



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Vaste commissie voor OCenW uit de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Mw. drs. E.C.E. de Kler  
Postbus 20018  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer  
(070) 373 170

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft  
VNG-reactie op voorstellen  
samenwerkingsscholen

ons kenmerk  
ECSD/U201401192

datum  
25 juni 2014

Geachte leden van de Vaste Commissie voor Onderwijs,

Uw commissie voert op 30 juni overleg over de initiatiefnota van mevrouw L. Ypma en de brief van staatssecretaris S. Dekker, beide over –onder meer - samenwerkingsscholen in relatie tot leerlingending. Wij maken graag van de gelegenheid gebruik om onze reactie op beide documenten te geven.

Gemeenten merken nu al de gevolgen van ontgroening in het onderwijs. Niet alleen in dunbevolkte gebieden, waar het leerlingaantal op scholen zichtbaar afneemt. Ook in grote steden behoeft het vraagstuk van de schoolgrootte aandacht. De VNG heeft dan ook met belangstelling kennis genomen van beide documenten. De VNG steunt het streven van mevrouw Ypma en staatssecretaris Dekker om belemmeringen voor samenwerking tussen scholen te verminderen.

Onderstaand vatten we onze reactie puntsgewijs samen, waarna we nader op onze punten ingaan.

1. De VNG stelt voor dat het bestuur van de samenwerkingsschool de verantwoordelijkheid krijgt de bedrijfsvoering zo te organiseren dat de gemeenteraad aan zijn zorgplicht voor het openbare deel van de samenwerkingsschool kan voldoen.
2. De VNG ziet graag dat onderzocht wordt of het toepassen van een afstandscriterium een dempend effect kan hebben op de grotere vraag naar bekostiging van leerlingenvervoer bij het stichten van een samenwerkingsschool en bij 'verplaatsing en van denominatie veranderen in het primair onderwijs'.
3. De VNG steunt de door staatssecretaris Dekker voorgestelde marge van zestig leerlingen boven de opheffingsnorm in het primair onderwijs.

4. De VNG bepleit een sturende rol voor gemeenten in het op overeenstemming gericht overleg (ogoo) in de krimpregio's; dat de regio's van dit oogo kunnen samenvallen met die van het passend onderwijs en dat de werkwijze van de verschillende ogo's in primair en voortgezet onderwijs op elkaar wordt afgestemd.
5. De fusietoets mag geen belemmering vormen voor het stichten van samenwerkingscholen in krimpgebieden. Door de fusietoets in krimpgebieden alsnog te verplichten als een bestuur meer dan 2.500 leerlingen heeft in het po en meer dan 5.000 in het vo, wordt het positieve effect van de voorgestelde maatregelen min of meer teniet gedaan.
6. Het behoud van de kleine scholentoeslag gedurende een periode van zes jaar bij het stichten van een samenwerkingschool, zal de financiële belemmering tot samenwerking grotendeels wegnemen, maar is niet de stimuleringsregeling waarop wij gehoopt hadden.
7. De VNG stimuleert intensief de ontwikkeling van vergaande afstemming met stakeholders in de arbeidsmarktregio's. Bij de maatregelen die het aanbod van het voortgezet onderwijs flexibiliseren zien we dan ook een rol voor de arbeidsmarktregio's, zo nodig ondersteund door de rijksoverheid met beleid en middelen. De VNG vraagt zich daarnaast af of het nodig is om de stichting van nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs buiten het RPO-gebied mogelijk te maken. Gemeenten zullen daardoor geconfronteerd worden met nieuwe verzoeken tot huisvesting, terwijl juist in krimpgebieden leegstand dreigt.
8. De VNG acht landelijke ondersteuning van schoolbesturen en gemeenten bij de problematiek van leerlingendaling essentieel. Wij hopen dat met de voorgestelde maatregelen het proces voldoende kan worden ondersteund.

### **Belang en rol van gemeenten bij bevolkingsdaling**

In de helft van de gemeenten zal de bevolking tot 2025 gaan dalen. In 10% van de gevallen zal er meer dan 2,5% terugloop zijn, maar er zijn ook uitschieters tot zelfs 15%. De daling ontstaat door minder natuurlijke groei van de bevolking en vertrek van hoger opgeleide personen naar steden (urbanisatie). De eerste signalen zijn ontgroening (minder kinderen) en vergrijzing (meer ouderen). In zeven krimpregio's aan de grenzen van ons land daalt de bevolking nu al. En er zijn zestien regio's met bovenmatige ontgroening en vergrijzing en op termijn veelal ook krimp: de anticipeergebieden. In al deze regio's is men op dit moment druk aan de slag om de leefbaarheid op peil te houden. Gemeenten beschouwen primair onderwijs daarbij als een noodzakelijke lokale basisvoorziening. Ook willen zij dat het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs aansluiten bij de mogelijkheden en de behoeften in de regio. Wij prijzen het dan ook ten zeerste dat zowel mevrouw Ypma als staatssecretaris Dekker met initiatieven zijn gekomen om zoveel mogelijk waarborgen voor dit alles in te bouwen.

### **Zorgplicht van gemeenten voor openbaar onderwijs**

Gemeenten zijn grondwettelijk verantwoordelijk voor goed openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen. Ook in het geval dat de gemeenteraad het openbaar onderwijs heeft verzelfstandigd, blijft deze zorgplicht van kracht. Dit komt tot uitdrukking in de taken en bevoegdheden, die de wetgever aan de gemeenteraad als extern toezichthouder voor het verzelfstandigd openbaar onderwijs oplegt. De taken en bevoegdheden richten zich op het waarborgen van de continuïteit en op de handhaving van het specifieke karakter van het openbaar onderwijs. Hoewel we ons kunnen vinden in het instellen van een identiteitscommissie die toezicht houdt op het openbare en levensbeschouwelijke karakter van de school, vragen wij aandacht voor de wijze waarop de gemeente

haar zorgplicht kan vervullen als blijkt dat het openbare karakter binnen de samenwerkingschool onvoldoende gewaarborgd blijkt.

Ook vragen wij nadrukkelijk aandacht voor de uitoefening van de zorgplicht van de gemeente wanneer een samenwerkingschool onverhoopt in financiële problemen komt. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om in te grijpen als de slechte financiële positie het gevolg is van ernstige taakverwaarlozing of handelen in strijd met de wet: door bestuursleden te ontslaan en nieuwe bestuursleden te benoemen, de stichting openbaar onderwijs te ontbinden waarna het college weer gaat functioneren als bevoegd gezag, door het bevoegd gezag over te dragen aan een bestuurscommissie of een ander functionerend zelfstandig openbaar schoolbestuur. Uit het beleid rondom schatkistbankieren blijkt dat het Rijk gemeenten ook financieel verantwoordelijk houdt voor het openbaar onderwijs. Daar waar bijzonder onderwijs zich rechtstreeks tot het ministerie van Financiën kan wenden, dient het openbaar onderwijs een garantstelling van de gemeente te kunnen overleggen.

De gemeenteraad moet zijn bevoegdheden en verantwoordelijkheden ook in relatie tot de samenwerkingschool kunnen uitvoeren, zowel voor het waarborgen van de continuïteit als het handhaven van het karakter van het openbaar onderwijs. Daarom dient hij zicht te hebben op dat deel van de samenwerkingschool dat 'openbaar' is. Daar de samenwerkingschool een fusie tussen twee of meer scholen is, is het allerm minst aannemelijk dat de school dit onderscheid tussen 'openbaar' en 'bijzonder' zal maken. De gemeenteraad kan dit ook niet afdwingen. Wij stellen ons dan ook voor dat het bestuur van de samenwerkingschool de verantwoordelijkheid krijgt de bedrijfsvoering zo te organiseren dat de gemeenteraad aan zijn zorgplicht kan voldoen.

### **Financiële gevolgen voor gemeenten**

Het opheffen van scholen kan consequenties hebben voor het leerlingenvervoer. Vooral in dunbevolkte gebieden kan de sluiting van een school leiden tot een toenemend beroep op vervoer. Blijft de school open, dan is de gemeente verantwoordelijk voor de huisvesting. Wij hebben daarom behoefte aan inzicht in de gevolgen van sluiting van scholen voor zowel onderwijshuisvesting als leerlingenvervoer. In dunbevolkte gebieden kan de afstand tussen school en thuis snel oplopen bij het sluiten van een school. In haar initiatiefnota stelt mevrouw Ypma voor een afstandscriterium in te stellen voor twee scholen die een samenwerkingschool willen starten (i.e. maximaal 5 km per fiets tussen de scholen). Dit lijkt een dempend effect te hebben op de grotere vraag naar bekostiging van vervoer, maar ook dit dient te worden onderzocht.

Een en ander geldt tevens voor de maatregelen 'verplaatsen en van denominatie veranderen in het primair onderwijs'. Bijzondere scholen kunnen gemakkelijker fuseren omdat ze niet voor een denominatie hoeven te kiezen, maar kunnen kiezen voor 'algemeen bijzonder onderwijs'. Op deze wijze is het ook mogelijk fusie met het openbaar onderwijs te vermijden.

Om een school te verplaatsen of van denominatie te laten veranderen, is goedkeuring van de minister nodig om oneigenlijk gebruik van de maatregel te voorkomen. De VNG vraagt zich echter af of deze maatregel ook ten koste kan gaan van de spreiding van het onderwijs. Niet ondenkbaar is dat het bijzonder onderwijs een onderlinge fusie prefereert boven een fusie met het openbaar onderwijs. Afhankelijk van de spreiding van de scholen kan de afstand school-thuis toenemen, met een kostenverhogend effect voor het leerlingenvervoer. Ook hier vragen wij ons af of een afstandscriterium een positieve uitwerking kan hebben op een evenredige spreiding van scholen.

## **Rol en belang van gemeenten bij spreiding**

Scholen zijn van betekenis voor de leefbaarheid in krimpgebieden. Gemeenten hebben belang om sturing uit te kunnen oefenen op de spreiding van scholen over de gemeenten, dan wel de regio. Het verdwijnen van scholen kan leiden tot een verdere leegloop van kernen en het verdwijnen van steeds meer voorzieningen in de regio.

- **Opheffingsnorm**

We zijn blij dat de minister geen landelijke opheffingsnorm wil instellen. In dunbevolkte gebieden zou een wijziging van de opheffingsnorm van 23 naar 100 leerlingen, zoals de Onderwijsraad aanbeveelt, leiden tot sluiting van vele scholen. Dit heeft een grote maatschappelijk impact en een zichzelf versterkend effect in krimpgebieden. Het voorstel in de initiatiefnota van mevrouw Ypma om vier keer de opheffingsnorm te hanteren leidt bij hoge opheffingsnormen tot een tegengesteld en eveneens onwenselijk effect. In dichtbevolkte gebieden is het naast elkaar bestaan van diverse kleine scholen ongewenst, zelfs als de kwaliteit niet wordt betwist. Een minimale schoolgrootte dwingt kleine scholen tot samenwerking. Zonder deze norm moeten gemeenten alle kleine scholen blijven huisvesten, terwijl er te weinig middelen zijn om in de huisvestingsbehoefte van het groeiend aantal scholen te voorzien. Eveneens bevordert het voortbestaan van meerdere kleine scholen in een wijk de segregatie. Met de door staatssecretaris Dekker voorgestelde marge van zestig leerlingen boven de opheffingsnorm in het primair onderwijs worden de ongewenste effecten van een landelijke norm vermeden en wordt rekenschap gegeven van –regionaal- maatwerk.

- **Op overeenstemming gericht overleg**

Gemeenten hebben behoefte om sturing te geven aan de spreiding van scholen over de gemeente, dan wel de regio. Niet alleen vanuit de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor leerlingenvoer en onderwijshuisvesting, maar vooral ook vanuit het oogpunt van leefbaarheid. Het door de staatssecretaris voorgestelde op overeenstemming gericht overleg (oogo) binnen krimpregio's geeft gemeenten de mogelijkheid. Inmiddels bestaan er binnen primair en voortgezet onderwijs verschillende oogo's in diverse soorten regio's zoals voor het passend onderwijs, de onderwijshuisvesting en de voorzieningen in het voortgezet onderwijs. Gemeenten hebben er behoefte aan dat de wijze waarop de oogo's dienen te functioneren op elkaar wordt afgestemd. Ook moet duidelijker worden wie het voortouw dient te nemen bij het door de staatssecretaris beoogde oogo met meerjarig plan in krimpregio's. Meer specifiek bepleit de VNG een sturende rol voor gemeenten bij het opstellen van een Regionaal Aanpassingsplan in regio's die kunnen samenvallen met de regio's Passend Onderwijs.

- **Fusietoets**

De fusietoets is bedoeld om de menselijk maat in het onderwijs te behouden. Bij de instelling van de fusietoets was de onderliggende gedachte dat schoolbesturen niet te groot mochten worden. In krimpgebieden echter, is de onderliggende gedachte van fusie dat de menselijke maat behouden blijft door te zorgen dat scholen niet te klein worden. Het is dan ook terecht dat de staatssecretaris leerlingendaling als expliciete rechtvaardigingsgrond in de Regeling fusietoets wil opnemen en dat er bij een leerlingendaling van meer dan 15% in een periode van vijf jaar geen advies meer nodig is van de CFTO. Er moet nog wel meer duidelijkheid komen over de exacte telperiode. Door de fusietoets in krimpgebieden toch te verplichten als een bestuur meer dan 2.500 leerlingen heeft in het po en meer dan 5.000 in het vo, wordt het positieve effect van de maatregel min of meer teniet gedaan.

- **Stimuleren van samenwerking**

De VNG is van mening dat de voorgestelde verruiming van de fusiecompensatieregeling de financiële belemmering voor scholen om te gaan samenwerken grotendeels zal wegnemen. Nu neemt gedurende vijf jaar de regeling jaarlijks met 20% af. De voorgestelde maatregel behelst dat het bekostigingsverlies dat na fusie optreedt gedurende zes jaar 100% wordt gecompenseerd. Het is echter nog niet de regeling waarop wij gehoopt hadden, namelijk een toeslag voor dunbevolkte gebieden conform het advies van de Onderwijsraad.

### **Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt**

Voor het tegengaan van inactiviteit op de arbeidsmarkt en behoud van werkgelegenheid in de regio is het belangrijk dat onderwijs aansluit bij de regionale arbeidsmarkt en er voldoende gekwalificeerd personeel wordt opgeleid. Behoud van de mogelijkheid om binnen een redelijk afstand te kunnen kiezen voor een van de (onderwijs)profielen is essentieel. De VNG steunt dan ook de voorgestelde maatregelen die het mogelijk maken dat leerlingen 50% van hun opleiding op een andere locatie kunnen volgen en dat scholen met leerlingendaling in de regio gezamenlijk de profielen mogen aanbieden. Deze maatregelen flexibiliseren het aanbod in het voortgezet onderwijs. Daar de VNG intensief de verdere ontwikkeling van vergaande afstemming met stakeholders in de regio stimuleert, zien we hierbij een mogelijke rol voor de arbeidsmarktregio's. Zo nodig zal de rijksoverheid dit moeten ondersteunen met beleid en middelen.

We vragen ons af of het daarnaast nodig is om de stichting van nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs buiten het RPO-gebied mogelijk te maken. Gemeenten zullen daardoor geconfronteerd worden met nieuwe verzoeken tot huisvesting, terwijl juist in krimpgebieden leegstand dreigt.

### **Ten slotte**

Samenwerking tussen schoolbesturen onderling en tussen scholen en gemeenten vergt inzet en goede wil van alle partijen. Voorkomen moet worden dat het samenwerkingsproces zo veel energie vergt, dat voorbij wordt gegaan aan de belangen van de inwoners en de leerlingen. Wij zien dan ook de meerwaarde van de regionale procesbegeleider. Daarnaast is landelijke ondersteuning van schoolbesturen en gemeenten bij de problematiek van leerlingendaling essentieel. Wij hopen dat met de voorgestelde maatregelen het proces voldoende kan worden ondersteund.

De VNG wordt graag betrokken bij de uitwerking van de maatregelen.

Hoogachtend,



Jantine Kriens,  
Voorzitter directieraad