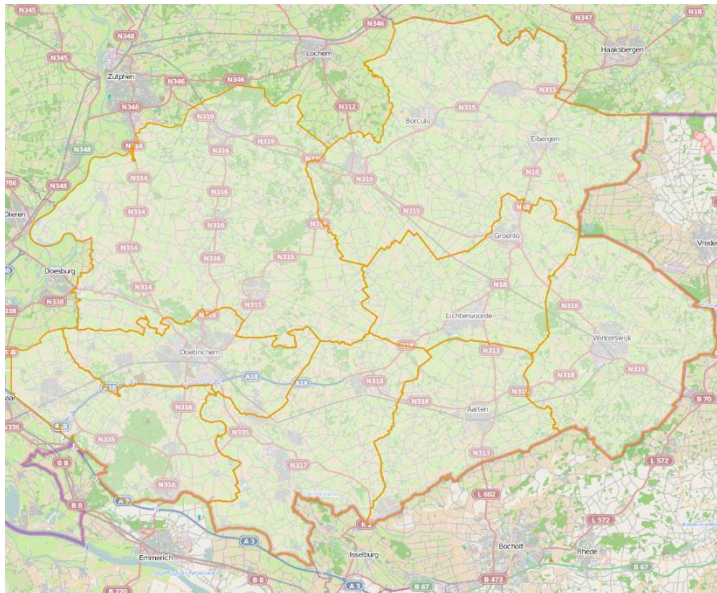


Transitieatlas primair onderwijs Achterhoek

Hoofdrapport



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.

1. INLEIDING

De Achterhoek heeft te maken met een ingrijpende bevolkingstransitie. Een gevolg van de demografische transitie is dat er verschillende ‘mismatches’ ontstaan tussen de vraag naar en het aanbod van woningen, bedrijventerreinen en voorzieningen. Op het gebied van onderwijs ontstaat er een mismatch door een dalend aantal leerlingen. In de periode 2013-2020 daalt het aantal basisschoolleerlingen in de Achterhoek van 26.600 met 5.600 naar ongeveer 21.000 (- 21%). Van de 162 basisscholen zijn er nu al 47 die minder dan 100 leerlingen hebben. De leerlingendaling in het primair onderwijs kent enkele jaren later ook zijn doorwerking in het voortgezet onderwijs.

De leerlingendaling heeft gevolgen voor de kwaliteit en betaalbaarheid van het onderwijs, het aantal arbeidsplaatsen in het onderwijs en het vastgoed. Zo krimpt de behoefte aan bruto vloeroppervlak in de Achterhoek in vijftien jaar tijd met ca. 40.000m² (dat zijn 16 voetbalvelden) en zal het aantal benodigde fte (zowel onderwijsgevend als onderwijsondersteunend personeel) flink dalen. De schoolbesturen en gemeenten in de Achterhoek staan dus voor een stevige opgave.

De Transitieatlas

De transitieatlas is een inhoudelijk hulpmiddel om criteria te ontwikkelen waarmee mismatches, zoals bovenstaande, kunnen worden aangepakt. Het instrument kan daarnaast ook dienen als communicatie- en agenderingsinstrument voor de verschillende partijen in de regio. Tijdens interactieve sessies in de regio worden de normen, waarden en criteria geïnventariseerd via een stemmodule (waarmee aanwezigen kunnen stemmen op vragen; de uitslag wordt direct getoond) en dialoog.

De regio staat niet stil, de afgelopen jaren hebben al veertien scholen hun deuren gesloten en zijn samengegaan met andere scholen. Daarnaast werken scholen en gemeentebesturen samen aan vlekkenplannen, waarin de uitgangspunten voor spreiding en huisvesting per gemeente worden benoemd en de eerste consequenties daarvan worden verkend. Ook is sinds 1 januari 2013 een ‘procesbegeleider krimp basisonderwijs’ aangesteld in de Achterhoek. De procesbegeleider heeft als taak de onderwijsbesturen en gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van beleid, instrumenten en kwaliteit van het onderwijs in het licht van de demografische ontwikkelingen. Tot slot wordt in de regio gewerkt aan kernenfoto's voor 21 Achterhoekse kernen. In dit project wordt de woningvoorraad (en behoefte) onder de loep genomen, samen met aanverwante terreinen als voorzieningen en leefbaarheid. Dit gebeurt door het bundelen van feiten en cijfers gebundeld aangevuld met kennis en inzichten van inwoners van de kernen. Uiteindelijk zijn de kernenfoto's bedoeld als bouwstenen voor de Woonagenda 2015-2025.

Vanaf de start van het traject is het nadrukkelijk de bedoeling geweest om met de transitieatlas in te spelen op deze ontwikkelingen en ze waar mogelijk te ondersteunen en te versnellen. Om die reden worden in de transitieatlas geen beslissingen die al genomen zijn (bijvoorbeeld in de vlekkenplannen) 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 en is de transitieatlas een van de bronnen die benut wordt door het project kernenfoto's.

Tijdens het interactief traject hebben zeven bijeenkomsten plaatsgevonden (zes gemeentelijke sessies en één regionale startbijeenkomst) waar in totaal 209 stemmende deelnemers hebben geparticipeerd. Tijdens de bijeenkomst is telkens gevraagd wie de deelnemers vertegenwoordigen, in onderstaande tabel is hier een overzicht van gemaakt. In de tabel zijn de gemeentelijke sessies in alfabetische volgorde weergegeven, de regionale startbijeenkomst in Doetinchem is weergegeven als 'regio'.

Sessie	Primair onderwijs	(G)MR	Gemeente	Gemeenteraad	Regio	Provincie	Rijk	Anders	Totaal
Aalten	8	3	4	2				1	18
Berkelland	8	4	1	4				3	20
Montferland	15	4		9	2			7	37
Oost Gelre	12	2	2	3	2			7	28
Oude IJsselstreek	17	8	3	13				5	46
Winterswijk	11	11	4	6	1			3	36
Regio	3	1	3	1	9	4	1	2	24
Totaal	74	33	17	38	14	4	1	28	209

De grootste groep die aan de interactieve bijeenkomsten heeft deelgenomen zijn de vertegenwoordigers van het primair onderwijs, 74 van de 209 deelnemers hebben aangegeven het primair onderwijs te vertegenwoordigen. Deze groep bestaat uit bestuurders van onderwijsstichtingen en locatiedirecteuren van scholen. Gemeenteraadsleden zijn de op een na best vertegenwoordigde groep met 38 stemmende deelnemers. 33 deelnemers hebben aangegeven de (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraad te vertegenwoordigen, deze groep bestaat uit ouders en leerkrachten. Per bijeenkomst was er nog een aantal deelnemers die 'Anders' hebben gestemd, in totaal 28. Navraag tijdens de sessie leerde dat dit o.a. vertegenwoordigers uit het voortgezet onderwijs en vertegenwoordigers van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang waren. Tot slot hebben vertegenwoordigers vanuit de gemeenten (wethouders en ambtenaren), de regio Achterhoek, de provincie Gelderland en het Rijk deelgenomen aan de bijeenkomsten. 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. 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), worden in voorliggende rapportage gepresenteerd evenals de scenario's met kaartbeelden die aan de hand hiervan zijn opgesteld.

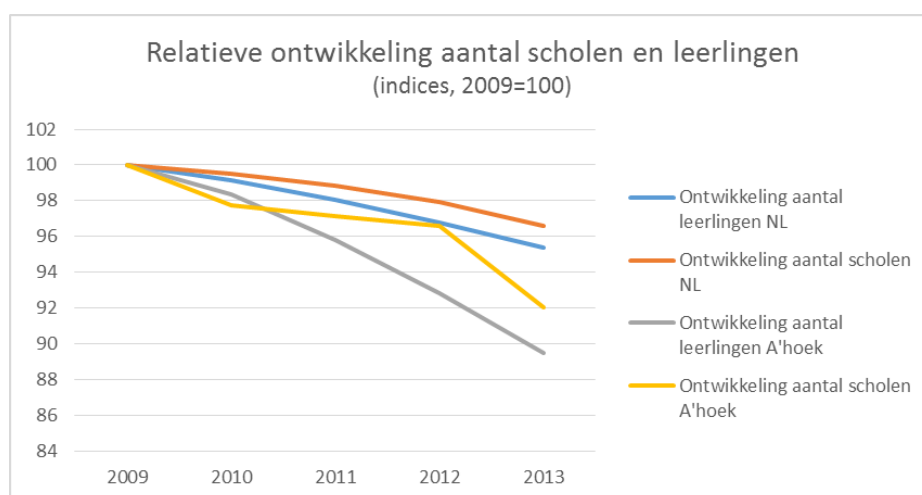
Leeswijzer

Dat tijdens het traject in de Achterhoek veel is opgehaald, maakt dat deze rapportage een spiegel is voor de regio. Dat is ook de manier waarop het stuk is opgebouwd. In paragraaf 2 van deze rapportage zal dieper in worden gegaan op de regionale context in de Achterhoek. Er zal een beeld worden gegeven van de leerlingendaling tot nu toe, de maatregelen die genomen zijn in de regio en de visies en plannen die er voor de toekomst liggen. Vervolgens zal in paragraaf 3 uiteen worden gezet wat er zou gebeuren wanneer er niets wordt gedaan in de regio. Paragraaf 4 is een weergave van de discussies die gevoerd zijn tijdens de interactieve bijeenkomsten in de Achterhoek. Deze discussie is per gemeente beschreven en wordt afgesloten met een overkoepelend beeld. Met het overkoepelend beeld wordt een afwegingskader aan de regio teruggegeven waarmee keuzes kunnen worden gemaakt. Aan de hand hiervan wordt in paragraaf 5 een aantal hoofdscenario's gepresenteerd. Deze scenario's zijn niet bedoeld als blauwdrukken, maar dienen als startpunt voor een verdere uitwerking van plannen in de regio. Het zijn voorbeelden die inzichtelijk maken welke consequenties aan bepaalde keuzes verbonden zijn. Deze rapportage wordt afgesloten met een paragraaf over de bedrijfsvoering, dit betreft zowel de bedrijfsvoering van gemeenten (gevolgen voor vastgoed, kosten en opbrengsten) als die van schoolbesturen (gevolgen voor personeel, kosten en opbrengsten).

2. REGIONALE CONTEXT

De Achterhoek heeft te maken met een forse leerlingendaling. Van daling van het aantal leerlingen is al sprake sinds 2009: in deze afgelopen vier jaar is het aantal leerlingen reeds met 3.100 afgenomen (daling van 10,5%). Het aantal scholen neemt ook af: in dezelfde periode is het aantal scholen (netto) met 14 afgenomen van 176 in 2009 tot 162 in het schooljaar 2013/2014. In dezelfde periode nam het totaal aantal leerlingen in heel Nederland af, net als het aantal scholen. De daling is in de Achterhoek (zowel leerlingen als scholen) echter een stuk sterker dan het Nederlands gemiddelde. Onderstaande grafiek geeft die verhoudingen aan.

Het aantal leerlingen in de Achterhoek daalt in de volledige periode 2010-2025 met ca 33%. Dat betekent dat er in 2025 naar verwachting bijna 9.000 minder basisschoolleerlingen zijn. In de twee meer stedelijke gemeenten Doetinchem en Winterswijk is de verwachte daling het laagst met ca 22%; in de gemeenten Bronckhorst en Montferland ligt de daling met bijna 50% een stuk hoger.



Niet alleen de leerlingendaling verschilt per gemeente, ook het aantal leerlingen per vierkante meter. Dit resulteert in verschillende lokale opheffingsnormen en dat is waarschijnlijk ook de oorzaak van een veel lagere gemiddelde schoolgrootte in bijvoorbeeld Bronckhorst ten opzichte van Doetinchem.

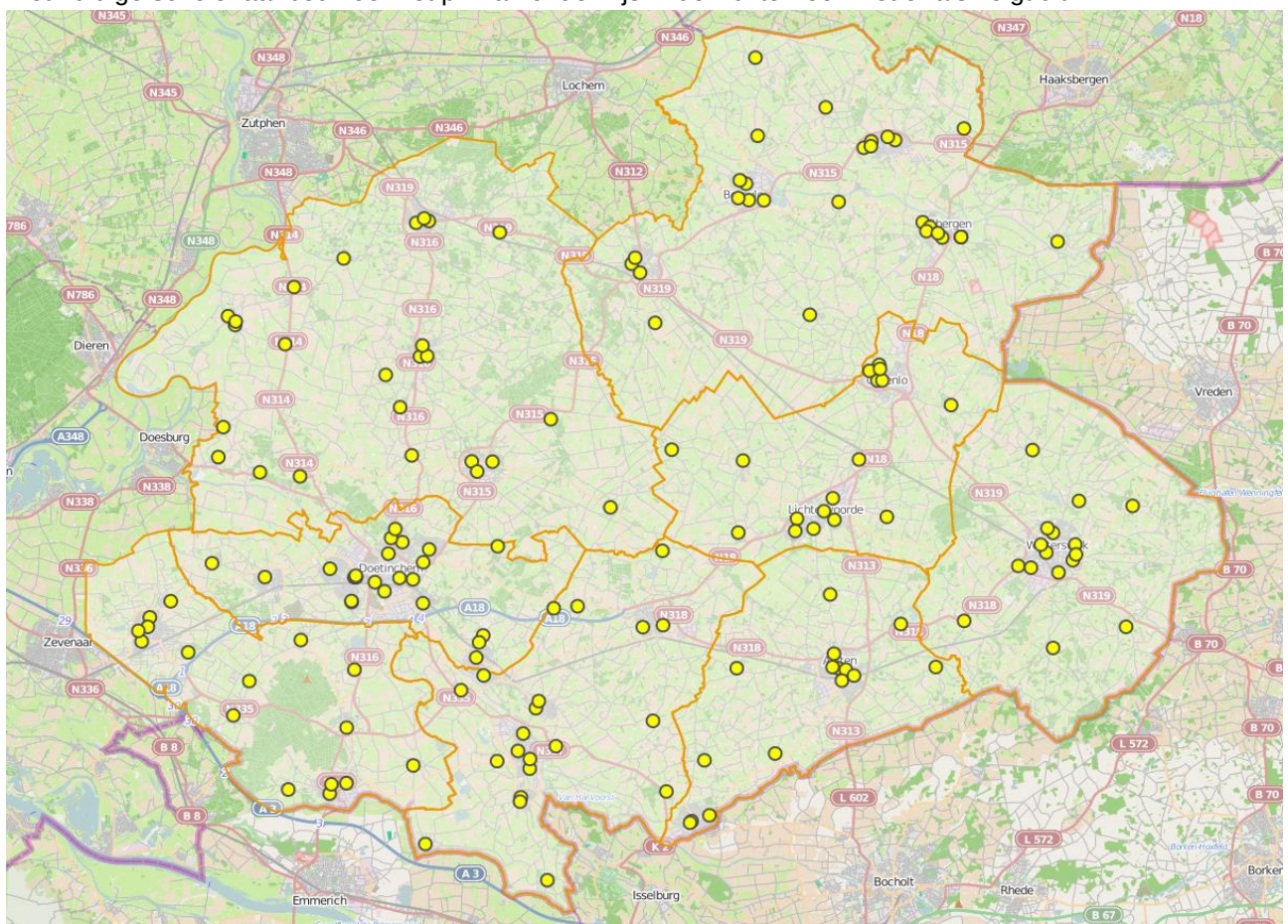
Gemeente	Aantal scholen	Aantal leerlingen	Gemiddeld aantal II. per school	Lokale opheffingsnorm	Aantal II. per km ²	Ontwikkeling aantal II. 2010-2025
Aalten	15	2.605	174	75	27	-29,9%
Berkelland	29	3.884	134	53	14	-35,8%
Bronckhorst	26	3.312	127	43	12	-49,7%
Doetinchem	22	4.931	224	123	62	-21,2%
Montferland	16	2.906	182	82	27	-47,4%
Oost Gelre	17	2.797	165	75	25	-34,4%
Oude IJsselstreek	21	3.496	166	76	25	-29,7%
Winterswijk	16	2.663	166	61	19	-23,5%

Totaal	162	26.594	164	21	-33,5%
Achterhoek					

Ter vergelijking, het totaal voor Nederland:

Nederland	6.807	1.476.517	217	40	-9,4%
------------------	--------------	------------------	------------	-----------	--------------

Het huidige scholenaanbod voor het primair onderwijs in de Achterhoek ziet er als volgt uit:

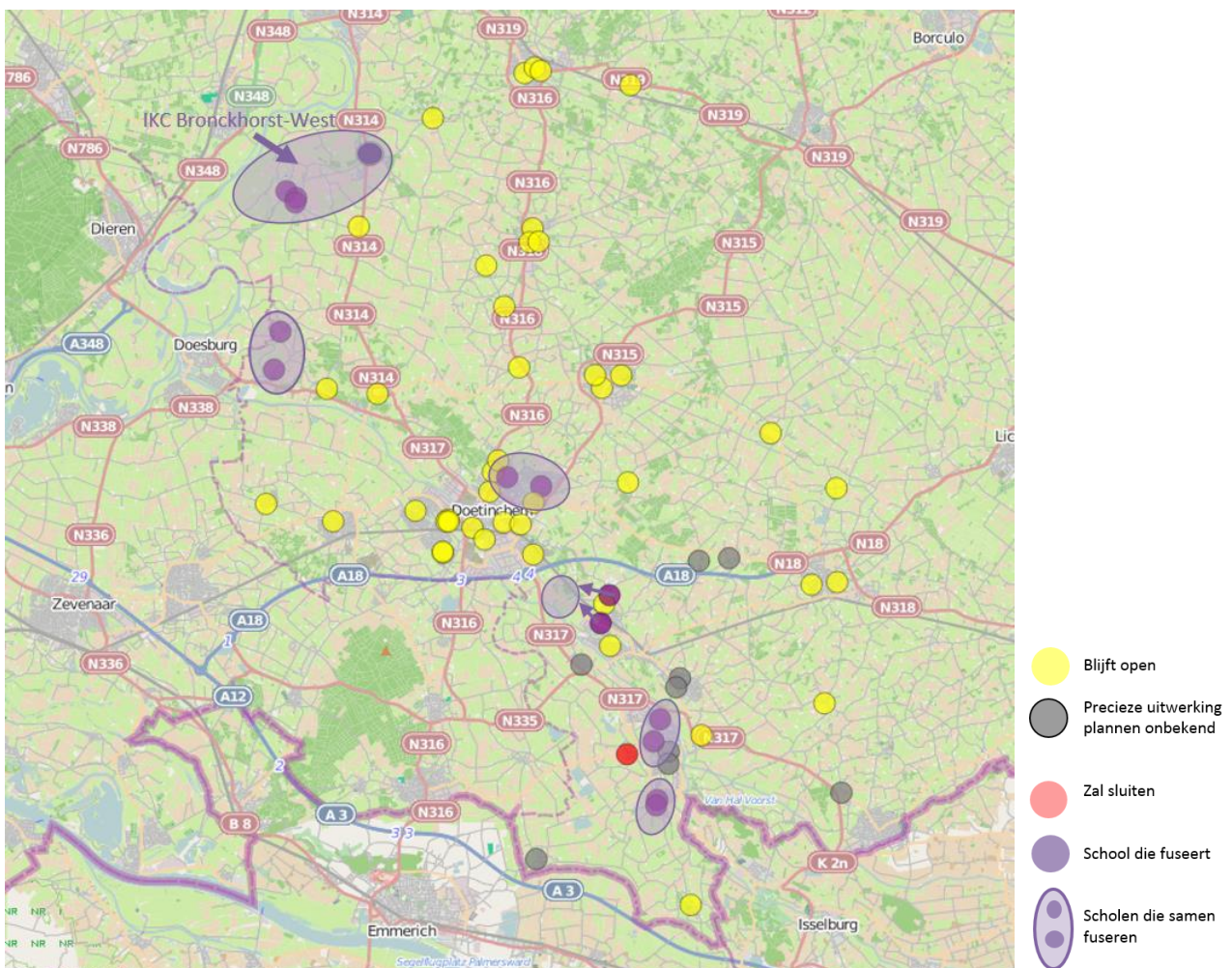


Vlekkenplannen

Schoolbesturen en gemeenten in de regio zijn zich uiteraard bewust van de leerlingendaling die al enkele jaren in gang is. Zij zitten dan ook niet stil. In een aantal gemeenten in de Achterhoek zijn zogenaamde vlekkenplannen (die de basis vormen voor integrale huisvestingsplannen voor PO) opgesteld waarin reeds afwegingen worden gemaakt over spreiding en huisvesting van scholen. Daaruit zijn op hoofdlijnen voor enkele scholen een viertal conclusies te extraheren. Er wordt aangegeven:

- of een afzonderlijke school toekomstbestendig is
- of twee (of meer) scholen zullen fuseren,
- of een school zal sluiten
- of duidelijk is dat er binnen een gebied (met 2, 3 of 4 scholen) iets gedaan moet worden, maar dat de precieze uitwerking (welke school open, welke dicht) nog onbekend is.

De vlekkenplannen voor de gemeenten Bronckhorst, Doetinchem en Oude IJsselstreek zijn verwerkt in deze opdracht. Op onderstaand kaartbeeld zijn deze plannen weergegeven:



Indien de vlekkenplannen worden uitgevoerd zoals aangegeven, zullen er uiteindelijk 14 scholen zijn die gaan fuseren of samen met één of meerdere scholen een gebouw betrekken. Het zal betekenen dat er 9 scholen minder zijn. Eén school gaat sluiten (Pius X in Varsselder, gemeente Oude IJsselstreek).

3. WAT GEBEURT ER ALS WE NIETS DOEN

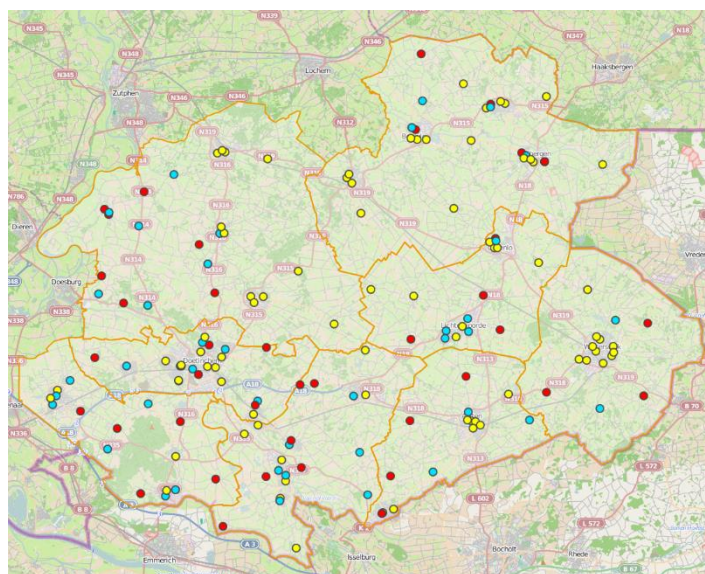
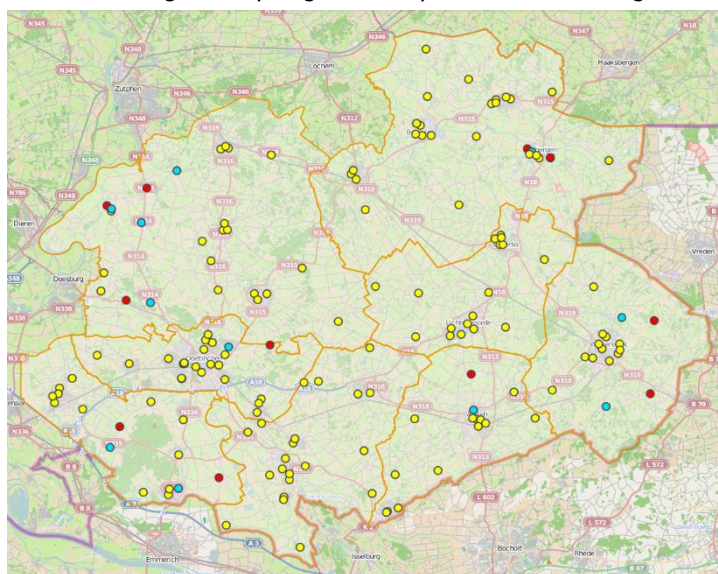
In deze paragraaf wordt uiteengezet wat er zou kunnen gebeuren wanneer er niets wordt gedaan. Dat wil zeggen: wanneer niet gekozen wordt voor een gezamenlijke aanpak, de regio de leerlingendaling zijn werk laat doen en schoolbesturen en gemeenten individueel met de gevolgen ervan aan de slag gaan. Het moge duidelijk zijn dat een gezamenlijke aanpak er niet toe leidt dat de leerlingendaling minder wordt, maar wel kan er voor gezorgd worden dat deze in goede banen geleid wordt en dat het aantal scholen in de regio op gecontroleerde wijze wordt afgebouwd.

Dat het komt tot sluiting van meer schoolgebouwen in de Achterhoek lijkt onvermijdelijk. Een kleine school is nu eenmaal duurder in de exploitatie dan een school van gemiddelde omvang (momenteel is dat 217 leerlingen in Nederland), omdat een kleine school gemiddeld meer FTE per kind in dienst heeft en ook de gebouwelijke lasten gemiddeld hoger liggen. 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 precare financiële situatie bevinden en dat zij de afgelopen jaren hun reserves hebben moeten aanwenden om de exploitatie rond te krijgen.

Als het gaat over kleine scholen, dan speelt naast de financiële situatie van de schoolbesturen ook nog 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 met name 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. Tot slot 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 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. Dergelijke concepten zouden er voor kunnen zorgen dat ook op een kleine school de kwaliteit gewaarborgd wordt, maar hier zijn wel geschikte leerkrachten voor nodig.

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 verwickeld 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.

Onderstaand staan twee kaartbeelden die weergeven wat er zou kunnen gebeuren wanneer er niets wordt gedaan. Hierbij dient aangetekend te worden dat geen rekening gehouden is met de financiële positie van schoolbesturen en dat puur gekeken is naar leerlingenaantallen. Het kaartbeeld links geeft een scenario weer waarbij de absolute ondergrens van 23 leerlingen in 2020 is gehanteerd als minimum. Het kaartbeeld rechts geeft een scenario weer waarbij de lokale opheffingsnorm (die wordt vastgesteld per gemeente)¹ als minimum is gehanteerd in 2020.



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.

Gele stippen op de kaartbeelden zijn scholen waar niets aan verandert, rode stippen zijn locaties die zouden sluiten in het scenario en blauwe stippen zijn scholen waar leerlingen van gesloten locaties bij zouden komen.

Absolute ondergrens (2020)

Voor het scenario waarbij de absolute ondergrens van 23 wordt gehanteerd heeft dat de volgende gevolgen (tabel op de volgende pagina):

Gemeente	Aantal scholen	Aantal leerlingen	Gemiddeld aantal ll. per school	Verschil t.o.v. 2013		Extra ll. vervoer ²
				Scholen	Leerlingen	
Aalten	14	2.173	155	-1	-432	3
Berkelland	27	3.147	117	-2	-737	0
Bronckhorst	23	2.085	91	-3	-1.227	4
Doetinchem	22	4.422	201	0	-509	11
Montferland	15	1.983	132	-1	-923	0
Oost Gelre	17	2.221	131	0	-576	0
Oude IJsselstreek	21	2.815	134	0	-681	0
Winterswijk	14	2.141	153	-2	-522	15
Totaal Achterhoek	153	20.987	137	-9	-5.607	33

In dit scenario zouden 9 van de huidige 162 scholen hun deuren sluiten en samen moeten gaan met andere scholen. 3 van de 11 scholen bevinden zich in de gemeente Bronckhorst en in Berkelland en Montferland zou het aantal scholen met 2 afnemen. Het gemiddeld aantal leerlingen per school zou zakken tot 137, terwijl dit nu 164 is in de Achterhoek. Dit zegt iets over de betaalbaarheid van het onderwijs, omdat het ministerie van OCW voor de bekostiging uitgaat van een schoolgrootte van ongeveer 225. 90 van de 153 scholen zouden in dit scenario nog in aanmerking komen voor kleinescholentoeslag, ca. 59% van de scholen zou in 2020 dus minder dan 145 leerlingen hebben.

² In de scenario's wordt telkens 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.

Lokale opheffingsnorm (2020)

Het scenario waarbij de lokale opheffingsnorm wordt gehanteerd heeft de volgende gevolgen:

Gemeente	Aantal scholen	Aantal leerlingen	Gemiddeld aantal ll. per school	Verschil t.o.v. 2013		Extra ll. vervoer
				Scholen	Leerlingen	
Aalten	11	2.126	193	-4	-479	31
Berkelland	23	3.147	137	-6	-737	8
Bronckhorst	19	2.085	110	-7	-1.227	18
Doetinchem	18	4.436	246	-4	-495	16
Montferland	11	2.018	183	-5	-888	46
Oost Gelre	13	2.221	171	-4	-576	31
Oude IJsselstreek	14	2.838	203	-7	-658	38
Winterswijk	13	2.116	163	-3	-547	15
Totaal Achterhoek	122	20.987	172	-40	-5.607	203

In dit scenario zouden 40 van de huidige 162 scholen hun deuren sluiten en samen moeten gaan met andere scholen. In Bronckhorst en de Oude IJsselstreek zakken de meeste scholen onder de lokale opheffingsnorm, namelijk 7. In Berkelland zou het aantal scholen met 6 en in Montferland met 5 afnemen. De gemiddelde schoolgrootte zou in dit scenario met 172 iets hoger komen te liggen dan de huidige gemiddelde schoolgrootte van 164. Op het niveau van de gemeenten is er wel sprake van een verschil tussen nu en 2020 (in het scenario). 55 van de 122 scholen zouden in dit scenario nog in aanmerking komen voor kleinscholentoeslag, dat is ca. 45% en dat is iets lager dan het huidige percentage (momenteel ontvangen 77 van de 162 scholen kleinscholentoeslag, 47,5%). Aangezien de uitkomsten van dit scenario een klein verschil betekenen ten opzichte van de huidige situatie (de gemiddelde schoolgrootte en het aandeel scholen dat in aanmerking komt voor kleinscholentoeslag) is aannemelijk dat dit scenario een minimale verbetering betekent voor de financiële situatie van de schoolbesturen.

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.

4. INTERACTIEVE BIJEENKOMSTEN

Hieronder volgt een verslag van het interactief traject in de Achterhoek. Per bijeenkomst worden de belangrijkste discussiepunten aangegeven en ingekleurd met de 'couleur locale' zoals die naar voren is gekomen. Het gaat om zes gemeentelijke bijeenkomsten in Aalten, Berkelland, Oude IJsselstreek, Oost Gelre, Montferland en Winterswijk. Tijdens deze bijeenkomsten is naast het regionale beeld ook ingezoomd op de specifieke problematiek in de gemeenten. In Doetinchem heeft alleen een regionale sessie plaatsgevonden. Er is voor gekozen geen bijeenkomst alleen voor de gemeente Doetinchem te organiseren omdat de plannen die er in Doetinchem zijn grotendeels sporen met de opgaven die uit de transitieatlas naar voren komen. Een dergelijke bijeenkomst zou daarom weinig toegevoegde waarde hebben. Uiteraard is de gemeente Bronckhorst ook benaderd voor een sessie. Gegeven de planvorming heeft de gemeente de wens uitgesproken hier aparte afspraken over te maken. Dit deel van de rapportage wordt afgesloten met een overkoepelend beeld voor de regio Achterhoek.

4.1 Aalten

De sessie in Aalten vond plaats op 24 april 2014. Ondanks het relatief kleine gezelschap (18 deelnemers) was er een levendige discussie, met name tussen bestuurders van gemeenten en van onderwijsinstellingen. Andere aanwezigen waren leden van de (G)MR, schoolleiders, raadsleden, en een ambtelijke vertegenwoordiging.

Aalten

- 2.605 leerlingen op 15 scholen (1 oktober 2013)
- 27 leerlingen per km², dat is boven het Achterhoeks gemiddelde van 21 per km²
- Tussen 2010 en 2025 neemt het aantal leerlingen volgens de prognoses met 29,9% af. Dat percentage ligt iets onder het Achterhoeks gemiddelde van 33,5% leerlingendaling.

Bereikbaarheid van het onderwijs

In de discussie over bereikbaarheid van het onderwijs is in Aalten onderscheid gemaakt tussen ouders die hun kinderen met de auto naar school brengen) en kinderen die zelf naar school fietsen. Logischerwijs is wanneer zij per auto worden gebracht 10 kilometer van huis naar school wel te doen voor basisschoolleerlingen, maar wanneer zij moeten fietsen zou 4 kilometer (al dan niet onder begeleiding) nog net acceptabel zijn volgens een deelnemer. Fietsen heeft de voorkeur omdat kinderen dan ook nog een verkeersopvoeding krijgen.

Een school in het dorp is wenselijk volgens de aanwezigen, maar niet noodzakelijk. Een school in een buurdorp voldoet. Het kan uiteraard invloed hebben op de leefbaarheid, maar dat is niet cruciaal, omdat nabuurschap in Aalten zo sterk is dat deze ook zonder school overleeft.

“de buurtschappen in onze gemeente liggen maximaal vier kilometer uit elkaar dus dat is binnen de door ons gekozen maximale reisafstand voor PO-onderwijs.”

Kwaliteit van het onderwijs

Kwaliteit is niet direct te relateren aan een leerlingenaantal, maar kleine scholen brengen risico's met zich mee, werd in Aalten geconstateerd. Het combineren van klassen levert een zwaardere belasting op voor docenten. Om toch de kwaliteit te waarborgen op kleinere scholen zijn andere onderwijskundige concepten nodig, waar niet iedere docent voor geschikt is, zo pleit een andere deelnemer. Dit pleidooi past ook in de keuze die aanwezigen maken bij de vraag hoe kwaliteit te borgen: door ruimte voor scholen te bieden om zich te kunnen specialiseren en onderscheiden. Dat kan met een ander concept.

Kleine scholen zullen onderling ook samenwerking moeten zoeken, zoals teamleren en samenwerkend leren tussen docenten onderling (intervisie) om kwaliteit docenten te verbeteren. Op grotere scholen gebeurt dit binnen 1 team, maar kleine scholen kunnen elkaar hiervoor opzoeken.

Tot slot was men het niet eens over of het combineren van leerjaren in een groep nu goed is voor de sociale ontwikkeling van kinderen of juist niet. Een pré is het omgaan met kinderen van verschillende leeftijden, anderzijds heeft een kind juist behoefte aan een groep leeftijdsgenoten.

Bedrijfsvoering

Kleine scholen vormen een financieel risico gezien de ontwikkelingen rond de kleinscholentoeslag, die nu aan 6 van de 15 scholen in Aalten toe komt. Hoewel kwaliteit wordt gezien als het belangrijkste argument om een ondergrens te bepalen, geeft wel een deelnemer aan dat financiële gezondheid van een onderwijsinstelling ook van belang is. Het gaat uiteindelijk om de balans tussen kwaliteit, personeel, financiën en innovatie. Een schoolbestuur geeft aan dat zij dat kwadrant gebruikt bij het nemen van beslissingen.

“Ik denk dat we creatief moeten gaan denken en creatief met geld moeten omgaan. Zo denk ik aan scholen die meebetalen of helemaal verantwoordelijk zijn voor het leerlingenvervoer.”

Een schoolbestuurder

Over de huidige bestuurlijke indeling wordt gezegd dat een aantal eenpitters over de Achterhoek verspreid is en samen een eenpittersoverleg vormen. De vrijheid van onderwijs maakt dat eenpitters kunnen bestaan en dit draagt bij aan de diversiteit.

4.2 Berkelland

Op 17 april in Borculo kwam een twintigtal deelnemers bij elkaar in het gemeentehuis van Berkelland. De groep bestond uit schoolbesturen, (G)MR's, schoolleiders, raadsleden, ambtelijke vertegenwoordiging en leden van dorpsbelang. De flinke opgave die er ligt in Berkelland, met een sterke leerlingendaling, een lage bevolkingsdichtheid en kleine scholen, leidde tot een hevige discussie over de scenario's.

Berkelland

- 3.884 leerlingen op 29 scholen (1 oktober 2013)
- 14 leerlingen per km², dat is ver onder het Achterhoeks gemiddelde van 21 per km²
- Tussen 2010 en 2025 neemt het aantal leerlingen volgens de prognoses met 35,8% af. Dat is een sterkere leerlingendaling dan gemiddeld in de Achterhoek.

Bereikbaarheid van het onderwijs

De relatie tussen de aanwezigheid van een school en leefbaarheid van een dorp zit ook in het feit dat kinderen hun klasgenoten volgen in de verenigingen waar ze bij gaan e.d. Als een school dan uit een kern verdwijnt, krijgen ook verenigingen het moeilijk. De relatie tussen een school en andere voorzieningen is daarmee sterk.

Kwaliteit van het onderwijs

Een schoolbestuurder geeft aan dat onderzoek onder ouders van de leerlingen aangaf dat ouders eerder op basis van nabijheid en kwaliteit een school kiezen dan op basis van pedagogische of onderwijskundige identiteit. Als er meer onderscheidende scholen in de regio zouden zijn, dan kan dit wellicht meer een rol (gaan) spelen.

“Kinderen zoeken hun vriendjes op die dicht bij school wonen en gaan daar ook bij verenigingen. Daardoor ontstaat een uitstroom in de eigen kern en wordt het verenigingsleven bedreigd, wat ten koste gaat van de leefbaarheid”

Schooldirecteur

Bedrijfsvoering

Leegstand in het vastgoed lijkt in Berkelland moeilijk te herbestemmen of te verkopen. Dat geldt niet alleen voor eventuele leegstaand onderwijsvastgoed, maar bijvoorbeeld ook voor detailhandel. Voor wat betreft het personeel wordt aangegeven door enkele besturen en scholen dat van een overschot aan personeel bij hen geen sprake is. Dat komt o.a. dat zij de verminderde vraag al zagen aankomen en er al op is geanticipeerd.

“Ik doe een oproep aan de gemeente en de wethouder om schoolbesturen bijeen te brengen in een gezamenlijk overleg. De scenario's die we vandaag gepresenteerd zien, kunnen daarbij helpen om de discussie te starten”

Schoolbestuurder

Tot slot ging een deel van de discussie in Berkelland over samenwerking. Besturen in de gemeente staan niet op 0: ze zijn al begonnen met het anticiperen op de leerlingendaling. In eerste instantie binnen de eigen organisatie. Nu is het moment aangebroken in overleg te treden met andere besturen en met gemeenten.

4.3 Montferland

De bijeenkomst in Montferland vond plaats op 21 mei in 's Heerenberg. Onder de 37 deelnemers waren schoolbesturen, (G)MR's, schoolleiders, raadsleden, twee wethouders, ambtelijke vertegenwoordigers en vertegenwoordigers van dorpsbelang. De discussie over de toekomst van het PO leeft al een tijd in de gemeente en gaat met name om de relatie tussen leefbaarheid in kleine kernen en de aanwezigheid van een basisschool.

Montferland

- 2.906 leerlingen op 16 scholen (1 oktober 2013)
- 27 leerlingen per km², dat is boven het Achterhoeks gemiddelde van 21 per km²
- Tussen 2010 en 2025 neemt het aantal leerlingen volgens de prognoses met 47,4% af. Dat is na Bronckhorst de relatief grootste leerlingendaling in de Achterhoek

Bereikbaarheid van het onderwijs

De aanwezige dorpsraden bij deze bijeenkomst gaven aan dat de leefbaarheid wordt aangetast wanneer uit een kern de school verdwijnt. Het sluiten van een school in een kern waar de dichtstbijzijnde school op grote afstand ligt, zal relatief meer problemen opleveren. Het is veel ingrijpender voor leerlingen om van een dorpsschool naar een school in de stad te moeten dan van een dorpsschool naar een andere dorpsschool. De voorgestelde optie om kleine locaties dependances te laten zijn van grote scholen zal, volgens de aanwezige schoolbesturen, de problematiek op gebied van financiën en bedrijfsvoering nauwelijks oplossen.

Er is wel een verschil in noodzakelijkheid en wenselijkheid van de aanwezigheid van een school in een kern. Het is volgens veel aanwezigen niet noodzakelijk voor de leefbaarheid, maar wel wenselijk, ook omdat een school de basis is voor veel andere activiteiten waardoor mensen elkaar ontmoeten.

De relatie met andere voorzieningen in een dorp wordt ook gezocht: wanneer een school verdwijnt zullen er minder mensen willen wonen, er minder woningen worden verkocht, en zal er minder draagvlak zijn voor overige voorzieningen. Het heeft dus een

“Natuurlijk is een school in een kern wenselijk, heel wenselijk zelfs. Maar die wens moet je naast kwaliteit leggen. Als je onder de ondergrens komt, is het de vraag of je de juiste kwaliteit nog kunt aanbieden”

doorwerking. Voor het (over)aanbod aan maatschappelijk vastgoed in een kern kan dat grote gevolgen hebben.

Kwaliteit van het onderwijs

Verder praatten de aanwezigen in Montferland o.a. over de verschillende elementen die bij het begrip 'kwaliteit' komen kijken: het gaat er bijvoorbeeld om dat leerlingen genoeg leeftijdsgenoten hebben om mee te spelen, maar heeft ook te maken met exploitatie, personeel en financiën.

"Kwaliteit van het onderwijs is ook dat kinderen met elkaar kunnen spelen en delen."

Bedrijfsvoering

Waar het gaat om bedrijfsvoering werd geconstateerd door een genodigde dat het niet uitmaakt of de lusten en lasten evenredig zijn verdeeld tussen de gemeente en schoolbesturen. De opgave ligt er en die komt op een bepaalde manier – linksom of rechtsom - bij de maatschappij terecht.

Tijdens de bijeenkomst bleek ook dat binnen de gemeente er verschillen aanwezig zijn: met name in de zuidoosthoek van Montferland liggen problemen, die verder reiken dan alleen een dalend aantal leerlingen. Ook rond samenwerking kan daar nog het nodige bereikt worden, bijvoorbeeld met de scholen aan de rand van de gemeente Oude IJsselstreek.

Tot slot geeft een deelnemer nog aan dat aspecten als economische voor- of tegenspoed nog invloed kunnen uitoefenen in de toekomst: dit is niet in een model te vatten. Wel laat het model goed zien op regionaal niveau dat de opgaven niet alleen bij bepaalde gemeenten of bepaalde kernen liggen: iedereen krijgt er rechts- of linksom mee te maken.

4.4 Oost Gelre

Op 10 april kwamen 28 schoolbestuurders, GMR's, schoolleiders, raadsleden, ambtenaren, leden van dorpsbelang en vertegenwoordigers van kinderdagverblijven bij elkaar in Lichtenvoorde.

Bereikbaarheid van het onderwijs

Een locatiedirecteur merkt op dat bereikbaarheid, in elk geval in termen van nabijheid, voor ouders steeds minder belangrijk wordt. Hij merkt dat aan het feit dat op de open dagen van scholen ouders van steeds grotere afstand komen kijken. Toch is volgens de meeste aanwezigen het organiseren van vervoer nodig indien leerlingen naar een naburige kern zullen moeten voor hun basisschool. Vanaf groep 8 zouden ze wel verder kunnen fietsen. Een aanwezige oppert de vraag of het mogelijk is juist in de grotere kernen onderwijslocaties te saneren, zodat deze in de kleinere kernen behouden kunnen blijven.

Oost Gelre

- 2.797 leerlingen op 17 scholen (1 oktober 2013)
- 25 leerlingen per km², dat is boven het Achterhoekse gemiddelde van 21 per km²
- Tussen 2010 en 2025 neemt het aantal leerlingen volgens de prognoses met 34,4% af. De leerlingendaling is dus net iets sterker dan gemiddeld in de Achterhoek.

Kwaliteit van het onderwijs

Een opmerking van een aanwezige over het behoud van kwaliteit door specialisatie, wordt door een andere deelnemer gekeerd: gebieden waar het aanbod aan basisonderwijs niet onder druk staat kan specialisatie gewenst zijn, maar in een regio als de Achterhoek wordt het onrealistisch geacht. Het zou eerder leiden tot een vergroting van de gemiddelde afstand tot het onderwijs naar keuze.

Aanwezigen die overtuigd zijn dat grotere scholen een hogere kwaliteit onderwijs opleveren, geven aan dat het moeilijk is een keuze te maken tussen wat het beste is voor het kind en wat het beste is voor het dorp. Vanuit het kind geredeneerd zou volgens hen een kwalitatief goede (dus grotere) school belangrijk zijn, terwijl het niet goed is voor een dorp als de school verdwijnt.

“Je kan ook zeggen dat in die kernen waar meerdere scholen gevestigd zijn er een keuze moet zijn voor ouders en kinderen. Dat wil zeggen dat als er twee scholen zijn, dat zij verschillen in denominatie of onderwijskundige identiteit”

Bedrijfsvoering

IKC's waarbij alle kinderen 5 dagen per week van half negen 's ochtends tot zes uur 's avonds naartoe worden gebracht, passen volgens de aanwezigen niet in de Achterhoekse cultuur. Toch wordt het nut van een eventuele IKC wel degelijk erkend, zonder dat het een 'dumpplaats' voor kinderen wordt.

Besturen die bestaan uit slechts één vestiging (éénpitters) kennen volgens een aanwezige het risico dat wanneer personeel uitvalt, dit veel moeilijker is op te vangen. Wellicht verklaart dat ook het feit dat er in Oost Gelre geen éénpitters zijn gevestigd.

De verdeling van de lusten en lasten tussen schoolbesturen en gemeenten liggen nu andersom dan enkele jaren geleden: de schoolbesturen dragen meer de lusten en de gemeenten de lasten. Ondanks de suggestie van de gemeente, lijken schoolbesturen op dit moment niet geneigd een deel van de gemeentelijke lasten voor hun rekening te nemen, omdat gemeenten de schoolbesturen nauwelijks financieel hebben ondersteund toen de situatie omgekeerd was.

“De kosten en baten moeten beter verdeeld worden. De schoolbesturen hebben daarbinnen een verantwoordelijkheid om het voortouw te nemen”

Naast het vergrijsde personeelsbestand, de leerlingendaling en de verhoging van de pensioenleeftijd is er een ander aspect waardoor het moeilijk is jonge leraren vast te houden: bijna de helft van de jonge leraren wil stoppen met hun werk, zo is onlangs uit onderzoek gebleken.³

³ Onderzoek uitgevoerd door CNV Onderwijs in samenwerking met het Algemeen Dagblad onder ruim 600 leraren tot en met 35 jaar.

4.5 Oude IJsselstreek

De Openbare basisschool Op Koers in Varsseveld was op 7 april 2014 het podium voor de sessie Transitieatlas primair onderwijs in de gemeente Oude IJsselstreek. Onder de 46 deelnemers waren schoolbesturen, (G)MR's, schoolleiders, raadsleden, wethouders, ambtenaren, leden van het dorpsbelang, medewerkers van kinderdagverblijven / BSO en vertegenwoordigers van het voortgezet onderwijs.

Oude IJsselstreek

- 3.496 leerlingen op 21 scholen
- 25 leerlingen per km², dat is boven het Achterhoeks gemiddelde van 21 per km²
- Tussen 2010 en 2025 neemt het aantal leerlingen volgens de prognoses met 29,7 % af. De leerlingendaling is daarmee minder groot dan in de totale Achterhoek

Bereikbaarheid van het onderwijs

Vanuit de deelnemers wordt aangegeven dat in een kern gevestigde ouders, eerder geneigd zijn te verhuizen wanneer de school verdwijnt. Het verdwijnen van een school zou volgens hen echter geen invloed hebben op het aantal mensen dat zich vestigt in een kern. Hiermee verschillen deze deelnemers van mening met enkele andere aanwezigen en met de aanwezigen tijdens andere sessies.

Kwaliteit van het onderwijs

De kwaliteit van het onderwijs hangt niet per se direct samen met het aantal leerlingen: de beste school in de Achterhoek is een zeer kleine school, zo geeft een aanwezige aan. Deelnemers in Varsseveld zagen specialisatie als de belangrijkste mogelijkheid om kwaliteit van scholen te waarborgen. De kwaliteit van het onderwijs stijgt volgens hen door specialisatie. Deze specialisatie kan ook betekenen diversiteit in schoolgrootte.

“Over het algemeen stijgt de kwaliteit door specialisatie, dus kan door specialisatie de onderwijskwaliteit worden gestimuleerd.”

Een schoolbestuurder geeft het voorbeeld van een gemeente waar er voor is gekozen verschillende onderwijsconcepten te hanteren (om de diversiteit te bevorderen) wanneer twee scholen dichtbij elkaar liggen.

Bedrijfsvoering

Leegstaande gebouwen hebben volgens de aanwezigen geen mogelijkheden om te herbestemmen, omdat er al veel leegstaat in de gemeente. Op basis van wat normatief benodigd zou zijn voor de scholen werd in de sessie duidelijk dat in de Oude IJsselstreek nu al een overschot is van ruim 4.000 m² vastgoed.

Tot slot werd vermeld dat in de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen soms meespeelt dat gemeenten een moeilijke onderhandelingspositie hebben vanwege hun financiële situatie.

4.6 Winterswijk

De laatste bijeenkomst vond op 28 mei plaats in Winterswijk, waar 36 deelnemers bestaande uit schoolbesturen, (G)MR, schoolleiders, een wethouder, raadsleden, leerkrachten, een rector voortgezet onderwijs, leden van dorpsraden, een welzijnsstichting en een enkele ouder samenkwamen in het gemeentehuis.

Winterswijk

- In Winterswijk gaan 2.663 leerlingen op 16 scholen naar school.
- 19 leerlingen per km², dat is onder het Achterhoeks gemiddelde van 21 per km²
- Tussen 2010 en 2025 neemt het aantal leerlingen volgens de prognoses met 23,5 % af. Dat is na Doetinchem de relatief kleinste leerlingendaling in de Achterhoek

Bereikbaarheid van het onderwijs

De relatie tussen leefbaarheid en de aanwezigheid van een basisschool werd door de vertegenwoordigers van PO (MR en besturen) gezien als sterk: een school is een noodzakelijk element voor de leefbaarheid in een dorp, omdat dit het naoberschap versterkt.

Dat de leerlingendaling een regionale opgave is, is duidelijk. Ook voor Winterswijk geldt echter dat een lokale uitwerking onontbeerlijk is. Leerlingenstromen tussen kernen liggen in het buitengebied van Winterswijk niet altijd zoals men in eerste instantie zou denken. In de discussie is duidelijk naar voren gekomen dat op bepaalde plekken wordt verwacht dat leerlingen eerder binnen de gemeente Winterswijk naar school zouden (blijven) gaan dan naar een (dichtbij gelegen) school in een buurgemeente zoals Aalten.

Kwaliteit van het onderwijs

Opvallend in Winterswijk was verder dat de diversiteit van het onderwijs van vrij groot belang werd geacht en dan met name de pedagogische identiteit. In Winterswijk bevindt zich dan ook één van de twee vrije scholen in de regio.

Op de vraag wat het maximum aan gecombineerde leerjaren per groep zou moeten zijn, stemden de vele aanwezige gemeenteraadsleden weliswaar voor maximaal 2, maar gaven ook aan dat vooral vanuit het onderwijs moet komen wat zij nodig hebben om een goede kwaliteit onderwijs te bieden.

In Winterswijk wordt de vorming van een IKC – onafhankelijk van het aantal kinderen wat er naartoe kan - door een aantal mensen gezien als een kwaliteitsimpuls. Voorzieningen worden

“Je kunt als gemeenteraad wel wensen hebben, maar het onderwijs moet aangeven wat kwaliteit geeft. Daar moet de gemeenteraad naar luisteren.”

Raadslid

gebundeld en kunnen daardoor meer samenwerken, maar ook ouderbetrokkenheid zou gestimuleerd worden door de vorming van IKC's. Kinderen zijn gebaat bij een grote ouderbetrokkenheid. Vanuit welk oogpunt ook naar een IKC gekeken wordt: volgens een aanwezige is het positief als een kind een groot deel van de dag op dezelfde plek kan blijven. De peuterspeelzalen zoeken in Winterswijk dan ook samenwerking met de scholen.

In Winterswijk kwam ook het onderwerp passend onderwijs aan bod. In de zaal bestonden verschillende visies op de samenhang met leerlingendaling. Het zou twee dingen kunnen betekenen: ouders kiezen eerder een grote school omdat die alles wat er bij passend onderwijs komt kijken kan aanbieden óf ouders kiezen eerder voor een kleine school waar persoonlijker aandacht is.

Bedrijfsvoering

Hoewel veel schoolbesturen in de Achterhoek bovengemeentelijk werken, zou een enkele aanwezige het wenselijk vinden indien alle scholen voor primair onderwijs in Winterswijk onder één bestuur zouden vallen.

Tot slot werd vermeld dat nieuwe aanwas van onderwijsgevend personeel er wel is in de regio, maar dat het door de leerlingendaling lastig is hen een kans te geven.

“Per buurtschap is het verschillend of er behoefte is aan extra buurthuizen. Herbestemming van vastgoed is dus maatwerk.”

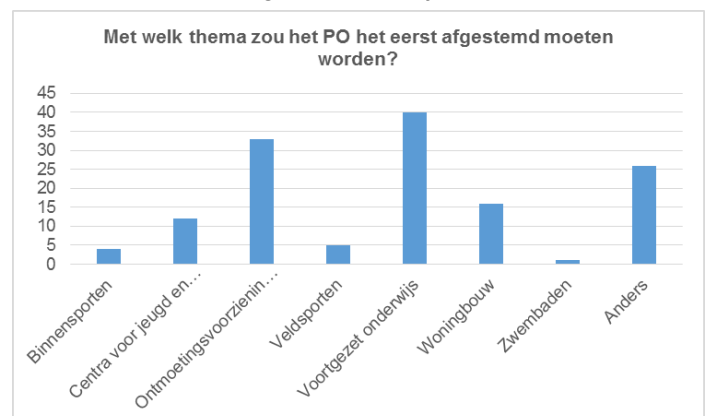
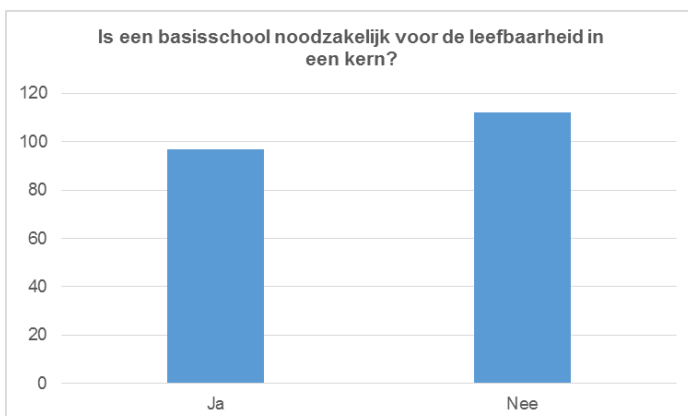
4.7 Keuzes maken: bereikbaarheid, kwaliteit en bedrijfsvoering

De discussie per gemeente geeft goed weer wat in paragraaf 3 van dit rapport ook al werd gesteld, dat niets doen voor velen geen optie is. Tijdens de interactieve bijeenkomsten is veel gesproken over wat er dan wél gedaan zou moeten worden. Niet over elk issue bestaat consensus, maar uit de afzonderlijke discussies is wel een regionaal beeld te destilleren dat richtinggevend is. Het overkoepelende beeld over hoe om te gaan met leerlingendaling wordt op dezelfde wijze gestructureerd als het beeld per gemeente, naar bereikbaarheid van het onderwijs, kwaliteit van het onderwijs en financiën. Aan het einde wordt nog ingegaan op een aantal opvallende accentverschillen per gemeente.

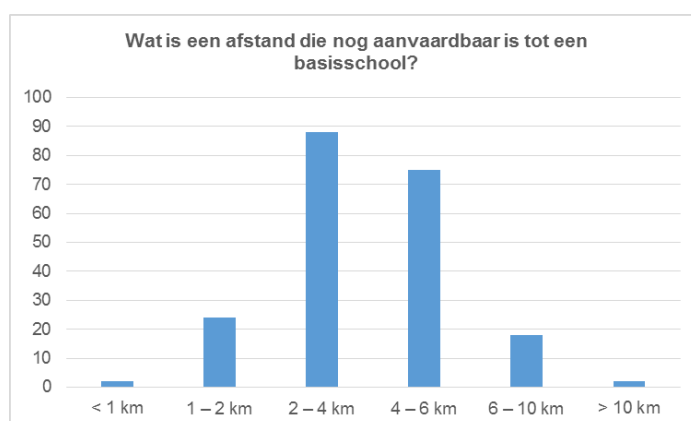
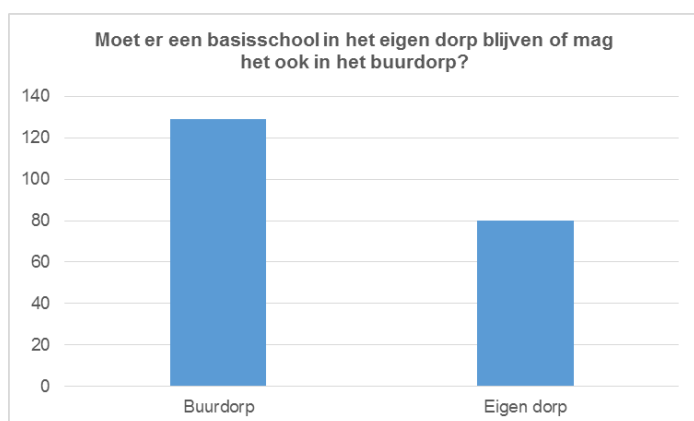
Voor iedere school, gemeente, kern en regio zal het ideaalplaatje zijn: een school die kwalitatief goed onderwijs biedt, die financieel gezond is en op loopafstand is voor ouder en kind. In dunbevolkte gebieden zal, zeker wanneer er sprake is van een sterke leerlingendaling, het niet altijd mogelijk zijn aan dit ideaalplaatje 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 van het onderwijs

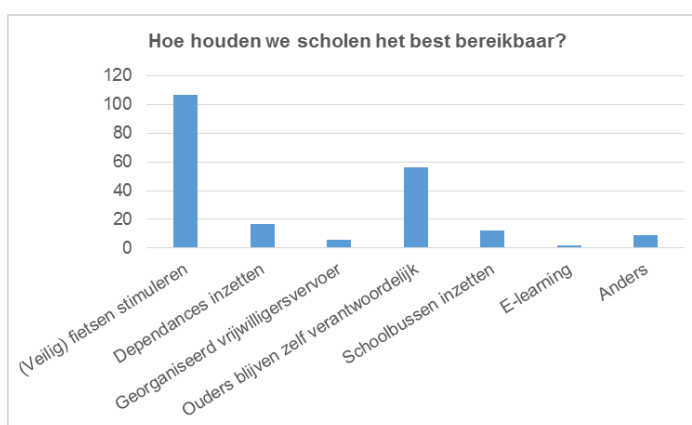
Zoals duidelijk blijkt uit de verslagen per gemeente kent de discussie over bereikbaarheid van het onderwijs vele dimensies. Het gaat over de leefbaarheid van een dorp, kern of wijk, over maximaal af te leggen afstanden, de tijd die dit kost en over het veilig af kunnen leggen van deze afstanden. Uit 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. Als het aankomt op de keuze tussen kwaliteit en de



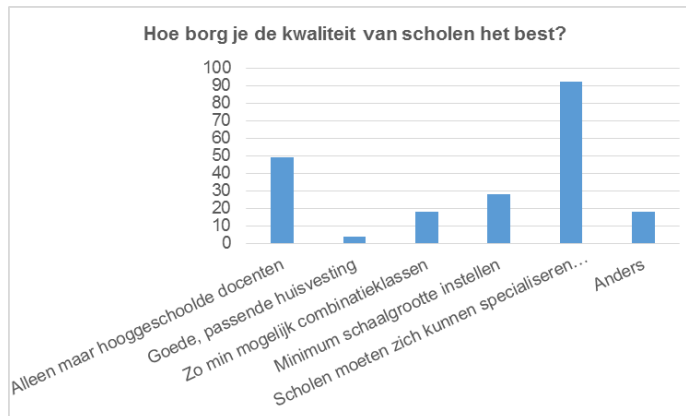
bereikbaarheid dan mag een kwalitatief betere school eventueel ook wel in het buurdorp staan. Wel bestaat er discussie over wat dan nog een acceptabele afstand is naar de dichtstbijzijnde school: 2 tot 4 km is volgens 42% van de deelnemers een aanvaardbare afstand tot een basisschool, terwijl 36% van de deelnemers 4 tot 6 km heeft gestemd. De resterende 22% heeft gekozen voor een afstand die lager dan wel hoger is dan de bandbreedte van 2 tot 6 km. Over de vraag hoe de afstand het beste overbrugd kan worden zijn de aanwezigen duidelijk: dat kan vooral door (veilig) fietsen te stimuleren. Uit de dialoog bleek dat deelnemers dit vooral zien als taak van de ouders. Gecombineerd met het antwoord dat vervolgens 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, maar door de meeste deelnemers aan de interactieve bijeenkomsten wordt het niet als leidend uitgangspunt beschouwd.



Kwaliteit van het onderwijs

Tijdens de interactieve bijeenkomsten is specifiek gevraagd wat het meest doorslaggevend zou moeten zijn bij het bepalen van een ondergrens voor een basisschool. Een grote meerderheid heeft hierbij voor kwaliteit gekozen (69,4%, 145 van de 209 deelnemers). Slechts 11 deelnemers kozen voor een gezonde financiële exploitatie. Maximale kwaliteit bieden heeft gevolgen voor de financiën. Hoogwaardige leerkrachten en veel

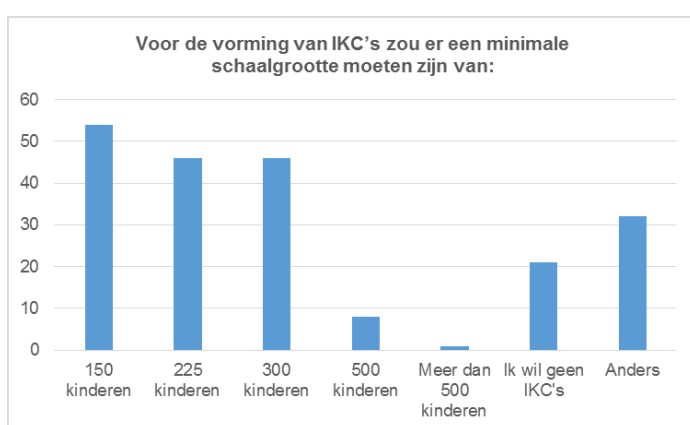
individuele aandacht voor leerlingen betekenen hogere personeelskosten of meer fte. Vervolgens is de vraag gesteld hoe de kwaliteit van scholen het best geborgd kan worden. 44% vindt dat scholen zich moeten kunnen specialiseren en onderscheiden (bijvoorbeeld in identiteit en onderwijsmethoden), 23% denkt 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 meestal geconcludeerd dat het bieden en borgen van kwalitatief hoogwaardig onderwijs altijd een combinatie is van meerdere aspecten.



Financiën

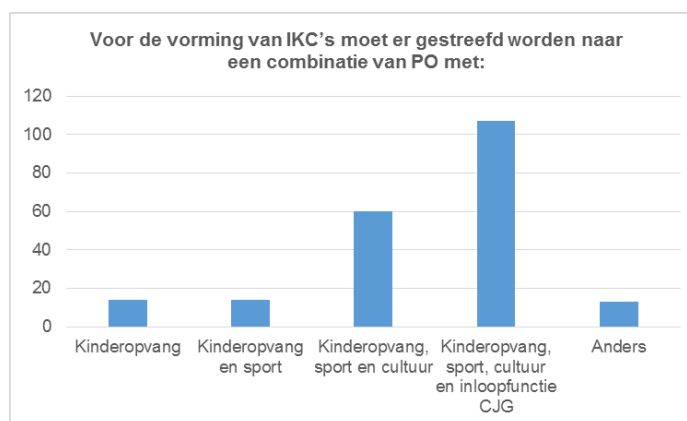
Ondanks dat niet veel deelnemers kozen voor een gezonde bedrijfsvoering als doorslaggevend voor het bepalen van een ondergrens, wordt wel door iedereen erkend dat de financiën van belang zijn. Uit de discussies komt sterk het beeld naar voren dat financiën nooit leidend zouden moeten zijn bij een afweging over het open houden van een school, maar dat het in samenhang moet worden gezien met vooral de kwaliteit. De reden dat de voorkeur niet uitgaat naar financiën als leidend uitgangspunt is dat voor een gezonde bedrijfsvoering een bepaalde massa aan leerlingen nodig is. Dit zou opschaling betekenen en dat heeft consequenties voor de bereikbaarheid (afstanden worden groter) en ook beargumenteren sommigen dat door schaalvergroting de kwaliteit van scholen juist achteruit gaat en dat leerlingen daar niet meer zijn dan 'een nummer'. Daar wordt tegenin gebracht dat wanneer scholen gemiddeld meer leerlingen hebben, dit juist meer mogelijkheden geeft om maatwerk te bieden voor verschillende typen leerlingen. Zeker in het kader van de invoering van passend onderwijs is dit

voor de kwaliteit van het onderwijs in de toekomst erg belangrijk. Een ander voordeel van een wat grotere school is volgens sommigen dat door een groter aantal leerlingen mogelijk draagvlak voor andere voorzieningen in de omgeving wordt vergroot. Dit maakt multifunctioneel gebruik van een accommodatie en wellicht de vorming van integrale kindcentra kansrijk.



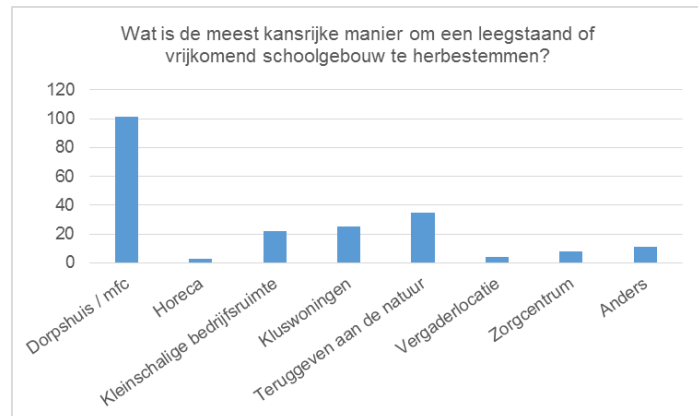
Omdat integrale kindcentra vaak als oplossing worden aangedragen in gebieden die met leerlingendaling geconfronteerd worden, zijn hier twee vragen over gesteld tijdens de interactieve bijeenkomsten. De eerste vraag had betrekking op de minimale omvang van een IKC. De meeste deelnemers kozen hierbij voor 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 deze voorzieningen vormgegeven worden is echter nog een vraagteken. Bij een omvang van 150 kinderen is het namelijk zo dat een zeer sobere variant van een IKC mogelijk is, maar dat dan nog de exploitatie zeer lastig zal worden. 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 en nog eens 29% spreekt zich uit voor een breed IKC zonder inlooppunt voor het centrum voor jeugd en gezin.



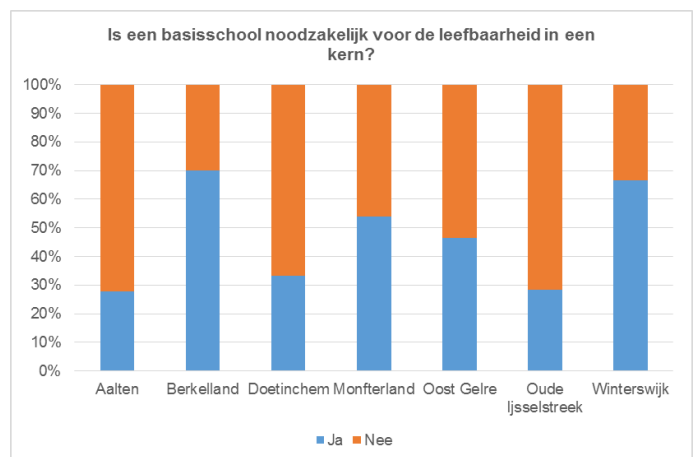
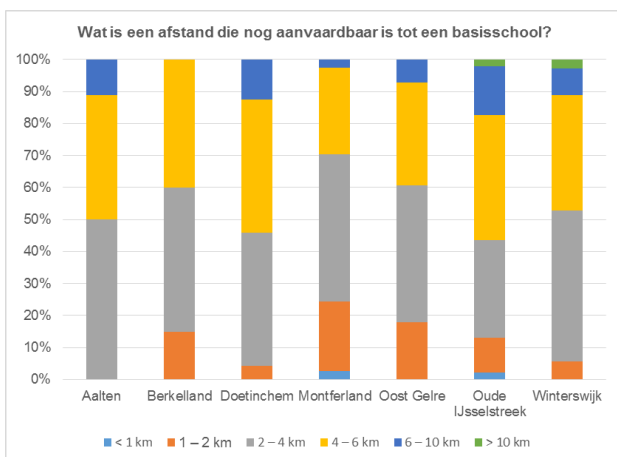
Voor de bedrijfsvoering van gemeenten is het van belang wat er gebeurt met de schoolgebouwen die leeg komen te staan, mocht het onverhoopt komen tot de sluiting van een school. Aan de aanwezigen is gevraagd wat de meest kansrijke optie voor herbestemming is. 48% van hen kiest voor een bestemming als dorpshuis of multifunctioneel centrum. Deze keuze is veelal gemaakt 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. Met een monumentaal pand zijn weer andere opties denkbaar. Hoewel uit de stemresultaten niet blijkt dat aanwezigen bij de sessies op voorhand voor sloop van gebouwen zijn, is telkens wel aangegeven tijdens de discussie dat er de komende jaren zo veel maatschappelijk vastgoed leeg komt te staan dat teruggeven aan de natuur uiteindelijk voor veel gebouwen de enige optie is.

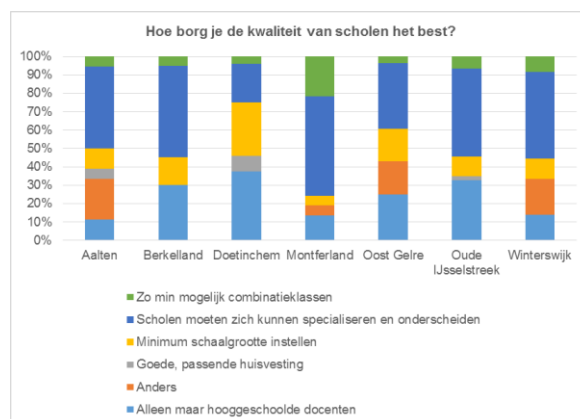


Accentverschillen per gemeente

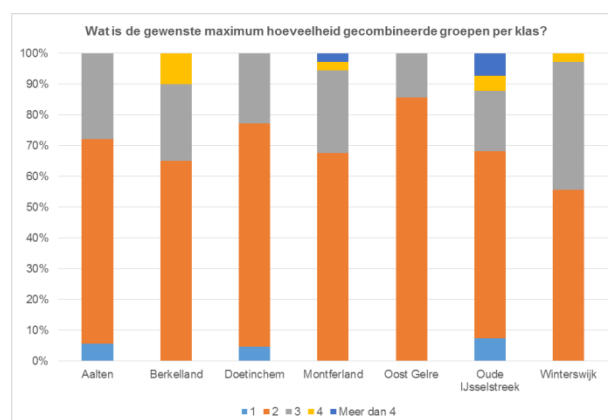
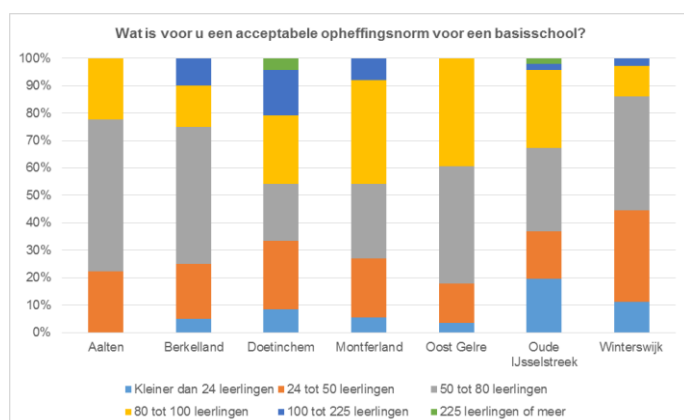
Wanneer deze resultaten op het regioniveau nader worden bekeken dan valt op dat de resultaten in grote lijnen overeenkomen met de resultaten van de individuele sessies. Toch is ook een aantal accentverschillen per gemeente te ontwaren, vooral bij vragen die raken aan de bereikbaarheid en kwaliteit. Op de vraag welke afstand tot een basisschool nog acceptabel is, wijken de deelnemers aan de sessies in de gemeenten Aalten en Oude IJsselstreek het meest af. Het antwoord 2-4 kilometer is in bijna alle gemeenten het vaakst gegeven, gevolgd door 4-6 kilometer. In de Oude IJsselstreek is dat precies andersom. Het antwoord dat daarna het vaakst gegeven wordt (1-2 kilometer) is in de gemeente Aalten helemaal niet gekozen. Over de noodzaak van een school voor de leefbaarheid in een kern zijn de meningen verdeeld. Tijdens de sessies in Berkelland, Montferland en Winterswijk heeft een meerderheid van de aanwezigen voor 'ja' gekozen, in de andere vier sessies koos de meerderheid voor 'nee'.



In bijna alle gemeentelijke bijeenkomsten is door aanwezigen het vaakst geantwoord dat scholen zich moeten kunnen specialiseren en onderscheiden op de vraag hoe de kwaliteit het best kan worden geborgd. Opvallend is wel dat in de Oude IJsselstreek en de regionale bijeenkomst in Doetinchem relatief meer deelnemers kozen voor hoogopgeleide docenten, in Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk was het aantal aanwezigen dat op 'anders' stemde juist relatief hoog. Bij iedere sessie was wel iemand aanwezig die koos voor het instellen van een minimum schaalgrootte.



Tijdens de regiobijeenkomst waren dat er relatief meer en in Montferland juist minder. Op de vraag wat een acceptabele opheffingsnorm zou zijn, werd het vaakst 50-80 leerlingen geantwoord, opvallend is dat in Winterswijk relatief veel is gestemd op 24-50 leerlingen. Een andere manier om een dergelijke ondergrens te bepalen is door te vragen naar de gewenste maximum hoeveelheid gecombineerde groepen (of leerjaren) per klas. In alle sessies koos een meerderheid voor 2, dat zou inhouden een 4-klassige basisschool als minimum en dat vergt ongeveer een minimale schoolomvang van 80 leerlingen. Bij maximaal drie groepen gecombineerd in een klas is een omvang van 50 benodigd, dus het beeld is vrij consistent dat onder de aanwezigen bij de sessies er vrij veel draagvlak is voor een minimumomvang van tussen de 50 en 80 leerlingen.



Wanneer we het regionale beeld en de accentverschillen per gemeente overzien, volgt dat de keuze tussen bereikbaarheid, kwaliteit en bedrijfsvoering nooit zo zwart-wit zijn als hier wordt voorgesteld. Volledig gaan voor het een of voor het ander zal in sommige gevallen voorbijgaan aan de specifieke 'couleur locale'. Het is 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.

Met het regionale beeld zoals dat hiervoor uiteengezet is, zal in het vervolg van de rapportage een voorkeursscenario worden uitgewerkt.

5. HOOFDSCENARIO'S

Het doel van de transitieatlas is om aan de hand van scenario's inzicht te geven in de consequenties van bepaalde keuzen of het hanteren van bepaalde uitgangspunten voor de optimalisering van het onderwijsaanbod in de Achterhoek. In deze paragraaf worden drie hoofdscenario's gepresenteerd. Het is belangrijk te vermelden dat de scenario's geen blauwdruk of beleidsopties voor de toekomst zijn, maar de scenario's geven een bandbreedte weer waarbinnen de discussie over de spreiding en huisvesting van het onderwijs gevoerd kan worden. Er spelen altijd lokale factoren mee die bij het hanteren van objectieve normen en regels niet kunnen worden meegewogen. De uiteindelijke keuze voor de wijze waarop met de onderwijsvoorzieningen in de regio wordt omgegaan is aan de onderwijsbesturen in samenspraak met belanghebbenden zoals ouders, medezeggenschapsraden en gemeenten. Uitwerking van de keuzes die samen gemaakt worden, blijft altijd lokaal maatwerk. Het adviesbureau dat verantwoordelijk is voor uitvoering van de transitieatlas heeft dan ook geen voorkeur voor een van de scenario's.

Aan de hand van de uitgangspunten zoals die in de vorige paragraaf benoemd zijn, is een drietal scenario's opgesteld. De uitgangspunten van de scenario's en de scenario's zelf zijn getoetst tijdens de zeven interactieve bijeenkomsten die in de regio Achterhoek gehouden zijn. 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 scenario's opgenomen die als optimalisaties van het voorkeursscenario gezien kunnen worden. Er wordt een vingeroefening gedaan waarbij in twee stappen de minimumschaalgrootte van scholen in de Achterhoek wordt verhoogd, dit is scenario 2. In het derde scenario wordt onderscheid gemaakt tussen scholen in kernen met meer en minder dan 7.500 inwoners, voor de kleinere kernen wordt een lagere ondergrens gehanteerd dan voor de grotere kernen.

Per scenario worden onderstaand de uitgangspunten weergegeven in een tekstvak, ook wordt aangegeven welke relevante stemresultaten uit de bijeenkomsten zijn meegenomen in de uitgangspunten per scenario. Vervolgens wordt het kaartbeeld getoond dat bij het scenario hoort en worden de consequenties beschreven. Tot slot volgt een tabel met een cijfermatige uitwerking per gemeente.

SCENARIO 1: VOORKEURSSCENARIO

Het voorkeursscenario is bepaald door de stemresultaten van alle sessies bij elkaar op te tellen en criteria op het gebied van afstand en schaalgrootte te nemen waar de meeste deelnemers voor hebben gekozen. Vervolgens is het beeld dat hieruit voortkomt, een minimale schaalgrootte van 75 leerlingen in het jaar 2020, getoetst aan de dialoog die per sessie gevoerd is. Alles bij elkaar genomen zou dit een herkenbaar scenario moeten zijn voor de deelnemers aan de verschillende interactieve bijeenkomsten.

Afstand

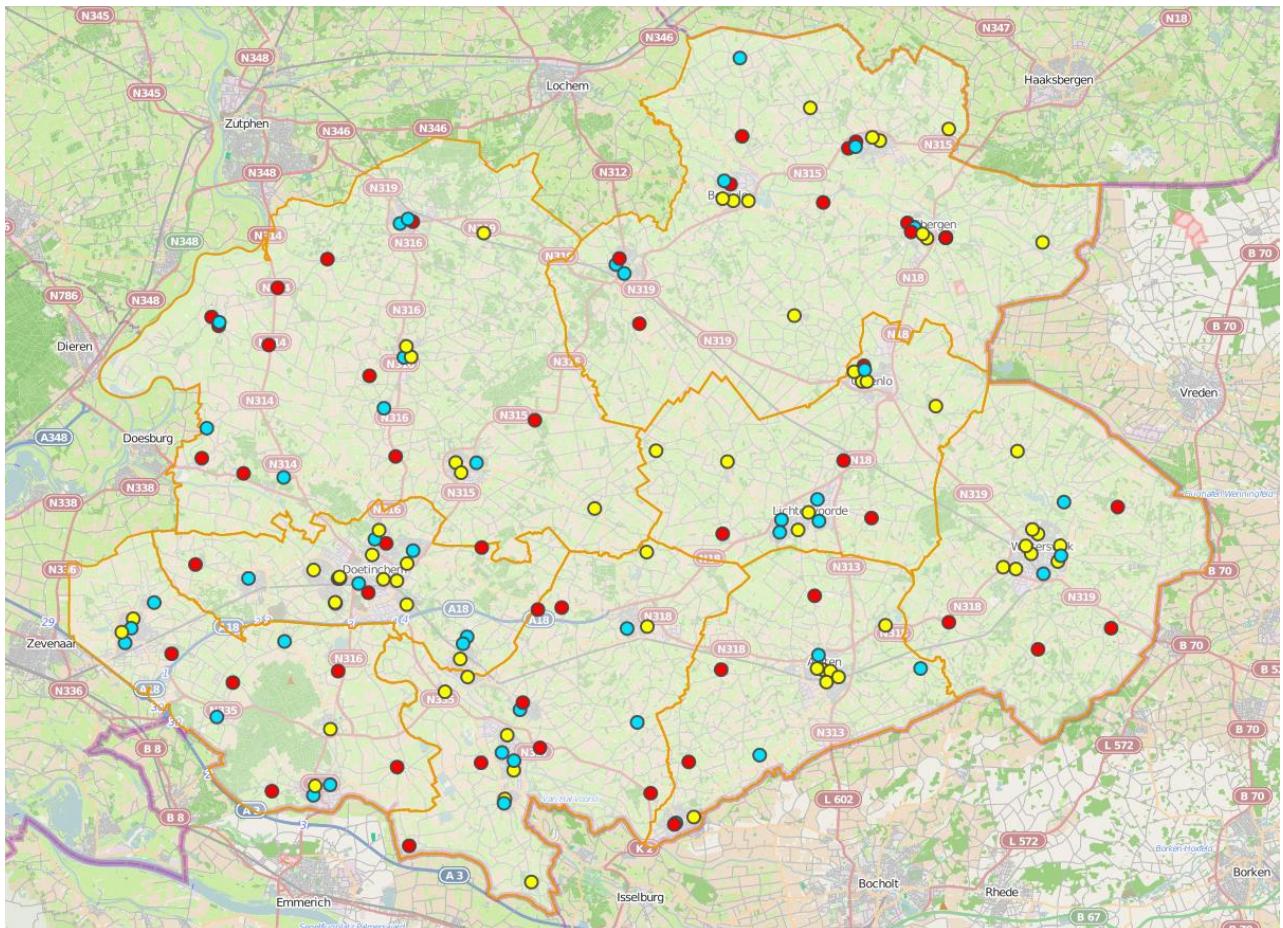
- 88 van de 209 stemmende deelnemers (42,1%) kozen voor 2 – 4 km als een afstand die nog aanvaardbaar is tot een basisschool.
- 129 van de 209 stemmende deelnemers (61,7%) vinden dat een basisschool niet per se in het eigen dorp moet blijven; het mag ook in het buurdorp.

Uitgangspunten scenario

- Minimaal 75 leerlingen in het jaar 2020
- Afstand: dichtstbijzijnde school + een straal van 10%
- Denominatie als eerste prioriteit, daarna cito

Schaalgrootte

- 36,4% van de stemmende deelnemers (76 van de 209) vindt een opheffingsnorm van tussen de 50 en 80 leerlingen acceptabel.
- Dat aantal spoort ook met het maximum aantal gecombineerde groepen (leerjaren) per klas dat het merendeel van de stemmende deelnemers (135 van de 202, 66,8%) wenselijk vindt, namelijk 2 (8 groepen / 2 * 20 leerlingen per klas is 80 leerlingen).



Consequenties

In dit scenario zouden 50 van de 162 scholen tussen nu en 2020 moeten 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 op dit moment ook al gemiddeld het minst aantal leerlingen per school is.

Afstanden zullen vooral groot worden voor leerlingen:

- In het gebied tussen kernen Baak, Wichmond, Toldijk en Bekveld in Bronckhorst.
- In de kleinere kernen in de gemeente Winterswijk
- In het gebied tussen Zelhem (Bronckhorst) en Ruurlo (Berkelland)
- In de buurt van Netterden en in de buurt van Westendorp (beiden Oude IJsselstreek)

Onderstaand zijn de consequenties per gemeente weergegeven

Gemeente	Aantal scholen	Aantal leerlingen	Gemiddeld aantal ll. per school	Verschil t.o.v. 2013		Extra ll. vervoer
				Scholen	Leerlingen	
Aalten	11	2.126	193	-4	-479	31
Berkelland	20	3.147	157	-9	-737	41
Bronckhorst	15	2.085	139	-11	-1.227	93
Doetinchem	20	4.436	222	-2	-495	29
Montferland	11	2.018	183	-5	-888	42
Oost Gelre	13	2.221	171	-4	-576	31
Oude IJsselstreek	14	2.838	203	-7	-658	38
Winterswijk	12	2.116	176	-4	-547	41
Totaal Achterhoek	116	20.987	181	-46	-5.607	346

Relevant om te vermelden bij het voorkeursscenario is dat met de vlekkenplannen die zijn opgesteld in een aantal gemeenten een belangrijke eerste stap gezet wordt 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, daar waar in de vlekkenplannen nog een nadere afweging gemaakt dient te worden.

SCENARIO 2: OPTIMALISERING: VAN 75 (2020) NAAR 110 (2025)

Bij wijze van vingeroefening is tijdens de interactieve bijeenkomsten een scenario getoond waarbij de output van een scenario met 80 leerlingen als ondergrens in 2020 is gebruikt om vervolgens op te schalen naar 150 leerlingen in 2025. Het idee van dit scenario is dat een dergelijke stap naar een ondergrens van 150 niet in de periode tot en met 2020 te realiseren. Daarnaast kan met een dergelijke tweetrapsraket inzichtelijk worden gemaakt welke locaties robuust zijn in het licht van een verdere leerlingendaling. Tijdens de interactieve bijeenkomsten is gebleken dat opschalen naar een minimumschaalgrootte van 150 leerlingen niet realistisch is voor een regio met veel relatief dunbevolkte gemeenten.

Omdat de leerlingendaling verder doorzet in de Achterhoek en omdat een grotere omvang van scholen wel een aantal voordelen kent, is in deze rapportage een scenario opgenomen waarin tussen 2020 en 2025 wordt opgeschaald van een minimum van 75 naar een minimum van 110. Dit aantal is gekozen vanwege de bezwaren die gemaakt werden tijdens de interactieve bijeenkomsten op het scenario waarin naar 150 opgeschaald werd. 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 normbesteding van het Rijk uitgegaan wordt van scholen met een omvang van 225 leerlingen.

Afstand

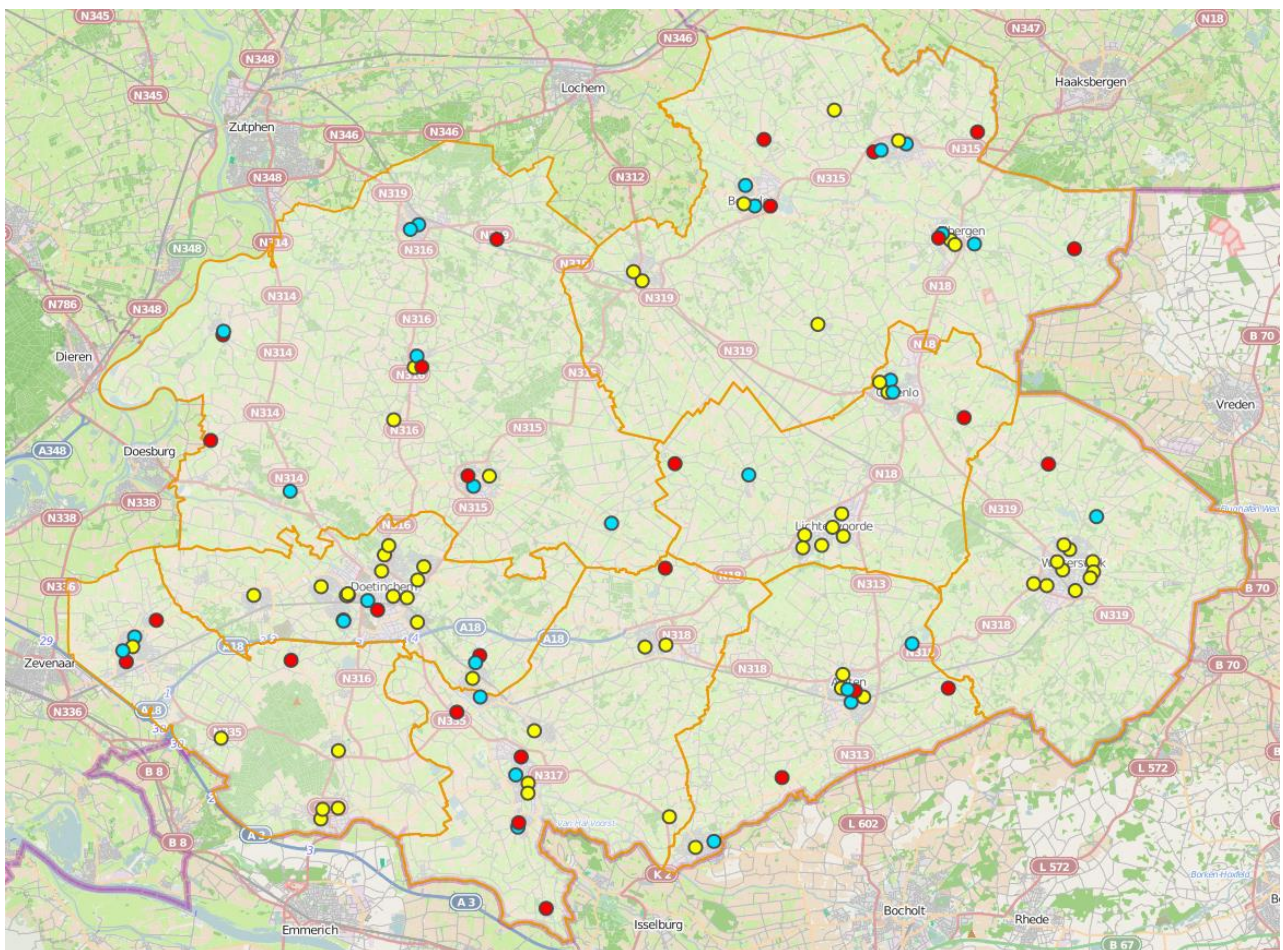
- 75 van de 209 stemmende deelnemers (35,9%) kozen voor 4 – 6 km als een afstand die nog aanvaardbaar is tot een basisschool.
- Nog eens 18 deelnemers kozen voor een afstand van 6 – 10 km, en 2 aanwezigen vonden zelfs dat meer dan 10 km acceptabel is.
- Tezamen vormt de groep deelnemers die op de wat langere afstanden gestemd heeft net geen meerderheid (45,5%), maar het geeft wel aan dat een aanzienlijk deel van de aanwezigen bereid is een grotere afstand af te leggen naar een basisschool of het in ieder geval acceptabel vindt dat het nodig is.

Uitgangspunten scenario

- Minimaal 110 leerlingen in het jaar 2025
- Afstand: dichtstbijzijnde school + een straal van 10%
- Denominatie als eerste prioriteit, daarna cito

Schaalgrootte

- De gekozen schaalgrootte in dit scenario is eigenlijk iets te hoog voor de Achterhoek. Slechts 11 deelnemers kozen voor een acceptabele opheffingsnorm van tussen de 100 en 225 leerlingen, 2 deelnemers kozen voor 225 of meer.
- Wel bleek telkens tijdens de discussies aan de hand van de vragen en scenario's dat een zekere omvang wel wenselijk is, maar dat dit uitgangspunt niet mag prevaleren boven alles.



Consequenties

In dit scenario zouden 27 van de 116 scholen tussen 2020 en 2025 moeten samengaan met een andere school. In 2025 zouden dan nog 89 in de Achterhoek open zijn. De meeste resterende scholen staan in de gemeente Doetinchem, dit komt omdat de lokale opheffingsnorm hier hoger ligt dan de 110 leerlingen per school die als minimum is ingesteld. Daardoor staan er in de gemeente al veel relatief grote scholen en is het effect van het scenario minder drastisch dan in andere gemeenten. Ten

opzichte van het scenario met 75 leerlingen als ondergrens in 2020 verandert er het meest in Berkelland, Bronckhorst en Oude IJsselstreek. In deze gemeenten zullen respectievelijk nog 6, 5 en 5 scholen samengaan met een andere school in dit scenario. Dit is voor de gemeente Berkelland te verklaren omdat de leerlingendaling daar nog het hardst door lijkt te gaan. In Bronckhorst en Oude IJsselstreek zou het zo kunnen zijn dat na het instellen van de minimumnorm op 75 er nog relatief veel scholen waren die daar net boven 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 ten opzichte van 2020.

In het voorkeursscenario waren de gemiddelde afstanden al groter geworden voor ouders en leerlingen, logischerwijs vooral in het landelijke gebied. De gemiddelde afstanden nemen in dit scenario verder toe, waarbij de situatie vooral precair wordt:

- Aan de grens met Duitsland in vrijwel de gehele regio.
- Aan de rand van de gemeenten Montferland en Doetinchem
- In het midden van de regio waar Bronckhorst, Berkelland, Oost Gelre en Oude IJsselstreek aan elkaar grenzen.
- Voor de kleine kernen in Winterswijk.

Onderstaand zijn de consequenties van het scenario per gemeente weergegeven:

Gemeente	Aantal scholen	Aantal leerlingen	Gemiddeld aantal ll. per school	Verskil t.o.v. 2020		Extra ll. vervoer
				Scholen	Leerlingen	
Aalten	8	1.890	236	-3	-236	81
Berkelland	14	2.739	196	-6	-408	91
Bronckhorst	10	1.883	188	-5	-202	93
Doetinchem	18	4.369	243	-2	-67	49
Montferland	8	1.737	217	-3	-281	6
Oost Gelre	11	2.025	184	-2	-196	91
Oude IJsselstreek	9	2.610	290	-5	-228	46
Winterswijk	11	2.183	198	-1	67	26
Totaal Achterhoek	89	19.436	218	-27	-1.551	483

SCENARIO 3: ONDERSCHIED STAD EN LANDELIJK GEBIED

In een aantal bijeenkomsten vermeldde aanwezigen dat het onmogelijk zou zijn met één norm voor de hele regio te werken. De in de scenario's gehanteerde normen kunnen voor het buitengebied veel zwaardere consequenties hebben dan voor de grotere kernen. Daarom is een scenario opgenomen waarin voor de scholen in kleinere kernen een lagere norm wordt gehanteerd dan voor scholen in de grotere kernen en steden.

Input: normen, waarden en criteria (stemresultaten)

Afstand

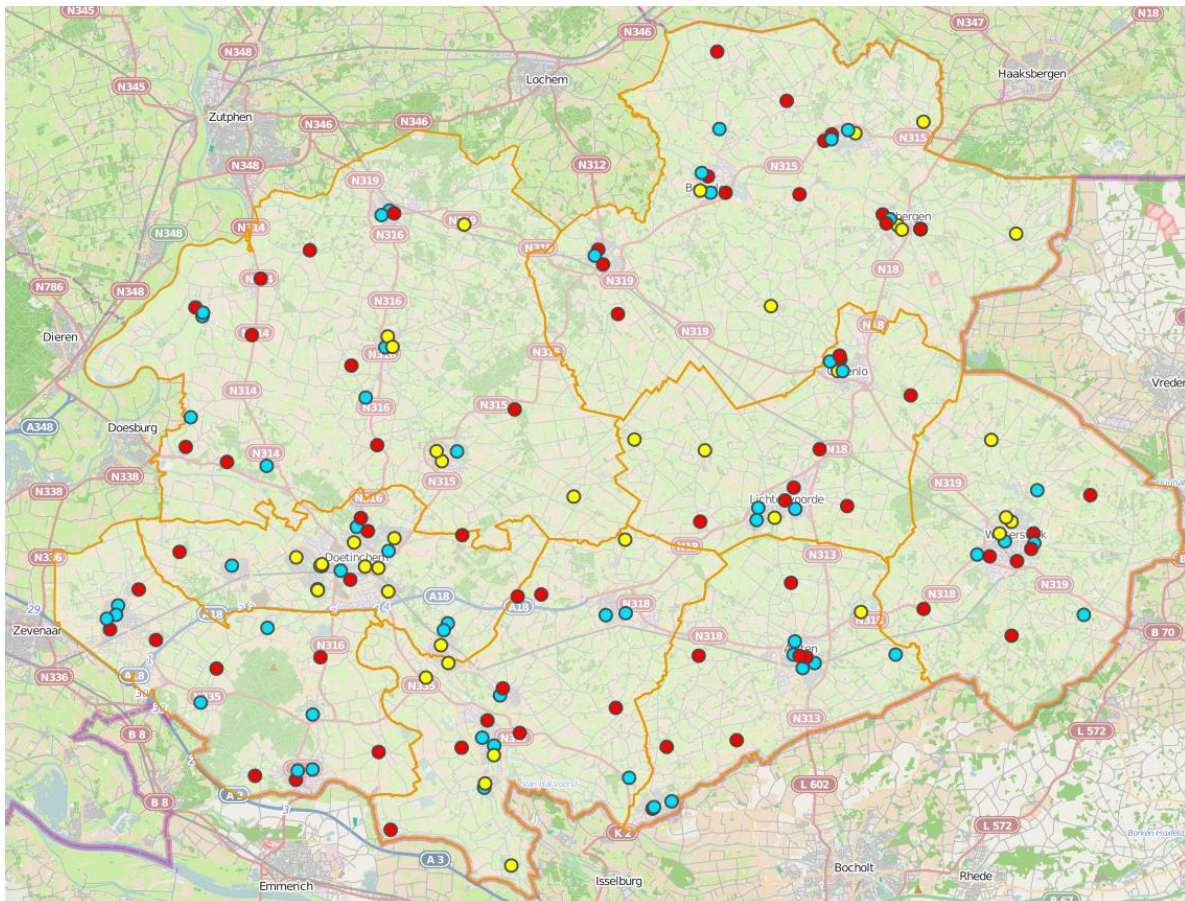
- 88 van de 209 stemmende deelnemers (42,1%) kozen voor 2 – 4 km als een afstand die nog aanvaardbaar is tot een basisschool.
- 129 van de 209 stemmende deelnemers (61,7%) vinden dat een basisschool niet per se in het eigen dorp moet blijven; het mag ook in het buurdorp.

Uitgangspunten scenario

- In kernen van 7.500 inwoners of meer hebben de scholen minimaal 150 leerlingen
- In kleinere kernen minimaal 75 leerlingen
- 76 scholen zijn gevestigd in 'kleine' kernen; 86 scholen in de grote kernen
- Afstand: dichtstbijzijnde school + een straal van 10%
- Denominatie als eerste prioriteit, daarna cito

Schaalgrootte

- 36,4% van de stemmende deelnemers (76 van de 209) vindt een opheffingsnorm van tussen de 50 en 80 leerlingen acceptabel.



Consequenties

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 > 7.500 inwoners (-40%) en 43 daarvan in kernen met minder dan 7.500 inwoners (-43%).

Van de 67 scholen die zullen moeten samengaan met een andere school staan er 14 in Berkelland (waarvan 11 in grote kernen), 11 in de gemeente Bronckhorst en elk 8 in de gemeenten Oude IJsselstreek, Oost Gelre en Montferland. Afstanden zullen vooral groot worden voor leerlingen:

- In het gebied tussen kernen Baak, Wichmond, Toldijk en Bekveld in Bronckhorst.
- In de kleinere kernen in de gemeente Winterswijk
- In het gebied tussen Zelhem (Bronckhorst) en Ruurlo (Berkelland)
- Tussen Ulft, Varsseveld en Dinxperlo (Oude IJsselstreek en Aalten)

Onderstaand zijn de consequenties per gemeente weergegeven voor dit scenario (2020):

Gemeente	Aantal scholen	Aantal leerlingen	Gemiddeld aantal ll. per school	Verschil t.o.v. 2013		Extra ll. vervoer
				Scholen	Leerlingen	
Aalten	8	2.099	262	-7	-506	41
Berkelland	15	3.147	210	-14	-737	16
Bronckhorst	15	2.085	139	-11	-1.227	84
Doetinchem	18	4.450	247	-4	-481	33
Montferland	8	1.999	250	-8	-907	34
Oost Gelre	9	2.221	247	-8	-576	104
Oude IJsselstreek	13	2.870	221	-8	-626	54
Winterswijk	9	2.116	235	-7	-547	44
Totaal Achterhoek	95	20.987	221	-67	-5.607	410

6. BEDRIJFSVOERING

Uiteraard hebben de scenario's niet alleen consequenties voor het spreidingsbeeld van de scholen in de regio Achterhoek, maar ook voor de bedrijfsvoering van schoolbesturen en de regiogemeenten. Onderstaand zal eerst kort iets worden geschreven over de verantwoordelijkheden en financiering van schoolbesturen en gemeenten. Vervolgens zullen de resultaten per scenario worden samengevat.

Wet- en regelgeving

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. De rol van de gemeente zit dus met name aan de vastgoedkant. Zowel gemeenten als schoolbesturen zijn in belangrijke mate voor hun financiering afhankelijk van het Rijk. Gemeenten ontvangen geld voor de schoolgebouwen als onderdeel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit betekent in principe dat gemeenten zelf mogen bepalen waar ze dit geld aan uitgeven. Dit deel uit het gemeentefonds zal worden overgeheveld naar de schoolbesturen als onderdeel van de lumpsumbekostiging die schoolbesturen nu ontvangen. Deze bestaat uit personele bekostiging en materiële instandhouding en is gebaseerd op normkosten die passen bij het aantal leerlingen dat een school heeft.⁴ De personele bekostiging wordt per schooljaar uitgekeerd, de materiële instandhouding per kalenderjaar.

Financiële gevolgen scenario's

Uit normberekeningen blijkt dat momenteel ca. € 127 mln. wordt uitgegeven aan het primair onderwijs in de Achterhoek (€ 4.780 per leerling). Wanneer er niets wordt gedaan, en daarbij de lokale opheffingsnorm wordt gehanteerd in de transitieatlas, zullen de totale kosten voor het primair onderwijs dalen tot ruim € 99 mln. (€ 4.750 per leerling). In het voorkeursscenario voor 2020 zou dit bedrag nog 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), profiteren ook de schoolbesturen van de optimalisering van de voorzieningenstructuur. Ten opzichte van niets doen, kan dit de schoolbesturen cumulatief tot en met 2020 € 5,5 mln. opleveren. Daarmee zou het gezamenlijke normtekort van de schoolbesturen met

⁴ Naast het leerlingenaantal speelt ook nog de verdeling tussen onder- en bovenbouwleerlingen en de hoeveelheid gewichtenleerlingen een rol in de bekostiging.

ongeveer 50% afnemen ten opzichte van niets doen. 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. Cumulatief gaat het tussen 2013 en 2025 dus om een bedrag van ca. € 9,5 mln.

In scenario 3, waarbij een gedifferentieerde norm is gehanteerd voor stedelijk en landelijk gebied, zou de afname van het normtekort ca. 60% zijn. 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 en een scenario met 150 leerlingen als ondergrens. Hiervoor is gekozen omdat dit respectievelijk de absolute ondergrens voor het ministerie is en omdat er bij scholen met minimaal 150 leerlingen geen scholen meer zouden zijn die in aanmerking komen voor kleinscholentoeslag. Bij het hanteren van de absolute ondergrens zou het normtekort toenemen, cumulatief met ca. € 9 mln. volgens de normberekening. In het scenario met minimaal 150 leerlingen zou het normtekort van de schoolbesturen met meer dan 100% af kunnen nemen. 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. In onderstaande tabel is per scenario opgenomen wat de cumulatieve “opbrengst” (over de periode 2013-2020) zou zijn ten opzichte van niets doen (hiervoor is het scenario lokale opheffingsnorm gehanteerd):

Scenario	“opbrengst” t.o.v. niets doen (2013-2020)
Scenario 1: Voorkeursscenario	€ 5.500.000
Scenario 2: Optimalisering van 75 (2020) naar 110 (2025)⁵	€ 9.500.000
Scenario 3: Onderscheid stad en landelijk gebied	€ 7.300.000
Absolute ondergrens (minimaal 23 leerlingen)	- € 9.100.000
Minimaal 150 leerlingen	€ 14.100.000

Het gaat dus om aanzienlijke bedragen die ten goede kunnen komen aan de kwaliteit van het onderwijs. Tevens wordt uit bovenstaand overzicht duidelijk dat het voor schoolbesturen financieel aantrekkelijk is om te werken met een hoge minimumnorm als het gaat om het aantal leerlingen, maar het moge duidelijk zijn dat dit nooit het leidende motief is voor een schoolbestuur om scholen te sluiten.

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

⁵ Voor dit scenario cumulatief tot en met 2025, tot en met 2020 is gelijk aan het voorkeursscenario omdat het een optimalisering van dit scenario betreft.

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 leerlingenvervoer⁶ toenemen omdat de te overbruggen afstanden groter worden. Aan de andere kant bespaart de gemeente uiteindelijk wel op onderhoudslasten wanneer er minder schoolgebouwen zijn. Zoals te zien is in onderstaande tabel gaan de kosten wel voor de baat uit, gegeven de benodigde initiële investeringen. 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. Door de structurele inverteerthefften zou er in 2030 wel sprake zijn van een positief saldo in de scenario's.

Scenario	Cumulatief saldo t/m 2020	Cumulatief saldo t/m 2030
Scenario 1: Voorkeursscenario	- 8,6 mln.	€ 5,5 mln.
Scenario 2: Optimalisering van 75 (2020) naar 110 (2025)	(Omdat dit een getrapt scenario betreft, is het niet mogelijk de vergelijking met de andere scenario's te maken op deze onderdelen.)	
Scenario 3: Onderscheid stad en landelijk gebied⁷	Min: - € 21,6 mln. Max: - € 20,8 mln.	Min: € 4,6 mln. Max: € 4,7 mln.
Absolute ondergrens (minimaal 23 leerlingen)	- € 0,2 mln.	€ - mln.
Minimaal 150 leerlingen	- € 33,2 mln.	€ 3,9 mln.

(bron: PAS b.v. in opdracht van het ministerie van BZK in samenwerking met de regio)

Belangrijk om te vermelden is dat bij deze aantallen 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 dus voor een groot deel niet bij de gemeenten terechtkomen. Vooralsnog is daar in deze berekening geen rekening mee gehouden.

Gevolgen voor benodigd personeel en vierkante meters vastgoed

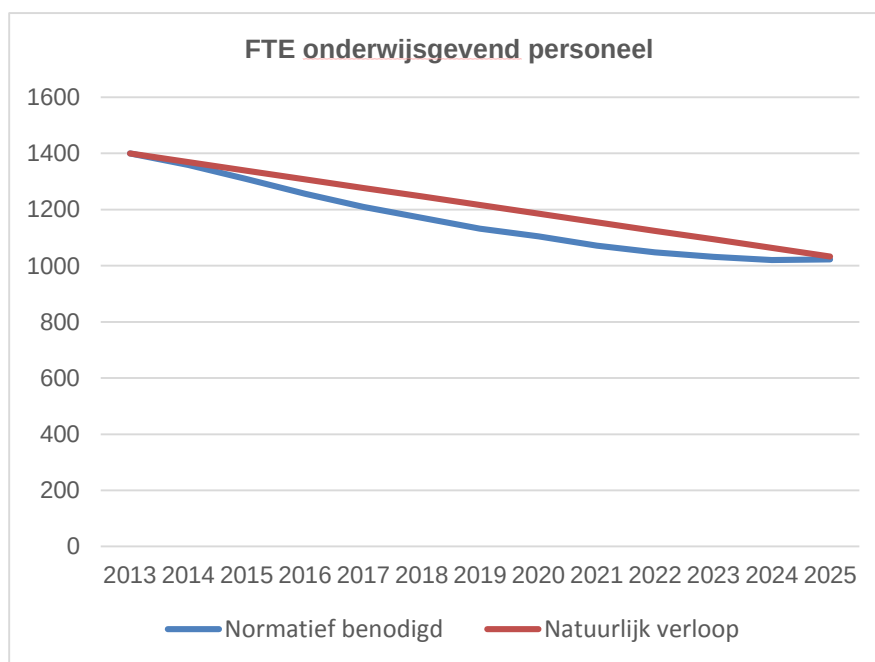
Leerlingendaling en de optimalisering van de onderwijsvoorzieningen in de regio hebben naast financiële consequenties ook gevolgen voor de benodigde hoeveelheid leraren en vloeroppervlak. De behoefte hieraan neemt sowieso af doordat het aantal leerlingen minder wordt, maar door een ondergrens voor het aantal leerlingen in te stellen verandert de normbehoefte ook. Een school van

⁶ 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.

⁷ Wegens het hanteren van een gedifferentieerde norm is in dit scenario sprake van een bandbreedte.

gemiddelde omvang heeft minder FTE onderwijsgevend personeel per leerling nodig en ook het aantal m² kan efficiënter benut worden.

De personeelskant wordt niet alleen beïnvloed door de leerlingendaling, maar ook door de vergrijzing. Het onderwijs is, in vergelijking met andere sectoren, een vergrijsde sector en de verwachting is dat de komende jaren veel personeel uitstroomt. Een lerarentekort ligt dus op de loer. In een regio als de Achterhoek is het dus de vraag of leerlingendaling en vergrijzing elkaar uitbalanceren of dat er sprake zal zijn van een overschot of een tekort. Momenteel hebben de scholen in de Achterhoek gezamenlijk ca. 1.400 FTE onderwijsgevend personeel in dienst. Daarmee ligt het aantal ongeveer op het landelijk gemiddelde wanneer gekeken wordt naar het aantal leerlingen per FTE, dat is momenteel ca. 19. Als we dit gemiddelde als norm aanhouden ten opzichte van de ontwikkeling van het aantal leerlingen dan betekent dat, dat in 2025 nog ca. 1.000 FTE onderwijsgevend personeel nodig is in de regio. De rode lijn in de grafiek hiernaast geeft het natuurlijk verloop weer. Op dit moment is ca. 25% van de leraren 55 jaar of ouder. Voor de berekening van het natuurlijk verloop is uitgegaan van een geleidelijke uitstroom van deze groep over een periode van 12 jaar, dit is dus gebaseerd op een pensioengerechtigde leeftijd van 67 jaar. Uit de grafiek wordt duidelijk dat leerlingendaling en vergrijzing elkaar dus pas in 2025 opheffen. Uiteraard spelen onderwijsbesturen reeds op deze ontwikkelingen in met hun personeelsbeleid en worden beleidsmaatregelen getroffen door het Rijk waardoor er alsnog mogelijkheden blijven, zij het beperkt, om jonge leerkrachten aan te nemen. Kijken we naar de verschillende scenario's dan is het zo dat bij het hanteren van de 23 leerlingen als ondergrens voor een school dat er in 2020 een behoefte is aan 1.156 FTE onderwijsgevend personeel. In het voorkeursscenario is dat 1.115 FTE en in het scenario waarbij een gedifferentieerde norm is aangehouden voor grotere kernen en platteland is dat 1.100 FTE.



Voor het onderwijsvastgoed geldt dat er veelal reeds sprake is van een overschot aan vierkante meters ten opzichte van wat er normatief benodigd is. Er is dus sprake van 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. Volgens de normberekening hebben zij echter maar ca. 160.000 m2 nodig op dit moment. Naarmate er meer opgeschaald wordt in een scenario, neemt de normatief benodigde hoeveelheid m2 verder af in de regio, zoals te zien is onderstaande grafiek. Bij een scenario van minimaal 110 leerlingen als ondergrens in 2025 zou dit neerkomen op zo'n 100.000 m2, dat is bijna de helft van de nu aanwezige vierkante meters.

