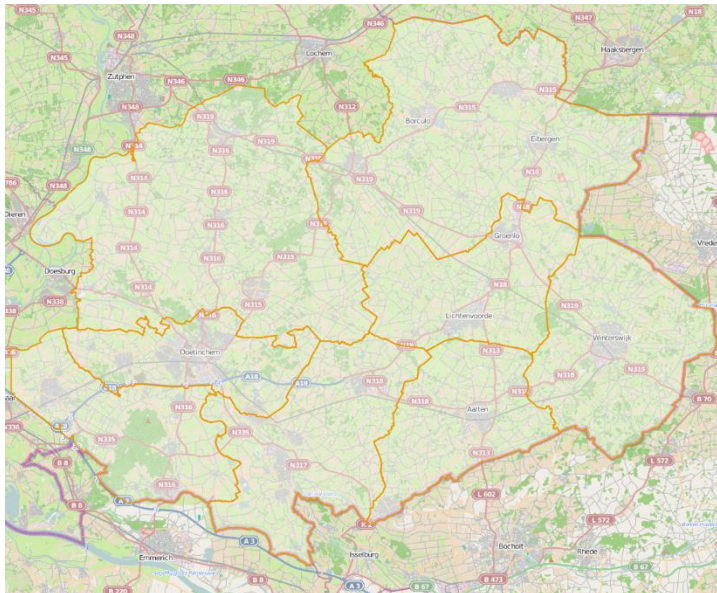


Transitieatlas primair onderwijs Achterhoek

Managementsamenvatting



Versie: 10 oktober 2014
In opdracht van regio Achterhoek en het ministerie van BZK
Public Result B.V.
Postbus 11649
2502 AP Den Haag
Tel: 070 – 3468816
e-mail: info@publicresult.nl
www.publicresult.nl



Opdrachtnummer: SACTH13

©Copyright Public Result 2014. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

MANAGEMENTSAMENVATTING

Voor u ligt de managementsamenvatting van het rapport 'hoofdscenario's Transitieatlas primair onderwijs Achterhoek'. In de managementsamenvatting worden de resultaten van het project op hoofdlijnen weergegeven. In de hoofdrapportage wordt dieper ingegaan op de context, achtergrond en opzet van het project. Tevens wordt daar een beeld geschetst van de afzonderlijke interactieve bijeenkomsten die in de regio plaats hebben gevonden en wordt uitgebreider stilgestaan bij de hoofdscenario's die zijn opgesteld.

Met de transitieatlas po Achterhoek zijn op basis van de verwachte leerlingendaling scenario's voor het primair onderwijs ontwikkeld. De scenario's laten zien welke scholen in aanmerking zouden komen voor sluiting en brengen ook herverdeling in kaart: naar welke school zouden de leerlingen bij sluiting toegaan? Dit wordt bepaald door het hanteren van afstands- en kwaliteitscriteria (zoals denominatie en CITO-score). Vervolgens zijn tijdens zeven interactieve bijeenkomsten stellingen en vragen aan een gemêleerd gezelschap (vertegenwoordigers van schoolbesturen, medezeggenschapsraden, raadsleden, wethouders, dorpsraden en ambtenaren) voorgelegd en beantwoord met stemtablets. De voorkeuren van de aanwezigen zijn gekoppeld aan de scenario's, waarmee inzichtelijk is gemaakt wat de consequenties van bepaalde keuzes zijn. Er zijn dus veel vertegenwoordigers uit de regio betrokken geweest, maar het blijft een beperkte steekproef. Wel is met het interactieve traject gevoel verkregen voor wat er in de regio speelt en hoe de meningsvorming zich ontwikkelt.

Het doel van de transitieatlas is bewustwording creëren, dialoog tussen betrokken partijen te stimuleren en uiteindelijk handvatten voor programmering aan de regio te kunnen bieden. In de transitieatlas gaat het niet om individuele scholen die al dan niet behouden moeten blijven of gesloten zouden moeten worden. Hiervoor zou een bredere consultatieronde nodig zijn evenals het bezoeken van de vele individuele accommodaties. Dat is iets waar de betrokken organisaties en gemeenten uit de regio veel beter zicht op hebben en zij zullen uiteindelijk ook de keuzes moeten maken. De transitieatlas biedt daarbij kaders en uitgangspunten die de belanghebbenden in de regio gezamenlijk geformuleerd hebben. Deze kaders kunnen de schoolbesturen en gemeenten helpen bij het op- of bijstellen van hun (gezamenlijke) accommodatiebeleid en vlekkenplannen voor spreiding en huisvesting.

Forse leerlingendaling in de Achterhoek

Scholen in de Achterhoek hebben te maken met een stevige leerlingendaling, in eerste instantie in het primair onderwijs en vervolgens ook in het voortgezet onderwijs. In de periode 2010-2025 daalt het aantal basisschoolleerlingen in de Achterhoek met ruim 33%. De meest substantiële daling vindt de komende jaren plaats van 26.600 in 2013 naar ongeveer 21.000 in 2020; een afname van 21%. In de gemeenten met de grootste stedelijke kernen (Doetinchem en Winterswijk) is de verwachte daling met ca. 22% over de periode 2010-2025 nog relatief laag. In de gemeenten Bronckhorst en Montferland

wordt in dezelfde periode liefst een halvering van het aantal leerlingen verwacht. Door leerlingendaling komen de kwaliteit en betaalbaarheid van het onderwijs onder druk te staan, de behoefte aan onderwijsvastgoed neemt af (in de Achterhoek in vijftien jaar tijd met ca. 40.000 m²; zo'n 8 voetbalvelden) en de vraag naar onderwijsgevend en onderwijsondersteunend personeel zal flink dalen. De schoolbesturen en gemeenten in de Achterhoek staan dus voor een stevige opgave.

De regio staat dan ook niet stil: de afgelopen jaren zijn 14 scholen samengegaan met andere scholen en er worden vlekkenplannen ontwikkeld voor spreiding en huisvesting van onderwijsvoorzieningen. Ook is er een 'procesbegeleider krimp basisonderwijs' aangesteld en worden kernenfoto's opgesteld. Met de Transitieatlas wordt ingespeeld op deze ontwikkelingen en worden deze waar mogelijk ondersteund of versneld, daarom worden geen reeds genomen beslissingen ter discussie gesteld. Met de opbrengsten van de transitieatlas kunnen de procesbegeleider krimp, onderwijsbesturen en gemeenten samen aan de slag om te komen tot een wenselijk spreidingsbeeld van het primair onderwijs in de regio. De transitieatlas is ook een van de bronnen die benut wordt door het project kernenfoto's.

Niets doen is geen optie

Dat het komt tot sluiting van meer schoolgebouwen in de Achterhoek lijkt onvermijdelijk. Op basis van de transitieatlas is de inschatting dat bij het hanteren van de lokale opheffingsnorm¹ in de Achterhoek het om minimaal 40 scholen zou gaan tot en met 2020 (bijna een kwart van het huidige aantal scholen). Het behoeft geen betoog dat dit saneringsproces gezamenlijk en gecoördineerd plaats zal moeten vinden om de kwaliteit, de betaalbaarheid en de bereikbaarheid ook in de toekomst te waarborgen.

In het vraagstuk rond kleine scholen speelt altijd de discussie over kwaliteit van het onderwijs. Het staat niet onomstotelijk vast dat kleine scholen minder goed presteren dan scholen van gemiddelde of grote omvang en er zijn voldoende voorbeelden van kleine scholen die zeer goed onderwijs bieden. Wel zijn veel mensen het erover eens dat kleine scholen kwetsbaarder zijn. De kans dat de kwaliteit van het onderwijs minder goed is, is groter op een kleine school, blijkt bijvoorbeeld ook uit rapportages van de onderwijsinspectie. Dit geldt vooral voor scholen die geconfronteerd worden met een constante krimp van het aantal leerlingen. Ieder jaar worden groepen kleiner tot ze op een gegeven moment samengevoegd moeten worden, het team wordt steeds kleiner (met alle gevolgen van dien voor de continuïteit) en leerkrachten krijgen er telkens meer taken en verantwoordelijkheden bij. Ook is er de onzekerheid over het voortbestaan van de school die leerkrachten, maar ook ouders en kinderen, parten speelt. Vragen als: heb ik volgend jaar nog een baan? Of: staat juf X of meester Y volgend jaar nog voor de groep? dragen niet bij aan een klimaat waarin optimaal aandacht kan worden besteed

¹ De lokale opheffingsnorm wordt door OCW per gemeente vastgesteld en is afhankelijk van het aantal leerlingen per km². Scholen die minder leerlingen hebben dan de lokale opheffingsnorm krijgen 3 jaar de tijd om weer boven de opheffingsnorm uit te komen. Gebeurt dit niet dan wordt de financiering stopgezet, tenzij een van de uitzonderingsbepalingen van toepassing is.

aan het geven van goed onderwijs. Daar staat tegenover dat op veel scholen in Nederland gewerkt wordt aan- en met nieuwe onderwijsconcepten, waarin leerlingen bijvoorbeeld niet langer worden ingedeeld aan de hand van hun leeftijd in jaargroepen. Bij dergelijke methoden is ook vaak een rol weggelegd voor oudere kinderen, die de leerkracht voor een deel ontlasten door jongere kinderen uitleg te geven waar mogelijk. Innovatieve concepten zouden er voor kunnen zorgen dat ook op een kleine school de kwaliteit gewaarborgd wordt, maar hier zijn wel geschikte leerkrachten voor nodig.

Scholen zullen moeten sluiten omdat een kleine school duurder in de exploitatie is dan een school van gemiddelde omvang. Een kleine school heeft gemiddeld meer FTE per kind in dienst en ook de gebouwelijke lasten liggen gemiddeld hoger. Daar tegenover staat dat de inkomsten afnemen, omdat de bekostiging van het onderwijs grotendeels afhankelijk is van het leerlingenaantal. Dit wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de kleinscholentoeslag voor scholen die minder dan 145 leerlingen hebben, maar dat laat onverlet dat veel schoolbesturen met kleine scholen zich in een precaire financiële situatie bevinden en dat zij de afgelopen jaren hun reserves hebben moeten aanwenden om de exploitatie rond te krijgen.

Uiteindelijk wordt door de verantwoordelijke schoolbesturen de afweging gemaakt een school open te houden of niet. Wanneer dit gebeurt zonder een achterliggende gezamenlijke aanpak, kan dit betekenen dat scholen lukraak zullen sluiten. Schoolbesturen houden hun scholen zolang mogelijk open en raken verward in een concurrentiestrijd. Gevolg hiervan kan zijn dat een dorp waar nu nog twee kleine scholen staan over een paar jaar geen school meer heeft, omdat ze zijn blijven concurreren in plaats van de samenwerking te hebben gezocht. Sommigen zien dat als onwenselijk vanuit het oogpunt van spreiding van onderwijsvoorzieningen, anderen zullen dit zien als een natuurlijk onderdeel van marktwerking. Ook kan de kwaliteit van het onderwijs lijden onder deze concurrentie aldus sommigen. De concurrentiestrijd leidt tot een uitputtingsslag en brengt de nodige onzekerheid met zich mee (voor leraren, ouders en kinderen). Wanneer schoolbesturen en gemeenten samen optrekken om een plan voor spreiding en huisvesting te ontwikkelen, kunnen daarin keuzes worden gemaakt voor het behoud van bepaalde scholen door een gezamenlijke inspanning van de betrokken partijen. Voor velen zijn dit redenen om te zeggen dat niets doen geen optie is. Vanuit deze basis en het gevoel van urgentie is in de Achterhoek discussie gevoerd, tijdens zeven interactieve bijeenkomsten, over de toekomst van het primair onderwijs in de regio.

Zeven interactieve sessies: keuzes maken over bereikbaarheid, kwaliteit en bedrijfsvoering

Ruim 200 mensen hebben deelgenomen aan deze sessies, waarvan 74 uit het primair onderwijs, 33 uit medezeggenschapsraden, 38 uit gemeenteraden en 64 uit andere gremia afkomstig waren (o.a. vertegenwoordigers van dorpsraden en beleidsambtenaren van gemeenten, regio, provincie en Rijk). De normen, waarden en criteria die tijdens de verschillende sessies zijn opgehaald (zowel door de stemresultaten als door de dialoog die aan de hand van de vragen, resultaten en kaartbeelden gevoerd is), zijn gebruikt om een voorkeursscenario te ontwikkelen. De zeven bijeenkomsten hebben

mede door hun interactieve karakter geleid tot een sterke bewustwording van de problematiek in de regio bij de aanwezigen; hebben tot creatieve nieuwe oplossingen geleid om met de leerlingendaling om te gaan en voor draagvlak gezorgd om gezamenlijk de problematiek aan te pakken in de regio. Tijdens de dialoog ging het niet alleen over getallen, maar juist ook over o.a. kwaliteit van het personeel, innovatieve onderwijskundige concepten en de relatie tussen leefbaarheid in een dorp en basisscholen. De belangrijkste discussie die telkens gevoerd werd, is de afweging tussen bereikbaarheid, kwaliteit en bedrijfsvoering die gemaakt dient te worden. Voor iedere school, gemeente, kern en regio zal het ideaalplaatje zijn: een school die kwalitatief goed onderwijs biedt, die financieel gezond is en op loopafstand is voor ouder en kind. In dunbevolkte gebieden zal het niet altijd mogelijk zijn hieraan te voldoen. De vraag is daarom wat het leidende uitgangspunt of wat de leidende uitgangspunten zouden moeten zijn bij de herstructurering van het onderwijsaanbod gegeven de leerlingendaling in de Achterhoek.

Bereikbaarheid gaat over de leefbaarheid van een dorp of wijk, over maximaal af te leggen afstanden, de tijd die dit kost en over het veilig af kunnen leggen van deze afstanden. Uit de stemresultaten en uit de discussies komt het beeld naar voren dat de meeste mensen het liefst een school in het eigen dorp hebben, maar uiteindelijk geeft een kleine meerderheid (53,6%) aan dat een school niet noodzakelijk is voor de leefbaarheid. Scholen staan ook niet op zichzelf, in de relatie met de leefbaarheid in een kern zal ook naar de samenhang met andere voorzieningen gekeken moeten worden. Aanwezigen hebben gestemd op de vraag waarmee het primair onderwijs als eerste afgestemd zou moeten worden. 29% gaf hierbij de voorkeur aan het voortgezet onderwijs en 24% aan ontmoetingsvoorzieningen. Tijdens de bijeenkomsten is deze samenhang getoond, waarbij in sommige scenario's scholen sluiten waar nog andere voorzieningen blijven staan. Ook het tegenovergestelde kan voorkomen, dat in een scenario een school behouden blijft terwijl er voornemens zijn de sportzaal te sluiten. Door een aantal deelnemers is dan ook aangegeven dat deze samenhang nader zou moeten worden onderzocht met de transitieatlas. Als het aan zou komen op de keuze tussen kwaliteit en bereikbaarheid dan mag een kwalitatief betere school ook wel in het buurdorp staan volgens de meeste deelnemers. Wel is de vraag wat dan nog een acceptabele afstand is naar de dichtstbijzijnde school: 2 tot 4 km is volgens 42% van de deelnemers een aanvaardbare afstand, terwijl 36% van de deelnemers 4 tot 6 km heeft gestemd. Aanwezigen vinden in meerderheid (51%) dat de afstand het beste overbrugd kan worden door (veilig) fietsen te stimuleren. Uit de dialoog bleek dat deelnemers dit vooral zien als taak van de ouders. Gecombineerd met het antwoord dat daarna het vaakst gekozen is (ouders blijven zelf verantwoordelijk) betekent dit dat 78% hierin een belangrijke taak voor de ouders ziet. Geconcludeerd kan worden dat hoewel bereikbaarheid belangrijk is in de discussie over de spreiding en huisvesting van het onderwijs, dit door de meeste deelnemers aan de interactieve bijeenkomsten niet als leidend uitgangspunt wordt beschouwd.

Voor het bepalen van een ondergrens voor een basisschool koos een grote meerderheid van de deelnemers voor kwaliteit als meest doorslaggevende factor (ca. 70%, 145 van de 209 deelnemers).

Maximale kwaliteit bieden heeft gevolgen voor de financiën. Hoogwaardige leerkrachten en veel individuele aandacht voor leerlingen betekenen hogere personeelslasten of meer fte. Vervolgens is de vraag gesteld hoe de kwaliteit van scholen het best geborgd kan worden. 44% vindt dat scholen zich moeten kunnen specialiseren en onderscheiden (bijvoorbeeld in identiteit en onderwijsmethoden), 23% denkt dat dit kan door alleen maar hooggeschoolde docenten (waarbij deelnemers regelmatig aangaven dat zij met hooggeschoold vooral vakmanschap bedoelen) en 13% ziet het instellen van een minimum schaalgrootte als oplossing. In de discussie die volgde werd veelal geconcludeerd dat het bieden en borgen van kwalitatief hoogwaardig onderwijs altijd een combinatie is van meerdere aspecten.



De opvatting dat financiën nooit leidend zouden moeten zijn bij een afweging over het open houden van een school, wordt breed gedeeld in de regio. Financiën moeten vooral in samenhang worden gezien met de kwaliteit. De reden dat niet gekozen wordt voor financiën als leidend uitgangspunt is dat voor een gezonde bedrijfsvoering een bepaalde massa aan leerlingen nodig is. Dit zou opschaling betekenen en daarmee worden afstanden groter. Ook beargumenteren sommigen dat door schaalvergroting de kwaliteit van scholen juist achteruit gaat en dat leerlingen dan niet meer zouden zijn dan 'een nummer'. Daar wordt tegenin gebracht dat wanneer scholen gemiddeld meer leerlingen hebben, dit juist mogelijkheden geeft om maatwerk te bieden voor verschillende typen leerlingen. Zeker in het kader van de invoering van passend onderwijs is dit voor de toekomstige kwaliteit van het onderwijs erg belangrijk. Een ander voordeel van een wat grotere school is volgens sommigen dat door een groter aantal leerlingen het draagvlak voor andere voorzieningen in de omgeving wordt vergroot. Dit maakt multifunctioneel gebruik van een accommodatie en wellicht de vorming van integrale kindcentra (IKC) kansrijker.

Omdat IKC's vaak als oplossing worden aangedragen in gebieden die met leerlingendaling geconfronteerd worden, zijn hier twee vragen over gesteld tijdens de bijeenkomsten. Voor een minimale omvang van een IKC kozen de meeste aanwezigen voor 150 kinderen (26%), maar 225 en 300 kinderen kregen een bijna even groot aandeel van de stemmen (ieder 22%). Hieruit kan worden opgemaakt dat in ieder geval een meerderheid voorstander is van het vormen van IKC's. De wijze waarop ze vormgegeven worden, blijft de vraag. Bij een omvang van 150 kinderen is een zeer sobere variant van een IKC mogelijk, maar dan nog is de exploitatie zeer lastig. Een dergelijke sobere variant komt ook niet overeen met de resultaten uit de tweede vraag die over IKC's gesteld is, namelijk welke functies hierin ondergebracht zouden moeten worden. Een kleine meerderheid (51%) geeft de

voorkeur aan een zo breed mogelijk IKC (met kinderopvang, sport, cultuur en een inlooppunt voor het centrum voor jeugd en gezin) en nog eens 29% spreekt zich uit voor een breed IKC zonder inlooppunt voor het centrum voor jeugd en gezin.

Voor gemeenten is van belang wat er gebeurt met de schoolgebouwen die leeg komen te staan, mocht het onverhoopt komen tot sluiting van een school. Aan de aanwezigen is gevraagd wat de meest kansrijke optie voor herbestemming is. 48% koos voor een bestemming als dorpshuis of multifunctioneel centrum, vaak vanuit de gedachte dat een basisschool de laatste voorziening met ontmoetingsfunctie in een dorp is. In de dialoog over de antwoorden werd dit beeld vervolgens wel genuanceerd: van locatie tot locatie moet bekeken worden wat de meest kansrijke manier is om een gebouw te herbestemmen. Als er inderdaad niets anders in een kern is, dan kan het een dorpshuis worden. Voor een monumentaal pand zijn weer andere opties mogelijk. Uit de stemresultaten blijkt niet dat aanwezigen op voorhand voor de sloop van gebouwen zijn. Wel is telkens tijdens de discussie benoemd dat er de komende jaren zo veel maatschappelijk vastgoed leeg komt te staan dat sloop uiteindelijk de enige optie is voor veel gebouwen.

Dit overziend, volgt dat de keuze in de regio nooit zo zwart-wit zijn. Volledig gaan voor bereikbaarheid, kwaliteit of financiële haalbaarheid zal in sommige gevallen voorbijgaan aan de specifieke 'couleur locale'. Zo vond in de sessie in Berkelland 70% van de deelnemers de basisschool noodzakelijk voor de leefbaarheid in een kern, terwijl dit in Aalten minder dan 30% was. In Winterswijk kozen relatief veel deelnemers voor 24-50 leerlingen als een acceptabele opheffingsnorm voor een basisschool en in Montferland en Oost Gelre koos een groot aandeel juist voor 80-100 leerlingen. Het is daarom uiteraard mogelijk per situatie een andere keuze te maken. Daarbij kan gedacht worden aan situaties waarin afstanden erg groot worden of routes erg gevaarlijk voor kinderen. Schoolbesturen in de regio kunnen (het liefst in gezamenlijkheid) er dan voor kiezen om bepaalde scholen open te houden die niet een bepaalde schaalgrootte hebben. Dit is kortom lokaal maatwerk en het zal bij de uiteindelijke uitwerking van een regionaal spreidingsplan van school tot school (of van kern tot kern) bekeken moeten worden, ook in samenhang met overige voorzieningen.

Van uitgangspunten naar scenario's

De uitkomsten van de dialoog en de stemresultaten over bereikbaarheids-, kwaliteits- en bekostigingscriteria zijn gebruikt om een voorkeursscenario te bepalen. Naast het voorkeursscenario zijn twee alternatieve hoofdscenario's opgesteld die als verdere optimalisaties gezien kunnen worden. Scenario 2 is een vingeroefening waarin in twee stappen de minimumschaalgrootte van scholen in de Achterhoek verhoogd wordt. In de vingeroefening in scenario 3 wordt een gedifferentieerde ondergrens gehanteerd voor scholen in grotere en kleinere kernen. De scenario's en de uitgangspunten zijn getoetst tijdens de zeven interactieve bijeenkomsten.

Scenario 1: Voorkeursscenario

In het voorkeursscenario wordt uitgegaan van scholen met minimaal 75 leerlingen in 2020. Het leidt tot een scenario dat herkenbaar zou moeten zijn voor de deelnemers aan de verschillende interactieve bijeenkomsten. In het voorkeursscenario zouden 46 van de 162 scholen tussen nu en 2020 moeten sluiten en samengaan met een andere school. De meeste van deze scholen staan in de gemeenten Berkelland en Bronckhorst. Dit zijn de gemeenten waar het gemiddelde aantal leerlingen per vierkante kilometer het laagst is en waar de scholen gemiddeld het minste aantal leerlingen hebben. Afstanden in dit scenario zullen vooral groot worden voor leerlingen in deze gemeenten, in het buitengebied van Winterswijk en in bepaalde gebieden in de gemeente Oude IJsselstreek. Met de vlekkenplannen die zijn opgesteld in een aantal gemeenten wordt een belangrijke eerste stap gezet richting optimalisatie van het onderwijsaanbod. Voor de scholen die in de plannen zijn opgenomen komt het voorkeursscenario op hoofdlijnen overeen. Voor een aantal scholen gaat het voorkeursscenario verder, terwijl in de plannen nog een nadere afweging gemaakt dient te worden.

Scenario 2: Optimalisering: van 75 (2020) naar 110 (2025)

Omdat de leerlingendaling na 2020 naar verwachting verder doorzet in de Achterhoek en omdat een grotere omvang van scholen een aantal voordelen kent, is ook een alternatief scenario opgenomen waarin tussen 2020 en 2025 wordt opgeschaald van een minimum van 75 naar een minimum van 110 leerlingen. Dit aantal is gekozen op basis van reacties tijdens de bijeenkomsten (waar een scenario van 75 naar 150 is getoond, dit werd beschouwd als te hoog). Door samenvoegingen zou in dit scenario de gemiddelde schoolgrootte in de Achterhoek in 2020 uitkomen op 218 leerlingen, dat is ongeveer gelijk aan het huidige landelijke gemiddelde van 217 leerlingen per school. Dit is interessant, omdat in de normbepaling van het Rijk uitgegaan wordt van scholen met een omvang van 225 leerlingen. In het scenario zouden 27 van de 116 scholen tussen 2020 en 2025 moeten sluiten en samengaan met een andere school. De meeste van de 89 resterende scholen staan in de gemeente Doetinchem. Ten opzichte van het scenario met 75 leerlingen als ondergrens in 2020 verandert er het meest in Berkelland, Bronckhorst en Oude IJsselstreek. In Berkelland wordt na 2020 nog de sterkste leerlingendaling verwacht. In Bronckhorst en Oude IJsselstreek bleven er na het scenario van 75 leerlingen nog veel scholen over die net boven deze minimumnorm zaten. In de volgende stap van de optimalisatie, naar een schaalgrootte van 110, worden deze scholen alsnog samengevoegd met een ander. In de gemeente Winterswijk zijn de minste veranderingen zichtbaar, opvallend is dat in deze gemeente (als enige in de Achterhoek) ook een lichte groei van het aantal leerlingen te zien is in de periode 2020-2025.

Scenario 3: Onderscheid stad en landelijk gebied

In een aantal bijeenkomsten is gesteld dat het onmogelijk is één norm voor de hele regio te hanteren. Dit komt omdat een norm voor alle scholen veel zwaardere consequenties heeft voor het buitengebied dan voor de grotere kernen. Daarom is in de Transitieatlas ook een scenario opgenomen waarin voor de scholen in kleinere kernen een lagere norm (minimaal 75 leerlingen) wordt gehanteerd in 2020 dan

voor scholen in de grotere kernen en steden (minimaal 150 leerlingen). In dit scenario zouden 67 van de 162 scholen tussen nu en 2020 hun deuren sluiten en moeten samengaan met een andere school. Het betekent dat er in dit scenario 95 scholen overblijven. 52 daarvan staan in kleine kernen en 43 daarvan in grote kernen.

Consequenties voor de bedrijfsvoering

Schoolbesturen en gemeenten hebben beiden een rol in de spreiding en huisvesting van het onderwijs. Schoolbesturen zijn inhoudelijk verantwoordelijk voor het verzorgen van het onderwijs en borgen de kwaliteit. De besturen betalen het personeel op de scholen, evenals het lesmateriaal en het binnenonderhoud van de schoolgebouwen. Momenteel is het nog zo dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het buitenonderhoud van de gebouwen, maar dat zal per 1 januari 2015 veranderen. Gemeenten blijven, zoals ze nu ook zijn, verantwoordelijk voor nieuwbouw en verbouw van schoolgebouwen.

Uit normberekeningen blijkt dat momenteel ca. € 127 mln. wordt uitgegeven aan het primair onderwijs in de Achterhoek (€ 4.780 per leerling) door de schoolbesturen. Wanneer er niets wordt gedaan, en daarbij de lokale opheffingsnorm wordt gehanteerd in de transitieatlas, zullen de totale lasten voor de schoolbesturen dalen tot ruim € 99 mln. (€ 4.750 per leerling). In het voorkeursscenario voor 2020 zou dit bedrag verder afnemen naar € 97,5 mln. (€ 4.650 per leerling). Dankzij de kleinscholentoeslag worden de hogere gemiddelde lasten per leerling op kleine scholen gecompenseerd, dus de besparing die het voorkeursscenario oplevert ten opzichte van niets doen, vloeit terug naar het ministerie van OCW. Echter, dankzij de recente maatregel die door staatssecretaris Dekker genomen is om samenwerking te belonen (scholen die per 1 augustus 2014 zijn gefuseerd behouden zes jaar lang de kleinscholentoeslag als zij die ontvingen), zullen uiteindelijk ook de schoolbesturen profiteren van de optimalisering van de voorzieningenstructuur. Ten opzichte van niets doen (scenario lokale opheffingsnorm), kan dit de schoolbesturen cumulatief tot en met 2020 € 5,5 mln. opleveren (afname normtekort ca. 50%). In scenario 2, de optimalisering van 75 in 2020 naar 110 in 2025, zou additioneel nog € 4 mln. bespaard kunnen worden tussen 2020 en 2025. Tussen 2013 en 2025 gaat het dus om een bedrag van ca. € 9,5 mln. Scenario 3, de gedifferentieerde norm voor stedelijk en landelijk gebied, zou cumulatief ca. 7,3 mln. op kunnen brengen (afname normtekort ca. 60%). Om gevoel te krijgen voor de bandbreedte van de afname van het normtekort bij optimalisering zijn nog twee scenario's weergegeven: een scenario met 23 leerlingen (absolute ondergrens van het ministerie) en een scenario met 150 leerlingen (geen scholen meer die kleinscholentoeslag ontvangen) als ondergrens. Bij het hanteren van de absolute ondergrens zou het normtekort cumulatief met ca. € 9 mln. toenemen volgens de normberekening. Het scenario met minimaal 150 leerlingen zou ca. € 14,1 mln. op kunnen leveren (afname normtekort meer dan 100%). Bij alle scenario's dient in acht genomen te worden dat de berekeningen puur gebaseerd zijn op de normkosten en –uitgaven en dat deze in werkelijkheid anders kunnen liggen voor de schoolbesturen.

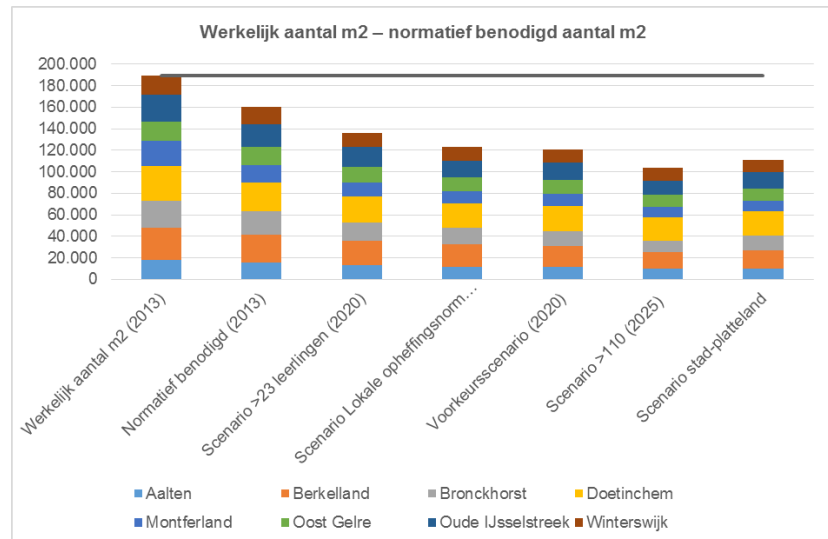
Wanneer we kijken naar de bedrijfsvoering aan de kant van de gemeenten zien we eigenlijk het tegenovergestelde. Naarmate de ondergrens hoger wordt gelegd, wordt dit financieel minder aantrekkelijk voor de gemeenten in de regio. Dit komt doordat het samenvoegen van scholen leidt tot een grotere huisvestingsbehoefte op locaties waar een concentratie van leerlingen ontstaat. Om al die leerlingen op te vangen is het nodig scholen nieuw te bouwen of (al dan niet tijdelijk) uit te breiden. Daarnaast zijn er nog sloopkosten voor de oude schoolgebouwen (wanneer een schoolgebouw verkocht kan worden, leidt dit uiteraard tot een gunstiger resultaat) en zal de behoefte aan leerlingenvervoer² toenemen omdat de te overbruggen afstanden groter worden. Aan de andere kant bespaart de gemeente uiteindelijk wel op onderhoudslasten wanneer er minder schoolgebouwen zijn. De kosten gaan hierbij wel voor de baat uit: er dient eerst geïnvesteerd te worden in herstructurering voordat inderdiend kan worden op de exploitatie. Dat leidt er toe dat er in de periode tot en met 2020 nog geen sprake is van een positief saldo voor de verschillende scenario's blijkt uit berekeningen uitgevoerd door PAS b.v.³ Door de structurele inderdieneffecten zou er in 2030 wel sprake zijn van een positief saldo in het voorkeursscenario (ca. 5,5 mln.) en scenario 3 dat onderscheid maakt tussen stad en landelijk gebied (ca. € 4.6 mln.). Doordat scenario 2 (van 75 in 2020 naar 110 in 2025) een getrapt scenario is, worden de investeringen uitgesmeerd. Dat betekent tegelijkertijd dat pas later sprake zal zijn van een inderdieneffect waardoor pas na 2030 sprake zal zijn van een positief saldo (cumulatief). Belangrijk om te vermelden is dat bij deze bedragen geen rekening is gehouden met de overheveling van het buitenonderhoud naar de schoolbesturen, omdat op moment van schrijven nog onvoldoende bekend is over de precieze financiële uitwerking van de maatregel. De mogelijke besparing zou daarmee voor een groot deel niet bij de gemeenten terecht komen. Vooralsnog is daar in deze berekening geen rekening mee gehouden

Er zijn ook gevolgen voor de benodigde hoeveelheid leraren en onderwijshuisvesting. Momenteel hebben de scholen in de Achterhoek gezamenlijk ca. 1.400 FTE onderwijsgevend personeel in dienst. Bij een gelijkblijvend aantal leraren per leerling zal in 2025 nog ca. 1.000 FTE onderwijsgevend personeel nodig zijn in de regio. Een mogelijkheid is wel dat vergrijzing van het personeelsbestand deze gevolgen deels ondervangt. Op dit moment is ca. 25% van de leraren 55 jaar of ouder, wanneer uitgegaan wordt van een geleidelijke uitstroom dan heffen leerlingendaling en vergrijzing elkaar in 2025 op: de leerlingendaling gaat dus harder dan de vergrijzing. Voor het onderwijsvastgoed geldt dat vaak reeds sprake is van een overschot aan vierkante meters ten opzichte van wat er normatief benodigd is, er zijn dus leegstaande lokalen. Deze leegstand kan in sommige gevallen worden opgevuld met medegebruik door andere partijen of door het combineren van voorzieningen. Echter is het door wet- en regelgeving niet altijd eenvoudig om hier oplossingen voor te vinden. De 162 basisscholen in de Achterhoek zijn samen goed voor ongeveer 190.000 m² onderwijsvastgoed.

² In de kostenberekening wordt uitgegaan van leerlingenvervoer over afstanden van 6 km of meer. Gemeenten zijn niet verplicht het leerlingenvervoer boven deze afstand te bekostigen, maar dit wordt wel aangeraden door de VNG. De meeste gemeenten doen dit dan ook.

³ Uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK in samenwerking met de regio.

Volgens de normberekening hebben zij echter maar ca. 160.000 m² nodig op dit moment. In het voorkeursscenario zou volgens de normen 120.000 m² vastgoed nodig zijn.



Onderzoeksmatige conclusies

- In de periode 2013-2020 daalt het aantal basisschoolleerlingen in de Achterhoek van 26.600 met 5.600 naar ongeveer 21.000 (- 21%).
- Om te komen tot een optimalisering van het onderwijsaanbod in de regio is telkens sprake van maatwerk en wordt een afweging gemaakt tussen drie aspecten:
 - *Kwaliteit*: dit is voor de meerderheid het belangrijkste uitgangspunt voor het toekomstige onderwijsaanbod in de regio. Kleine scholen zijn kwetsbaarder dan grotere scholen als het gaat om bieden van kwaliteit, zeker wanneer het zgn. éénpitters betreft.
 - *Bereikbaarheid*: het merendeel is bereid naar een school in het buurdorp te gaan, als deze kwalitatief beter is. Bereikbaarheid door veilige fietsroutes is dan wel een randvoorwaarde. Ook is samenhang met andere voorzieningen een aspect om rekening mee te houden.
 - *Financiën*: zijn belangrijk, maar mogen nooit doorslaggevend zijn in de afweging over het al dan niet openhouden van een school.
- Integrale kindcentra kunnen als concept op veel bijval rekenen in de Achterhoek, maar duidelijk is ook dat nog niet voor iedereen duidelijk is hoe de samenhang tussen de aangeboden voorzieningen in een IKC en de bedrijfsvoering in elkaar steekt.
- De opbrengst van de zeven sessies hebben het mogelijk gemaakt om samen met de regio drie hoofdscenario's te ontwikkelen:
 - In het voorkeursscenario wordt uitgegaan van minimaal 75 leerlingen per school in 2020. De consequenties van dit scenario zijn dat 46 van de 162 scholen tussen nu en 2020 zouden moeten sluiten en samengaan met een andere school. De meeste van deze scholen staan in de gemeenten Berkelland en Bronckhorst. In het voorkeursscenario zullen de normuitgaven van de schoolbesturen dalen van ca. € 127 miljoen nu naar € 97,5 mln. Doordat de kleinscholentoeslag nog 6 jaar blijft behouden voor gefuseerde scholen zal het gezamenlijke normtekort van de schoolbesturen met ongeveer 50% afnemen ten opzichte van het scenario niets doen. De behoefte aan vastgoed zal dalen naar 120.000 m² in dit scenario, 70.000 m² minder dan nu in gebruik is.
 - Het tweede scenario is een optimaliseringsscenario, waarbij na 2020 het voorkeursscenario wordt opgeschaald naar scholen van minimaal 110 leerlingen in 2025. In dit scenario zouden 27 van de nog overgebleven 116 scholen tussen 2020 en 2025 moeten samengaan met een andere school. In 2025 zouden dan nog 89 scholen in de Achterhoek open zijn. De meeste resterende scholen staan in de gemeente Doetinchem, ten opzichte van het scenario met 75 leerlingen als ondergrens in 2020 verandert er het meest in Berkelland, Bronckhorst en Oude IJsselstreek. De financiële consequenties zijn tot 2020 gelijk aan het voorkeursscenario. In dit scenario is nog slechts 100.000 m² vastgoed nodig, dat is iets meer dan de helft van de nu aanwezige vierkante meters.
 - In het derde scenario wordt een onderscheid gemaakt tussen de stad en het landelijk gebied in de regio. Kernen van meer dan 7.500 inwoners zullen in dit scenario scholen

hebben van minimaal 150 leerlingen; in kleinere kernen ligt de ondergrens op minimaal 75 leerlingen. In dit scenario zouden 67 van de 162 scholen tussen nu en 2020 moeten samengaan met een andere school. Het betekent dat er in dit scenario 95 scholen zullen blijven bestaan. 52 daarvan staan in kernen groter dan 7.500 inwoners (-40%) en 43 daarvan in kernen met minder dan 7.500 inwoners (-43%). Het normtekort van schoolbesturen zou in dit scenario met ca. 60% afnemen. Qua vastgoed zou 115.000 m² in dit scenario afdoende zijn.

- Aandachtspunt in de financiering is dat daar waar de schoolgrootte toeneemt, de exploitatie door schoolbesturen erop vooruitgaat terwijl gemeenten juist moeten investeren aan de vastgoedkant.
- Momenteel hebben de scholen in de Achterhoek gezamenlijk ca. 1.400 FTE onderwijsgevend personeel in dienst. Bij een gelijkblijvend aantal leraren per leerling zal in 2025 nog ca. 1.000 FTE onderwijsgevend personeel nodig zijn in de regio. Op dit moment is ca. 25% van de leraren 55 jaar of ouder, wanneer uitgegaan wordt van een geleidelijke uitstroom dan heffen leerlingendaling en vergrijzing elkaar in 2025 op: de leerlingendaling gaat dus harder dan de vergrijzing.
- De zeven bijeenkomsten hebben mede door hun interactieve karakter geleid tot een sterke bewustwording van de problematiek in de regio bij de aanwezigen; hebben tot creatieve nieuwe oplossingen geleid om met de leerlingendaling om te gaan en voor draagvlak gezorgd om gezamenlijk de problematiek aan te pakken in de regio.
- Schoolbesturen, gemeenten, medezeggenschapsraden en andere partijen zijn zich bewust van de leerlingendaling en realiseren zich dat een regionale aanpak om daarmee om te gaan nodig is.
- De scenario's zijn denkrichtingen, maar de regio is aan zet om het proces in te vullen. De procesbegeleider, de schoolbesturen moeten hiervoor gezamenlijk aan de slag. De Transitieatlas kan hierbij als hulpmiddel dienen.