

Opinievoorstel

Zaaknummer: 1795228

Onderwerp

Opinievoorstel kleine scholenbeleid

1. Wat is de vraag van het college:

Welke gemeentelijke rol vindt de raad passend bij het behoud van kleine basisscholen in kleine kernen, gelet op leefbaarheid, onderwijsbereikbaarheid, financiële risico's en de wettelijke rolverdeling tussen Rijk, schoolbesturen en gemeente? De mogelijke rollen zijn: A. volgend, B. terughoudend, C. voorwaardelijk faciliterend of D. faciliterend.

2. Onderwerp en aanleiding:

Kleine basisscholen zijn belangrijk voor kleine kernen. Ze bieden onderwijs dichtbij huis en dragen bij aan de leefbaarheid van een dorp. Tegelijkertijd staan voorzieningen in kleine kernen vaak onder druk. Dat geldt ook voor scholen. De bekostiging van basisscholen is grotendeels afhankelijk van het aantal leerlingen. Als een school structureel te weinig leerlingen heeft, kan sluiting of fusie uiteindelijk aan de orde zijn. In grotere kernen is het voorzieningenniveau meestal hoger en zijn er vaak meerdere basisscholen. Het verdwijnen van een school heeft daar daarom een ander effect dan in een kleine kern.

Met dit opinievoorstel vraagt het college de raad om richting te geven aan het kleine scholenbeleid. Wil de raad dat de gemeente anticipeert op ontwikkelingen rond kleine scholen in kleine kernen, en zo ja op welke manier? Het opinievoorstel schetst de belangrijkste inhoudelijke en bestuurlijke afwegingen. Ook benoemt het opinievoorstel de punten waarop richting van de raad nodig is voor het vervolg.

3. Inleiding:

Vijfheerenlanden heeft meerdere kleine kernen. In enkele daarvan staat een kleine basisschool. In deze memo spreken we van een kleine basisschool als de school minder dan 87 leerlingen heeft. Dit is de instandhoudingsnorm, ook wel opheffingsnorm genoemd, voor basisscholen in Vijfheerenlanden. Deze norm geeft aan hoeveel leerlingen een school minimaal nodig heeft om bekostiging van het Rijk te behouden. Als een school drie jaar achter elkaar onder deze norm zit, stopt de bekostiging. In de praktijk leidt dit meestal tot sluiting of fusie. De keuze daarvoor ligt bij het schoolbestuur. De kleine scholen in Vijfheerenlanden zijn in het verleden gefuseerd met andere scholen. Daardoor kunnen zij blijven bestaan. Tegelijkertijd maakt dit de instandhouding financieel kwetsbaar. Omdat deze locaties geen zelfstandig BRIN-nummer hebben, ontvangen zij geen vaste voet in de bekostiging. Die vaste voet is een basisbedrag dat zelfstandige scholen naast de leerling bekostiging ontvangen.



Op dit moment zijn er drie kleine kernen met een kleine basisschool: Everdingen, Zijderveld en Kedichem. Volgens de prognoses groeit de school in Zijderveld vanaf 2028 naar de instandhoudingsnorm en daarna mogelijk daarboven. De scholen in Kedichem en Everdingen halen deze norm volgens de prognoses niet. Daarnaast zijn er basisscholen in Lexmond en Vianen die onder de opheffingsnorm zitten, maar hier gaat het niet om kleine kernen. Dit opinievoorstel richt zich echter op kleine scholen in kleine kernen die volgens de prognoses niet binnen afzienbare tijd richting de instandhoudingsnorm zullen groeien, omdat de impact op de leefbaarheid en bereikbaarheid daar anders is dan in grotere kernen.

De Regenboog in Everdingen

De Regenboog van schoolstichting Trinamiek is een samenwerkingsschool, ontstaan uit een fusie tussen openbaar en bijzonder onderwijs. De school heeft 56 leerlingen. In Everdingen wonen 109 basisschoolkinderen. Ongeveer de helft daarvan gaat naar De Regenboog. De belangrijkste reden dat andere kinderen elders naar school gaan, is de keuze van ouders voor bijzonder onderwijs.

Omdat De Regenboog geen zelfstandig BRIN-nummer heeft, ontvangt de school geen vaste voet. Trinamiek moet jaarlijks ongeveer € 90.000 extra bijdragen om de school met drie groepen open te houden. De voorkeur van schoolstichting, ouders en leerkrachten gaat uit naar vier groepen: groep 1/2, 3/4, 5/6 en 7/8. In dat geval lopen de extra kosten op tot ongeveer € 200.000 per jaar. Sluiting van De Regenboog kan extra druk zetten op de al volle scholen in Hoef en Haag en Hagestein. Leerlingen kunnen ook uitwijken naar Zijderveld, waar nog groeiruimte is. De dichtstbijzijnde openbare school is 4 kilometer verderop (in Hagestein).

De Sterrenkijker in Kedichem

De Sterrenkijker van schoolstichting O2A5 is een openbare school met 34 leerlingen. De school zit al jaren onder de instandhoudingsnorm. O2A5 heeft eigen beleid voor kleine scholen. Daarin staat dat het openhouden van een dorpsschool de investering waard is als minimaal 70% van de doelgroep daadwerkelijk naar de school in het dorp gaat. O2A5 heeft onderzocht of dit in Kedichem haalbaar is. In eerste instantie gaf minimaal 70% van de ouders aan dat zij hun kind bij de plaatselijke school wilden aanmelden. In de praktijk gebeurt dit onvoldoende. Ook hier is de belangrijkste reden dat ouders kiezen voor bijzonder onderwijs. In Kedichem wonen 55 basisschoolkinderen. De dichtstbijzijnde openbare school is 5 kilometer verderop (in Leerdam).

O2A5 moet jaarlijks ongeveer € 200.000 extra bijdragen om De Sterrenkijker open te houden. Dit bedrag kan daardoor niet worden ingezet voor andere scholen. De extra bijdrage is hoger dan bij De Regenboog, omdat De Sterrenkijker nog kleiner is. Ook deze school heeft geen zelfstandig BRIN-nummer en ontvangt daarom geen vaste voet.

Positie schoolbesturen

Beide schoolbesturen geven aan dat zij de scholen het liefst willen behouden. Tegelijkertijd vinden zij de huidige situatie financieel niet lang houdbaar. Zij geven ook aan geen bovenmatig eigen vermogen te hebben. In een risicoanalyse wordt bekeken of een onderwijsstichting genoeg reserves heeft om tegenvallers op te vangen en



toekomstige plannen, zoals nieuwbouw of onderhoud, te betalen. Bij O2A5 en Trinamiek past het eigen vermogen bij de risico's, maar is er geen sprake van ruime reserves.

4. Toelichting vragen:

De centrale vraag is welke rol de gemeente wil innemen bij kleine scholen in kleine kernen. Om die vraag goed te beantwoorden, is de volgende context van belang.

De rolverdeling ministerie, de onderwijsinspectie, schoolbesturen en gemeente ten aanzien van onderwijs

- Het *Ministerie van OCW* stelt een wettelijk kader voor het onderwijs vast en verstrekt de financiële middelen voor het onderwijs.
- De *Inspectie van het Onderwijs* (onderdeel van het Ministerie OCW) is de organisatie die toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs.
- Het *schoolbestuur* is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, de financiën, het personeelsbeleid en de huisvesting van één of meerdere scholen.
- De *gemeente* is verantwoordelijk voor een aantal randvoorwaarden van het onderwijs, met name onderwijshuisvesting, de bestrijding van onderwijsachterstanden, leerlingenvervoer en leerplicht.

De gemeente is dus niet primair verantwoordelijk voor het openhouden van scholen. Tegelijkertijd kan het sluiten van een school directe gevolgen hebben voor leefbaarheid, bereikbaarheid en de spreiding van openbaar onderwijs. Daardoor raakt het onderwerp wel aan gemeentelijke belangen.

Dit maakt de vraag aan de raad bestuurlijk relevant: wil de raad dat de gemeente zich beperkt tot haar wettelijke taken, of ziet de raad aanleiding om vanuit leefbaarheid en dorpsontwikkeling een bredere rol te nemen?

Belangrijke dilemma's

Kleine scholen: de spanning tussen bereikbaarheid en toekomstbestendigheid

Kleine scholen doen vaak meer dan onderwijs verzorgen. Ze zijn ook een ontmoetingsplek, dragen bij aan de identiteit van een dorp en zijn belangrijk voor jonge gezinnen. Tegelijkertijd zijn kleine scholen kwetsbaar. Zij hebben te maken met dalende leerlingaantallen, personeelstekorten en relatief hoge kosten.

Financiering van kleine scholen

De financiering van het primair onderwijs hangt vooral af van het aantal leerlingen. Het Rijk bepaalt en verstrekt deze bekostiging. Gemeenten hebben hierin geen directe rol. Als het aantal leerlingen daalt, dalen de inkomsten van een school. Veel kosten blijven echter gelijk, zoals onderhoud en minimale personele inzet. Daardoor worden kleine scholen financieel kwetsbaar.

Schoolbesturen kiezen er soms voor om kleine scholen intern financieel te ondersteunen. Dat doen zij bijvoorbeeld vanwege bereikbaarheid, identiteit of leefbaarheid. Dat is toegestaan, maar het legt wel druk op middelen die ook voor andere scholen nodig zijn. De instandhouding van kleine scholen blijft daardoor afhankelijk van keuzes van het schoolbestuur.



Landelijk beleid

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) herkent deze zorg. Daarom werkt het ministerie aan aanpassingen in het stelsel voor instandhouding en opheffing van kleine scholen. Daarbij wordt gekeken naar verschillen tussen stedelijke en dunbevolkte gebieden. De volgende beleidslijnen zijn relevant, maar vragen nog verdere besluitvorming op rijksniveau:

1. Het omvormen van de huidige kleine scholentoeslag naar een dunbevolktheidstoeslag.

De huidige kleine scholentoeslag kan worden omgevormd tot een toeslag voor dunbevolkte gebieden. Deze toeslag zou dan alleen gelden voor scholen in gemeenten met een opheffingsnorm van 150 of lager. Daarmee worden middelen gericht ingezet in gebieden waar onderwijs dichtbij huis belangrijk is voor de leefbaarheid.

2. Het introduceren van een afstandscriterium om sluiting van de laatste school in een kern te voorkomen.

Daarnaast wordt gewerkt aan een afstandscriterium. Dit criterium moet voorkomen dat de laatste school in een kern sluit terwijl er geen goed bereikbaar alternatief is. In stedelijke gebieden kan het aantal kleine scholen mogelijk afnemen zonder dat bereikbaarheid in gevaar komt. In dunbevolkte gebieden blijft maatwerk nodig.

Deze landelijke lijnen moeten beter aansluiten bij regionale verschillen. Tegelijkertijd is de besluitvorming nog niet afgerond. Ook is nog niet duidelijk hoe de regels juridisch worden uitgewerkt. Daardoor bestaat het risico dat sommige scholen tussen wal en schip vallen: zij liggen niet in stedelijk gebied, maar voldoen mogelijk ook niet aan alle criteria voor dunbevolkt gebied. Het is bovendien onzeker of de landelijke maatregelen op tijd komen voor de scholen in Vijfheerenlanden. Daarom is het belangrijk dat de raad bespreekt welke publieke belangen lokaal zwaar wegen.

Onderwijskwaliteit

Ook onderwijskwaliteit is een belangrijk aandachtspunt. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Kleine scholen kunnen hierin kwetsbaarder zijn. Landelijk scoren kleine basisscholen vaker onvoldoende en hebben zij vaker te maken met zwakke of zeer zwakke onderwijskwaliteit. Over de genoemde scholen heeft de inspectie geen recent eindoordeel gegeven, omdat zij niet recent uitgebreid zijn onderzocht.

Voldoende openbaar onderwijs

De gemeente kan leerlingstromen maar beperkt beïnvloeden. Ouders hebben op grond van artikel 23 van de Grondwet vrijheid van schoolkeuze. Zij mogen zelf kiezen welke school past bij hun overtuiging, opvoeding of gewenste onderwijsvorm. Ouders kunnen dus niet worden verplicht hun kind op een bepaalde school te plaatsen, ook niet als dat voor spreading of instandhouding wenselijk zou zijn.

Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het onderwijsaanbod. Openbare scholen hebben daarbij een bijzondere functie: zij zijn toegankelijk voor alle leerlingen, ongeacht achtergrond of levensovertuiging. Als kleine openbare scholen verdwijnen, kan de spreading van openbaar onderwijs afnemen. Dat raakt aan bereikbaarheid én aan het publieke belang van voldoende toegankelijk openbaar onderwijs.



De gemeente heeft hierin een beperkte, maar wel bestaande rol. Een stichting voor openbaar onderwijs kan een openbare school niet vrijwillig opheffen zonder dat de gemeente eerst de mogelijkheid heeft gekregen om de school zelf over te nemen en in stand te houden. Ook kunnen ouders het initiatief nemen voor een nieuwe openbare school. Als vijftig ouders dat wensen, moet de gemeente dit initiatief oppakken en proberen een openbare school te stichten. In de praktijk komt dit weinig voor.

Sturen met aanname- of toewijzingsbeleid

In sommige grotere steden wordt gewerkt met aanname- of toewijzingsbeleid. Daarbij krijgen leerlingen een plek op basis van voorkeuren en beschikbare capaciteit. Dit is een zwaar instrument, omdat het direct raakt aan de vrije schoolkeuze van ouders. Tot nu toe is dit vooral toepasbaar in stedelijke gebieden met veel scholen dicht bij elkaar. Voor landelijke en kleinschalige gemeenten is dit meestal geen realistische optie.

Het verkrijgen van richting n.a.v. dit opinievoorstel

De gemeente kan verschillende rollen aannemen in het beschreven vraagstuk:

A. Volgend

De gemeente volgt het landelijke beleid en ontwikkelt geen aanvullend lokaal beleid voor kleine scholen in kleine kernen. Onderwijs is vooral een verantwoordelijkheid van schoolbesturen en het Rijk. De gemeente respecteert deze rolverdeling en neemt zelf geen aanvullende maatregelen.

B. Terughoudend

De gemeente volgt in principe het landelijke beleid, maar sluit niet uit dat zij in uitzonderlijke situaties tijdelijke ondersteuning biedt. Ondersteuning komt alleen in beeld als sluiting van de laatste school in een kleine kern op korte termijn dreigt en er sprake is van een zwaarwegend publiek belang, bijvoorbeeld vanwege leefbaarheid, bereikbaarheid of druk op omliggende scholen.

C. Voorwaardelijk faciliterend

De gemeente ziet kleine scholen nadrukkelijk als voorziening voor de leefbaarheid van kleine kernen. De gemeente verbindt onderwijs aan dorpsontwikkeling, woningbouw en de sociale basis. Financiële ondersteuning is mogelijk binnen duidelijke voorwaarden, als dat nodig is om onderwijs in de kern te behouden. De gemeente werkt dan een lokaal afwegingskader uit. Daarin kan worden bepaald wanneer ondersteuning mogelijk is en welke voorwaarden gelden. De voorwaarden die kunnen worden gesteld, gaan dan bijvoorbeeld over samenwerking, toekomstperspectief of monitoring. Wel geldt dat niet alle voorwaarden juridisch afdwingbaar zijn. Daarom moet bij de uitwerking worden beoordeeld wat juridisch mogelijk en uitvoerbaar is.

D. Faciliterend

De gemeente ondersteunt kleine scholen in kleine kernen actief met financiële middelen. Zij wacht niet op landelijke ontwikkelingen. Als later blijkt dat de school extra rijksmiddelen ontvangt, wordt de gemeentelijke bijdrage daarmee verrekend.



Richtinggevende vragen aan de raad

Het college vraagt de raad richting te geven aan de hand van de volgende vragen:

1. Leefbaarheid

Ziet de raad het behoud van een basisschool in een kleine kern als een gemeentelijke taak, gegeven het feit dat het onderwijs primair de verantwoordelijkheid is van het Rijk en schoolbesturen? Waarom wel/waarom niet?

2. Bereikbaarheid en spreiding

Hoe zwaar weegt voor de raad onderwijs dichtbij huis, mede gelet op de bereikbaarheid van alternatieven en de druk op omliggende scholen? Geef aan op een schaal van 1 tot 10 (waarbij 1 staat voor helemaal niet zwaar en 10 heel zwaar). Geef een toelichting.

3. Financiële betrokkenheid

Acht de raad tijdelijke of structurele gemeentelijke ondersteuning voor kleine scholen in kleine kernen denkbaar? Waarom wel/waarom niet.

4. Gelijke behandeling

Hoe kijkt de raad aan tegen het financieel ondersteunen van bepaalde schoolbesturen, terwijl andere schoolbesturen die ondersteuning niet krijgen?

5. Voorwaarden

Welke voorwaarden zou de raad noodzakelijk achten indien sprake zou zijn van gemeentelijke ondersteuning? Denk hierbij bijvoorbeeld aan zaken als toekomstperspectief, draagvlak, financiële transparantie, monitoring, tijdelijkheid of verrekening met toekomstige rijksmiddelen.

6. Landelijke ontwikkelingen

Wat vindt de raad van de landelijke ontwikkelingen, zoals de mogelijke dunbevolktheidstoelage en het afstandscriterium?

7. Gemeentelijke rol

Welke rol vindt de raad het meest passend:

- A. volgend;
- B. terughoudend;
- C. voorwaardelijk faciliterend;
- D. faciliterend

5. Vervolg:

Na bespreking van dit opinievoorstel kan een vervolgstap worden voorbereid richting kleine scholenbeleid. Het doel van de bespreking is dat de raad richting geeft aan de gewenste gemeentelijke rol, de weging van belangen en de vraag of een vervolgtraject



nodig is. Op basis daarvan kan een vervolgaanpak worden uitgewerkt, inclusief bestuurlijke afstemming met de schoolbesturen en eventuele verdere bespreking in de raad.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vijfheerenlanden,
de secretaris,

 ValidSigned door Judith de Jonge
op 25-08-2026

W.J. (Judith) de Jonge

de burgemeester,

 ValidSigned door Sjors Fröhlich
op 25-08-2026

S. (Sjors) Fröhlich

