

Analyse Toekomstscenario Lauwers & Eems en VCPO-NG

1. Aanleiding

Onderwijsinstellingen L&E en VCPO Noord-Groningen hebben de handen ineengeslagen om te komen tot een accurate oplossing voor de gevolgen van de dalende leerlingenaantallen.

De schoolbesturen hebben hiertoe eind 2013 een onderzoek laten doen naar leerlingenprognoses en voorwaarden waaraan de inrichting en spreiding van basisscholen moeten voldoen. Dit rapport is tot stand gekomen met de input (afvaardiging) van de direct betrokken partijen (Toekomstscenario's scholenspreiding Noord Groningen I).

Op 11 juni van dit jaar is het vervolg daarop, een voorstel voor de scholenspreiding, opgeleverd (Toekomstscenario II). De schoolbesturen gebruiken de periode tot december om over het voorstel in gesprek te gaan met belanghebbenden in brede zin. Op 17 december 2014 is het definitief spreidingsplan Noord Groningen (Toekomstscenario III) vastgesteld door de schoolbesturen L&E en VCPO NG (Vereniging Christelijk Primair Onderwijs Noord Groningen).

Het uitgangspunt van de schoolbesturen is dat, vanuit een gezamenlijke visie, gezocht is naar een duurzame oplossing. Goed onderwijs en goed werkgeverschap hebben daarbij de prioriteit.

Bij de ontwikkeling van de visie is het volgende beoogd:

- * Levenskrachtige en goed geoutilleerde scholen, goed voor kinderen
- * Beter onderwijs, hogere kwaliteit
- * Meer kindgerichte benadering
- * Goed sociaal en pedagogische klimaat voor kinderen
- * Bereikbaar, thuisnabij onderwijs in een stabiele omgeving

2. Onderbouwing voor de visiebepaling

Het college heeft behoefte aan een eigen gefundeerde visiebepaling op de toekomst van het primair onderwijs in de gemeente. Voor de onderbouwing en kaders bij de visiebepaling door het college kan worden geput uit:

1. wet- en regelgeving
2. het woon- en leefbaarheidplan Eemsdelta (WLP)
3. de politieke context
4. uitkomsten kerntakendiscussie

2.1 De Wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving die vanuit gemeentelijk perspectief in dit kader van belang zijn hebben betrekking op de spreiding van het openbaar onderwijs en sluiting van scholen, onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer.

2.1.1 Wet op het Primair Onderwijs

De wet die de bevoegdheden regelt ten aanzien van de spreiding van openbare basisscholen is de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). Op 1 januari van dit jaar is deze wet gewijzigd op dit vlak. Daarmee is de primaire verantwoordelijkheid van de scholenspreiding een verantwoordelijkheid van de betrokken schoolbesturen geworden. Met de wetswijziging wordt beoogd om (stichting en) opheffing van basisscholen te versoepelen. De tekst van het relevante wetsartikel (159 WPO) luidt als volgt:

Vrijwillige opheffing openbare school of nevenvestiging

1. De gemeenteraad kan besluiten tot vermindering van het aantal door de gemeente in stand gehouden openbare scholen en nevenvestigingen.

2. De openbare rechtspersoon, bedoeld in artikel 47, of de stichting, bedoeld in artikel 17 of 48, kan besluiten tot opheffing van een door die openbare rechtspersoon of stichting in stand gehouden openbare school of nevenvestiging.

Een besluit tot opheffing wordt uiterlijk op 1 augustus van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing medegedeeld aan de gemeenteraad. Indien de gemeenteraad voor 1 februari daaropvolgend besluit dat hij de school in stand wenst te houden, wordt deze niet opgeheven, maar wordt de instandhouding daarvan overgedragen aan de gemeente.

3. In afwijking van het eerste lid en het tweede lid, eerste volzin, vindt opheffing van een openbare school of nevenvestiging niet plaats in de gevallen, bedoeld in artikel 153, vijfde lid, onderscheidenlijk artikel 158, eerste lid, onder d.

Kort gezegd betekent dit artikel dat een openbare school pas kan worden opgeheven door het schoolbestuur als de gemeenteraad de kans heeft gekregen om de school over te nemen, maar daar niet toe besluit. De rol van de gemeenteraad in deze is gebaseerd op zijn verantwoordelijkheid voor voldoende en kwalitatief goed openbaar onderwijs in de gemeente. Voldoende is met de 10 km regel concreet gemaakt: een openbare basisschool mag niet worden gesloten als binnen 10 km van die school, over de openbare weg gemeten, geen andere openbare basisschool of samenwerkingsschool aanwezig is en aan openbaar onderwijs behoefte is (art. 153, vijfde lid WPO).

De gemeenteraad kan besluiten om niet in te stemmen met de sluiting. Zij wordt dan zelf verantwoordelijk voor het in standhouden van de school. Dit besluit heeft een bijzonder financieel gevolg. Het gevolg is dat vanaf dat moment de overschrijdingsregeling van toepassing is, wat betekent dat als de gemeenteraad meer uitgeeft aan het openbaar onderwijs dan aan rijksvergoeding wordt ontvangen de gemeenteraad ook aan de schoolbesturen van het bijzonder basisonderwijs een percentueel bedrag moet doorbetalen.

Het schoolbestuur moet, over de sluiting van de school, overleg voeren met de gemeenteraad. Dit moet gebeuren voor 1 januari voorafgaande aan de beoogde sluiting van de school.

Achterliggende gedachte bij de wetswijziging is dat de schoolbesturen die met krimp worden geconfronteerd de vrijheid krijgen om het bestand van hun basisscholen herin te richten.

Overigens geldt voor het bijzonder onderwijs dat zij volledig zelfstandig zijn in deze en eventuele sluiting van een school niet hoeven voor te leggen aan de gemeenteraad.

Conclusie 1: de schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de scholenspreiding en hebben de bevoegdheid om scholen te sluiten. Wil de gemeente niet meewerken aan de sluiting van een openbare school dan wordt zij verantwoordelijk voor de (bekostiging) van de school. Het gevolg is eveneens dat vanaf dat moment de overschrijdingsregeling van toepassing is, wat betekent dat als de gemeenteraad meer uitgeeft aan het openbaar onderwijs dan aan rijksvergoeding wordt ontvangen de gemeenteraad aan de schoolbesturen van het bijzonder basisonderwijs een percentueel bedrag moet doorbetalen.

2.1.2 Leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting en de verordeningen

De plannen van de schoolbesturen hebben gevolgen voor de onderwijshuisvesting en het leerlingenvervoer. De gemeente is hiervoor verantwoordelijk en heeft voor beide onderwerpen verordeningen opgesteld.

In het kader van de gemeentelijke verantwoordelijkheden op het gebied van onderwijshuisvesting is de 'Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Eemsmond' vastgesteld. Het doel van de verordening is de toekenning van voorzieningen in de huisvesting voor zowel primair- als voorgezet onderwijs te regelen. Hierin zijn zowel de kaders voor het onderhoud van bestaande gebouwen als nieuwbouw opgenomen. Relevant voor de scholenspreiding is dat in onze verordening de mogelijkheid voor schoolbesturen is opgenomen om een aanvraag te doen voor een (financiële) voorziening als gevolg van herschikkingsoperatie. De gemeente kan dan nut en noodzaak meewegen. In feite is het Toekomstscenario voor een groot deel gebaseerd op een herschikkingsoperatie: scholen worden niet 'koud' gesloten, maar fuseren of gaan op in een samenwerkingsschool. Ook andere vormen van onderwijsaanbod (digitaal onderwijs / aanbod Steve Jobs-scholen) dienen hierin onderzocht te worden

Het onderhoud van de basisscholen wordt vanaf 1 januari 2015 een verantwoordelijkheid van de scholen. Dat betekent niet dat de gemeente geen bemoeienis en financiële betrokkenheid meer heeft bij de huisvesting van het onderwijs. In de eerste plaats blijft de gemeente verantwoordelijk voor nieuwbouw (en uitbreiding) van scholen. Daarnaast blijft de gemeente financieel verantwoordelijk voor eventuele constructiefouten en asbest. Vanuit het perspectief van de gemeentelijke huisvestingsverantwoordelijkheid kan het onderwijs dus een forse claim op het gemeentelijk budget doen.

Naast nieuwbouw speelt dat bij sluiting van een school het gebouw terugvalt aan de gemeente. In de huidige conjunctuur, waarbij de verkoop van onroerend goed problematisch is, kan dit een behoorlijk financieel risico voor de gemeente met zich mee brengen.

In het Toekomstscenario II en het onlangs ontvangen definitief plan (Toekomstscenario III)_ is geen calculatie met betrekking tot kosten e.d. opgenomen. Vanwege deze onduidelijkheden kan nog geen reële inschatting worden gemaakt van de financiële gevolgen voor de gemeentelijke begroting. Aan de schoolbesturen zal duidelijk gemaakt moeten worden dat zonder concrete financiële uitwerking van het definitieve plan de gemeente, op het gebied van middelen, geen enkele toezegging kan doen.

Conclusie 2: Bij de discussie voorafgaande aan de definitieve besluitvorming door L&E en VCPO NG over de scholenspreiding zal de onderwijshuisvesting en het leerlingenvervoer als zwaarwegend afwegingscriterium meegewogen moeten worden. In de huidige uitwerkingsplannen is geen financiële uitwerking opgenomen, zodat de financiële gevolgen voor de gemeente niet helder zijn.

2.2 Het Woon- en leefbaarheidsplan Eemsdelta

In het WLP is onderscheid gemaakt in soorten kernen: regionale centra, centrumdorpen en woondorpen. Deze driedeling is gekoppeld aan het gewenste voorzieningenniveau. Uithuizen is het regionale centrumdorp in Eemsmond. Uithuizermeeden, Warffum en Roodeschool zijn de centrumdorpen, de overige kernen zijn woondorpen. Na verloop van tijd vervalt deze functie voor Roodeschool en wordt het dorp ook een woondorp.

- Basis: woondorpen= weinig of geen voorzieningen, geen primair onderwijs
- Midden: centrumdorpen= dagelijkse voorzieningen met basisonderwijs/kindcentra
- Top: regionale centra= dagelijkse en niet-dagelijkse voorzieningen met primair en voortgezet onderwijs.

Specifiek voor het onderwijs is in het WLP nadrukkelijk gekozen voor maatwerk per gemeente. Een citaat:

Op termijn zijn minder scholen nodig. Een beperkt aantal grotere scholen kan de brede onderwijstaak beter aan dan vele kleine....De gemeente Eemsmond legt de nadruk op samenwerking tussen scholen onderling en met organisaties voor kinderopvang en peuterspeelzalen. Het aanbod van het voortgezet onderwijs blijft voortbestaan in de regionale centra en in Warffum.

Conclusie 3: in het WLP hebben de gemeenten, in samenspraak met provincie en Rijk een voorschot genomen op de gevolgen van krimp op het onderwijs. Samenwerking tussen scholen onderling en met organisaties voor kinderdagopvang speelt hierbij een belangrijke rol.

2.3 De politieke context in de gemeente Eemsmond

De politieke context in de gemeente Eemsmond kan geduid worden enerzijds het coalitieakkoord 2014-2018 "Eemsmond: goed voorbereid op de toekomst" en anderzijds op basis van uitspraken in de gemeenteraad.

In het coalitieakkoord zijn over deze problematiek de volgende zaken opgenomen;

De coalitie staat een toekomstbestendig, duurzaam, sociaal en economisch sterk Eemsmond voor ogen. Specifiek voor het primair onderwijs, in relatie tot krimp en leefbaarheid, wordt het volgende opgemerkt:

‘De leefbaarheid komt onder druk te staan door demografische ontwikkelingen. Het bevolkingsaantal daalt, het aantal ouderen groeit en het aantal jongeren neemt af. Terwijl de behoefte aan zorg toeneemt, moeten bijvoorbeeld basisscholen sluiten omdat er minder leerlingen zijn.’

En:

‘Goed onderwijs is een essentiële bouwsteen in onze samenleving. Er ligt een belangrijke taak om de kwaliteit van het basisonderwijs te behouden en waar nodig blijvend te verbeteren. Het schoolklimaat, het pedagogisch klimaat en de leerlingenzorg moeten zo georganiseerd zijn dat kinderen zich optimaal kunnen ontplooien.’

En tenslotte:

‘De laatste jaren daalt het aantal leerlingen ook in de gemeente Eemsmond gestaag. Zo blijkt het aantal basisschoolkinderen met 10 procent te zijn afgenomen. Met een dalend aantal leerlingen is het mede vanuit oogpunt van betaalbaarheid niet goed mogelijk om op de lange termijn het aantal scholen in verschillende schoolgebouwen in stand te houden. Minder leerlingen betekent in verhouding minder geld vanuit het Rijk. We willen blijven investeren in het overleg met schoolbesturen om tot de beste oplossingen te komen. Hierbij kan gedacht worden aan samenwerking van scholen en multifunctioneel en flexibel te gebruiken schoolgebouwen.’

Politieke uitspraken in de gemeenteraad

Naast het coalitieakkoord speelt dat wat is besproken over dit onderwerp in de raad.

Formeel heeft inhoudelijk nog geen debat plaatsgevonden over de Toekomstscenario's van Lauwers & Eems en VCPO. Tijdens raadsvergaderingen is onder andere bij Algemene Beschouwingen en tijdens het maandelijks vragenuur gesproken over dit onderwerp.

Daarbij is meerdere keren zorg uitgesproken over de positie van scholen in de kleine dorpen, waarbij met name de dorpen Zandweer en Oldenzijl zijn genoemd. In dat kader kan geconcludeerd worden dat bij de raad vooral zorg was over de mogelijke sluiting van deze twee scholen ten zuiden van Uithuizen. Naar analogie kan worden gesteld dat deze zorg ook bestaat voor de scholen in Roodeschool en Kantens.

Conclusie 4: de coalitie heeft uitgangspunten verwoord in het akkoord. Er wordt nadrukkelijk gewag gemaakt van de gevolgen van krimp voor het basisonderwijs in relatie tot de betaalbaarheid. Om te komen tot een evenwichtige oplossing wordt ingestoken op overleg met de schoolbesturen, waarbij als concreet voorbeeld de samenwerkingsschool wordt benoemd.

2.4 De kerntakendiscussie

De gemeenteraad van de gemeente Eemsmond gaat zich in de komende maanden beraden op de kerntaken van de gemeente. De uitkomsten van deze discussie kan van invloed zijn op de gemeentelijke visie met betrekking tot de scholenspreiding in de gemeente Eemsmond. Op dit moment kan echter nog geen voorschot genomen worden op de uitkomsten van de nog te voeren kerntakendiscussie.

Conclusie 5: De uitkomsten van de kerntakendiscussie kunnen van invloed zijn op de visiebepaling.

3. Leefbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid

Naast voorgaande onderwerpen, die zijn gebaseerd op uitkomsten van politieke keuzes, spelen voor verschillende partijen ook nog een aantal andere onderwerpen een belangrijke rol bij de discussie over sluiting van scholen.

De meest in het oog springende zijn de leefbaarheid en de relatie tussen leerlingenaantallen en kwaliteit en het verband tussen de kwaliteit en de betaalbaarheid.

3.1 De leefbaarheid in een dorp zonder basisschool

Een veel gehoord argument tegen de sluiting van een basisschool is dat zonder een school de leefbaarheid van het dorp negatief beïnvloedt. Jonge gezinnen zouden wegtrekken en het hart en de levendigheid zouden verdwijnen. Om deze beelden te toetsen zijn er verschillende onderzoeken gedaan om uit te zoeken of er een verband bestaat tussen de leefbaarheid in kleine dorpen en het al dan niet aanwezig zijn van een basisschool in het dorp. Op voorhand zou makkelijk de conclusie kunnen worden getrokken dat een dorp zonder school minder leefbaar zou zijn en uiteraard kan niet worden ontkent dat een school een belangrijke functie kan vervullen in een dorp. Echter onderzoeken hebben geen verband aangetoond tussen de kwaliteit van de leefomgeving en het al dan niet aanwezig zijn van een basisschool. Het blijkt juist dat inwoners van dorpen met de meeste voorzieningen het laagste scoren op de leefsituatie-index. Inwoners van kleine dorpen scoren het hoogst op de leefsituatie. Het gaat er vooral om dat belangrijke voorzieningen zoals de school niet perse aanwezig, maar bereikbaar moeten zijn (J.D. Gardenier, *Rijk met kleine dorpen*).¹

¹ Er zijn meerdere studies die aantonen dat de leefbaarheid van een dorp niet wordt bepaald door het al dan niet aanwezig zijn van een basisschool. Een voorbeeld hiervan is *Leefbare dorpen zonder school* van Partour (2012). Er wordt verwezen naar de studie van Gardenier omdat deze specifiek uitgevoerd is op het Groninger platteland.

Ten slotte: de school moet worden gezien als een plek waar goed onderwijs gegeven moet worden en niet als de spil van elk dorp (WLP Provincie Zeeland, *Op Pad!*).

Conclusie 6: Het argument dat de leefbaarheid in een dorp afhankelijk is van het al dan niet aanwezig zijn van een basisschool vindt geen grond in de gepubliceerde onderzoeken over dit onderwerp; Gelijktijdig kan echter worden gesteld dat ook het tegenovergesteld niet is aangetoond

3.2 De betaalbaarheid van het onderwijs in relatie tot de schoolgrootte

De bekostiging van het onderwijs is ingewikkeld. In principe bestaat de bekostiging van een school uit een vergoeding voor materiële instandhouding en personele kosten. De personele kosten maken 80% uit van de lumpsum (het totale bedrag) en is gebaseerd op een bedrag per leerling. Daarbij komen de kleine scholentoeslag (correctie op personele kosten), een aanvulling voor onder andere 'gewicht' leerlingen en bestrijden van onderwijsachterstanden.

Hoe minder leerlingen een school heeft, hoe groter de vaste voet ten opzichte van het totale bedrag wordt. Uit onderzoek blijkt dat het bedrijfseconomisch omslagpunt tussen 125 en 150 leerlingen ligt. Minder leerlingen betekent dat de school verlies lijdt. Zonder de inzet van eigen middelen kan niet lang worden voldaan aan onderwijskundige eisen.² De inzet van eigen middelen betekent dat een schoolbestuur een deel van de lumpsum voor zijn grotere scholen in moet zetten om onderwijskwaliteit van de kleinere in stand te houden.

Feitjes

Een leerling op een gemiddelde school van 225 leerlingen kost 4000,-.

Een leerling op een school met 24 leerlingen kost 11.000,-.

Een leeg lokaal kost de school 6500,- per jaar.

Uit onderzoek blijkt dat bedrijfseconomisch omslagpunt op schoolomvang van 125 leerlingen ligt.

In Eemsmond is de daling in de leeftijdscategorie onder de vijf jaar in tien jaar (tussen 2003 en 2013) met 31,5% gedaald en in categorie tot tien jaar met 20,8%.

Bij dalende leerlingenaantallen neemt de bekostiging af, de kosten lopen echter niet in hetzelfde tempo terug.³ Een groot probleem bij het kostenaspect is bijvoorbeeld een leeggekomen lokaal. De kosten voor gas, licht, water en schoonmaak blijven vrijwel gelijk en komen al snel op 6500,- per jaar. Daaraan gerelateerd zijn kosten voor leermiddelen, -materialen en meubilair. De noodzakelijk klassieke middelen drukken verhoudingsgewijs zwaarder op het budget. Het meubilair en de lesmethodes moeten worden afgeschreven, bij

² Dijkstal en Mans, *Krimp als structureel probleem*, 2009.

³ Taskforce onderwijs en demografische omslag. *Krimppijn, aanval op de gevolgen van krimp voor het onderwijs*, 2009.

lager leerlingenaantallen stijgen de kosten dan wel niet, maar drukt de afschrijving zwaarder op de dalende inkomsten.

En ten slotte de personele kosten. Een dalend leerlingenaantal resulteert in een evenredige afnemende bekostiging. Echter de kosten voor het personeel dalen niet evenredig mee.

Naast de algemene personele kosten speelt de vergrijzing van het lerarenbestand.

3.3 De kwaliteit van het onderwijs

Over de kwaliteit van het onderwijs in relatie tot afnemende leerlingenaantallen leven verschillende beelden. Voordat ingegaan wordt op kwaliteitsissues, eerst een opsomming waaruit kwaliteit, in onderwijskundige zin, is opgebouwd.

De Onderwijsinspectie beoordeelt de kwaliteit aan de hand van opbrengsten (Cito-scores), en kwaliteit van de cruciale kenmerken van het onderwijsleerproces zoals afstemmen op verschillen tussen leerlingen in een combinatieklas. Daarover geeft de Onderwijsinspectie aan dat de landelijke trend, waarbij kleine scholen vaker zwak tot zeer zwak presteren, zich iets minder duidelijk aftekent in de noordelijke provincies.

Naast de manier van de inspectie kan de onderwijskundige kwaliteit op scholen ook op andere manieren worden gedefinieerd. Bijvoorbeeld op basis van de volgende vier facetten:

- a. de pedagogische kwaliteit;
 - b. de didactische kwaliteit;
 - c. de organisatorische kwaliteit en
 - d. de professionele kwaliteit van een leerkracht en van onderwijskundig leiderschap.
- Om een beeld te geven van de issues achter deze vormen van kwaliteit is de onderstaande tabel opgenomen.

Kwaliteitsfacet op kleine school	Positief/algemeen	negatief
Pedagogische kwaliteit	- Relatie leraar-leerling effectief.	-Ontwikkelen van sociale vaardigheden met leeftijdsgenoten in gedrang (m.n. sociale vaardigheden in groepen zoals samenwerken en delen). -Relatief meer zorgleerlingen, risico voor algemene prestaties.
Didactische kwaliteit	-Sterk afhankelijk van de kennis en vaardigheden van de leerkracht, schoolleider en alle andere betrokkenen. Op kleine scholen is dit van heel groot	-Door combinatieklassen met kleine omvang van de jaargroepen komen prestaties onder druk. -Didactische strategieën toepassen met meer dan twee leerjaren in een

Organisatorische kwaliteit	<p>belang.</p> <p>-In klas met drie leergangen moet leerkracht op minimaal 9 niveaus lesgeven.</p> <p>- Trend is om met inzet van nieuwe hulpmiddelen onderwijs wordt aangeboden waarbij voor elke leerlingen een eigen specifieke leerlijn wordt aangeboden.</p>	<p>lokaal is grote beperking.</p> <p>-Bij leerproces blijkt interactie leerlingen cruciaal. Samenwerken in groepjes van gelijk niveau met veelvuldig afwisselen is optimale situatie, maar onmogelijk op kleine scholen.</p> <p>-Kleine scholen scoren minder goed op instructie, aanbod, toetsing, afstemming, tijd en zorg.</p>
		<p>-Door uitbreiding takenpakket (specialismen en taken) moet men meer doen met minder mensen. Betreft IB-ers om groep leerlingen aan boven- en onderkant te begeleiden, vakgebiedspecialismen, vertegenwoordiging MR, organiseren activiteiten etc.</p> <p>-Toenemende werkdruk en hoger risico ziekteverzuim.</p> <p>-Door kleine aantallen leerlingen lastig om contract af te sluiten met BSO (wettelijke plicht).</p>
Professionele kwaliteit	<p>-Kwaliteit schoolleider en leerkracht op kleine school meer bepalend dan op grotere school.</p>	<p>-Staat voor zowel de schoolleider als de leerkracht onder druk, vanwege hoge werkdruk en gebrek aan reflectiemogelijkheden. Beide zijn cruciaal voor kwaliteit leerkracht en daarmee voor leerprestaties kinderen (tweederde deel van totale invloed op leerprestaties).</p> <p>-Door 'last in, first out' komt innovatie onder druk.</p>

Hoewel er geen harde ondergrens voor wat betreft de schoolomvang is, kan algemeen worden gesteld dat 'managen' van klassen met maximaal twee leerjaren het maximale is wat je van leerkrachten redelijkerwijs kan verwachten.

Deze getalsmatige benadering (80 als ondergrens) is vooral ingegeven door bedrijfsmatige en pedagogische argumenten.

Voor de toekomst kan ook gekeken worden naar andere vormen van het aanbieden van onderwijs. Hierbij kan het aanbod van b.v. Sterrenscholen als voorbeeld gelden of de diverse experimenten die worden gedaan met digitaal onderwijs (Steve Jobsscholen). Vanuit Eemsmond wordt van de schoolbesturen verwacht dat ook deze kansen zijn onderzocht, voordat tot sluiting of fusie wordt overgegaan

Conclusie 7: Bij het hanteren van een ondergrens spelen, in de literatuur, verschillende criteria: enerzijds bedrijfseconomische en anderzijds onderwijskundig kwalitatieve uitgangspunten.

Op grond van bedrijfseconomische aspecten kan de ondergrens worden vastgesteld op 125 leerlingen. Wanneer uitgegaan wordt van de onderwijskundige kwaliteit ligt de ondergrens op 80 leerlingen.

Naast de getalsmatige benadering diene ook de kansen van nieuwe onderwijsvormen te worden onderzocht

4. L&E en VCPO NG in de gemeente Eemsmond

De schoolbesturen van L&E en VCPO-NG zijn in 2013 samen het proces gestart die moet leiden tot een nieuwe scholenspreiding in hun verzorgingsgebied. In Toekomstscenario III zijn de definitieve besluitvoorstellen geformuleerd.

Op grond van het voorgaande mag helder zijn dat de externe druk op de onderwijskwaliteit toeneemt. Daarbij zijn de verwachtingen omtrent de bekostiging van kleine scholen minder gunstig.⁴ Hierdoor groeit voor de onderwijsorganisaties de noodzaak om gezamenlijk plannen te maken over de toekomst van het basisonderwijs in Noord-Groningen.

4.1 De toekomst van het primair onderwijs in Eemsmond

Bij de eerste verdeling van scholen over de gemeente is door de onderwijsinstanties rekening gehouden met aspecten als nabijheid en identiteit. Minimale omvang per school is gesteld op 80 leerlingen, omdat daarmee wordt geborgd dat er niet meer dan 2 leerjaren in een klas komen.

In Toekomstscenario III is een volgend beeld geschetst⁵:

Obs Roodschou en cbs H.H. Simonides (Roodeschool)

Cbs H.H.Simonides in Roodeschool en obs Roodschou in Roodeschool fuseren per 1 augustus 2015 tot een samenwerkingsschool in Roodeschool, onder het bestuur van L&E. Volgens de prognoses ontstaat door deze fusie een samenwerkingsschool met 82 leerlingen in 2015. De prognoses laten echter een

⁴ De Onderwijsraad heeft in het advies: *Grenzen aan kleine scholen. Sterk en pluriform onderwijs in tijden van krimp* aan de regering aanbevolen om de opheffingsnorm te verhogen naar 100 leerlingen om het aantal kleine scholen te beperken. Daarnaast is voorgesteld om de kleine scholentoeslag te vervangen door een toeslag voor dunbevolkte gebieden.

⁵ Bron: website: van goed naar goud.nu

verdere daling van het leerlingenaantal in Roodeschool zien. Hierdoor zou het leerlingenaantal van de samenwerkingsschool in Roodeschool op termijn onder het vastgestelde minimum van 80 kunnen komen. Een fusie met een school of scholen in Uithuizermeeden wordt dan niet uitgesloten. Kwaliteit van het onderwijs blijft het meest belangrijke criterium. Ondanks het feit dat de school onder het bestuur van L&E zal vallen, is ervoor gekozen de school te huisvesten in het gebouw van H.H.Simonides. Het gekozen scenario komt tegemoet aan het criterium 'nabijheid': in het dorp Roodeschool blijft een school gevestigd. De keuzemogelijkheid voor ouders wordt door het vormen van de samenwerkingsschool vergroot. Ouders kunnen kiezen voor een samenwerkingsschool in Roodeschool, of voor een openbare of christelijke school in Uithuizermeeden. De afstand van Roodeschool naar Uithuizermeeden is ongeveer 3 km.

Obs De Schutsluis (Oldenzijl) en obs Onnema (Zandweer)

Obs De Schutsluis in Oldenzijl fuseert met obs Onnema in Zandweer op 1 augustus 2015. Het daltononderwijs van obs De Schutsluis zal een plek krijgen in de fusieschool. Door de voorgenomen fusie ontstaat volgens de prognoses van ABF Research in 2015 een school die groter is dan 80 leerlingen, maar op termijn tot onder de grens van 80 leerlingen zal dalen. Echter, de verwachting is dat het nieuwe onderwijskundige profiel van de fusieschool (daltononderwijs) een positieve impuls geeft aan de ontwikkeling van het leerlingenaantal. Mocht de positieve impuls uitblijven, dan zal op termijn samenwerking worden gezocht met een derde school. De fusieschool zal gehuisvest worden in het gebouw van obs Onnema in Zandweer. De afstand tussen obs De Schutsluis en obs Onnema is minder dan 3 km.

Cbs Koning Willem Alexander, obs Brunwerd (Uithuizen)

Cbs Koning Willem Alexander en obs Brunwerd blijven als zelfstandige scholen voortbestaan. Cbs Koning Willem Alexander blijft volgens de prognoses voorlopig boven het minimum aantal leerlingen van 80. Er is dan ook geen directe noodzaak om de school te laten fuseren met een andere school. Mocht het aantal leerlingen op termijn onder de 80 leerlingen dalen, dan zal de mogelijkheid tot fusie met een andere school onderzocht worden. Obs Brunwerd blijft volgens de prognoses ook op termijn ruim boven de 80 leerlingen (148 in 2025). In Uithuizen wordt een nieuwe 'brede school' gebouwd. Deze zal onderdak bieden aan cbs Koning Willem Alexander, obs Brunwerd en rkb De Schelp van het katholieke bestuur Fidarda. De keuzevrijheid van ouders blijft gelijk aan de huidige situatie. Ook de afstand die ouders moeten afleggen naar de school blijft nagenoeg onveranderd.

Cbs De Noordkaap en nbs De Sterren (Uithuizermeeden)

Zowel cbs De Noordkaap als nbs De Sterren blijven in hun huidige vorm, als 'brede school', gehandhaafd. Ondanks het feit dat het leerlingenaantal van nbs De Sterren momenteel lager is dan 80 (64 leerlingen) en de school hier volgens de prognoses niet bovenuit zal komen, is ervoor gekozen nbs De Sterren voorlopig in zijn huidige vorm te laten voortbestaan. Dit om de keuzevrijheid voor ouders optimaal te houden. In Roodeschool wordt een samenwerkingsschool gevormd. Door nbs De Sterren open te houden in de huidige vorm, kunnen ouders kiezen uit christelijk onderwijs (cbs De Noordkaap), neutraal onderwijs (nbs De Sterren) en de samenwerkingsschool in Roodeschool. Cbs De Noordkaap blijft met de geprognosticeerde 160 leerlingen in 2025 ruim boven het minimum van 80 leerlingen. Beide scholen blijven in het huidige gebouw. Cbs De Noordkaap zal ook in de toekomst daltononderwijs blijven bieden.

Obs Usquert (Usquert)

Obs Usquert zal in zijn huidige vorm blijven bestaan. Momenteel zitten er 86 leerlingen op obs Usquert en volgens de prognoses blijft dit aantal boven het minimum van 80 leerlingen. Ouders kunnen, naast

christelijk en openbaar onderwijs (in Uithuizen), in de toekomst ook kiezen voor een samenwerkingsschool in Warffum.

Cbs De Rank en obs Jansenius de Vries (Warffum)

Cbs De Rank en obs Jansenius de Vries in Warffum fuseren in augustus 2017 tot een samenwerkingsschool. Het bestuur waaronder deze school zal vallen, wordt op een later tijdstip vastgesteld. Cbs De Rank heeft momenteel 67 leerlingen. Dit leerlingenaantal zal volgens de prognoses in de toekomst verder afnemen. Door te fuseren met obs Jansenius de Vries (momenteel 87 leerlingen, in de toekomst daalt dit aantal tot 55 leerlingen) ontstaat in 2020 volgens de prognoses een school met meer dan 100 leerlingen. Dit is ruim boven het minimum van 80 leerlingen. Net als het verantwoordelijke bestuur, is ook de huisvesting van de samenwerkingsschool nader te bepalen. Dit is afhankelijk van de kwaliteit, toegankelijkheid en kosten van beide gebouwen. Door de fusie kunnen ouders uit Warffum niet meer voor twee, maar nog maar voor één school kiezen in het dorp. Ouders die kiezen voor christelijk of openbaar onderwijs, kunnen terecht in Baflo/Rasquert.

Obs Klinkenborg (Kantens)

Obs Klinkenborg in Kantens blijft voorlopig in zijn huidige vorm bestaan. Op obs Klinkenborg zitten momenteel 67 leerlingen. Dit is minder dan het minimum van 80 leerlingen. De prognoses van ABF Research laten een groei van het aantal leerlingen zien (77 in 2025). Door de fusie van obs De Schutsluis in Oldenzijl en obs Onnema in Zandeweer en de fusie van obs Jansenius de Vries en cbs De Rank, zou het keuzepatroon van ouders in de toekomst kunnen veranderen. Mogelijk geeft dit een extra impuls aan de ontwikkeling van het leerlingenaantal op obs Klinkenborg.

Conclusie 8: Door de dalende leerlingenaantallen zien L&E en VCPO-NG zich genoodzaakt om hun scholenbestand anders in te richten. Rekening houdend met het identiteits- en nabijheidscriterium is een voorstel uitgewerkt. Uit dit voorstel volgt dat er twee samenwerkingsscholen worden gerealiseerd, een aantal scholen ongewijzigd blijven bestaan en de scholen in Zandeweer en Oldenzijl als een gefuseerde school verder gaan. De schoolbesturen geven bij het bepalen van de ondergrens geen bedrijfseconomisch criterium aan, maar een inhoudelijk onderwijskundig kwaliteitscriterium. Uiteraard spelen in de afwegingen ook motieven rond de bedrijfsvoering van het openbaar onderwijs een rol.

5. Keuzebepaling

Op grond van conclusie 1 kan worden gesteld dat het al dan niet sluiten in de eerste plaats een zaak van de onderwijsinstanties is en is de enige wettelijke gemeenteraadsbevoegdheid verbonden aan een zware last: openhouden is zelf betalen.

Echter de schoolbesturen willen graag met de gemeenteraad in gesprek over het voorstel voordat zij een definitief plan vaststellen en tot uitvoer brengen. Dit 'gesprek' biedt de mogelijkheid om, indirect, invloed uit te oefenen op het definitieve plan.

5.1 De wettelijke criteria: nabijheid en identiteit

Er vanuit gaande dat het overnemen van een school geen optie is zou moeten worden beoordeeld in hoeverre de keuzes die in het voorstel voorliggen vanuit gemeentelijk perspectief wenselijk zijn.

voorstel	Nabijheid	Identiteit	Positief	Negatief
Samenwerkingsschool Warffum (2019)	ongewijzigd	Ambivalent, nieuwe vorm waarmee de keuzevrijheid gemeentebreed wordt vergroot	Blijft een school in centrumdorp	Voor openbaar of christelijk onderwijs kan men terecht in Usquert (5 km) of Winsum (<10km)
Samenwerkingsschool Roodeschool (2015)	ongewijzigd	Ambivalent, nieuwe vorm waarmee de keuzevrijheid gemeentebreed wordt vergroot	Blijft school in woondorp	Voor openbaar of christelijk onderwijs kan men terecht in Uithuizermeeden (3 km)
Sluiting Zandeweer OBS Onnema (2016)	De school in Uithuizen ligt op <3km van Zandeweer.	Ongewijzigd		
Sluiting Oldenzijl OBS Schutsluit	4 leerlingen uit Oldenzijl. Voor het overgrote deel is de nabijheid blijkbaar geen issue	Dalton onderwijs. Ouders specifiek voor kiezen deze school	Door fusie tussen Zandeweer en Oldenzijl blijft onderwijs nabij aanwezig.	

Conclusie 9: In het algemeen kan worden gesteld dat de schoolbesturen voldoende rekenschap hebben gegeven aan zowel het nabijheidcriterium en het identiteitscriterium (de wettelijke criteria).

5.2 Waar kan de gemeente Eemsmond op inzetten?

Vanuit zowel Oldenzijl als Zandeweer zijn brieven aan het college en de raad gezonden naar aanleiding van het Toekomstscenario II van L&E en VCPO NG. Er is een aantal verschillen tussen de beide scholen die relevant kunnen zijn bij het bepalen van een standpunt door de gemeente.

Om te beginnen bij Oldenzijl: van de leerlingen die op de Schutsluis naar school gaan komen (schooljaar 2013/2014) slechts 4 van de 39 kinderen uit Oldenzijl. De Schutsluis is de enige openbare Daltonschool in de gemeente Eemsmond. Ouders vanuit het gebied kiezen blijkbaar specifiek voor het Daltononderwijs. In Toekomstscenario III fuseert de school met OBS Onnema (Zandeweer),

Oorspronkelijk zou een fusie van OBS Onnema te Zandeweer met OBS Brunwerd te Uithuizen plaatsvinden. De fusie heeft nogal wat teweeg gebracht in het dorp. Vanuit verschillende organisaties zijn brieven aan de gemeente gestuurd over de voorgenomen sluiting van de school: ouders, de jeugdsoos, VVV Zandeweer en de voetbalvereniging. Zandeweer is een levendig dorp en heeft een aantrekkingskracht op de kleinere kernen in de directe omgeving. Vanwege de kracht die het dorp uitstraalt en de saamhorigheid in het dorp is het goed mogelijk dat het dorp met de omliggende kleine kernen in staat is om de school in de benen te houden. De rol van andere maatschappelijke organisaties zoals de peuterspeelzaal, de voetbalvereniging en de jeugdsoos zou daarbij een versterkende omstandigheid kunnen zijn. In Toekomstscenario III is het plan opgenomen om de scholen zelfstandig voort te laten bestaan.

De kracht van OBS de Schutsluis vloeit vooral voort uit het specifieke van het Daltononderwijs, de school heeft een minder directe relatie met het dorp. Aan de andere kant heeft OBS Onnema vooral een functie in en rondom het dorp, wat wordt versterkt door de levendigheid uit het dorp zelf. Wanneer de sterke kanten van beide scholen bij elkaar worden gebracht zou je kunnen komen tot een Daltonschool in Zandeweer. Positief effect daarvan is dat we in de gemeente openbaar Daltononderwijs zouden weten te behouden, waardoor de keuzemogelijkheden van ouders niet wordt beperkt ten opzichte van de huidige situatie.

Om dit te realiseren zou, met name Lauwers&Eems moeten worden overtuigd van de kans die ontstaat uit een fusie tussen OBS Onnema en OBS de Schutsluis. Van belang hierbij is dat enerzijds de gemeente deze mogelijkheid bij de schoolbesturen onder de aandacht brengt, en anderzijds dat de ouders van beide scholen dit idee omarmen en gezamenlijk optrekken. Deze optie hangt sterk af van het initiatief van de ouders gezamenlijk. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de prognoses van beide scholen nog minder rooskleurig zijn dan in eerste instantie werd verwacht. Op dit moment komt het gezamenlijke leerlingenaantal uit op 83 leerlingen ten opzichte van 100 leerlingen in het voorgaande schooljaar.⁶

Conclusie 10: Fusie van OBS de Schutsluis en OBS Onnema, waaruit een openbare Daltonschool in Zandeweer ontstaat is een optie. De kans van slagen hangt af van de mate waarin de ouders van beide scholen dit idee omarmen en initiatieven ontplooiën om hiertoe

⁶ Voor het schooljaar 2014/2015 zijn 31 leerlingen ingeschreven op OBS Schutsluis en 52 op OBS Onnema (vorig jaar waren dat er respectievelijk nog 39 en 61).

te komen. Echter wanneer de daling van de leerlingenaantallen doorzet is de kans van slagen minder groot.

In Toekomstscenario III is deze optie nader ingevuld.

Hoewel in Toekomstscenario III lagere leerlingenaantallen worden gehanteerd dan in eerder versies, is het, mede door inzet van pilots in het onderwijs en ervaringen van anderen met "nieuwe werkwijzen" binnen het onderwijs, gerechtvaardigd dat ook scholen met minder dan 80 leerlingen in stand worden gehouden.

6. Samenvatting

Wanneer alle conclusies op een rij worden gezet kan, kort samengevat, het volgende worden geconcludeerd:

Het onderwijs is verantwoordelijk voor de scholenspreiding en moet hierbij rekenschap geven na het nabijheids- en identiteitscriterium. Daaruit volgend heeft de gemeente bij verzoek om sluiting van een openbare school drie opties: instemmen met de sluiting, instemmen met de sluiting en kenbaar maken van een andere optie of niet instemmen met de sluiting en de school overnemen. Van belang hierbij is dat de gemeente hoe dan ook een verantwoordelijkheid houdt op het gebied van onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer, dat deze verantwoordelijkheid financiële consequenties heeft en dat dit bij de uitwerking van Toekomstscenario III als zwaarwegend criterium zou moeten meewegen.

Wanneer vervolgens wordt ingezoomd op het niveau van de gemeente Eemsmond dan spelen met name het coalitieakkoord en het WLP een rol. Zowel de politieke context als het WLP anticiperen op mogelijke gevolgen van krimp en sluiten eventuele sluiting van scholen niet uit. Vanuit het perspectief van de leefbaarheid kan hierop worden aangevuld dat niet kan worden aangetoond dat de leefbaarheid in een dorp (op termijn) negatief wordt beïnvloed door de sluiting van een school.

Van belang is dat de ouders van de betrokken scholen deze optie omarmen en zelf het initiatief nemen om dit verder uit te werken.

7. Advies aan de Raad

Aan de raad wordt voorgesteld om geen negatieve grondhouding aan te nemen ten opzichte van de plannen zoals die zijn opgenomen in Toekomstscenario II en III, daarbij aan de schoolbesturen kenbaar te maken dat zonder concrete financiële uitwerking van het definitieve plan de gemeente, op het gebied van middelen, geen enkele toezegging kan doen,

aan de schoolbesturen kenbaar te maken dat ook alternatieve vormen van onderwijs onderzocht dienen te worden, en

voor het overige in te stemmen met de conclusies zoals ze zijn geformuleerd in de Visiebepaling Toekomstscenario Lauwers & Eems en VCPO-NG.

Het voorgaande schriftelijk, met de gevoelens van de raad ten aanzien van Toekomstscenario II en III, aan de beide schoolbesturen mededelen.