

Vergaderjaar 2007–2008

31 526

Oog voor de toekomstige toegankelijkheid – over kleine scholen

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Samenvatting

Diverse ontwikkelingen, zoals demografische ontwikkelingen, leiden ertoe dat in toenemende mate scholen met opheffing bedreigd worden. Scholen die nog steeds goede kwaliteit kunnen leveren en die vaak een belangrijke en multifunctionele plek innemen in de gemeenschap. Hoewel de huidige wet- en regelgeving voorziet in mogelijkheden om als school een beroep te doen op instandhouding, blijkt dat uitzonderingen maken op basis van bijzondere omstandigheden zoals een toekomstige groei, of de multifunctionele positie die een school kan innemen, met name in het primair onderwijs niet mogelijk is. Net zoals in het voortgezet onderwijs zou de minister over een discretionaire bevoegdheid moeten kunnen beschikken om in bijzondere omstandigheden een school, mits de kwaliteit van het onderwijs gegarandeerd blijft, in stand te houden. In deze nota wordt daarom voor een wijziging van de wet op het primair onderwijs gepleit.

1 Inleiding

Op 17 januari 2008 viel er in de Leeuwarder Courant te lezen dat de openbare basisschool in Goingarip mogelijk met sluiting bedreigd wordt omdat de bekostiging door het ministerie van OCW beëindigd zal worden. Het leerlingenaantal bleek namelijk onder de absolute opheffingsnorm terecht gekomen te zijn. De beëindiging van de bekostiging komt op een erg ongelukkig moment, omdat door een nieuwbouwproject in het dorp, waar naar verwachting zo'n dertig jonge gezinnen komen te wonen, er een grote aanwas voor de school te verwachten is. De openbare basisschool in Goingarip is niet de enige school die met sluiting bedreigd wordt. In totaal zit zo'n twaalf procent van de basisscholen onder de opheffingsnorm en in het voortgezet onderwijs betreft dit twee en half procent. Daarbij komt dat de vergrijzing, waar Nederland steeds meer mee te maken krijgt, en het teruglopende geboortepercentage nu ook zijn weerslag op het onderwijs krijgt¹. Een krimp van leerlingen betekent immers dat de komende jaren nog meer scholen onder de opheffingsnorm komen en dat scholen, die vaak een belangrijke plaats in een leefgemeenschap innemen, met sluiting bedreigd zullen worden.

¹ Zie bijvoorbeeld Provincie Limburg/APE. (2008). *Demografische voorsprong: Kwaliteitsslag onderwijs*. Voerendaal: SchrijnLippersHuntjes.

Voor het CDA staat goed kwalitatief onderwijs hoog op de agenda. Goed kwalitatief onderwijs betekent dat jongeren gestimuleerd worden om zich optimaal te ontwikkelen, betekent ook dat het onderwijs is waar ouders en jongeren zich in kunnen herkennen, waar zij zich betrokken bij voelen. Onderwijs dat midden in de samenleving, in de gemeenschap kan staan. Kwalitatief goed onderwijs betekent een onderwijsstelsel waarin we elkaar kunnen aanspreken op wat een leerling aan het einde van de opleiding moet hebben geleerd. Wanneer er in plaatsen kleine scholen zijn, die kwalitatief goed onderwijs leveren ondanks dat deze onder de absolute opheffingsnorm zitten, vindt het CDA het van belang dat hier rekening mee gehouden zou moeten worden. Daarom is het nodig om helder te krijgen hoe groot het probleem, namelijk de dreigende sluiting van kleine scholen in kleine gemeenschappen, is en in hoeverre hier oplossingen voor te vinden zijn.

De vragen die centraal in deze nota staan zijn:

- Op welke wijze is momenteel in de wet de beëindiging van bekostiging geregeld en welke knelpunten leveren deze huidige regelingen op?
 - Hoe groot is de daadwerkelijke omvang van scholen die met sluiting bedreigd worden?
 - Welke oplossingen bestaan er om deze knelpunten aan te pakken?
- In de komende paragrafen zal op deze vragen ingaan worden.

2 De wettelijke basis voor beëindiging van bekostiging van onderwijs en knelpunten

Zowel in de wet op het primair onderwijs (WPO) als in de wet op het voortgezet onderwijs (WVO) zijn artikelen opgenomen die regelen wanneer de bekostiging van scholen kan worden beëindigd¹ in het geval dat scholen «te klein» geworden zijn. De relatie tussen de grootte van de school (het leerlingenaantal) en de sluiting van een school is van belang omdat scholen op basis van het aantal leerlingen worden bekostigd (personeel en materieel). Echter de regelingen verschillen in beide wetten.

Wet op het primair onderwijs

In de WPO gaan met name de artikelen 151–160 over de regelingen ten aanzien van het beëindigen van de bekostiging. De essentie van de regeling is dat wanneer een school in drie achtereenvolgende jaren onder de opheffingsnorm (deze varieert tussen minimaal 23 en maximaal 200 leerlingen, artikel 154) terechtkomt de bekostiging zal worden beëindigd. Iedere afzonderlijke gemeente heeft als het ware zijn eigen opheffingsnorm die eens per 5 jaar wordt vastgesteld. De hoogte van de norm hangt samen met het begrip «leerlingdichtheid»². Hoe meer leerlingen (4–11 jarigen) per km² wonen in de gemeente waarin een school staat, hoe hoger de opheffingsnorm. Of anders gesteld: hoe dunner bevolkt de gemeente, hoe lager de opheffingsnorm. Bevindt een school zich 3 jaar onder de wettelijke norm dan volgt «van rechtswege» stopzetting van bekostiging tenzij het bestuur van de school een beroep doet op één van de instrumenten ten behoeve van instandhouding. Grofweg zijn er drie instrumenten.

- Allereerst kan een school een beroep op instandhouding doen wanneer zij de laatste school van een richting binnen een bepaalde afstand zijn³.
- Daarnaast bestaat er een garantiefunctie openbaar onderwijs wat betekent dat als er in de omtrek van de school binnen een afstand van 10 km geen openbaar onderwijs wordt gegeven, en daar wel behoefte aan is, de school open zal blijven⁴.
- In sommige gevallen kan het zijn dat er wel binnen een bepaalde afstand scholen zijn. In dat geval kunnen scholen gebruik maken van het derde instrument en een beroep doen op de gemiddelde school-

¹ In de wet wordt onderscheid gemaakt tussen openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs. Zo spreekt artikel 153 uit de WPO over het beëindigen van de bekostiging van het bijzonder onderwijs en het opheffen van een openbare school. De reden van dit onderscheid is de zorgplicht van de overheid zoals die verankerd is in artikel 23 om voldoende openbaar onderwijs aan te bieden (zie Zootjes, Delnooz, & Vermeulen. (2006) *Governance in het openbaar onderwijs*. Tilburg: Universiteit Tilburg/ schoordijk instituut). In deze nota spreken we in beide gevallen over het beëindigen van de bekostiging.

² Artikel 154, WPO.

³ Artikel 153, lid 4 WPO.

⁴ Artikel 153, lid 5 WPO.

grootte¹. Dit laatste houdt in dat onder bepaalde voorwaarden een school onder de norm in stand kan blijven indien de school behoort bij een bestuur die over meerdere scholen het bevoegd gezag draagt én het bestuur van de school deze kleinschaligheid weet te compenseren met één of meer relatief grotere scholen. Met andere woorden het gemiddelde aantal leerlingen van de scholen bij elkaar wordt berekend. Overigens kan een school ook fuseren. Na een fusie kan zo'n school er voor kiezen om verschillende locaties te hebben, of zelfs een nevenvestiging op te richten. Ook voor gefuseerde scholen gelden weer soortgelijke opheffingsnormen².

Echter, het probleem zit hem in het derde instrument. In artikel 157, lid 1 is namelijk bepaald dat de absolute ondergrens van een school ligt bij 23 leerlingen. Komt een school daaronder dan geldt de gemiddelde schoolgrootte niet meer, maar wordt de bekostiging van rechtswege beëindigd. Hoewel het logisch is om de vraag te stellen bij hoeveel kinderen je nog kwalitatief goed onderwijs kan geven, is het probleem hier dat de absolute ondergrens geen rekening houdt met eventuele contextomstandigheden zoals bij de school in Goingarijp het geval is.

Wet op het voortgezet onderwijs

Recentelijk is ten aanzien van het voortgezet onderwijs een wetswijziging in de Tweede Kamer behandeld die ook de regelingen (artikelen 107–109) betreffende de opheffing wijzigt. (wetsvoorstel 31 310). Wanneer deze wet van toepassing wordt, geldt voor het praktijkonderwijs de absolute norm van 70, voor het voorbereidende beroepsonderwijs de minimale norm variërend tussen de 240 en de 360 leerlingen en voor de overige scholen driekwart van de stichtingsnorm. Echter, er is één groot verschil in de WVO ten opzichte van de WPO. Het verschil betreft de mogelijkheid die de minister heeft om op verzoek van de school een uitzondering te maken (artikel 108, lid 4³). Dit zou een discretionaire bevoegdheid van de minister genoemd kunnen worden. De voorwaarden waar de school aan moet voldoen bij zo'n verzoek is dat ze een goede onderbouwing dienen te geven met bijbehorende prognoses: «Elk verzoek is met redenen omkleed, vermeldt de aard en de plaats van vestiging van de school en gaat vergezeld van een prognose omtrent de te verwachten omvang» (WVO, artikel 66, lid 4).

Concluderend kan worden gesteld dat met name de knelpunten te vinden zijn in de WPO.

3 Omvang van het aantal scholen dat met opheffing bedreigd wordt

Wanneer de casus van Goingarijp niet op zichzelf staat, rijst de vraag om hoeveel scholen het dan wel gaat en wat het kenmerkende is van deze scholen. Om de omvang van het probleem op een zuivere wijze in kaart te brengen wordt in deze nota onderscheid gemaakt in scholen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs.

Primair onderwijs

Op basis van gegevens van het ministerie van OCW blijkt dat het aantal scholen dat in het primair onderwijs tussen de drie en één jaar onder de opheffingsnorm zit 822 bedraagt (Tabel 1). Dit betreft zo'n 12 procent van het scholenbestand. Daarnaast blijken nog 277 scholen net boven de norm te zitten. In totaal zijn er dus 1099 scholen (16%) voor wie lage leerlingenaantallen een kwestie is.

Openbaar onderwijs en gereformeerd vrijgemaakt onderwijs hebben een relatief zwakke positie. Zo'n veertig procent van het aantal scholen dat al

¹ Artikel 157, WPO.

² Artikel 158, WPO.

³ Artikel 108, lid 4. «In bijzondere gevallen kan Onze minister op verzoek van het bevoegd gezag of van de rechtspersoon, bedoeld in artikel 66, vierde lid, voor een door hem te bepalen tijd toestaan, dat een openbare school in stand wordt gehouden of een bijzondere school wordt bekostigd, ook al is het aantal leerlingen minder, dan in artikel 107 is vermeld. Onze minister besluit binnen zes maanden na ontvangst van een aanvraag. Indien de beschikking niet binnen zes maanden kan worden gegeven, stelt Onze minister de aanvrager daarvan in kennis en noemt hij daarbij een termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien».

drie jaar onder de opheffingsnorm zit betreft openbaar onderwijs (221 van de 565). Dit is zo'n tien procent van alle openbare basisscholen. Deze zwakke positie is overigens begrijpelijk in het licht van de verantwoordelijkheid die de overheid heeft ten aanzien van het openbaar onderwijs¹. Binnen het Gereformeerd vrijgemaakt onderwijs zit zelfs 21% van de scholen al 3 jaar onder de norm.

De grote stromingen in het bijzonder onderwijs, protestants-christelijk en rooms-katholiek, hebben juist een relatief klein aantal scholen dat al drie jaar onder de norm zit in verhouding met hun aandeel in het totale scholenbestand.

Tabel 1: basisscholen onder of net boven norm naar richting ingedeeld op denominatie (peildatum 1-10-2007)

Denominatie	Totaal		3 jaar onder norm		2 jaar onder norm		1 jaar onder norm		< 10% boven norm	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Algemeen Bijzonder	314	4,6%	19	3,4%	2	1,9%	6	3,9%	24	8,7%
Antroposofisch	71	1,0%	15	2,7%	2	1,9%	4	2,6%	5	1,8%
Evangelisch	4	0,1%	1	0,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Evangelische Broedergem.schap Gereformeerd	2	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Vrijgemaakt	127	1,8%	27	4,8%	1	1,0%	4	2,6%	8	2,9%
Hindoeïstisch	5	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Islamitisch	41	0,6%	6	1,1%	0	0,0%	1	0,7%	0	0,0%
Joods	2	0,0%	1	0,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Openbaar	2 272	32,9%	221	39,1%	48	45,7%	59	38,8%	95	34,3%
Protestants-Christelijk	1 813	26,3%	138	24,4%	26	24,8%	38	25,0%	72	26,0%
Reformatorisch	120	1,7%	14	2,5%	1	1,0%	2	1,3%	5	1,8%
Rooms-Katholiek	2 078	30,1%	119	21,1%	25	23,8%	36	23,7%	66	23,8%
Samenw. Opb. en PC	2	0,0%	1	0,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Samenw. Opb. en RK	4	0,1%	1	0,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Samenw. Opb., PC en RK	2	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Samenw. PC en RK	41	0,6%	2	0,4%	0	0,0%	2	1,3%	2	0,7%
Eindtotaal	6 898	100,0%	565	100,0%	105	100,0%	152	100,0%	277	100,0%

Voortgezet onderwijs

Ook in het voortgezet onderwijs zit een aantal scholen onder de opheffingsnorm. Echter, het aantal op te heffen scholen is aanzienlijk kleiner. In 2006 waren er negen scholen die op de lijst «op te heffen scholen» stonden, in 2007 stonden dezelfde negen scholen met nog een tiende op de lijst «op te heffen scholen» (Tabel 2). Naast deze scholen zijn er nog eens vier scholen die voor de tweede maal onder de opheffingsnorm zitten. Ook zijn er nog vier scholen die voor de eerste maal onder de opheffingsnorm zitten. Daarnaast zijn er nog drie scholen die minder dan 10 % boven de opheffingsnorm zitten

Tabel 2 Aantal scholen VO onder de norm, 2006–2007

VO	1 jaar onder de norm	2 jaar onder de norm	Op te heffen	Minder dan 10% boven de norm
2006	3	2	9	6
2007	5	2	10	5

Al met al is het niet een groot aantal VO-scholen dat onder de opheffingsnorm zit, zeker gezien het totale aantal scholen (645²), procentueel gezien 2,8 % van het scholenbestand.

¹ Zie voetnoot 1, pag. 2.

² Bron: kerncijfers 2003–2007 OCW.

Vier scholen hebben een structurele uitzonderingspositie vanwege hun ligging op de waddeneilanden. Twee scholen hebben een structurele uitzonderingspositie vanwege hun denominatie en één school heeft een structurele uitzonderingspositie vanwege het feit dat het een justitiële inrichting is. Eén school is startend en telt derhalve eigenlijk niet mee. Er blijven nog drie «normale» scholen over die onder de opheffingsnorm zitten. Deze scholen hebben geen structurele uitzonderingspositie, maar wel een ontheffing.

Geconcludeerd kan worden dat de problematiek met name in het primair onderwijs lijkt te spelen. Toch is dat niet helemaal waar. Zoals in paragraaf 2 al gesteld is, kunnen scholen en besturen er ook voor kiezen om te fuseren¹. Uit de kerncijfers 2003–2007 van het ministerie van OCW blijkt dat dit het geval is. Zo is in het primair onderwijs het aantal schoolbesturen in 2007 met 417 afgenomen ten opzichte van 2003. Ook in het VO valt er een afname van het aantal scholen (667 in 2003 t.o.v. 645 in 2007) waar te nemen, terwijl de gemiddelde omvang van leerlingen toegenomen is van 1334 naar 1406. Daarnaast blijkt bijvoorbeeld uit het rapport van de provincie Limburg² dat ook het voortgezet onderwijs nu al te maken heeft met een krimp. In de komende jaren zal de krimp zelfs toenemen tot ongeveer tussen 22 en 35 procent van het aantal leerlingen. Verondersteld wordt dat andere provincies zoals Zeeland en Groningen met een soortgelijke krimp te maken zullen gaan krijgen³. Dit betekent dat in verschillende plaatsen en dorpsgemeenschappen steeds meer scholen met opheffing bedreigd zullen worden. Is het niet vanwege de norm dan wel vanwege de hoge lasten die scholen tegenkomen. Namelijk gefuseerde scholen met veel locaties betekent ondermeer ook veel onderhoudskosten en mogelijke reiskosten van personeel tussen de vestigingen in. Ten aanzien van de bekostigingsproblematiek in relatie tot de demografische ontwikkelingen heeft Jan Jacob van Dijk het Kabinet al gevraagd om met maatregelen te komen (motie 31 200 VIII, 91). Hoewel het Kabinet recentelijk heeft laten weten dat de door hen toegezegde notitie op het terrein van de bekostigingssystematiek eind 2008 naar de Kamer gezonden zal worden⁴, hopen we dat dit nog voor de begrotingsbehandeling zal plaatsvinden. In afwachting van deze notitie is derhalve besloten om in deze nota niet verder op dit onderwerp in te gaan. Desalniettemin is er voor de problemen op het terrein van de opheffingsnorm nog geen passende oplossing gevonden. In de volgende paragraaf zal daartoe een aanzet gedaan worden.

4 Mogelijke oplossingen

Zoals al in paragraaf twee gesteld is, is de kern van het probleem dat wanneer de minimale ondergrens van de opheffingsnorm wordt bereikt, er voor met name het primair onderwijs geen mogelijkheden zijn om extra overwegingen mee te nemen bij besluitvorming. Dit is een kwalijke zaak aangezien het immers gaat om de kwaliteit van het onderwijs. Het opheffen van een school die na mogelijk een jaar weer opnieuw opgericht wordt, doet geen recht aan continuïteit van onderwijs en ook geen recht aan de kwaliteit. De vraag is echter op welke wijze de flexibiliteit in de regeling kan worden vastgelegd, zonder dat deze de kwaliteit in het onderwijs benadeelt en zonder dat er voor elke uitzondering een regel opgesteld wordt. Dit laatste past niet in de manier waarop juist de overheid de administratieve lasten en regeltjes voor de samenleving probeert terug te dringen.

¹ In het geval van een school fusie gaat er twee scholen in elkaar op (eventueel bestaand uit meerdere locaties). In het geval van een bestuursfusie kan dit betekenen dat er meerdere scholen onder een nieuw gefuseerd bestuur gaan vallen waardoor het bestuur gebruik kan maken van het begrip gemiddelde schoolgrootte, zie paragraaf 2. Zie voor een verdere uitwerking: Onderwijsraad (2005). Variëteit in schaal. Den Haag: Onderwijsraad.

² Zie voetnoot 1, pag. 1.

³ Zie bijvoorbeeld: Bond KBO (2007) Katholiek Primair onderwijs in cijfers. Den Haag, KBO.

⁴ Brief OCW, 30 juni 2008, kenmerk VO/F/26633.

Na overleg met diverse experts kan geconcludeerd worden dat er globaal drie mogelijkheden zijn:

- A) de termijn waarbij het scholen toegestaan wordt om onder de opheffingsnorm te blijven functioneren kan verlengd worden naar bijvoorbeeld zes jaar,
- B) de absolute opheffingsnorm zou kunnen worden verlaagd naar bijvoorbeeld 20 leerlingen,
- C) de discretionaire bevoegdheid van de minister zoals deze in de WVO is vormgegeven zou ook in de WPO kunnen worden opgenomen.

Hoewel er drie globale oplossingen zijn, heeft de laatste oplossing, oplossing C, de voorkeur. Immers wanneer we de termijn verlengen tot zes jaar dan zou dezelfde problematiek bij scholen na zes jaar opnieuw kunnen ontstaan. Ook het verlagen van de absolute opheffingsnorm naar 20 leerlingen lijkt geen optie. Hoewel het niet terug te vinden is waarom ooit het getal 23 als absolute ondergrens in de wet is vastgelegd en er geen wetenschappelijk bewijs is dat bij een school met minder dan 23 leerlingen de kans op kwalitatief goed onderwijs per definitie voorgoed verkleint¹ is, blijft ook bij deze oplossing de vraag bestaan wat er besloten zou moeten worden indien er dan een school het aantal leerlingen ziet teruglopen naar 19 leerlingen. Het weglaten van de absolute opheffingsnorm zou ertoe kunnen resulteren dat «scholen» met 1 leerling ook als school erkend moeten kunnen worden. Hoewel internationaal gezien mogelijk geconcludeerd kan worden dat de prestaties bij thuisonderwijs hoger kunnen liggen dan bij regulier onderwijs² zijn we van mening dat het opheffen van de absolute opheffingsnorm tot veel meer onduidelijkheid en problemen zal leiden. Zo kan afgevraagd worden op welke wijze de overheid haar taak dan ten aanzien van het toezien op de kwaliteit van onderwijs kan vervullen.

Zoals al eerder gesteld is, hecht het CDA erg aan kwalitatief goed onderwijs. Als scholen zich onder de absolute norm bevinden maar wel goed kwalitatief onderwijs verzorgen, dan moet in sommige gevallen een uitzondering gemaakt kunnen worden. Uitzonderingen omdat de school weer gaat groeien, of uitzonderingen omdat het gebouw, de school, als onderwijsinstelling, buurthuis, ontmoetingsplaats een belangrijke plek in samenleving inneemt, et cetera. In die gevallen is het van belang dat de minister de bevoegdheid heeft om instandhouding op basis van zijn discretionaire bevoegdheid toe te staan.

Daarom pleiten we voor een wetswijziging van de wet op het primair onderwijs.

De beslissing om de wet te wijzigen ten aanzien van de discretionaire bevoegdheid is niet alleen de meest eenvoudige optie, het lijkt bovendien geen, of nauwelijks, financiële consequenties te hebben. Binnen deze wijziging is het wel van belang dat er nadere criteria worden opgesteld voor het doen van een beroep door scholen op deze discretionaire bevoegdheid. Het moet immers een uiterst middel blijven om de menselijke maat in de samenleving, daar waar de kwaliteit van het onderwijs gegarandeerd is, te kunnen waarborgen.

¹ Het verband tussen groepsgrootte en de kwaliteit van het onderwijs is niet zondermeer te maken. Zie bijvoorbeeld: Doolaard, S., & Bosker, R.J. (2006). Effecten van formatie-inzet in de onderbouw van het basisonderwijs. Groningen: Gion.

² Blok, H. (2002) De Effectiviteit van Thuisonderwijs: Een Overzicht van Onderzoeksresultaten. Het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, 14, (4), p. 151–163; zie ook Kamerstuk 30 652, 16.