengt mij tot de volgende adviesvraag:

Zijn er (aanvullende) beleidsmaatregelen nodig om de mogelijke gevolgen van ontgroening voor het primair en voortgezet onderwijs op te vangen en op welke manier kan in dunbevolkte gebieden structureel worden voorzien in een adequaat onderwijsaanbod?

Datum

Onze referentie
447146

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

Bijlage 2

Feiten en cijfers primair en voortgezet onderwijs

Feiten en cijfers over basisonderwijs

Het basisonderwijs telt ruim anderhalf miljoen leerlingen, verspreid over 6.807 scholen en 158 nevenvestigingen. Op een gemiddelde basisschool zitten 223 leerlingen; de gemiddelde vestigingsgrootte is met 218 leerlingen nog iets kleiner.⁸²

Achter dit gemiddelde gaat echter een grote variatie in omvang schuil. Tabel 6 laat zien dat er een fors aantal kleine scholen bestaat: 20% van de scholen heeft minder dan 100 leerlingen en 5% zelfs minder dan 50. Een derde van de scholen ontvangt een kleinscholentoeslag omdat zij minder dan 145 leerlingen hebben. Wanneer wordt gekeken naar het minimale aantal leerlingen dat nodig wordt geacht om een rendabele school te stichten, dan blijkt zelfs ongeveer de helft van de basisscholen zich onder de (minimale) stichtingsnorm van 200 leerlingen te bevinden.

Tabel 6: Aantal vestigingen van basisscholen naar aantallen leerlingen

Vestigingsgrootte	Aantal vestigingen	Percentage vestigingen
1-50	349	5,0
51-75	454	6,5
76-100	585	8,4
101-150	1.053	15,1
151-200	1.181	17,0
201-250	1.087	15,6
251-300	736	10,6
301-400	843	12,0
401-500	389	5,6
501-600	161	2,3
601-700	62	0,9
701-800	37	0,5
>800	21	0,3
Totaal	6.966	100,0

Naast vestigingen bestaan soms ook nog dislocaties

Onderstaande tabel 7 laat zien wat de afstand is van leerlingen tot de daadwerkelijk bezochte schoolvestiging, per provincie en per denominatie. In veel gevallen kiezen ouders voor de dichtstbijzijnde school, maar in een aantal gevallen blijken ouders bewust te kiezen voor een school die verder weg ligt. Opvallend daarbij is dat leerlingen in dichtbevolkte provincies als Utrecht en Zuid-Holland minder vaak naar een school om de hoek gaan (op minder dan 1 km afstand) dan in een dunbevolkte provincie als Drenthe. De aanwezigheid van meerdere scholen in de buurt lijkt te leiden tot een bewustere keuze waarbij het geen bezwaar is als de school op meer dan een kilometer afstand ligt. Dit blijkt nog sterker op te gaan voor enkele specifieke

82 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012a.

denominaties zoals vrije scholen en evangelische scholen, waarbij het heel gebruikelijk is om drie tot zes km naar school af te leggen.

Tabel 7a: Percentages van aantallen leerlingen naar afstand tot de bezochte vestiging, per provincie

	<1 km	1-2 km	2-3 km	3-6 km	6-10 km	>10 km
Drenthe	78,0	8,0	4,1	6,9	2,2	0,9
Flevoland	68,1	10,7	10,0	7,6	2,1	1,4
Friesland	78,0	9,1	7,2	4,3	0,9	0,6
Gelderland	76,7	9,2	5,6	6,3	1,7	0,6
Groningen	72,6	7,9	7,9	9,1	1,4	1,0
Limburg	79,1	8,1	5,7	5,5	1,0	0,6
Noord-Brabant	78,2	9,9	5,2	5,2	1,0	0,5
Noord-Holland	72,5	12,9	7,9	4,8	1,1	0,7
Overijssel	75,8	9,2	7,4	5,5	1,4	0,6
Utrecht	70,6	12,3	8,2	7,0	1,3	0,6
Zeeland	79,4	6,9	4,6	6,5	1,4	1,1
Zuid-Holland	70,8	16,1	6,6	4,9	1,0	0,6
Totaal	74,4	11,4	6,7	5,6	1,2	0,7

Bron: Ministerie van OCW

Tabel 7b: Percentages van aantallen leerlingen naar afstand tot de bezochte vestiging, naar richting

	<1 km	1-2 km	2-3 km	3-6 km	6-10 km	>10 km
Openbaar	74,1	11,8	6,7	5,6	1,1	0,7
Protestants-christelijk	77,3	10,4	6,4	4,4	1,0	0,4
Rooms-katholiek	79,6	9,8	5,5	4,1	0,7	0,4
Algemeen bijzonder	57,8	19,8	10,6	8,9	1,9	1,1
Vrije school	21,7	21,5	16,8	27,0	7,7	5,3
Evangelisch	13,4	20,2	23,5	30,9	7,9	4,1
Reformatorisch	58,0	11,0	8,6	14,8	5,0	2,5
Vrijgemaakt gereformeerd	41,3	16,4	11,5	21,1	6,9	2,8
Joods	17,1	11,4	39,9	15,0	6,5	10,1
Islamitisch	33,0	24,2	15,4	16,1	8,0	3,2
Overig	72,5	12,5	6,5	5,0	1,6	2,0
Totaal	74,4	11,4	6,7	5,6	1,2	0,7

Bron: Ministerie van OCW

Verwachte ontwikkeling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs

Het is lastig om de ontwikkeling van het aantal leerlingen in het primair onderwijs op de lange termijn te voorspellen omdat deze leerlingen nog geboren moeten worden. Op grond van de nu beschikbare cijfers en bevolkingsprognoses van CBS zal grofweg sprake zijn van een daling van het aantal leerlingen van 1,6 naar 1,4 miljoen in 2020. Daarbij kunnen echter grote regionale verschillen optreden. Op de lange termijn is de verwachting dat het leerlingenaantal relatief stabiel zal blijven.

Ter vergelijking: tussen 1975 en 1985 daalde het aantal leerlingen in het primair onderwijs van 2 miljoen naar 1,5 miljoen. De daling van het leerlingenaantal werd toen mede tot staan gebracht door de invoering van het basisonderwijs (in 1985) waarbij kleuter- en lagere scholen werd samengevoegd. Dit was ook aanleiding voor een rationalisatie van het scholenbestand. In eerste instantie werd toen overigens een landelijke minimale schoolgrootte van 250 leerlingen voorgesteld. Deze stuitte echter op groot verzet en leidde tot de invoering van de huidige stichtings- en opheffingsnormen gerelateerd aan de leerlingdichtheid.

Feiten en cijfers voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs telt ruim 900.000 leerlingen, verspreid over 646 scholen met gemiddeld circa 1.400 leerlingen. Het aantal vestigingen is echter twee keer zo groot, zodat het gemiddelde aantal leerlingen per vestiging 709 bedraagt.⁸³ De variatie in vestigingsgrootte is echter ook hier groot: de helft van de leerlingen heeft les op een vestiging met meer dan 1.000 leerlingen en 5% op een vestiging met meer dan 2.000 leerlingen.⁸⁴

⁸³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012a.

⁸⁴ Onderwijsraad, 2008.

In het voortgezet onderwijs speelt het probleem van te kleine scholen veel minder. De opheffingsnorm hangt niet samen met de bevolkingsdichtheid, maar is landelijk per schoolsoort bepaald en ligt over de hele linie veel hoger. De opheffingsnorm wordt eens per vijf jaar bijgesteld op basis van het totale aantal inwoners in de basisschoolleeftijd. De gedachte daarbij is (waarschijnlijk) dat leerlingen verder kunnen reizen naar het voortgezet onderwijs en dat de toegankelijkheid ervan minder snel in gevaar komt. Ook voor scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs geldt een andere opheffingssystematiek waardoor deze problematiek minder aan de orde is.

Verwachte ontwikkeling van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs ziet demografische ontwikkelingen ruim van tevoren aankomen en heeft in die zin meer mogelijkheden om te anticiperen. Daar staat tegenover dat verschuivingen in leerlingstromen tussen schooltypen zich wat minder goed laten voorspellen. Uit een onderzoek naar vo-scholen die al met krimpende leerlingaantallen te maken hebben (hetzij door demografie, hetzij door concurrentie) blijkt dat de personeelsuitgaven enigszins vertraagd reageren op veranderingen in leerlingenaantallen: waar het leerlingenaantal in vijf jaar met gemiddeld 6% afnam, daalden de personele uitgaven slechts met 1%. Vooral aanpassing van huisvestingskosten vraagt de nodige jaren. Niettemin zou het bestaande bekostigingssysteem vo-scholen (met financiële reserves) gemiddeld genomen in staat stellen om krimp op te vangen.⁸⁵

Er bestaan wel forse verschillen in de mate waarin regio's met krimp te maken krijgen; dat zal voor de meeste rond 2020 zijn. Daarbij gaat het zowel om dun- als dichtbevolkte gebieden. In stedelijke regio's zal het dan vooral gaan om een herschikking van het onderwijsaanbod, in plattelandregio's kan het onderwijsaanbod van bepaalde schooltypen in het geheel onder druk komen te staan. Daarbij gaat het dan met name om delen van Groningen, Friesland, Drenthe, de Achterhoek en Zeeuws-Vlaanderen.⁸⁶

⁸⁵ Berdowski, Berger, Eshuis & Van Oploo, 2011.

⁸⁶ Berdowski, Berger, Eshuis & Van Oploo, 2011.

Bijlage 3

Regels rond minimum schoolgrootte in primair en voortgezet onderwijs

Stichtings- en opheffingsnormen in het primair onderwijs

Het minimale aantal leerlingen dat nodig is om als nieuwe school voor bekostiging in aanmerking te komen (de stichtingsnorm) varieert van 200 leerlingen in dunbevolkte gemeenten tot 333 in dichtbevolkte gemeenten. Op die manier wordt het ontstaan van kwetsbare 'nieuwe' kleine scholen voorkomen. Om een nieuwe school voor bekostiging in aanmerking te laten komen (te stichten) moet een schoolbestuur eerst op basis van een leerlingenprognose aantonen dat voldoende leerlingen de school zullen bezoeken. Vervolgens moet de school binnen vijf jaar het leerlingenaantal van de stichtingsnorm bereiken en hier gedurende vijftien jaar aan voldoen.

Na afloop van de stichtingsperiode kan een school ook blijven bestaan als het aantal leerlingen onder de stichtingsnorm daalt. In dat geval geldt de (lokale) opheffingsnorm en die is een stuk lager dan de stichtingsnorm, met name in kleinere gemeenten. De cijfers in tabel 8 laten zien dat ongeveer de helft van de basisscholen zich onder de (minimale) stichtingsnorm van 200 leerlingen bevindt. Een derde van de scholen is klein (minder dan 145 leerlingen) en ontvangt om die reden extra bekostiging: de kleinescholentoeslag. Het percentage leerlingen op deze kleine scholen is overigens een stuk lager dan het percentage scholen: 14% van de leerlingen zit op een kleine school.

Tabel 8: Percentage vestigingen dat onder de opheffingsnorm zit bij verschillende normen

Aantal leerlingen	Norm	Vestigingen onder norm (als %)	Leerlingen op scholen onder norm (als %) ⁸⁸
333	Stichtingsnorm voor stad	83	
200	Stichtingsnorm voor platteland en opheffingsnorm voor stad (6/10 van 333)	52	
145	Minimum voor reguliere bekostiging (zonder kleine-scholentoeslag)	33	14
120	Theoretische opheffingsnorm voor platteland (6/10 van 200)	26	
100	Voorgestelde opheffingsnorm waarbij 4 groepen in stand kunnen worden gehouden	20	6
50	Huidige opheffingsnorm voor laatste school van de richting	5	1
23	Huidige minimum opheffingsnorm voor platteland	0	0

Toelichting bij tabel: percentage vestigingen is kleiner dan percentage leerlingen (kleine vestigingen hebben relatief minder leerlingen); aantal vestigingen onder norm is niet gelijk aan aantal scholen dat zou verdwijnen bij hantering hogere opheffingsnorm: door fusie of door de komst van leerlingen van een opgeheven school zal een deel van de scholen boven de norm uitkomen en kunnen blijven bestaan.

87 De ArgumentenFabriek, 2012.

Om de toegankelijkheid van het basisonderwijs in dunbevolkte gebieden te waarborgen zijn de normen voor opheffing van basisscholen in gebieden met weinig kinderen lager dan in gebieden met veel kinderen. Zo variëren de opheffingsnormen van 23 in dunbevolkte plattelandsgemeenten (zoals Terschelling of Reiderland) tot 200 in grote steden zoals Den Haag.⁸⁸ Zelfstandige gemeenten die tegen een stad aanliggen kennen echter vaak ook lage opheffingsnormen. Zo kent Rozendaal (bij Arnhem) een opheffingsnorm van 23 en is de opheffingsnorm in Bloemendaal en Wassenaar de helft van die in respectievelijk Haarlem en Den Haag. Gemeentelijke herindeling heeft daarom ook consequenties voor opheffingsnormen.

Indien het aantal leerlingen van een openbare of een bijzondere school gedurende drie jaar onder de opheffingsnorm is geraakt, wordt een openbare school opgeheven of de bekostiging van een bijzondere school beëindigd (artikel 153 eerste lid WPO). In het duale bestel zijn hierop met het oog op de pluriformiteit de volgende uitzonderingen.

Uitzonderingen voor het openbaar onderwijs

Volgens de Grondwet moet altijd openbaar onderwijs beschikbaar zijn voor wie niet in het bijzonder onderwijs terecht kan (de zogenoemde vluchtheuvel functie). Deze garantieplicht ligt in het primair onderwijs bij de gemeente. Dit betekent niet dat in iedere gemeente daadwerkelijk openbaar onderwijs aanwezig moet zijn. Ook via samenwerking tussen gemeenten en leerlingenvervoer kan aan de garantieplicht voldaan worden. De garantiefunctie komt tot uitdrukking in verschillende beschermingsvoorzieningen indien de aanwezigheid van openbaar onderwijs in het gedrang komt.

Zo wordt in het primair onderwijs een openbare school die onder de opheffingsnorm gekomen is, niet opgeheven als deze ten minste 50 leerlingen telt en in een straal van vijf kilometer de laatste openbare school is (artikel 153 vierde lid WPO). Indien binnen tien kilometer van een openbare school geen school aanwezig is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven, wordt die school niet opgeheven – ongeacht het aantal leerlingen (artikel 153 vijfde lid WPO). De school mag in dat geval dus ook minder dan 23 leerlingen tellen. Verder moet een gemeente tot stichting van een openbare school overgaan wanneer binnen tien kilometer van de gemeente geen openbare school is en aan openbaar onderwijs behoefte bestaat (artikel 75 tweede lid WPO). Ook kan een school die onder de opheffingsnorm is geraakt, binnen een groot schoolbestuur blijven voortbestaan als de gemiddelde schoolgrootte van alle scholen van het bestuur tenminste 10/6 keer het gewogen gemiddelde bedraagt van de opheffingsnormen van de gemeenten waarin de scholen staan (artikel 157 eerste lid WPO). Deze school moet ten minste 23 leerlingen tellen. Ten slotte kent het openbaar onderwijs een algemene discretionaire bevoegdheid van de minister (artikel 157a WPO). Indien het leerlingenaantal van een openbare school – die in stand gehouden wordt via de gemiddelde schoolgrootte als bedoeld in artikel 157 WPO – onder de 23 is geraakt, kan de minister de bekostiging voortzetten indien de kwaliteit op orde is en perspectief bestaat op een structurele toename van het aantal leerlingen tot ten minste de ondergrens van 23 leerlingen.

Uitzonderingen voor het bijzonder onderwijs

In het primair onderwijs kan de bijzondere school met minimaal 50 leerlingen toch in stand blijven indien deze in een straal van vijf kilometer de laatste school van de richting is (artikel 153 vierde lid WPO). Deze voorziening heeft vooral betrekking op scholen die een regionale func-

⁸⁸ Zelfstandige gemeenten die tegen een stad aanliggen kennen echter vaak ook lage opheffingsnormen. Zo kent Rozendaal (bij Arnhem) ook een opheffingsnorm van 23 en is de opheffingsnorm in Bloemendaal en Wassenaar de helft van die in respectievelijk Haarlem en Den Haag. Gemeentelijke herindeling heeft daarom ook consequenties voor opheffingsnormen.

tie vervullen, en dat zijn in het algemeen scholen van de zogenoemde kleine richtingen. Deze hebben meestal een groot voedingsgebied. Ook kan een school die onder de lokale opheffingsnorm is geraakt, binnen een groot schoolbestuur blijven voortbestaan als de gemiddelde schoolgrootte van alle scholen van het bestuur ten minste 10/6 keer het gewogen gemiddelde bedraagt van de opheffingsnormen van de gemeenten waarin de scholen staan (artikel 157 eerste lid WPO). Deze school moet ten minste 23 leerlingen tellen. Tot slot kent ook het bijzonder onderwijs een algemene discretionaire bevoegdheid van de minister (artikel 157a WPO). Die is alleen aan de orde indien de betrokken school in stand gehouden wordt via de gemiddelde schoolgrootte als bedoeld in artikel 157 WPO en het aantal leerlingen van de school onder de 23 is gekomen. De minister kan dan de bekostiging voortzetten indien de kwaliteit op orde is en perspectief bestaat op een structurele toename van het aantal leerlingen tot ten minste de ondergrens van 23 leerlingen.

Als een school ook niet meer voldoet aan de voorwaarden die gelden voor de uitzonderingsbepalingen, rest er nog één mogelijkheid om voor bekostiging in aanmerking te komen en dus te blijven bestaan. Deze mogelijkheid is omzetting van de school in een nevenvestiging, gekoppeld aan een zelfstandige school. Dit kan pas als de nevenvestiging ten minste 23 leerlingen heeft en er binnen een straal van twee kilometer geen andere school is, of binnen vijf km geen andere school van dezelfde richting respectievelijk openbare school is. Het voortbestaan van een bijzondere of een openbare nevenvestiging is ook verzekerd als het aantal leerlingen ten minste 50 is en zich binnen 3 kilometer geen school met onderwijs van dezelfde richting respectievelijk openbare school bevindt (art. 158, eerste lid WPO). De nevenvestiging is dan de laatste school van de richting (bijvoorbeeld protestants-christelijk of katholiek) of de laatste openbare school.

Opheffingsnormen in het voortgezet onderwijs

De opheffingsnorm voor scholen in het voortgezet onderwijs hangt af van de schoolsoort en binnen het vmbo van het aantal sectoren. Ook verschillen de opheffingsnormen voor scholen en scholengemeenschappen.

Een openbare school in het voortgezet onderwijs wordt opgeheven of de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd indien deze gedurende drie jaren minder dan een (per schoolsoort verschillend) aantal leerlingen heeft (artikel 107 eerste lid WVO):

- voor een school voor praktijkonderwijs: 70 leerlingen;
- voor een school van vmbo met één sector: 195 leerlingen;
- voor een school van vmbo met twee of drie sectoren: 240 leerlingen;
- voor een school van vmbo met vier sectoren: 360 leerlingen; en
- voor de overige scholen: driekwart van het aantal leerlingen dat op grond van artikel 65 lid 1 WVO vereist is voor de stichting van scholen (voor havo wordt de opheffingsnorm dan 243 leerlingen en voor vwo 292 leerlingen)

Een openbare scholengemeenschap in het voortgezet onderwijs wordt opgeheven of de bekostiging van een bijzondere scholengemeenschap wordt beëindigd indien het leerlingen-aantal gedurende drie jaar minder is dan de helft van het aantal leerlingen dat op grond van artikel 65 lid 1 WVO vereist is voor stichting van scholen die deel uitmaken van een scholengemeenschap. Dit verschilt dus per combinatie. Een uitzondering daarbij is dat voor vmbo-scholen binnen een scholengemeenschap de opheffingsnorm verschilt naar gelang het aantal sectoren. Voor vmbo-scholen met één sector is de opheffingsnorm 130 leerlingen; voor scholen met twee of drie sectoren 160 leerlingen, en voor een school met vier sectoren 240 leerlin-

gen (artikel 107 lid 2 WVO). Voor een scholengemeenschap van vmbo (vier sectoren), havo en vwo is de opheffingsnorm bijvoorbeeld 597 leerlingen (240+162+195).

Op bovenstaande regels voor de opheffingsnormen zijn de volgende uitzonderingen.

De minister kan in bijzondere gevallen op verzoek van het bevoegd gezag voor een door hem te bepalen tijd toestaan dat een openbare school niet wordt opgeheven of de bekostiging van een bijzondere school niet wordt beëindigd – ook al ligt het aantal leerlingen onder de opheffingsnorm (artikel 108 vierde lid WVO). Zo kunnen provincies aan gemeenten opdragen een verzoek in te dienen bij de minister om een openbare school niet op te heffen indien er volgens de provincie na opheffing van een school niet meer voldoende voorzien zal zijn in de behoefte aan openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen (artikel 108 vijfde lid WVO).

Verder gaat bij het eindigen van de looptijd van een Regionaal plan onderwijsvoorzieningen de aanspraak op bekostiging verloren voor bepaalde afdelingen van het vmbo. Wel wordt de bekostiging nog een jaar gehandhaafd voor leerlingen in het derde leerjaar en twee jaar voor leerlingen in het vierde leerjaar (artikel 109 eerste lid WVO). De aanspraak op bekostiging blijft behouden als het RPO wordt voortgezet.

Door dalende leerlingenaantallen neemt het aantal kleine scholen toe. Dit is duur en zet de kwaliteit van het primair en voortgezet onderwijs onder druk. In dit advies geeft de raad aan welke maatregelen nodig zijn om ook dunbevolkte bieden structureel te blijven voorzien van een kwalitatief sterk en gevarieerd onderwijsaanbod