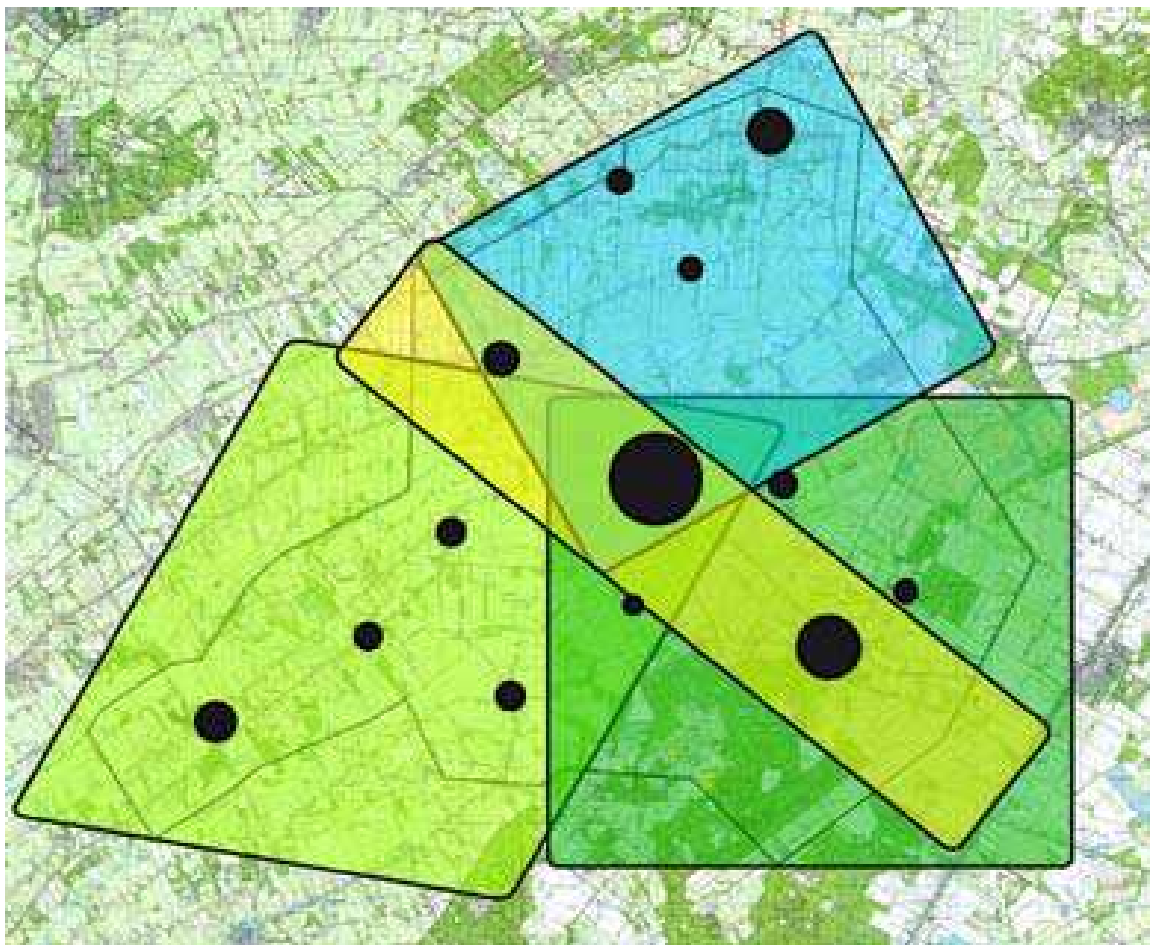


‘De scholen van (over)morgen’



Toekomstvisie van het basisonderwijs in Ooststellingwerf

Vastgesteld door de
gemeenteraad op
17 december 2013

Inhoud

Voorwoord	5
1. Inleiding	7
1.1 Plan van Aanpak	7
1.1.1 Doel visieontwikkeling	7
1.1.2 Kaders.....	8
1.1.3 Aandachtspunten	8
1.1.4 Literatuurstudie	8
1.2 Leeswijzer.....	8
2. Gevolgen ontgroening	9
2.1 Kwaliteit	9
2.1.1 De pedagogische kwaliteit	9
2.1.2 De didactische kwaliteit	10
2.1.3 De organisatorische kwaliteit	10
2.1.4 De professionele kwaliteit van leerkracht en onderwijskundig leiderschap	11
2.2 Keuzemogelijkheden ouders.....	11
2.3 Bereikbaarheid en leerlingenvervoer.....	12
2.4 Leefbaarheid	12
2.5 Bedrijfsvoering: Financiën, Personeel en Huisvesting.....	13
2.5.1 Materiële instandhouding	13
2.5.2 Personele kosten	14
2.5.3 Ontgroening leidt tot dalende inkomsten	14
2.5.4 Huisvesting	15
2.5.4.1 Ontgroening leidt tot leegstand	16
2.6 Opheffingsnorm.....	16
2.6.1 Advies Onderwijsraad	17
2.6.1.1 Reactie staatssecretaris	17
3. De Ooststellingwerfse situatie.....	19
3.1 Aantal scholen per gebied.....	20
3.2 Kwaliteit	20
3.3 Keuzemogelijkheden ouders.....	20
3.4 Prognoses voor het basisonderwijs.....	21
3.5 Huisvesting	22
3.5.1 Ruimtebehoefte en capaciteit	23
3.5.2 Onderlinge afstand schoolgebouwen	24

4.	Creëren draagvlak	25
4.1	Overleg met de Plaatselijk Belangen	25
4.2	Informatieavonden	26
4.3	Enquête onder (toekomstige) ouders	27
5.	Oplossingsrichtingen	29
5.1	Fusie van scholen.....	29
5.2	De samenwerkingsschool	29
5.3	Samenwerking onderwijs en kinderopvang.....	30
5.4	Het Zweeds model	31
5.5	De brede school	32
5.6	Het integraal kindcentrum (IKC).....	32
5.6.1	Kenmerken van een IKC	33
5.6.2	Dagindeling Integraal kindcentrum.....	34
6.	Het toekomstige Ooststellingwerfse onderwijslandschap.....	35
6.1	Van brede school naar integraal kindcentrum	35
6.2	Toekomstbestendige basisscholen	35
6.2.1	Kwaliteit	36
6.2.2	Bereikbaarheid	36
6.2.3	Betaalbaarheid.....	37
6.3	Fusie van scholen.....	37
6.4	Samenwerkingsscholen.....	38
6.5	Samenwerking met de buurgemeenten	39
7.	Conclusie.....	40

Bijlagen

- I Verklaring afkortingen en begrippen
- II Gebruikte literatuur
- III Uitslag enquête informatieavonden
- IV Geboortes Ooststellingwerf 1990 t/m 2012, inclusief trendlijn tot 2020
- V Overzicht geboortes en prognose per structuurvisie gebied

Voorwoord

Op vele beleidsterreinen is Nederland volop in beweging. De transformatie van de Jeugdzorg, de AWBZ die naar gemeenten gaat of de Participatiewet die in moet gaan; alles is volop in actie.

Zo is het ook met het onderwijs in Nederland. En in Ooststellingwerf is het niet anders. De demografische ontwikkelingen, en de daarmee gepaard gaande veranderingen, dwingen ons te kijken naar het onderwijs van de toekomst. Samen met de besturen van het onderwijs in de gemeente Ooststellingwerf is er gewerkt aan een toekomstvisie. Hiervoor ben ik als onderwijswethouder de bestuurders van respectievelijk De Tjongerwerven, Comperio en De NoorderBasis zeer erkentelijk.

De basis voor de visie is gevonden in een drietal begrippen: kwaliteit van onderwijs, bereikbaarheid van onderwijs en betaalbaarheid van onderwijs. Vanuit deze begrippen zijn we uiteindelijk tot de conclusie gekomen dat er voor goed onderwijs vooral ook samenwerking nodig is tussen schoolbesturen, gemeente en ouders. En we moeten ons bewust zijn van de situatie waarin we verkeren. Belangentegenstellingen moeten worden overbrugd om onderwijs in onze mooie gemeente Ooststellingwerf te bestendigen.

De notitie eindigt met een statement en dat geeft volop kansen:

Het toekomstige Ooststellingwerfse onderwijslandschap biedt voldoende mogelijkheden om een goede spreiding van kwalitatief goede scholen waar te maken!

Ik heb veel vertrouwen in alle betrokkenen en zie voor Ooststellingwerfse kinderen kwalitatief, bereikbaar en betaalbaar onderwijs, nu en in de toekomst, volop verzekerd.

Engbert van Esch
Wethouder Onderwijs

1. Inleiding

Zowel in het coalitieakkoord 2010-2014 'Ooststellingwerf biedt ruimte' als in de Structuurvisie 2010-2020-2030 is de leefbaarheid in de dorpen van Ooststellingwerf een belangrijk item. In dat kader speelt het behoud van goed en kwalitatief onderwijs een prominente rol.

Net als veel plattelandsgemeenten heeft de gemeente Ooststellingwerf te maken met ontgroening en vergrijzing. Het gevolg is dat het onderwijs in Ooststellingwerf kampt met dalende leerlingenaantallen. De demografische ontwikkelingen zijn dusdanig dat het op termijn niet mogelijk zal zijn alle basisscholen open te houden. Naar verwachting daalt het aantal leerlingen in de periode 2012 - 2020 met 15 procent.

Daarnaast is het basisonderwijs behoorlijk aan het veranderen. De hedendaagse samenleving vraagt om bredere onderwijsvoorzieningen en stelt andere eisen aan de scholen. De kwaliteit, de bereikbaarheid en de betaalbaarheid komen hiermee onder druk te staan.

Ontgroening en vergrijzing zijn processen die niet te keren zijn. Samenwerking met de schoolbesturen, de bewoners en de dorpen met elkaar moet uiteindelijk resulteren in een optimale bijdrage aan de leefbaarheid van de dorpen.

De eerste aanzet om een gezamenlijke toekomstvisie voor het basisonderwijs te ontwikkelen is de 'Startnotitie Toekomstplan basisonderwijs'. In deze notitie is aangegeven dat er een visie wordt ontwikkeld over de borging van kwaliteit, het benodigde aantal scholen en de spreiding van deze scholen over de gemeente. De Startnotitie is 13 december 2011 door de gemeenteraad vastgesteld.

1.1 Plan van Aanpak

Voor het ontwikkelen van de visie is een Plan van Aanpak opgesteld. Dit plan is 22 maart 2012 door de projectgroep vastgesteld. De projectgroep bestaat uit de volgende leden:

- Dhr. E. van Esch - wethouder
- Mw. J. Vellinga - senior beleidsmedewerker Onderwijs en Welzijn (tevens projectleider)
- Dhr. J.W. van Vaals - senior beleidsmedewerker Huisvesting
- Dhr. S. Saakstra - directeur/bestuurder St. Comperio (Openbaar Primair Onderwijs)
- Dhr. H. van Malsen - directeur/bestuurder St. De Tjongerwerven (Christelijk Primair Onderwijs)
- Dhr. R. van den Berg - algemeen directeur NoorderBasis (Gereformeerde Scholenvereniging Basisonderwijs)

1.1.1 Doel visieontwikkeling

De projectgroep heeft gesteld dat de visie verbeeldt wat we willen:

Waarborgen kwaliteit, bereikbaarheid en betaalbaarheid van het basisonderwijs in Ooststellingwerf.

1.1.2 Kaders

De kaders voor de projectgroep zijn de *'Startnotitie Toekomstplan basisonderwijs'* en de uitgangspunten van de, op 20 maart 2012 door de raad vastgestelde, notitie *'Platteland aanzet'*. In laatstgenoemde notitie zijn, op grond van de gebiedsuitwerkingen van de structuurvisie, de kaders geschetst van het na te streven voorzieningspeil in de vier gebieden van de gemeente. De grotere kernen Oosterwolde, Haulerwijk en Appelscha worden beschouwd als centra met een verzorgingsgebied van een aantal dorpen. Deze rol is in mindere mate weggelegd voor Oldeberkoop (subkern).

1.1.3 Aandachtspunten

In het Plan van Aanpak zijn de aandachtspunten aangegeven die in deze visienota aan de orde komen. Het betreft de volgende onderdelen:

1. Creëren draagvlak:
 - a. Verenigingen voor Plaatselijke Belang;
 - b. Voorschoolse voorzieningen;
 - c. BSO-voorzieningen;
 - d. MR-en.
2. Fusie van scholen.
3. Samenwerking scholen.
4. Bundelen opvang en scholing 0- tot 12-jarigen.
5. Bereikbaarheid.
6. Financiën / risicoparagraaf:
 - a. Leegstand van gebouwen;
 - b. Kosten sluiten van gebouwen.

1.1.4 Literatuurstudie

Om een beeld te krijgen van de knelpunten waar ontgroening het basisonderwijs voor stelt, is uitgebreid literatuuronderzoek gedaan. Het rapport *'Krimpen met perspectief'* demografische ontwikkelingen, gevolgen en kansen voor het Drentse basisonderwijs, vormen de basis van deze visienota. Het onderzoek is uitgevoerd door STAMM CMO en is mede mogelijk gemaakt door provincie Drenthe. De uitkomsten van het onderzoek zijn 26 april 2012 gepresenteerd op een conferentie in het Provinciehuis van Assen.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komen de gevolgen van de ontgroening voor het onderwijs aan de orde. Het betreft de gevolgen voor kwaliteit, keuzemogelijkheden van de ouders, bereikbaarheid, leefbaarheid, bedrijfsvoering en opheffingsnorm. Hoofdstuk 3 brengt de Ooststellingwerfse situatie in beeld. Hoofdstuk 4 vertelt over de wijze waarop geprobeerd is de ouders, toekomstige ouders en dorpsbewoners bij de problematiek te betrekken. In hoofdstuk 5 worden diverse oplossingsmogelijkheden toegelicht die een goede spreiding van onderwijsvoorzieningen in stand kunnen houden. Hoofdstuk 6 beschrijft de mogelijkheden die er zijn voor het toekomstige Ooststellingwerfse onderwijslandschap. Ten slotte vindt u in hoofdstuk 7 de conclusie.

2. Gevolgen ontgroening

De gevolgen van ontgroening zijn groot voor het onderwijs. Minder leerlingen betekent minder inkomsten, terwijl de kosten voor huisvesting en personeel grotendeels gelijk blijven. Dit is wettelijk zo geregeld en het is voor de schoolbesturen lastig om gepaste maatregelen te nemen op gebied van personeel en huisvesting. Ook de onderwijskwaliteit kan onder druk komen te staan. Wanneer de laatste school in een dorp wordt gesloten dan spelen er ook vraagstukken op het gebied van leefbaarheid. In dit hoofdstuk gaan we in op al deze vraagstukken waar ontgroening het basisonderwijs voor stelt.

2.1 Kwaliteit

Ontgroening heeft effect op de onderwijskwaliteit. Hiervoor zijn niet alleen de leerlingenaantallen van belang. Medebepalend is de gewenste kwaliteit van het onderwijs in relatie tot de minimale omvang van een school. Daalt een school onder een bepaald aantal leerlingen, dan ontstaan er risico's op het gebied van de onderwijskwaliteit.

De Onderwijsinspectie signaleert al jaren dat kleine scholen vaker zwak scoren. Dat heeft onder meer te maken met de hoge werkdruk voor het personeel, het feit dat kinderen op een kleine school met veel leerjaren in een combinatieklas zitten en dat zij weinig leeftijdsgenoten hebben.

Naast de manier waarop de onderwijsinspectie kwaliteit definieert, zijn er ook andere manieren om naar kwaliteit te kijken. STAMM CMO¹ belicht vier facetten van kwaliteit:

1. De pedagogische kwaliteit.
2. De didactische kwaliteit.
3. De organisatorische kwaliteit.
4. De professionele kwaliteit van leerkracht en van onderwijskundig leiderschap.

Via literatuuronderzoek is STAMM CMO nagegaan in hoeverre deze vier facetten van kwaliteit gewaarborgd zijn op een kleine school.

2.1.1 De pedagogische kwaliteit

Literatuuronderzoek toont aan dat het pedagogisch klimaat over het algemeen goed is op kleine scholen. De sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen is er echter niet altijd even goed gewaarborgd.

Marzano² laat zien dat het voor een goede pedagogische kwaliteit van belang is dat kinderen zich veilig kunnen voelen, dat de relatie leraar-leerling effectief is, dat er helder klassenmanagement moet zijn en dat kinderen sociale vaardigheden moeten kunnen opdoen in een peergroup. Vooral deze laatste voorwaarde komt op een kleine school in de knel. Voor kleine scholen kan het lastig zijn om in deze voldoende faciliterend te zijn. Een positief aspect is dat er een grotere kans is dat kinderen zich gezien voelen op kleine scholen. Scoop³ signaleert wél de beperking dat kinderen in kleine jaargroepen minder mogelijkheden krijgen tot het ontwikkelen van sociale vaardigheden in groepsprocessen. Er is minder diversiteit aan ervaringen, waardoor het 'sociaal leren' minder wordt bevorderd dan op grote scholen. Een leerling ontwikkelt in een groep. Deze moet een redelijke omvang hebben om aan een aantal factoren te kunnen voldoen, zoals samenwerken en leren delen. In de

¹ STAMM CMO, *Krimpen met perspectief*. Demografische ontwikkelingen, gevolgen en kansen voor het Drentse basisonderwijs. (2012)

² Marzano, R.J. *Wat werkt op school, research in actie*. (2008)

³ Scoop, *Onderwijs ons goed*. (2010)

combinatieklassen zijn er te weinig leeftijdsgenootjes van hetzelfde geslacht. Ouders krijgen de laatste jaren meer aandacht voor de sociale ontwikkeling van hun kind en realiseren zich dat dit op een kleine school zijn beperkingen heeft. De schoolkeuze van ouders kan beïnvloed worden door deze beperkingen.

2.1.2 De didactische kwaliteit

Op kleine scholen kunnen de onderwijsprestaties onder druk komen, zo blijkt uit de cijfers van de Onderwijsinspectie. De reden hiervan is dat er in combinatieklassen wordt gewerkt en dat de omvang van de jaargroepen binnen de combinatieklas klein is. De kwaliteit van de leerkracht blijkt ook hier een cruciale factor. Didactische strategieën toepassen in een situatie met drie leerjaren in één lokaal vraagt didactische specifieke vaardigheden van de leerkracht. Het gaat dan om het afstemmen van de leerinhoud, de instructie, de verwerkingsopdrachten en de onderwijstijd op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen. Als er in een klas ook sprake is van kinderen met specifieke handelingsplannen, dan vraagt het organiseren van het onderwijsleerproces grote creativiteit en flexibiliteit van de leerkracht. Ontwikkelingen in het kader van Passend Onderwijs doen een nog groter beroep op de didactische kwaliteiten van de leerkrachten.

In het leerproces van kinderen blijkt interactie tussen leerlingen cruciaal. Coöperatief leren draagt bij aan het leerrendement. Samenwerken in kleine groepen van gelijk niveau werkt het beste, waarbij de groepen bij voorkeur wisselen qua samenstelling. Het is evident, aldus Scoop, dat dit in een kleine school een grote opgave is. Mede hierdoor zijn de geformuleerde doelen op het gebied van rekenen en taal voor kleine scholen moeilijker te realiseren dan op grotere scholen.

2.1.3 De organisatorische kwaliteit

De specialismen en het takenpakket binnen het primair onderwijs zijn in de afgelopen jaren aanzienlijk uitgebreid. Er zijn interne begeleiders gekomen om de uitstroom naar het speciaal onderwijs te beperken en hoogbegaafden te begeleiden. Er zijn vakgebiedspecialismen zoals taal- en rekencoördinatoren. Daarnaast zijn er tal van taken binnen de school te vervullen, zoals formele vertegenwoordiging in de medezeggenschapsraad, het organiseren van buitenschoolse activiteiten en huishoudelijke diensten. Het goed kunnen vervullen van deze taken, zowel organisatorisch als inhoudelijk, levert een belangrijke bijdrage aan het kwalitatief goed functioneren van de school.

Voor het gehele onderwijs, maar zeker voor kleine scholen, is het lastig om de verschillende specialismen in huis te hebben, zo blijkt uit literatuur. Op kleine scholen moet het aantal overige taken over minder hoofden worden verdeeld. Hierdoor ontstaat er grote werkdruk en komt de organisatorische kwaliteit van het onderwijs op de kleine school onder druk. De werkdruk betekent een hoger risico op ziekteverzuim. Wordt één van de leerkrachten ziek, dan zijn de gevolgen hiervan op een kleinere school ook nog eens groter dan op een grotere school.

Een ander aspect van organisatorische kwaliteit betreft de mogelijkheid om buitenschoolse opvang te bieden. Basisscholen zijn wettelijk verplicht om tussenschoolse opvang aan te bieden en aansluiting te regelen met de naschoolse opvang. Hiervoor werken ze samen met kinderopvangorganisaties. In een situatie van krimp wordt het echter een steeds lastiger opgave voor scholen om dit aanbod overeind houden.

2.1.4 De professionele kwaliteit van leerkracht en onderwijskundig leiderschap

Op kleine scholen staat ook de professionele kwaliteit van de leerkracht en van de schoolleider onder druk, zo blijkt uit literatuuronderzoek en gesprekken die STAMM CMO in Drenthe heeft gevoerd. Belangrijkste oorzaken zijn de hoge werkdruk en het feit dat leerkrachten in een klein team weinig mogelijkheden hebben voor reflectie.

Op een kleine school heeft een leerkracht vaak een combinatieklas met drie leerjaren. Binnen elke jaargroep moet een leerkracht op drie niveaus kunnen lesgeven. Daarnaast moet er ook nog aandacht zijn voor de zorgleerlingen. Dat betekent in praktijk dat een leerkracht alle dagen op tien niveaus moet lesgeven. Onderwijs op een kleine school vergt dan ook excellente leerkrachten. Deze zijn echter niet altijd voorhanden.

Leidinggevend zijn cruciaal bij het aansturen van ontwikkelingsprocessen binnen hun school. Een goede schoolleider maakt het verschil voor een school. De Onderwijsinspectie benadrukt het belang van de professionaliteit van de schoolleider en constateert een samenhang tussen een zwak management en zwakke scholen. De Inspectie constateert dat kleinere scholen relatief vaker (zeer) zwak scoren dan grotere scholen. De Inspectie suggereert hiermee dat dit (mede) veroorzaakt wordt door het zwakkere management op kleine scholen, maar maakt dit verband niet hard. Wel geeft de Inspectie aan dat binnen een kleine school vaak (te) informeel wordt samengewerkt. Iedereen is overal bij betrokken. Dit komt de kwaliteit van leidinggeven niet altijd ten goede.

2.2 Keuzemogelijkheden ouders

Wanneer er scholen gaan sluiten, is er minder te kiezen in het eigen dorp of gebied. Dit geldt zowel voor de keuzemogelijkheden op het gebied van denominaties⁴ als op het gebied van onderwijsmethoden⁵. Uit literatuuronderzoek blijkt dat een toenemend aantal ouders geen richtingsvoorkeur heeft. Ouders vinden kwaliteit, opvatting over opvoeding, goede sfeer en bereikbaarheid vaak belangrijker dan de grondslag van een school. De verminderde keuze door het sluiten van kleine scholen of door het laten opgaan van scholen in een samenwerkingsverband, hoeft wellicht geen probleem te worden. Scoop⁶ laat zien dat in Zeeland denominatie niet het belangrijkste motief is bij de keuze voor een school. Ouders noemen de nabijheid van een school het vaakst als keuzemotief, gevolgd door ‘dezelfde opvatting over opvoeding’. Pas het derde motief is ‘levensbeschouwing’. Ook proberen ouders te kiezen op kwaliteit, voor zover ze er zicht op hebben. Verder speelt de praktische situatie van de ouders een rol; het combineren van werk, school en opvang. Dat betekent dat er vanuit ouders weinig protest wordt verwacht tegen samenwerkingsverbanden van verschillende denominaties. De realiteit in Zeeland is overigens dat in 74 dorpen (58%) ouders niets te kiezen hebben: er is geen of slechts één school. Scoop verwacht dat de afnemende leerlingenaantallen er voor zullen zorgen dat er in de toekomst nog minder keuze zal zijn. Samenwerking tussen scholen van verschillende denominaties komt in Zeeland al steeds meer van de grond.

⁴ Het basisonderwijs in Nederland is georganiseerd in richtingen en denominaties. Er zijn twee hoofdrichtingen: openbaar en bijzonder onderwijs. Het bijzonder onderwijs valt uiteen in confessionele scholen (protestants-christelijk, rooms-katholiek, islamitisch, reformatorisch, samenwerkingschool op interconfessionele grondslag) en niet-confessionele scholen (algemeen bijzondere scholen, vrije scholen, samenwerkingscholen openbaar/bijzonder).

⁵ Zowel openbare als bijzondere scholen zijn vrij hun onderwijs in te richten volgens een bepaalde onderwijsmethode, zoals Dalton-, Freinet-, Jenaplan- en Montessorionderwijs.

⁶ Scoop, *Onderwijs ons goed*. (2010)

Het rapport *'Toekomstbestendig plattelandsonderwijs'*⁷ laat een soortgelijk beeld zien: de verzuiling speelt in Nederland steeds minder een rol. Mede op basis van een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau stellen de schrijvers dat ouders hun kinderen nog steeds naar bijzondere scholen sturen, maar dat hun keuze voor bijzonder (christelijk) onderwijs lang niet altijd wordt ingegeven door een bewuste keuze voor een christelijke identiteit. Ook hier blijkt dat ouders kwaliteit, sfeer en bereikbaarheid vaak belangrijker vinden dan de grondslag: een toenemend aantal ouders heeft geen richtingsvoorkeur. De verminderde keuzemogelijkheid door het sluiten van kleine scholen of door ze te laten opgaan in een samenwerkingsverband, lijkt dan ook een minder groot probleem te worden dan op voorhand zou worden verwacht. De gesprekken die STAMM CMO⁸ in Drenthe heeft gevoerd, bevestigen het beeld uit literatuuronderzoek: denominatie lijkt voor steeds minder ouders het belangrijkste keuzecriterium.

2.3 Bereikbaarheid en leerlingenvervoer

Sluiting van een school kan ervoor zorgen dat kinderen verder moeten reizen naar een school. Zij kunnen misschien niet meer, zoals zij waren gewend, zelfstandig op de fiets of lopend naar school. Als ouders hun kinderen zelf naar een verder gelegen school moeten brengen, maakt dit het lastiger voor hen om werk en de zorg voor hun kinderen te combineren. Ouders vinden nabijheid van een school belangrijk: het is voor de meeste ouders het voornaamste criterium om voor een bepaalde school te kiezen. Dit blijkt zowel uit het onderzoek van Scoop⁹ als uit de gesprekken die STAMM CMO¹⁰ heeft gevoerd in het kader van het onderzoek naar het Drentse basisonderwijs.

Als leerlingen verder moeten reizen doordat een school zijn deuren sluit, stelt dit schoolbesturen en gemeenten voor de vraag of zij aanvullende voorzieningen willen treffen voor leerlingenvervoer, of dat zij dit bij de ouders willen laten.

Wanneer de dichtstbijzijnde school meer dan 6 kilometer weg is, zijn gemeenten verplicht om leerlingenvervoer aan te bieden. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin kinderen relatief ver weg wonen van een school die aansluit bij de levensovertuiging van de ouders (richtinggebonden leerlingenvervoer). De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG)¹¹ stelt dat richtinggebonden leerlingenvervoer de gemeenten nu al veel geld kost. Besluiten gemeenten tot aanvullende maatregelen bij sluiting van scholen, dan zullen de kosten nog hoger oplopen. Gemeenten betalen het leerlingenvervoer vanuit de Algemene uitkering gemeentefonds. Bijkomend probleem is dat die middelen afhankelijk zijn van het aantal inwoners in een gemeente, en in het geval van krimp dus afnemen.

2.4 Leefbaarheid

De sluiting van de school wordt vaak gezien als een aanslag op de leefbaarheid van het dorp. Er wordt namelijk verondersteld dat dorpen met een basisschool veel aantrekkelijker zijn voor gezinnen met jonge kinderen. Dorpen zonder school zouden veel grijsler zijn. Partoer¹² heeft de leefbaarheid en demografische processen in dorpen met een school vergeleken met die in

⁷ G. Huitsing en M.H. Bosman, *Toekomstbestendig plattelandsonderwijs* Verkenning van mogelijkheden en belemmeringen van samenwerking tussen dorpscholen. (2011)

⁸ STAMM CMO, *Krimpen met perspectief*. (2012)

⁹ Scoop, *Onderwijs ons goed*. (2010)

¹⁰ STAMM CMO, *Krimpen met perspectief*. (2012)

¹¹ VNG, *De betekenis en het functioneren van de Vrijheid van Onderwijs (art. 23 Grondwet) voor gemeenten*. (2011)

¹² Partoer, *Fluchskrift Demografie en onderwijs*. (juni 2012)

de dorpen zonder school. Het blijkt dat de dorpen met een school en de dorpen zonder school grote overeenkomsten laten zien als het gaat om leefbaarheid. Zo is de werkgelegenheid en het gemeenschapsleven in de dorpen zonder school gelijk aan de dorpen met een school. Ook de democratische processen in de dorpen met een school en dorpen zonder school komen met elkaar overeen. Dat wil zeggen dat over de jaren heen gekeken naar de ontwikkeling van het inwonertal, het aandeel 65-plussers, de grijze druk, het aandeel jongeren, de groene druk, het aandeel huishoudens met kinderen en het aandeel basisschoolleerlingen in de dorpen met een school en de dorpen zonder school met elkaar overeenkomen. Het onderzoek heeft aangetoond dat de school, dan wel sluiting daarvan, geen invloed heeft op de demografische processen in een dorp. Dorpen zonder school zijn niet grijzer en dorpen met een school niet groener. Er is echter wel sprake van een samenhang. Dat wil zeggen dat demografische processen als krimp, vergrijzing en ontgroening kunnen leiden tot de sluiting van een school. Maar ook als dat gebeurt, kan een dorp nog net zo leefbaar zijn als een dorp met een school.

2.5 Bedrijfsvoering: Financiën, Personeel en Huisvesting

In het primair onderwijs is de bekostiging geregeld in de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). Scholen krijgen jaarlijks een bedrag voor materiële instandhouding en personeelskosten per leerling. De bekostiging is gebaseerd op het aantal leerlingen per 1 oktober van het voorgaande schooljaar (T-1). Het bedrag dat scholen krijgen is een 'lumpsumbedrag'. Dit betekent dat scholen vrij zijn in de manier waarop het bedrag besteed wordt. De bekostiging wordt per school vastgesteld. De bekostiging wordt vervolgens aan het schoolbestuur overgemaakt, dat op zijn beurt bepaalt hoe de middelen onder de verschillende scholen verdeeld worden.

2.5.1 Materiële instandhouding

De vergoedingen voor materiële instandhouding en de personele kosten bepalen gezamenlijk de hoogte van de lumpsumvergoeding van een school. Het aandeel van de personele kosten aan het totaal van de lumpsum is ca. 80%. De materiële instandhouding vindt plaats op grond van programma's van eisen (pve's) die zijn vastgesteld in een ministeriële regeling. Voor de personeelskosten wordt op grond van artikel 120 van de WPO een bedrag per leerling toegekend. Dit bedrag wordt gecorrigeerd met de gewogen gemiddelde leeftijd (GGL) van de leraren van de school. Daarnaast is er extra en aanvullende bekostiging beschikbaar voor bijvoorbeeld de (aanvullende) kosten van personeelsbeleid en de schoolleiding, voor leerlingen met 'een gewicht'¹³ of het bestrijden van onderwijsachterstanden. Een toeslag die in dit verband met name genoemd moet worden is de kleine scholentoeslag.

De WPO bevat tal van bepalingen die voorschrijven welke school wel of geen bekostiging ontvangt van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en hoeveel. In grote lijnen hangt de bekostiging samen met het leerlingenaantal, waardoor een krimpende basisschool elk jaar minder geld ontvangt. Echter, wanneer een school kleiner is dan 145 leerlingen, ontvangt het bevoegd gezag een extra bijdrage die juist toeneemt naarmate het aantal leerlingen daalt. Dit is de kleine scholentoeslag die bestaat uit een vaste voet en een bedrag per leerling, waarbij rekening wordt gehouden met de GGL van het personeel. Naarmate een school minder leerlingen heeft, maakt de vaste voet een groter deel uit van het totale bedrag. De bekostiging per leerling is daardoor hoger op een kleine school dan op een grotere. De bekostiging voor de personele formatie van een kleine school met bijvoorbeeld 25

¹³ Het gewicht wordt bepaald door het opleidingsniveau van de ouders.

leerlingen is gebaseerd op een kleine scholentoeslag van 1,77 fte. Dit maakt het mogelijk om op iedere basisschool minimaal twee groepen te formeren. Deze school ontvangt daarnaast ook bekostiging per leerling, waardoor de totale bekostiging voor de personele formatie gebaseerd is op circa 3 fte's.

Rekenvoorbeeld:

Voor het jaar 2011-2012 bedraagt de hoogte van de vaste voet € 59.247,89. De bekostiging voor de personele formatie van een kleine school met 25 leerlingen is gebaseerd op een kleine scholentoeslag van 1,77 fte. Deze school ontvangt daarnaast ook bekostiging per leerling, waardoor de totale bekostiging voor de personele formatie gebaseerd is op circa 3 fte's.

Ter vergelijking:

Een school met 200 leerlingen, die dus 8 maal zoveel leerlingen kent, ontvangt een bekostiging die gebaseerd is op een formatie van ongeveer 10 fte. In personeel/leerling-ratio uitgedrukt geldt voor de kleine school een ratio van 1/8 en voor de school van 200 leerlingen een ratio van 1/20.¹⁴

2.5.2 Personele kosten

Elke leerling minder op een school betekent een evenredige daling van de inkomsten (gemiddeld € 5.500 per leerling). Net als bij de materiële kosten, dalen ook de kosten voor het personeel niet in hetzelfde tempo mee. Op de website www.leerlingendaling.nl¹⁵ is te lezen dat de natuurlijke uitstroom van leraren bijvoorbeeld langzamer verloopt dan de krimp van het leerlingenbestand. Verder is er sprake van vergrijzing van het personeelsbestand omdat er geen nieuwe (jonge) leerkrachten aangetrokken kunnen worden. Deze vergrijzing zorgt voor hogere loonkosten op een moment dat de inkomsten juist afnemen. De stijging van loonkosten wordt ook veroorzaakt door mogelijke kosten voor ontslagprocedures en leraren in het zogenaamde 'risicodragend deel van de formatie' (RDDF). De regelgeving op het personele vlak maakt het moeilijk om snel te handelen. Geconcludeerd kan worden dat de mate van kostenremanentie¹⁶ voor personele kosten vooral afhangt van de uitwijkmogelijkheden die een bestuur heeft en van afspraken die met het personeel zijn gemaakt. Kan een bestuur met meer scholen een leraar bijvoorbeeld ook inzetten op andere locaties? Alle schoolbesturen hebben weinig tot geen vacatures en daardoor geen mogelijkheden om nieuwe, jonge leerkrachten aan te trekken. Het gevolg is dat pas afgestudeerde leerkrachten iets anders gaan doen of wegtrekken uit het gebied. Op termijn kan dit, vanwege de vergrijzing van het personeelsbestand, een docententekort opleveren.

2.5.3 Ontgroening leidt tot dalende inkomsten

De bekostiging van een school vindt zijn basis dus in het aantal leerlingen. Hoe minder leerlingen een school bezoeken, hoe minder inkomsten een schoolbestuur van het Rijk ontvangt. Volgens de Taskforce¹⁷ verliest een school, met elke leerling die wegblijft, een bijna evenredig deel van haar jaarlijkse inkomsten. Vanwege de T-1 systematiek gebeurt dit bij ontslagbeleid met een vertraging van bijna twee jaar.

¹⁴ Brief van staatssecretaris Dijksma aan de Kamer, *Bekostiging van het primair onderwijs in relatie tot demografische ontwikkelingen*. (23 februari 2009)

¹⁵ Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling, Themagroep Krimp en Onderwijs, *Handboek Krimp primair onderwijs*. (www.leerlingendaling.nl)

¹⁶ Kosten dalen in een lager tempo dan de inkomsten.

¹⁷ Taskforce onderwijs en demografische omslag, *Krimppijn, aanval op de gevolgen van krimp voor het onderwijs*. (2009)

Voorbeeld:

Op 1 oktober 2012 vindt per school de leerlingtelling plaats. Per 1 augustus 2013 kan een leerkracht / kunnen leerkrachten dan in het RDDF worden geplaatst. Per 1 augustus 2014 kan de leerkracht / kunnen de leerkrachten pas afvloeien en kan het schoolbestuur het uitgavenpatroon aanpassen.

In het geval het schoolbestuur geen ontslagbeleid toepast, maar werkgelegenheidsbeleid, dan kan die leerkracht / kunnen die leerkrachten pas afvloeien per 1 augustus 2015. Bij werkgelegenheidsbeleid is een aanvullende voorwaarde dat de vakbonden hiermee ook akkoord gaan.

De bevolkingsdaling heeft niet alleen invloed op de lumpsum van scholen maar ook op de inkomsten van gemeenten. De uitkering uit het gemeentefonds is namelijk gebaseerd op een hele serie aan maatstaven, waaronder het aantal kinderen van 0-19 en het totaal aantal inwoners. Hoe minder (jonge) inwoners een gemeente heeft, hoe minder groot de (niet geormerkte) uitkering die de gemeente ontvangt uit het gemeentefonds. Hiermee hebben dalende leerlingaantallen dus ook voor gemeenten financiële consequenties.

Bij dalende leerlingaantallen neemt de bekostiging dus af; de kosten lopen echter niet in hetzelfde tempo terug. Dit probleem van kostenremanentie doet zich niet alleen voor op het vlak van personeel maar ook op de materiële kosten. Bij dalende leerlingaantallen krimpt het gebouw immers niet mee, een klas die een paar leerlingen kwijtraakt heeft nog steeds dezelfde leraar nodig, en leerlingen willen graag les in een warm lokaal. Het resultaat is; hogere kosten per leerling. Binnen het bestaande bekostigingsstelsel worden scholen hiervoor niet gecompenseerd.

Stichting Scholenbouwmeester Noord Nederland¹⁸ geeft aan dat de praktijk leert dat de kleine scholentoeslag niet, of tenminste niet altijd, betekent dat een krimpende kleine school kostendekkend kan draaien.

Niet elke krimpende school is ook een kleine school: krimpende scholen met meer dan 145 leerlingen hebben wel te maken met remanentiekosten, maar ontvangen hier geen enkele compensatie voor omdat zij geen kleine scholentoeslag krijgen.

Hoewel schoolbesturen door de T-1 systematiek een jaar de tijd hebben om de kosten aan te passen aan de dalende inkomsten, is vertraging van een jaar onvoldoende om de kosten zodanig terug te dringen dat ze in balans blijven met de inkomsten. Voor de exploitatie is dat niet eenvoudig.

2.5.4 Huisvesting

De gemeente is verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting binnen de gemeentegrenzen. De gemeente ontvangt hiervoor een uitkering uit het gemeentefonds. Het schoolbestuur is echter, op grond van artikel 106 van de WPO, verplicht om de schoolgebouwen waarvoor een vergoeding wordt ontvangen, behoorlijk te onderhouden. Voor het onderhoud aan de binnenkant van het gebouw ontvangt het bestuur een vergoeding in de materiële instandhouding. Voor klein onderhoud aan de buitenkant van het gebouw, zoals schilderwerk, ontvangt het schoolbestuur ook een vergoeding van het ministerie. Voor groot onderhoud aan de buitenkant van het gebouw (dakrenovatie etc.) kunnen middelen bij de gemeente worden aangevraagd. In de meerjarenplanning, die de gemeente en het schoolbestuur samen opstellen

¹⁸ Stichting Scholenbouwmeester Noord Nederland, *Vlak ons niet uit!* Schetsen voor de toekomst van basisschoolgebouwen in Bellingwedde en Loppersum. (2011)

voor de onderwijshuisvesting, is vaak opgenomen welke kosten voor rekening van het schoolbestuur komen en welke voor rekening van de gemeente.

Het schoolbestuur heeft dus voor onderhoud te maken met twee vergoedingsstromen:

- de minister van OCW bekostigt onderhoud via de lumpsumvergoeding rechtstreeks aan het bevoegd gezag;
- de gemeente bekostigt het onderhoud, voor zover het een voorziening huisvesting onderwijs is, op verzoek van het schoolbestuur.

Er wordt al langere tijd gesproken over het (door-) decentraliseren van de middelen voor buitenonderhoud van en aanpassingen aan schoolgebouwen. Dit betekent dat niet de gemeenten, maar de schoolbesturen hiervoor verantwoordelijk worden. Voor schoolbesturen levert dit keuze- en handelingsvrijheid op; zij worden minder afhankelijk van het (financiële) beleid van de gemeente. Het nadeel is echter dat met het doordecentraliseren de mogelijkheid tot het voeren van integraal (onderwijs) huisvesting/-accommodatiebeleid van een gemeente ernstig wordt ingeperkt.

De beoogde datum van inwerkingtreding van de wet is 1 januari 2015. Het schoolbestuur krijgt dan de verantwoordelijkheid over het totale onderhoud van hun schoolgebouwen, inclusief de aanpassing van de panden.

2.5.4.1 Ontgroening leidt tot leegstand

Het probleem van leegstaande lokalen is niet alleen een probleem van schoolbesturen maar ook van de gemeente. Het rapport van stichting Scholenbouwmeester¹⁹ spreekt over een duivels dilemma:

‘Schoolbesturen zitten in te grote gebouwen die ze niet kunnen onderhouden. Het ministerie betaalt daar enorme vergoedingen voor die (toch) niet kostendekkend zijn. De gemeente kan geen nieuwbouw financieren omdat ze al moeite heeft de oudbouw in de lucht te houden en er wordt veel te veel energie gestookt, wat nadelig is voor het milieu en de maatschappij’.

Het vinden van een alternatieve bestemming voor de leegstaande lokalen kost tijd en kan, zeker in gebieden waar weinig vraag is naar huisvesting, lastig zijn. Ditzelfde geldt uiteraard ook voor de herbestemming van (de grond van) vrijkomende schoolgebouwen na fusie.

2.6 Opheffingsnorm

Voor basisscholen is per gemeente een opheffingsnorm bepaald aan de hand van de leerlingendichtheid. Dit is het aantal 4-12 jarigen per km² in een gemeente. De opheffingsnorm varieert in Friesland van 23 leerlingen per basisschool op de Waddeneilanden tot 140-150 leerlingen in de stedelijke centra. Voor Ooststellingwerf is de opheffingsnorm per 1 augustus 2013 vastgesteld op 36 leerlingen²⁰. Blijft een school drie jaar lang onder de opheffingsnorm, dan moet deze in principe worden gesloten. Er is echter een aantal instrumenten om het voortbestaan van scholen met een leerlingenaantal onder de norm te waarborgen.

1. Het instrument van de ‘gemiddelde schoolgrootte’ stelt een schoolbestuur in staat om scholen onder de opheffingsnorm in stand te houden door compensatie van scholen onder hetzelfde schoolbestuur met meer leerlingen dan de opheffingsnorm.
2. Daarnaast is er de mogelijkheid om onderwijslocaties als nevenvestiging van een nabij gelegen school in stand te houden.

¹⁹ Stichting Scholenbouwmeester Noord Nederland, *Vlak ons niet uit!* (2011)

²⁰ Regeling *Aanpassing van de stichtings- en opheffingsnormen voor het basisonderwijs in 2013*. De regeling geldt voor een tijdvak van vijf jaar.

Veel kleine scholen onder de opheffingsnorm worden op die manier in stand gehouden. Aanvullende eis van het ministerie is dat een school tenminste 23 leerlingen²¹ moet hebben. Zodra een school onder de 23 leerlingen zakt, wordt deze met ingang van het volgende schooljaar opgeheven.

2.6.1 Advies Onderwijsraad

In februari 2013 heeft de Onderwijsraad het advies ‘*Grenzen aan kleine scholen*’ aangeboden aan de heer drs. S. Dekker, staatssecretaris van OCW. In dit advies geeft de Onderwijsraad antwoord op de vraag in hoeverre aanvullende beleidsmaatregelen nodig zijn om de gevolgen van ontgroening voor het onderwijs op te vangen en op welke manier in dunbevolkte gebieden structureel kan worden voorzien in een adequaat onderwijsaanbod. De raad pleit voor minder kleine scholen in het basisonderwijs om de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs te garanderen. Voorgesteld wordt de minimum opheffingsnorm te verhogen naar 100 leerlingen, vanaf 2019 geldend voor alle basisscholen. Daarnaast stelt de raad voor om de kleine scholentoeslag te vervangen door een toeslag voor scholen in dunbevolkte gebieden. Ook geeft de raad aan dat optimale benutting van wettelijke experimenteerruimte gewenst is. Die ruimte geeft scholen de gelegenheid om zich tijdig aan te passen aan de gevolgen van dalende leerlingenaantallen. De raad adviseert lokale en regionale samenwerking te stimuleren om te komen tot een goed en gevarieerd onderwijsaanbod.

2.6.1.1 Reactie staatssecretaris

Eind mei 2013 heeft de staatssecretaris gereageerd op het advies van de Onderwijsraad. In een brief aan de Tweede Kamer ‘*Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs*’ geeft de heer Dekker zijn analyse en beschrijft hij de maatregelen die hij zal nemen om scholen en gemeenten te ondersteunen bij de uitdagingen die hen te wachten staan als gevolg van forse leerlingendaling. Hij baseert zich daarbij onder meer op het rapport van de Onderwijsraad, het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)²² en het rapport van de Inspectie van het Onderwijs²³. Ook heeft de staatssecretaris zich laten voeden door gesprekken met deskundigen, ouders en personeel. Veel gemeenten, waaronder de gemeente Ooststellingwerf, hebben schriftelijk hun visie gegeven. Al deze input heeft de staatssecretaris betrokken bij het bepalen van zijn standpunt.

De staatssecretaris geeft aan dat de rode draad in de aanpak is dat wordt ingezet op het stimuleren van meer en betere samenwerking op regionaal niveau. Er moet wel ruimte blijven voor maatwerk om te komen tot specifieke afwegingen voor goed en toegankelijk onderwijs. Om het groeiende aantal kleine scholen terug te dringen, pleit de staatssecretaris voor meer samenwerking. De scholen die samengaan worden dan ook beloond met een bonus. Scholen die klein blijven, ondervinden daar hinder van: die zien hun bekostiging juist teruglopen. Hoe de bonus er precies uit komt te zien wordt nog verder uitgewerkt.

De volgende maatregelen worden aangekondigd:

- De opheffingsnorm wordt, in tegenstelling tot het advies van de Onderwijsraad, niet verhoogd. De staatssecretaris vindt deze maatregel te eenzijdig en het beperkt de mogelijkheden tot maatwerk.

²¹ Op grond van artikel 157 van de WPO kan de minister een basisschool openhouden, ook als die onder de opheffingsnorm van 23 leerlingen zit. Voorwaarde is dat de school toekomstperspectief en kwaliteit heeft. Ook wordt gekeken naar de aanwezigheid van andere scholen in de omgeving. Als die er niet zijn, vergroot dat de kans dat een klein schooltje open kan blijven.

²² IBO, *Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen*. (2013)

²³ Inspectie van het Onderwijs, *Krimpbestendige onderwijskwaliteit*. (2012)

- De belemmeringen, die samenwerking tussen scholen in de weg staan, worden weggenomen. Samenwerking zorgt ervoor dat met hetzelfde geld meer kwaliteit en diversiteit kan worden geleverd, of in ieder geval kan worden gewaarborgd.
- Er worden regionale visies gemaakt met regiospecifieke aanpak. De staatssecretaris creëert ruimte voor samenwerking, maar wil wel dat die ruimte vervolgens ook wordt benut. De scholen zijn daarbij zelf aan zet.
- De kleine scholentoeslag wordt in het primair onderwijs weggenomen. Deze toeslag zorgt er nu voor dat scholen steeds kleiner worden en niet de samenwerking opzoeken. In plaats daarvan wordt een bonus geïntroduceerd die samenwerking stimuleert en ruimte laat voor maatwerk.

3. De Ooststellingwerfse situatie

Voor de verdere uitwerking van de Structuurvisie 2010-2020-2030 zijn, op basis van gesprekken en discussies met de stuurgroep, de gemeenteraad en in de dorpsgesprekken, de volgende keuzes gemaakt:

Omdat het steeds lastiger zal worden alle voorzieningen in de dorpen in stand te houden, gaan de dertien dorpen nauwer samenwerken om de voorzieningen te delen. Deze samenwerking heeft als doel om voor de leefbaarheid in de dertien dorpen de kwaliteit van de basisvoorzieningen, zoals school, dorps huis en sportvoorzieningen, te waarborgen.

De toekomstige ontwikkelingen in Ooststellingwerf zijn toe te wijzen in een viertal overlappende deelgebieden. In elk van deze gebieden ligt de centrale kern Oosterwolde. Het eerste deelgebied is het agrarische landschap tussen De Tjonger en De Linde en tussen Oldeberkoop en Oosterwolde. Het betreft de dorpen Oldeberkoop, Nijeberkoop, Makkinga, Elsloo, Langedijk en Oosterwolde.

Het tweede deelgebied is het recreatieve landschap tussen het Drents-Friese Wold en het Fochteloërveen en tussen Appelscha en Oosterwolde. Het betreft de dorpen Appelscha, Ravenswoud, Fochteloo en Oosterwolde.

Het derde deelgebied wordt gevormd door de weg- en kanaaldorpen tussen Haulerwijk en Oosterwolde. Het betreft de dorpen Haulerwijk, Waskemeer, Haule, Donkerbroek en Oosterwolde.

Het vierde deelgebied is de zone waarin de Opsterlandse Compagnonsvaart en de N381 liggen. Het betreft de dorpen Donkerbroek, Oosterwolde en Appelscha.

Kijken we naar het voorzieningenniveau in de deelgebieden dan kunnen we Oosterwolde als de spil zien van alle deelgebieden; alle voorzieningen zijn hier aanwezig. De dorpen zijn, op grond van de hierboven genoemde deelgebieden, als volgt ingedeeld:

1. Oosterwolde
2. Oldeberkoop, Nijeberkoop, Makkinga, Elsloo en Langedijk
3. Appelscha, Ravenswoud en Fochteloo
4. Haulerwijk, Waskemeer, Haule en Donkerbroek

Naast de centrumkern Oosterwolde hebben nog twee gebieden een kern waarin een goed voorzieningenniveau is. Het betreft Appelscha in gebied 3 en Haulerwijk in gebied 4. Gebied 2 heeft geen duidelijk kerndorp met een daarbij behorend aanbod aan voorzieningen.

In de notitie 'Platteland aanzet' worden, in het kader van de gebiedsuitwerkingen, de kaders geschetst van het na te streven voorzieningenniveau in de vier deelgebieden. Daarbij is, bij de vaststelling van de notitie door de raad, gesteld dat bij de ontwikkeling en uitrol van toekomstig beleid, uitgegaan wordt van drie hoofdkernen Oosterwolde (gebied 1), Appelscha (gebied 3) Haulerwijk (gebied 4) en één subkern Oldeberkoop (gebied 2).

3.1 Aantal scholen per gebied

Momenteel zijn er 21 basisscholen die verdeeld zijn over de vier deelgebieden. Per deelgebied is de verdeling, met het aantal leerlingen op de teldatum 1 oktober 2012 als volgt²⁴:

Gebied 1 - Oosterwolde 880 (846)

<u>openbare basisscholen</u>		<u>christelijke basisscholen</u>	
Oostenburg	151 (148)	De Akker	165 (146)
Buttinga	192 (203)	In de Kring	102 (101)
Boekhorst	146 (129)		
Tussen de Singels	124 (119)		

Gebied 2 - Oldeberkoop, Nijberkoop, Makkinga, Elsloo en Langedijke 359 (379)

<u>openbare basisscholen</u>	
De Tjongeling (O)	144 (149)
De Stelling (M)	112 (111)
Mr. K.J. Dijkstra (E)	73 (83)
De Stam (L)	30 (36)

Gebied 3 - Appelscha, Ravenswoud, Fochteloo 389 (424)

<u>openbare basisscholen</u>		<u>christelijke basisscholen</u>	
De Riemsloot (A)	197 (217)	De Mandebrink (A)	153 (165)
Mr. Lok (R)	39 (42)		

Gebied 4 - Haulerwijk, Waskemeer, Haule en Donkerbroek 631 (700)

<u>openbare basisscholen</u>		<u>christelijke basisscholen</u>		<u>gereformeerde basisschool</u>	
It Twaspan (Hw)	114 (125)	De Schalmei (Hw)	140 (164)	De Rank (Hw)	36 (46)
Mr. Van Hasselt (W)	50 (60)	De Paadwizer (W)	74 (77)		
't Startblok (D)	98 (102)	De Peggebult (D)	72 (73)		
De Trede (H)	47 (53)				

Kijken we naar het totaal van het aantal leerlingen dan zien we dat het leerlingenaantal in Oosterwolde in 2012 is gestegen maar in de overige gebieden is gedaald. In 2012 staan er in totaal 90 leerlingen minder ingeschreven dan in 2011.

3.2 Kwaliteit

Schoolbesturen beraden zich op de vraag wat de gewenste minimumomvang zou moeten zijn voor een school, met name vanuit het oogpunt van kwaliteit. Veel schoolbestuurders geven aan dat het wenselijk is dat er op een school minimaal vier combinatieklassen van twee leerjaren zijn. Op een school met combinatiegroepen van drie leerjaren wordt de werkdruk erg hoog. De leerkracht moet dagelijks negen instructiegroepen per vak geven en daarnaast de kinderen aandacht en begeleiding geven op momenten dat ze zelfstandig werken.

3.3 Keuzemogelijkheden ouders

Op het gebied van denominatie hebben de ouders in de meeste dorpen in Ooststellingwerf niets (meer) te kiezen. Anno 2012 hebben zes dorpen slechts één school (openbaar), twee dorpen hebben helemaal geen school. Alleen in Oosterwolde (gebied 1), Appelscha (gebied 3)

²⁴ Het aantal leerlingen op 1 oktober 2011 staat tussen haakjes vermeld.

en in Haulerwijk, Waskemeer en Donkerbroek (gebied 4) is er keuze op het gebied van denominaties. In gebied 2 is er geen keuzemogelijkheid.

3.4 Prognoses voor het basisonderwijs

De gemeente ontvangt jaarlijks prognoses van Buro Planning Verband Groningen. Zij doen dit met het PVGpro prognosemodel dat is geschreven aan de hand van het programma van eisen voor leerling-prognoses van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

De prognoses van 2015 en 2020 zijn gebaseerd op de leerling-gegevens van 1 oktober 2011. De leerling-gegevens van 1 oktober 2013 zijn van invloed op deze prognoses.

Gebied 1 - Oosterwolde

school	2011	2012	2013	2015	2020
Obs Oostenburg	148	151	165	147	142
Obs Buttinga	203	192	173	192	185
Obs Boekhorst	129	146	147	146	137
Obs Tussen de Singels	119	124	124	114	112
Cbs De Akker	146	165	156	120	119
Cbs In de Kring	101	102	101	109	105
Totaal	846	880	866	828	800

Gebied 2 - Oldeberkoop, Nijeberkoop, Makkinga, Elsloo en Langedijke

school	2011	2012	2013	2015	2020
Obs De Tjongeling (O)	149	144	132	143	121
Obs De Stelling (M)	111	112	98	99	84
Obs Mr. K.J. Dijkstra (E)	83	73	68	60	49
Obs De Stam (L)	36	30	30	32	23
Totaal	379	359	328	334	277

Gebied 3 - Appelscha, Ravenswoud, Fochteloo

school	2011	2012	2013	2015	2020
Obs De Riemsloot (A)	217	197	197	184	178
Obs Mr. Lok (R)	42	39	32	29	14
Cbs De Mandebrink (A)	165	153	142	142	137
Totaal	424	389	371	355	329

Gebied 4 - Haulerwijk, Waskemeer, Haule en Donkerbroek

school	2011	2012	2013	2015	2020
Obs It Twaspan (Hw)	125	114	107	117	107
Obs Mr. Van Hasselt (W)	60	50	50	42	29
Obs De Trede (H)	53	47	41	40	41
Obs 't Startblok (D)	102	98	99	97	91
Cbs De Schalmei (Hw)	164	140	135	133	125
Cbs De Paadwizer (W)	77	74	65	59	47
Cbs De Peggebult (D)	73	72	68	78	73
Gbs De Rank (Hw)	46	36	25	43	43
Totaal	700	631	590	609	556

Op 1 oktober 2012 telt de gemeente Ooststellingwerf 21 basisscholen. Het merendeel van de scholen is openbaar. De leerlingenaantallen zijn als volgt:

- meer dan 100 leerlingen: 12 scholen
- 80 tot 100 leerlingen: 1 school
- 50 tot 80 leerlingen: 4 scholen
- minder dan 50 leerlingen: 4 scholen waarvan 2 scholen op of onder de gemeentelijke opheffingsnorm (zie 2.6) zitten.

Volgens de prognose van Buro Planning Verband Groningen is de situatie in 2020 als volgt:

- meer dan 100 leerlingen: 11 scholen
- 80 tot 100 leerlingen: 2 scholen
- 50 tot 80 leerlingen: 1 school
- minder dan 50 leerlingen: 7 scholen waarvan 2 scholen op of onder de opheffingnorm van 23 leerlingen zitten.

De belangrijkste verklaring voor de voorspelde afname van het aantal leerlingen is het dalende geboortecijfer.

3.5 Huisvesting

Van de 21 basisscholen zijn er zes gehuisvest in een multifunctionele accommodatie. Zowel in Haulerwijk als in Oosterwolde-Zuid staat een multi-functionele accommodatie waarin vanuit de bredeschoolgedachte wordt gewerkt. In Waskemeer zitten twee scholen en een peuterspeelzaal in een MFS. De overige vijftien basisscholen zijn 'stand alone' scholen.

3.5.1 Ruimtebehoefte en capaciteit

De ruimtebehoefte, die het PVGpro prognosemodel voor alle school- en onderwijssoorten berekent, zijn gebaseerd op criteria die hiervoor zijn vastgelegd in de Modelverordening voor Onderwijshuisvesting van de VNG.

Hieronder is in m² aangegeven wat de bestaande capaciteit van de scholen is en wat de ruimtebehoefte in de komende jaren zal zijn:

Gebied 1 - Oosterwolde

school	capaciteit	2011	2015	2020
Obs Oostenburg	1263	979	951	926
Obs Buttinga	1010	1221	1166	1131
Obs Boekhorst	781	888	939	899
Obs Tussen de Singels	820	819	782	772
Cbs De Akker	1185	934	804	799
Cbs In de Kring	796	708	748	728
Totaal	5855	5549	5390	5255

Gebied 2 - Oldeberkoop, Nijeberkoop, Makkinga, Elsloo en Langedijke

school	capaciteit	2011	2015	2020
Obs De Tjongeling (O)	930	949	919	809
Obs De Stelling (M)	747	758	698	623
Obs Mr. K.J. Dijkstra (E)	617	617	502	446
Obs De Stam (L)	425	381	361	316
Totaal	2719	2705	2480	2194

Gebied 3 - Appelscha, Ravenswoud, Fochteloo

school	capaciteit	2011	2015	2020
Obs De Riemsloot (A)	1175	1292	1126	1095
Obs Mr. Lok (R)	483	411	346	270
Cbs De Mandebrink (A)	1112	1025	914	889
Totaal	2770	2728	2386	2254

Gebied 4 - Haulerwijk, Waskemeer, Haule en Donkerbroek

school	capaciteit	2011	2015	2020
Obs It Twaspan (Hw)	949	822	793	742
Obs Mr. Van Hasselt (W)	700	512	411	346
Obs De Trede (H)	461	467	401	406
Obs 't Startblok (D)	756	708	688	658
Cbs De Schalmei (Hw)	1192	1025	869	829
Cbs De Paadwizer (W)	689	592	507	426
Cbs De Peggebult (D)	749	567	482	492
Gbs De Rank (Hw)	755	431	416	416
Totaal	6251	5124	4567	4315

3.5.2 Onderlinge afstand schoolgebouwen

De verantwoordelijkheid van de gemeenteraad voor het openbaar onderwijs spitst zich toe op de (grondwettelijke) zorgplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs voor de inwoners. Ook in het geval het gemeentebestuur het openbaar onderwijs heeft verzelfstandigd, blijft deze zorgplicht van kracht. Dit komt tot uitdrukking in de taken en bevoegdheden, die de wetgever aan de gemeenteraad als extern toezichthouder voor het verzelfstandigd openbaar onderwijs oplegt. Die taken en bevoegdheden richten zich op het waarborgen van de continuïteit en op de handhaving van het specifieke karakter van het openbaar onderwijs.

In de Wet op het primair onderwijs (WPO) staat in artikel 153, lid 5, het volgende:

‘Indien binnen 10 kilometer van een school waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven, over de weg gemeten geen school aanwezig is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven en aan het volgen van openbaar onderwijs behoefte bestaat, wordt de eerstgenoemde school niet opgeheven op grond van dit artikel.’

In onderstaand schema is de onderlinge afstand tussen de schoolgebouwen aangegeven²⁵. Oosterwolde is buiten beschouwing gelaten omdat zich hier meerdere basisscholen bevinden.

Gebied 2	afstand	Gebied 3	afstand
Oldeberkoop - Makkinga	7,9	Appelscha - Ravenswoud	2,9
Oldeberkoop - Elsloo	9,6	Appelscha - Oosterwolde	6,4
Oldeberkoop - Langedijkje	13,4		
		Ravenswoud - Appelscha	2,9
Makkinga - Oldeberkoop	7,9	Ravenswoud - Oosterwolde	8,8
Makkinga - Elsloo	5,3		
Makkinga - Langedijkje	5,6	Gebied 4	afstand
Makkinga - Donkerbroek	5,5	Haulerwijk - Waskemeer	4,2
Makkinga - Oosterwolde	6,0	Haulerwijk - Haule	4,4
		Haulerwijk - Donkerbroek	9,8
Elsloo - Oldeberkoop	9,6		
Elsloo - Makkinga	5,3	Waskemeer - Haulerwijk	4,2
Elsloo - Langedijkje	6,3	Waskemeer - Haule	4,8
Elsloo - Appelscha	8,8	Waskemeer - Donkerbroek	6,0
Langedijkje - Oldeberkoop	13,4	Haule - Haulerwijk	4,4
Langedijkje - Makkinga	5,6	Haule - Waskemeer	4,8
Langedijkje - Elsloo	6,3	Haule - Donkerbroek	5,1
Langedijkje - Appelscha	5,6		
Langedijkje - Oosterwolde	3,3	Donkerbroek - Haulerwijk	9,8
		Donkerbroek - Waskemeer	6,0
		Donkerbroek - Haule	5,1
		Donkerbroek - Oosterwolde	5,8

²⁵ De afstanden zijn gemeten met de ANWB-routeplanner. Het gaat hier niet om de onderlinge afstanden tussen de dorpen maar tussen de schoolgebouwen. Omdat zowel in Nijberkoop als in Fochteloo geen school meer staat, zijn deze dorpen niet in het overzicht meegenomen.

4. Creëren draagvlak

Het is van het grootste belang om de problemen en mogelijke oplossingen in kaart te brengen, om te zorgen dat de plattelandsouders van de toekomst nog steeds over goede onderwijsvoorzieningen beschikken. Naast de formele beslissers (schoolbesturen, gemeenten) zijn ook andere betrokkenen belangrijk bij het formuleren van beleid voor de middellange termijn. Ouders zijn de belangrijkste. Wanneer ouders ervoor kiezen om hun kinderen naar een andere school te sturen omdat zij een school te klein vinden worden, dan staan de beleidsmakers met lege handen. Alleen daarom al is het van belang om ouders in een zo vroeg mogelijk stadium deelgenoot te maken van de knelpunten die het gevolg zijn van ontgroening; confronteer ze niet met een oplossing als het traject al gelopen is.

Een gesprek met ouders en dorpsbewoners is zeker nodig als de demografische veranderingen ervoor zorgen dat de laatste school in een dorp gesloten wordt. Het gesprek moet dan gaan over de vraag wat nodig is om de leefbaarheid te waarborgen. Te denken valt aan leerlingenvervoer, maar ook aan een alternatief voor de ontmoetingsfunctie van een school.

4.1 Overleg met de Plaatselijk Belangen

Ieder dorp in Ooststellingwerf heeft een vereniging voor de behartiging van plaatselijke belangen. Twee keer per jaar heeft het college van Burgemeester en Wethouders (BenW) overleg met de Overkoepelende Plaatselijke Belangen Ooststellingwerf (OPO). Voor dit overleg worden ook de raadsleden uitgenodigd.

- Op 2 april 2012 is, tijdens het vooroverleg OPO, ambtelijke informatie verstrekt over 'Platteland aanzet' en de 'Startnotitie Toekomstplan basisonderwijs'.
 - Op 23 april 2012 vond het OPO-overleg met het college van BenW plaats. Hierbij was ook een aantal raadsleden en een vertegenwoordiging van de schoolbesturen van het basisonderwijs aanwezig. Deze avond heeft:
 - Wethouder Sierd de Boer nogmaals de uitgangspunten van 'Platteland aanzet' en het komen tot dorps- en gebiedsagenda's toegelicht. Daarbij gaf de wethouder aan dat dit jaar de aandacht is gevestigd op:
 - o De toekomstvisie voor het basisonderwijs en
 - o Een visie voor de natte en droge sportaccommodaties.
 - Dhr. Victor Felder, directeur Onderwijs van stichting Comperio, een presentatie gegeven over de Toekomst onderwijs (voorzieningen). De aandachtspunten in de presentatie waren kwaliteit, bekostiging & exploitatie en toekomst algemeen en specifiek.
- De slotconclusie van de presentatie was:

Meer (kwaliteit en toekomst) met minder (scholen).

Vervolgens zijn er, in het kader van de gebiedsagenda's, per gebied gesprekken gevoerd met de Plaatselijke Belangen. In deze gesprekken kwam als rode draad naar voren dat de Plaatselijke Belangen het moeilijk vinden om tot een richtinggevend advies te komen. Zij gaven aan dat niet de Plaatselijk Belangen de belanghebbende partij zijn maar dat dit de dorpsbewoners, en dan met name de ouders zijn. Er werd dan ook geadviseerd om met deze doelgroepen in gesprek te gaan.

4.2 Informatieavonden

De adviezen van de Plaatselijke Belangen heeft de projectgroep ter harte genomen. In januari 2013 zijn er bijeenkomsten georganiseerd in de vier gebieden van de gemeente.

Voor gebied 1 vond de avond plaats in Oosterwolde, voor gebied 2 in Makkinga, voor gebied 3 in Appelscha en voor gebied 4 in Waskemeer.

Tijdens deze bijeenkomsten zijn ouders, toekomstige ouders en dorpsgenoten van de diverse dorpen gevraagd mee te denken en ideeën aan te dragen die meehelpen een goede onderwijsvisie te maken. Iedereen kreeg bij binnenkomst een enquêteformulier. Voordat deze vragen werden besproken, men ideeën kon aandragen en vragen kon stellen werden de aanwezigen geïnformeerd door Hanneke van Brakel en Jannes Talens van het onderzoeksbureau Scholenbouwmeester over reeds verkregen onderzoeksresultaten in het Noorden van Nederland. Zij gaven inzicht in wat voor invloed maatschappelijke tendensen en de technologische ontwikkelingen hebben op de kwaliteit, bereikbaarheid en betaalbaarheid van het onderwijs. De feiten werden uiteengezet in ontwikkelingen in het gebouw, de grid (hoe zijn gebouwen verspreid in de gemeenschap), het geld, de krimp (afname van het aantal leerlingen), de spreiding en het beleid. Vervolgens kwamen de waarden ‘*Wat willen wij*’ aan de orde. Inhoudelijke overwegingen zoals de sociaal-emotionele ontwikkeling, de kwaliteit van het onderwijs, de rol van de ouders ten opzichte van het aanbod werden toegelicht. Daarna kwamen de normen ‘*Welke grenzen stellen wij*’ aan de orde. Sociale- en culturele normen en individuele overwegingen kwamen hierin naar voren.

Tot slot werd er ingegaan op de uitslag van de enquête (zie bijlage). De uitkomsten in de vier gebieden kwamen aardig met elkaar overeen. Door de aanwezigen werden de volgende vijf items het meest belangrijk gevonden:

1. Individuele ontwikkelingsmogelijkheden van het kind;
2. De leerkrachten;
3. Dat de school in eigen dorp/wijk is;
4. De beschikbare leermiddelen;
5. De afstand tussen huis en school.

Het minst belangrijk vonden de aanwezigen:

1. Dat de school op de weg naar het werk is;
2. Dat de levensovertuiging wordt gewaarborgd²⁶;
3. De beschikbaarheid van aanvullende voorzieningen;
4. De lesmethode (Dalton, Montessori, enz.);
5. Beschikbaarheid van kindvoorzieningen.

Er is op alle vier de avonden veel informatie gegeven en verkregen. Wat duidelijk naar voren is gekomen dat niet *ik - jij - zij* maar **WIJ** samen op weg moeten om te kunnen blijven voldoen aan de kwaliteit, bereikbaarheid en betaalbaarheid van het onderwijs.

Wethouder Van Esch heeft in zijn slotwoord aangegeven dat, aan de hand van de verkregen informatie, er door de projectgroep een tussenbalans moet worden gemaakt. Hij gaf aan dat de projectgroep misschien eerst nog meer informatie van ouders en toekomstige ouders nodig heeft. Na het verwerken van alle informatie wordt de visienota ter bespreking voorgelegd aan de commissie Welzijn. Wethouder van Esch heeft de aanwezigen van harte uitgenodigd om deze openbare commissievergadering bij te wonen.

De visienota wordt vervolgens ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad.

²⁶ Een uitzondering hierop vormt de bijeenkomst in Waskemeer (gebied 4). Hier werd door 25% van de aanwezigen aangegeven dat men dit belangrijk vindt.

4.3 Enquête onder (toekomstige) ouders

De projectgroep heeft de informatieavonden geëvalueerd en heeft het besluit genomen een tussenstap in te lassen. De projectgroep vindt het belangrijk om te peilen wat de keuze van de ouders is als de school in het dorp, of waar hun kind(eren) nu op zit(ten), dicht gaat. Welke (wind)richting wordt er dan gekozen?

St. Scholenbouwmeester is gevraagd een enquête uit te zetten onder basisschoolouders en toekomstige basisschoolouders waardoor specifieke informatie wordt verkregen.

De respons, in de zin van mensen die de enquête hebben geopend, valt tegen: slechts 12% van de 3251 basisschoolkinderen in Ooststellingwerf is vertegenwoordigd. Voor een betrouwbare uitslag zou rond de 20% nodig zijn. Het aantal mensen dat na opening de enquête heeft afgemaakt is, gemeten naar de ervaring van andere enquêtes, volgens NETQ, de software leverancier, wel hoog.

De gemeenteraad heeft in de vergadering van 17 december 2013 besloten de enquête niet op te nemen in deze nota.

5. Oplossingsrichtingen

De effecten van krimp op het onderwijs zijn groot. Financieel wordt het moeilijker want minder leerlingen betekent minder inkomsten, terwijl de huisvestingskosten gelijk blijven. Bovendien signaleert de Inspectie van het Onderwijs dat in kleine scholen de kwaliteit onder druk staat. Dat komt onder meer door de hoge werkdruk voor het weinige personeel en de vele combinatieklassen. Ook hebben de kinderen weinig leeftijdsgenootjes, wat nadelig is voor hun sociale ontwikkeling. Voor de gemeente is de grote uitdaging bij krimp om, samen met de schoolbesturen, een goede spreiding van onderwijsvoorzieningen in stand te houden. Diverse oplossingsmogelijkheden worden in dit hoofdstuk toegelicht.

5.1 Fusie van scholen

Scholen in regio's waar sprake is van bevolkingskrimp hebben elk jaar minder leerlingen. Daardoor komen er bij de scholen minder inkomsten binnen, terwijl de kosten per leerling toenemen. In een aantal gevallen biedt fusie van twee of meer kleine scholen tot één minder kleine school vaak een goede oplossing. Toch bleek het voor veel schoolbesturen financieel vaak moeilijk om scholen te fuseren. Wanneer scholen worden samengevoegd, ontvangt het bestuur van de samengevoegde basisscholen in totaal minder bekostiging. Het schoolbestuur ontving daarom gedurende twee jaar een aflopende compensatie voor de daling van de bekostiging. In het eerste jaar was dat een volledige compensatie, in het tweede jaar was dat 50 procent.

Toenmalig minister Marja van Bijsterveldt besloot deze compensatieregeling, met ingang van 1 januari 2012, te verlengen naar vijf jaar. De scholen ontvangen het eerste jaar 100 procent extra bekostiging, het tweede jaar 80 procent, het derde jaar 60 procent, het vierde jaar 40 procent en het vijfde jaar 20 procent. Hierdoor kan de afbouw van personeel geleidelijker plaatsvinden, waardoor er minder ontslagen hoeven te vallen.

5.2 De samenwerkingschool

Een samenwerkingschool is een school, waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt aangeboden en beide richtingen op basis van gelijkwaardigheid samenwerken. In dorpen die te klein zijn om op een verantwoorde wijze een openbare en een bijzondere basisschool open te houden, is de samenwerkingschool de aangewezen vorm om de denominatieve diversiteit van het onderwijsaanbod overeind te houden.

De wettelijke regeling voor de samenwerkingschool is op 1 september 2011 bij Koninklijk Besluit in werking getreden. Met ingang van die datum kan dus van de samenwerkingschool gebruik gemaakt worden.

In 2006 is artikel 23 van de Grondwet zodanig gewijzigd, dat er geen grondwettelijk beletsel is om in de onderwijswetten een regeling betreffende de samenwerkingschool op te nemen. Een wetsvoorstel tot aanpassing van de WPO, WEC en WVO is in september 2009 door de toenmalige regering bij het parlement ingediend. Op 24 mei 2011 heeft de Eerste Kamer met het wetsvoorstel ingestemd.

Kernpunt van de samenwerkingschool is, dat binnen de poorten van één school zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven. De wijze waarop de school dat organisatorisch invult, laat de wet over aan het bestuur van de school. Het kan zijn dat 'openbare' en 'bijzondere' leerlingen door elkaar in één groep zitten, maar het is ook denkbaar dat het bestuur, mits de aantallen leerlingen dat toelaten, aparte 'openbare' en 'bijzondere' klassen maakt.

Een samenwerkingschool kan alleen onder de volgende voorwaarden tot stand komen²⁷:

- Als daardoor de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs gehandhaafd kan blijven.
- Als wordt voorkomen dat een of meer daarbij betrokken scholen door toepassing van de artikelen 151 tot en met 161 van de WPO wordt opgeheven of niet meer voor bekostiging in aanmerking komt. Het bevoegd gezag van de betreffende school toont dat aan op basis van een prognose van de ontwikkeling van het aantal leerlingen. Hieruit moet blijken dat die school binnen een termijn van zes jaar dreigt te worden opgeheven of niet meer kan worden bekostigd.

Wettelijk is verankerd, dat een samenwerkingschool toegankelijk is voor alle leerlingen zonder onderscheid naar godsdienst of levensovertuiging. Het personeel, dat op een samenwerkingschool werkt, is daar benoemd op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.

De samenwerkingschool wordt in stand gehouden door een stichting. Er zijn twee varianten denkbaar om vorm te geven aan een dergelijke stichting:

- De betrokken schoolbesturen richten een nieuwe stichting op waardoor een éénpitter ontstaat.
- De samenwerkingschool wordt gekoppeld aan een al bestaande stichting. Voorwaarde is dan wel dat het bestuur de statuten van die al bestaande stichting zodanig aanpast, dat de statuten voldoen aan de wettelijke eisen inzake de samenwerkingschool.

Staatssecretaris Dekker geeft in zijn brief aan de Tweede Kamer²⁸ aan dat hij meer mogelijkheden wil creëren tot vorming van een samenwerkingschool:

‘De vorming van een samenwerkingschool maak ik makkelijker, zoals ook in het regeerakkoord is aangegeven. Daarvoor kom ik met een voorstel tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs. Het wetsvoorstel beoogt fusies tussen openbare en bijzondere scholen eenvoudiger te maken. In dunbevolkte gebieden met leerlingendaling vervalt de eis dat een school met opheffing wordt bedreigd. Daarmee kan in een dorp met lage opheffingsnormen toch een samenwerkingschool tot stand komen tussen scholen met elk enkele tientallen leerlingen. Verder wil ik regelen dat ook een openbaar schoolbestuur een samenwerkingschool mag besturen. Voor het personeel mag worden gekozen: een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, of een ambtelijke aanstelling. Met de laatste twee punten krijgt een openbaar schoolbestuur dezelfde positie als een bijzonder bestuur.

Het streven is om het wetsvoorstel rond de jaarwisseling naar de Tweede Kamer te sturen.

5.3 Samenwerking onderwijs en kinderopvang

Scholen werken steeds vaker samen met peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties, al dan niet in Brede Schoolverband. De samenwerking kan bestaan uit het gezamenlijk gebruik van een gebouw; daarnaast is er vaak ook inhoudelijke afstemming in het kader van doorgaande leerlijnen.

Scholen hebben ook te maken met de kinderopvangsector met het oog op de tussenschoolse en naschoolse opvang van hun leerlingen. Basisscholen zijn sinds 2006 wettelijk verplicht om tussenschoolse opvang aan te bieden. Vooral de wetwijziging als gevolg van de motie Van

²⁷ Zoals in hoofdstuk 2 te lezen is (2.6.1.1) wil de staatssecretaris de regels voor samenwerkingscholen versoepelen. Dit betekent dat de regel dat alleen een samenwerkingschool mag worden gevormd als één van de betrokken partijen op omvallen staat, wordt losgelaten.

²⁸ Drs. S. Dekker, *Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs*. (mei 2013).

Aartsen-Bos (2007) heeft veel ontwikkelingen in gang gezet en samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang gestimuleerd. Sinds 2007 zijn scholen verplicht om aansluiting te regelen met de naschoolse opvang. De naschoolse opvang wordt verzorgd door een erkende instelling (een geregistreerd kinderopvangcentrum) of aan een gastouder, via een geregistreerd gastouderbureau. Beide vormen van opvang kunnen plaatsvinden binnen of buiten de school. Een basisschool die samenwerkt met kinderopvang/BSO kan nu een wettelijk minimum genoemd worden.

Voor tussenschoolse opvang kunnen scholen kiezen tussen uitbesteden aan een andere (commerciële) partij, in eigen beheer uitvoeren (al of niet met ouders, al of niet in een aparte juridische vorm) of een combinatie hiervan.

Er is in de afgelopen jaren veel in gang gezet om de diverse vormen van kinderopvang te professionaliseren. Vanaf 2010 is de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) van kracht, met als inzet de peuterspeelzalen, die onder gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, te verbeteren en de taalontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren. Harmonisatie van de wet- en regelgeving van peuterspeelzalen met die van kindercentra zorgt voor een kwaliteitsimpuls voor peuterspeelzalen.

5.4 Het Zweeds model

Het 'Zweedse model', met onderwijs en kinderopvang onder één dak, en met een goed geregelde en betaalbare kinderopvang als een vanzelfsprekendheid, wordt zowel in de media als in de politiek regelmatig aangehaald als een 'voorbeeld' voor de toekomst in Nederland. De toenmalige staatssecretaris van Onderwijs, Sharon Dijksma, is zelf heel enthousiast over het Zweedse model. Ze ontvouwde destijds in de Volkskrant haar visie op de brede school van de toekomst:

'Daarin zijn onderwijs en opvang en een 'wervelend programma' van sport en cultuur onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een aanbod dat uitdagend is voor alle kinderen en alle ouders. De bestaande brede scholen zijn een prachtige bodem om die school van de toekomst op te laten gedijen. Dan moeten ze wel doorgroeien van 'bedrijfsverzamelgebouw' naar een 'echte brede buurtschool': toegankelijk voor alle kinderen, maar wel op vrijwillige basis en die basis is een leerrecht.'

Zweden heeft een uitgebreide regeling voor zwangerschapsverlof en 80% van de kinderen in de leeftijd van 1-5 jaar maakt gebruik van de kinderopvang. Daarnaast maakt driekwart van de kinderen gebruik van buitenschoolse opvang. Zweden heeft sterk ingezet op de kwaliteit van de kinderopvang. Leidsters hebben vaak een HBO-opleiding en de groepsgewijze benadering van de kinderen is gericht op de ontwikkeling van sociale vaardigheden.

Inhoudelijk is sprake van doorgaande ontwikkelingslijnen voor kinderen en duidelijke afspraken hierover tussen de kinderopvang en de scholen. De leidsters van de kinderopvang ondersteunen de leraar in de klas en de leraar ondersteunt bij naschoolse activiteiten. Er is in de doorgaande lijn sprake van één eindverantwoordelijke of coördinator. De ruimte in het klaslokaal wordt gedeeld zodat grotere lokalen ontstaan met eigen werkplekken voor leerkrachten. In deze lokalen is veel openheid en in de schoolgebouwen ontstaan speciale ruimten voor extra activiteiten zoals koken, handvaardigheid etc.

Financieel kent Zweden hoge belastingtarieven om onder andere dit systeem mogelijk te maken. Echter in Nederland werken gescheiden financieringsstromen, 'heilige klaslokalen' en discussies over verantwoordelijkheden tegen. Toch biedt het inzetten van leidsters in de schooluren en leraren, themagewijs bij de naschoolse activiteiten, mogelijkheden. Vooral in de discussie rondom passend onderwijs en de werkdruk bij leerkrachten worden deze kansen

zichtbaar. Ook het delen van de klaslokalen creëert ruimte in de onderbouwlokalen en de werkplekken voor leerkrachten geven overzicht over de ‘eigen’ klas.

5.5 De brede school

Steeds meer gemeenten werken vanuit de ‘brede school gedachte’. Kern hiervan is dat instellingen meer gaan samenwerken om de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten en hun ontwikkeling te verrijken. Brede scholen en MFA's zijn een eerste aanzet om voorzieningen dichterbij elkaar te brengen. In het kader van de bestrijding van de achterstanden is in de jaren tachtig het onderwijsvoorrangsbeleid ontstaan, waarin basisscholen en welzijn met elkaar samenwerkten in onderwijsvoorrangsgebieden. Op basis daarvan zijn experimenten Verlengde Schooldag ontstaan (1992-1996) en in 1995 is de brede school geboren.

Er is sprake van een brede school wanneer een school:

- een bredere maatschappelijke functie heeft dan die van onderwijsgever alleen;
- structureel samenwerkt met voorzieningen voor welzijn, kinderopvang, zorg, sport en/of cultuur;
- en samen met die voorzieningen zorgt voor een substantiële verbreding van het aanbod op het gebied van educatie, welzijn, kinderopvang, zorg, sport en/of cultuur.

NB: het gaat hier om samenwerking die verder gaat dan de verplichte samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang.²⁹

Uit het Jaarbericht 2011 blijkt dat de belangrijkste aanleiding om een brede school te ontwikkelen, het bieden van optimale ontwikkelingskansen voor kinderen is. Ook is het inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderende rol van de school in de samenleving een belangrijke aanleiding. Het ontwikkelen van nieuwe huisvesting speelt voor iets meer dan een derde van de brede scholen een belangrijke rol. Het combineren van allerlei voorzieningen voor kinderen op één plek kan een manier zijn om onderwijsgebouwen, die door krimp deels leeg komen te staan, efficiënt te gebruiken. Kinderopvang is een veel genoemd voorbeeld, maar ook andere gemeentelijke voorzieningen komen daar in principe voor in aanmerking.

Een multifunctionele accommodatie is niet per definitie een brede school. Omgekeerd kan een brede school ook heel goed opereren vanuit bestaande ‘stand alone’ gebouwen.

Bij het combineren van functies binnen één gebouw krijgen schoolbestuurders en hun beoogde partners te maken met verschillende rechtspersonen, die aan andere wetgeving moeten voldoen. De kinderopvang heeft bijvoorbeeld geen medezeggenschapswetgeving, zoals het basisonderwijs, maar wel een ouderraad. Ook de Arbo-regels verschillen. In de praktijk blijkt dit echter niet altijd een knelpunt te zijn. De sleutel is een goede samenwerking tussen de verschillende partijen. Verschillen in wet- en regelgeving kunnen overbrugd worden, als men het inhoudelijk maar met elkaar eens is.

5.6 Het integraal kindcentrum (IKC)

Wil Nederland ook Zweedse keuzes maken? Doorgaande lijnen en integratie worden hier steeds meer gewoon en dagarrangementen dringen aan op meer samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. Er zijn dan ook verschillende ‘groepen’ die werken aan het

²⁹ Oberon, *Jaarbericht 2011 brede scholen in Nederland*. (2012)

integraal kindcentrum. De ‘Klankbordgroep integraal kindcentrum’ kreeg de opdracht om te verkennen welke belemmeringen er zijn om onderwijs en kinderopvang ‘dichter op elkaar te organiseren’. De Taskforce Onderwijs - Kinderopvang heeft een perspectief geschetst van integrale kindcentra (kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang en onderwijs), zo veel mogelijk op één locatie.

De redenen om een integraal kindcentrum te ontwikkelen zijn divers. Er zijn redenen die samenhangen met het verruimen van arbeidsmarktparticipatie en de hanteerbaarheid van dagindelingen van kinderen. Het doel is om een rustiger dagindeling te creëren, waarbij er minder heen en weer gesleept wordt met kinderen, zodat ouders meer in de gelegenheid zijn deel te nemen aan de arbeidsmarkt. De versnippering van instellingen, met bijbehorende openingstijden en regeltjes, sluit niet meer aan bij de behoeften van ouders. Uiteindelijk zullen ouders kiezen voor service en kwaliteit: ze brengen hun kinderen naar een centrum waar ze de kinderen met een gerust hart de hele dag kunnen onderbrengen. Ook nu al komt het voor dat ouders de kinderen een dorp verder brengen naar de opvang, omdat die in het eigen dorp niet aangeboden wordt.

Maar er zijn ook meer pedagogische redenen. Door een betere samenhang tussen opvang, peuterspeelzaal en onderwijs kan een sterkere pedagogische omgeving worden ontwikkeld, waarin kinderen meer aangesproken worden op hun talenten, met meer contacttijd. De brede school aanpak is daartoe een aanzet. Door ontwikkeling van brede scholen in multifunctionele accommodaties ontstaan gemeenschappelijke voorzieningen, maar daarmee is niet altijd sprake van een krachtige pedagogische omgeving. Het IKC wordt gezien als een doorontwikkeling van de brede school.

We zouden ook kunnen kijken naar de letterlijke betekenis van het IKC. Met integraal is bedoeld dat alle voorzieningen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van kinderen voor 0-12 jaar samenwerken (niet apart maar samen); waarbij het kind centraal staat (vandaar ook kindcentrum en géén kindercentrum); en tenslotte het centrum: één geheel, een middelpunt.

Werkdefinitie van een integraal kindcentrum³⁰

Een integraal kindcentrum is een voorziening voor kinderen van tenminste 0-12 jaar, waar zij gedurende de dag komen om te leren, spelen, ontwikkelen en ontmoeten. Alle ontwikkelingsterreinen van kinderen komen aan bod. De omgeving biedt een totaalpakket op het gebied van educatie, opvang en ontwikkeling, waarbij wel functionele specialismen zijn (inclusief taakverdeling), maar geen institutionele en organisatorische verdeling. Het centrum biedt kinderen een dagprogramma voor zolang als zij willen deelnemen, met minimale en maximale uren (maar met een ruim openingsregime).

5.6.1 Kenmerken van een IKC

Een integraal kindcentrum heeft aan de ene kant dus heel praktische achtergronden, die tot uiting komen door de confrontatie van maatschappelijke wensen en belangen van instellingen; maar het IKC heeft ook educatieve en sociaaleconomische afwegingen, gericht op een goede voorbereiding van jonge burgers op een veranderende wereldeconomie en de plaats van Nederland in de wereld.

De klankbordgroep³¹ geeft in het eindrapport integraal kindcentrum de volgende kenmerken van een IKC:

³⁰ Klankbordgroep integraal kindcentrum en Frank Studulski, *Op weg naar een integraal kindcentrum - Een verkenning* Sardes. (2010)

³¹ Klankbordgroep integraal kindcentrum en Frank Studulski, *Op weg naar een integraal kindcentrum - Een verkenning* Sardes. (2010)

- Een instelling waar opvang en onderwijs goed geregeld zijn.
- Een dagprogramma van 7.30 uur tot 18.30 uur.
- Een betekenisvol programma, aangeboden in verschillende sferen en omgevingen, waar kinderen leren, hun talenten kunnen ontwikkelen en zich kunnen ontspannen.
- Verschillende rijke sferen en omgevingen die aansluiten op elkaar en kinderen voldoende ruimte bieden voor een brede ontwikkeling.
- Een veilige en stimulerende omgeving die rust uitstraalt, onder andere door vaste of in ieder geval voorspelbare leiding.
- Geen gesleep met kinderen. Er zijn contacten bij halen en brengen. De aansluiting van activiteiten is een verantwoordelijkheid van het IKC.
- Ouders willen flexibiliteit (eerder halen, wisselende dagen, betalen wat je afneemt, soepele vakantieroosters).
- De kwaliteit van onderwijs en opvang is voor ouders belangrijk. Ouders hoeven niet per se de beste school of de beste opvang, maar willen een goed totaalprogramma. Belangrijk is dat geen van de partners in het IKC te weinig kwaliteit biedt.
- Ouders willen alles zo goedkoop mogelijk maar ze willen wel betalen voor opvang, mits er aantrekkelijke activiteiten in een goede prijs-kwaliteitverhouding worden geboden. Zonder IKC zouden ouders ook moeten betalen voor clubs, muzieklés etc.

5.6.2 Dagindeling Integraal kindcentrum

Het is duidelijk dat de dagindeling aan het veranderen is, op basis van verschillende invloeden. Redenen voor het veranderen van de dagindeling zijn:

- De behoefte van ouders aan een goede aansluiting tussen onderwijs en opvang.
- Het tegengaan van al te veel wisselingen gedurende de dag.
- Het organiseerbaar maken van de opvang (geen versnippering).
- Het oplossen van het lunchprobleem.

De algemene aanname is dat kinderen structuur en voorspelbaarheid nodig hebben in een dagindeling, dat is ook een beetje ervaringskennis. Kinderen hebben structuur nodig om greep te krijgen op de wereld.

Voor het IKC is het een belangrijk uitgangspunt dat onderwijs en opvang samen een dag vormgeven voor de kinderen. Het gaat daarbij ook om de verbinding tussen school, opvang, buurt, sportclub en thuis. Op basis van de verschillende dagindelingen zijn er verschillende modellengroepen te onderscheiden.

Een integraal kindcentrum vertrekt vanuit het kind en de vraag wat dat kind nodig heeft. Het moet worden gezien als een totaalconcept, waarbij onderwijs en opvang als functies door elkaar kunnen gaan lopen gedurende de dag van het kind. De ontwikkelingswensen en behoeften van kinderen worden daarin meer richtinggevend.

Voor het integraal kindcentrum zijn de volgende uitgangspunten voor de dagindeling te formuleren:

- Het gebouw is open van 7.00 uur - 19.00 uur.
- De leertaken vinden plaats op vaste momenten gedurende de dag.
- De opvang en ontwikkelingstaken vinden ook op vaste uren plaats, bij voorkeur in een aaneengesloten tijdsblok in de middag; het IKC sluit daarbij nog het meeste aan bij het continuooster.
- Activiteiten in de namiddag kunnen van kind tot kind verschillen en zijn qua keuze vrijwillig; als kinderen willen ontspannen is dat ook mogelijk.
- Leren, opvang en ontwikkeling zijn inhoudelijk met elkaar verbonden.
- Kinderopvang, BSO, peuterspeelzaal en onderwijs bevinden zich op loopafstand (of in één gebouw).

6. Het toekomstige Ooststellingwerfse onderwijslandschap

Op 20 maart 2012 is de notitie ‘Platteland aanzet’ door de gemeenteraad vastgesteld. In deze notitie zijn, in het kader van de gebiedsuitwerkingen van de structuurvisie, de kaders geschetst van het na te streven voorzieningspeil in de vier gebieden van de gemeente. De grotere kernen Oosterwolde, Haulerwijk en Appelscha worden beschouwd als centra met een verzorgingsgebied van een aantal dorpen. Deze rol is in mindere mate weggelegd voor Oldeberkoop (subkern).

Bij het herschikken van voorzieningen kiezen we niet voor ‘minder van hetzelfde’ maar bij voorkeur voor moderne, flexibele multifunctionele voorzieningen in de kerndorpen.

6.1 Van brede school naar integraal kindcentrum

In het coalitieakkoord gemeente Ooststellingwerf 2010-2014, met als thema ‘*Ooststellingwerf biedt ruimte*’, wordt het Zweeds model aangehaald als een ‘voorbeeld’ voor de toekomst in Ooststellingwerf. Simpelweg het Zweedse model kopiëren, is niet de oplossing. Ooststellingwerf kan echter wel Zweedse keuzes maken. Eerlijk gezegd heeft Ooststellingwerf al een aantal gemaakt. Zowel in Oosterwolde-Zuid (kerndorp gebied 1) als in Haulerwijk (kerndorp gebied 4) staat een multi-functionele accommodatie waarin vanuit de bredeschoolgedachte wordt gewerkt. Doorontwikkeling naar een integraal kindcentrum is dan ook een reële mogelijkheid.

In Oosterwolde wordt de mogelijkheid onderzocht om in Oosterwolde-Noord een tweede integraal kindcentrum te creëren. Stichting Comperio heeft tot fusie besloten van obs ‘Tussen de Singels’ en obs ‘Oostenburg’. Er zijn plannen om het gebouw van obs ‘Tussen de Singels’ af te stoten en het gebouw van obs ‘Oostenburg’ te verbouwen en uit te breiden. In dit gebouw is momenteel al kinderopvang, zowel kinderdagverblijf als buitenschoolse opvang, gehuisvest. Stichting Scala heeft plannen om ook een peuterspeelzaal in dit gebouw onder te brengen. Wanneer deze plannen doorgaan dan zijn alle voorzieningen, die betrokken zijn bij de ontwikkeling van kinderen voor 0-12 jaar, aanwezig.

Mocht zich de situatie voordoen dat ook obs ‘De Akker’ deel wil gaan uitmaken van de voorziening die is ontstaan, dan is er mogelijk fysiek ruimte aanwezig om aan te sluiten.

In Appelscha (kerndorp gebied 3) bevindt zich een openbare en een christelijke basisschool. Daarnaast is er een peuterspeelzaal, een kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang aanwezig. De mogelijkheden tot samenwerking tussen de scholen, de peuterspeelzaal en de organisatie voor kinderopvang moeten gericht zijn op de doorontwikkeling tot een integraal kindcentrum.

Bovengenoemde ontwikkelingen sluiten aan bij de uitgangspunten van ‘Platteland aanzet’. De integrale kindcentra voorzien in een voorziening voor een aantal dorpen.

6.2 Toekomstbestendige basisscholen

De projectgroep heeft zich voor de visieontwikkeling tot doel gesteld:

‘Waarborgen kwaliteit, bereikbaarheid en betaalbaarheid van het basisonderwijs in Ooststellingwerf’.

Door de daling van het aantal leerlingen worden de kleine scholen in Ooststellingwerf steeds kleiner. Dit is duidelijk te zien in hoofdstuk 3, waar de Ooststellingwerfse situatie wordt

beschreven. Kleine basisscholen zijn om allerlei redenen kwetsbaar (zie hfdst. 2). Het behouden van alle huidige basisscholen is op de lange termijn niet meer mogelijk. Zelfs op de korte termijn moeten we de gevolgen van het dalende aantal leerlingen onder ogen zien. De maatregelen die staatssecretaris Dekker in zijn brief aan de Tweede Kamer³² heeft aangekondigd, spelen daarbij ook een belangrijke rol. De extra bekostiging voor kleine basisscholen zal anders worden ingezet. Het nieuwe bekostigingsstelsel zal juist samenwerking belonen. Tegelijkertijd kan het voor de spreiding en toegankelijkheid van het onderwijs in sommige gebieden nodig blijven om een kleine school open te houden. Ook daar blijft in de nieuwe systematiek ruimte voor.

Uitgangspunt projectgroep - toekomstbestendige basisscholen

De schoolbesturen nemen het initiatief om, door onderlinge samenwerking, voor goed en toegankelijk onderwijs te zorgen. Maatwerk is daarbij het doel.

6.2.1 Kwaliteit

Goed onderwijs is cruciaal voor de ontwikkeling van kinderen. Daarnaast draagt kwalitatief hoogstaand onderwijs bij aan het opleidingsniveau van de bevolking en is het daarmee voor de toekomst van de gemeente een belangrijke factor.

Kleine scholen hebben te maken met combinatiegroepen waar meerdere leeftijden bij elkaar in de klas zitten. In één leerjaar wordt tegenwoordig op minimaal drie niveaus lesgegeven. Dit betekent dat in een combinatieklas van twee leerjaren op zes niveaus wordt lesgegeven. In een combinatieklas van drie leerjaren wordt er gewerkt op negen verschillende niveaus. Daarnaast moet er ook nog aandacht zijn voor de zorgleerlingen. Een grote opgave voor de leerkrachten en kwetsbaar voor de leerlingen.

Kinderen krijgen in kleine jaargroepen minder mogelijkheden tot het ontwikkelen van sociale vaardigheden in groepsprocessen. Een jaargroep moet een redelijke omvang hebben om aan een aantal factoren te kunnen voldoen, zoals samenwerken en leren delen (zie 2.1).

Kleine scholen zijn heel gevoelig voor effecten in toeleverende gezinnen. Een verhuizing van een gezin kan betekenen dat de school in de problemen komt doordat er in één keer drie leerlingen vertrekken.

Uitgangspunt projectgroep - waarborgen kwaliteit

Een toekomstbestendige basisschool is een basisschool die kwalitatief goed onderwijs garandeert. Voor het garanderen van kwalitatief goed onderwijs is het uitgangspunt dat een basisschool op termijn en op eigen kracht in staat moet zijn vier combinatieklassen van twee leerjaren te blijven vormen. Het is niet de bedoeling om dit uitgangspunt als absolute grens te gebruiken. Er moet altijd een mogelijkheid blijven tot maatwerk. Het kan, zoals staatssecretaris Dekker ook aangeeft in zijn brief aan de Tweede Kamer, voor de spreiding en toegankelijkheid van het onderwijs in sommige gebieden nodig blijven om een kleine school open te houden.

6.2.2 Bereikbaarheid

Voor alle kinderen moet onderwijs bereikbaar blijven. Een goede spreiding is dus belangrijk. Voorkomen moet worden dat er witte vlekken in het Ooststellingwerfse onderwijslandschap ontstaan. Een vaste norm is moeilijk te geven. De WPO hanteert voor het openbaar onderwijs een afstand van 10 kilometer.

³² Drs. S. Dekker, *Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs*. (mei 2013)

In hoofdstuk 3 is de onderlinge afstand tussen de schoolgebouwen aangegeven (3.5.2). Alle openbare basisscholen bevinden zich, over de weg gemeten, binnen de gestelde 10 kilometer (WPO artikel 153, lid 5).

Voor het leerlingenvervoer wordt de norm van 6 kilometer aangehouden. Wanneer de dichtstbijzijnde school meer dan 6 kilometer weg is, zijn gemeenten verplicht om leerlingenvervoer aan te bieden.

Uitgangspunt projectgroep - waarborgen bereikbaarheid

De norm van 6 kilometer wordt gehanteerd. Dit houdt in dat de afstand, over de weg gemeten, niet meer dan 6 kilometer mag bedragen. Daarnaast zijn goede verbindingen en veilige fietspaden een voorwaarde.

6.2.3 Betaalbaarheid

Minder leerlingen betekent minder inkomsten. De kosten lopen echter niet in hetzelfde tempo terug. Dit probleem van kostenremanentie, het verschil tussen teruglopende baten en relatief langzaam teruglopende lasten, doet zich voor op zowel het vlak van de materiële kosten als die van de kosten voor het personeel.

In hoofdstuk 3 (3.5.1) is de bestaande capaciteit en de ruimtebehoefte in de komende jaren aangegeven. In ieder gebied ontstaat leegstand. De vergoeding die schoolbesturen van het ministerie krijgen, voor het onderhoud aan de binnenkant en klein onderhoud aan de buitenkant van de schoolgebouwen, is niet kostendekkend. Voor groot onderhoud aan de buitenkant van het gebouw is de gemeente verantwoordelijk. Het is vrijwel zeker dat per 1 januari 2015 het schoolbestuur de verantwoordelijkheid krijgt over het totale onderhoud van de schoolgebouwen, inclusief de aanpassing van de panden.

Uitgangspunt projectgroep - waarborgen betaalbaarheid

- Schoolbesturen zetten interventies in om de formatie terug te brengen en boventaligheid van het onderwijspersoneel te voorkomen.
- Voor de leegstaande lokalen wordt gezocht naar een alternatieve bestemming zodat de kosten kunnen worden gereduceerd.
- Wanneer er onderhoud of renovatie moet worden gepleegd aan een (kleine) school, moet eerst worden overwogen of dit rendabel en haalbaar is.
- Wordt een school gesloten en het schoolgebouw afgestoten, dan wordt gezocht naar een herbestemming van (de grond van) het vrijkomende schoolgebouw.

6.3 Fusie van scholen

Wanneer de leerlingenaantallen teruglopen en er leegstand ontstaat biedt fusie van twee of meer (kleine) scholen vaak een goede oplossing. Per gebied zijn er de volgende mogelijkheden:

Gebied 1 - Oosterwolde

De noodzakelijke investering in de renovatie van obs 'Tussen de Singels' in combinatie met de leegstand in drie basisscholen in Oosterwolde-Noord, heeft er toe geleid dat de keuze is gemaakt om van drie locaties terug te gaan naar twee locaties.

Obs 'Oostenburg' en obs 'Tussen de Singels' gaan fuseren. Het plan is om het gebouw van obs 'Oostenburg' te verbouwen en uit te breiden. De mogelijkheid wordt onderzocht om de locatie geschikt te maken voor de huisvesting van de school, de kinderopvang en mogelijk een peuterspeelzaal. Een unieke kans om in Oosterwolde-Noord een kindcentrum te ontwikkelen.

Mocht zich de situatie voordoen dat ook cbs 'De Akker' deel wil gaan uitmaken van de voorziening die is ontstaan, dan is er mogelijk fysiek ruimte aanwezig om aan te sluiten.

Gebied 2 - Oldeberkoop, Nijeberkoop, Makkinga, Elsloo en Langedijke

In dit gebied zijn twee basisscholen waarvoor het moeilijk wordt om op (korte) termijn en op eigen kracht vier combinatieklassen van twee leerjaren te blijven vormen. Het betreft obs 'Mr. K.J. Dijkstra' in Elsloo en obs 'De Stam' in Langedijke. Een fusie van beide scholen is geen optie omdat de afstand tussen beide scholen meer dan 6 kilometer bedraagt.

Een fusie van beide scholen met obs 'De Stelling' in Makkinga is wel mogelijk. De afstand bedraagt voor beide scholen ruim 5 kilometer.

Voor obs 'De Stam' is er ook nog een mogelijkheid om uit te wijken naar een ander gebied. Langedijke ligt dicht tegen gebied 1 (Oosterwolde) aan. Fusie met een basisschool in Oosterwolde is dan ook een reële optie omdat de afstand minder dan 4 kilometer bedraagt.

Gebied 3 - Appelscha, Ravenswoud en Fochteloo

Voor obs 'Mr. Lok' in Ravenswoud is het al op korte termijn moeilijk om de kwaliteit te waarborgen. Fusie met obs 'De Riemsloot' in Appelscha is een reële optie omdat de afstand tussen beide scholen nog geen 3 kilometer is.

Gebied 4 - Haulerwijk, Waskemeer, Haule en Donkerbroek

Voor vier basisscholen in dit gebied wordt het moeilijk om op (korte) termijn op eigen kracht vier combinatieklassen van twee leerjaren te blijven vormen. Het betreft obs 'Mr. Van Hasselt' in Waskemeer, obs 'De Trede' in Haule, cbs 'De Paadwizer' in Waskemeer en gbs 'De Rank' in Haulerwijk.

Voor obs 'Mr. Van Hasselt' zijn er fusiemogelijkheden met obs 'It Twaspan' in Haulerwijk, en obs 'De Trede' in Haule.

Voor obs 'De Trede' is, naast fusie met obs 'Mr. Van Hasselt', fusie met obs 't Startblok' in Donkerbroek ook een optie.

Cbs 'De Paadwizer' heeft als mogelijkheid te fuseren met cbs 'De Schalmei' in Haulerwijk.

Voor gbs 'De Rank' zijn er geen fusiemogelijkheden want het is de enige school van schoolbestuur NoorderBasis met een vestiging in Ooststellingwerf. Dit vraagt om een oplossing in het kader van maatwerk.

6.4 Samenwerkingsscholen

Een samenwerkingsschool ontstaat uit een fusie tussen een openbare en een bijzondere school (bijvoorbeeld een katholieke of christelijke). In dorpen die te klein zijn om op een verantwoorde wijze een openbare en een bijzondere basisschool open te houden, is de samenwerkingsschool de aangewezen vorm om de denominatieve diversiteit van het onderwijsaanbod overeind te houden.

In Waskemeer hebben we zo'n situatie. Zowel obs 'Mr. Van Hasselt' als cbs 'De Paadwizer' hebben op (korte) termijn problemen om op eigen kracht vier combinatieklassen van twee leerjaren te blijven vormen. De scholen zitten, samen met een peuterspeelzaal, onder één dak in MFS 'De Boekebeam'.

Een groepje (toekomstige) ouders heeft, naar aanleiding van de verkregen informatie op de bijeenkomst in januari, een oudercollectief opgericht. Het doel van deze (toekomstige) ouders is het behoud van basisonderwijs in Waskemeer. Zij zijn bang dat, als er niets gebeurt, beide scholen op den duur de deuren moeten sluiten. Hun statement is:

<i>Liever één school in Waskemeer dan helemaal geen school!</i>

6.5 Samenwerking met de buurgemeenten

Voor een goede spreiding moeten we niet alleen binnen onze gemeentegrenzen kijken, maar ook daarbuiten. Kijken we naar gebied 2 dan is nadere afstemming met de gemeente Weststellingwerf gewenst. Mede omdat 'Comperio', schoolbestuur voor het openbaar primair onderwijs, ook scholen in deze gemeente heeft. De afstand tussen de school in Elsloo en de brede school (kindcentrum) in Boijl is 4,4 kilometer.

Voor gebied 4 is nadere afstemming met de gemeente Opsterland of Noordenveld een mogelijkheid. De afstand tussen de basisscholen in Waskemeer en de openbare basisschool in Bakkeveen (Opsterland), bedraagt nog geen 4 kilometer. De afstand tussen de basisscholen in Haulerwijk en Een (Noordenveld), waar zowel een openbare als een christelijke basisschool is gehuisvest, bedraagt rond de 5 kilometer.

7. Conclusie

Leerlingdaling is een landelijk erkend probleem. Het is inmiddels duidelijk dat de daling van de leerlingenaantallen niet tijdelijk van aard is. Achterover leunen en niets doen is geen optie. Staatssecretaris Dekker geeft in zijn brief³³ aan de Tweede Kamer aan dat, als er niets gedaan wordt, er in het primair onderwijs steeds meer kleine scholen komen en scholen die al klein zijn, steeds kleiner worden. Deze kleine scholen zijn kwetsbaar. Het risico is groot dat zonder maatregelen scholen omvallen.

Het is cruciaal om nú na te denken over de vraag hoe het onderwijs in Ooststellingwerf er straks uit moet zien. Daarbij is samenwerking tussen schoolbesturen, gemeente en ouders noodzakelijk. Samenwerking is alleen mogelijk als alle betrokkenen zich bewust zijn van het probleem en als belangentegenstellingen worden overbrugd.

Samenwerking moet als resultaat hebben dat de kwaliteit blijft behouden, c.q. verbetert, de bereikbaarheid voor iedereen op voldoende niveau is en in balans is met de betaalbaarheid. Ook het behouden van werkgelegenheid is uiteraard van groot belang, maar daling van leerlingenaantallen maakt dat wel moeilijk.

Staatssecretaris Dekker geeft in zijn, hiervoor genoemde, brief aan dat op korte termijn belemmeringen worden weggenomen om op een planmatige wijze het regionale onderwijsaanbod aan te passen aan de dalende leerlingenaantallen. Met deze acties worden de voorwaarden geschapen waarmee schoolbesturen hun verantwoordelijkheid voor goed en toegankelijk onderwijs - ook bij sterk dalende leerlingenaantallen - ten volle waar kunnen maken.

Statement

Het toekomstige Ooststellingwerfse onderwijslandschap biedt voldoende mogelijkheden om een goede spreiding van kwalitatief goede scholen waar te maken!

³³ Drs. S. Dekker, *Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs*. (mei 2013)

Bijlagen

I Verklaring afkortingen en begrippen

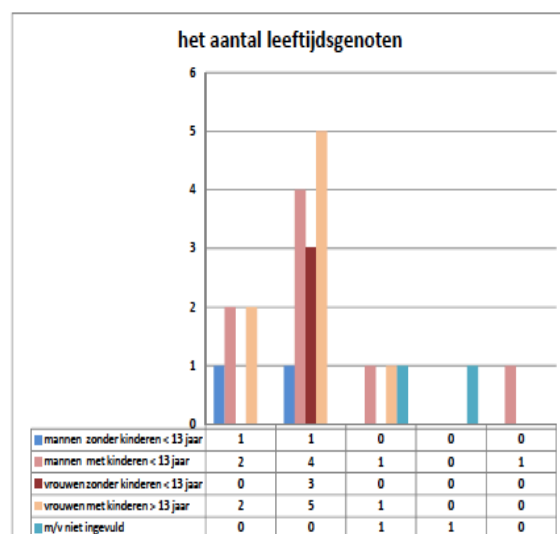
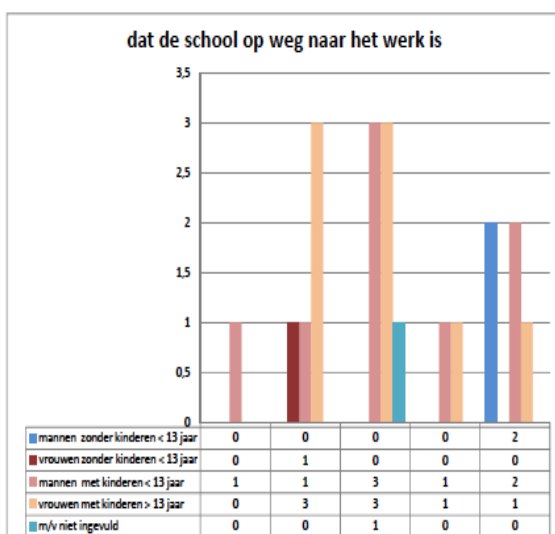
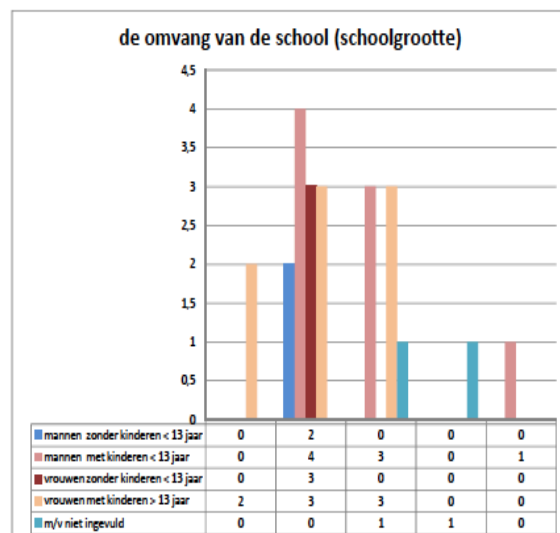
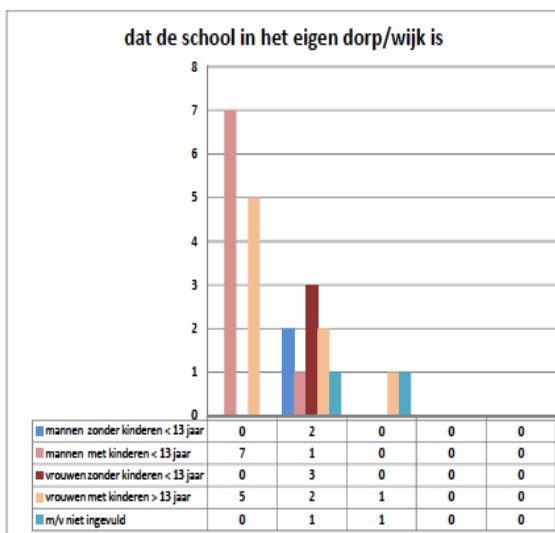
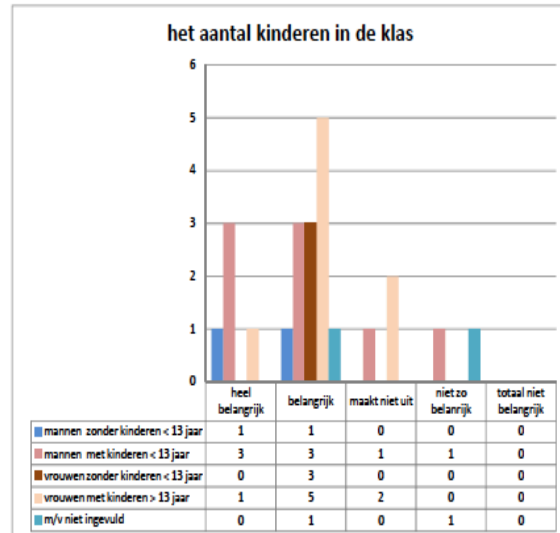
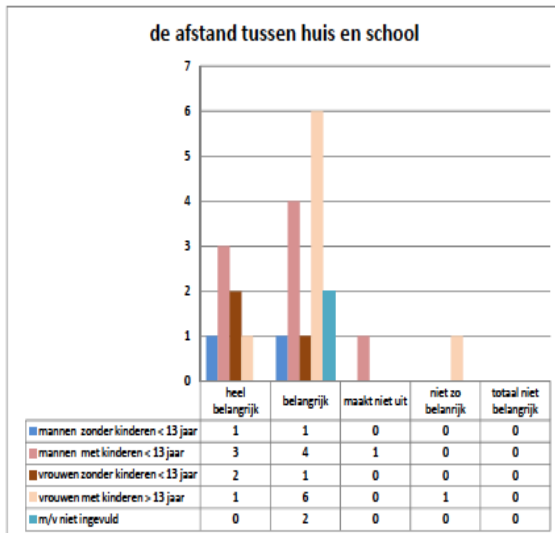
BSO	- BuitenSchoolse Opvang
Denominaties	- Het basisonderwijs in Nederland is georganiseerd in richtingen en denominaties. Er zijn twee hoofdrichtingen: openbaar en bijzonder onderwijs. Het bijzonder onderwijs valt uiteen in confessionele scholen (protestants- christelijk, rooms-katholiek, islamitisch, reformatorisch, samenwerkingsschool op interconfessionele grondslag) en niet-confessionele scholen (algemeen bijzondere scholen, vrije scholen, samenwerkingsscholen openbaar/bijzonder).
Gewichtenleerling	- Het gewicht wordt bepaald door het opleidingsniveau van de ouders.
GGL	- Gewogen Gemiddelde Leeftijd
IBO	- Interdepartementaal BeleidsOnderzoek
IKC	- Integraal KindCentrum
MFA	- MultiFunctionele Accommodatie
MFS	- MultiFunctionele Scholen
Ministerie van OCW	- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Onderwijsmethode	- Zowel openbare als bijzondere scholen zijn vrij hun onderwijs in te richten volgens een bepaalde onderwijsmethode, zoals Dalton-, Freinet-, Jenaplan- en Montessorionderwijs.
OPO	- Overkoepelende Plaatselijke Belangen Ooststellingwerf
RDDF	- RisicoDragend Deel van de Formatie
Remanentiekosten	- De kosten dalen in een lager tempo dan de inkomsten.
T-1 systematiek	- De bekostiging is gebaseerd op het aantal leerlingen per 1 oktober van het voorgaande schooljaar.
VNG	- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WEC	- Wet op de ExpertiseCentra
Wet OKE	- Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie
WPO	- Wet Primair Onderwijs
WVO	- Wet Voortgezet Onderwijs

II Gebruikte literatuur

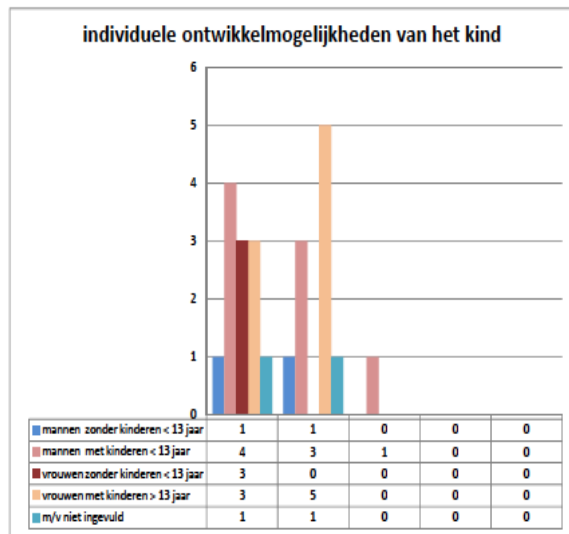
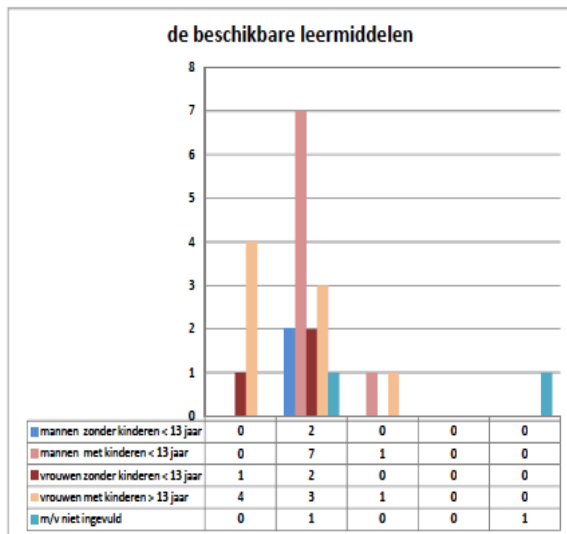
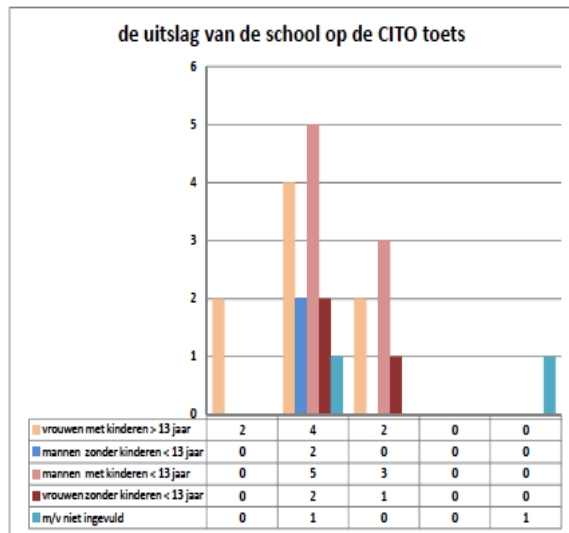
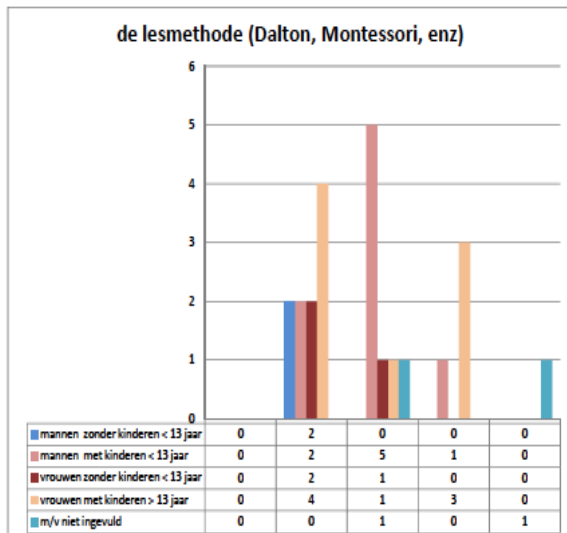
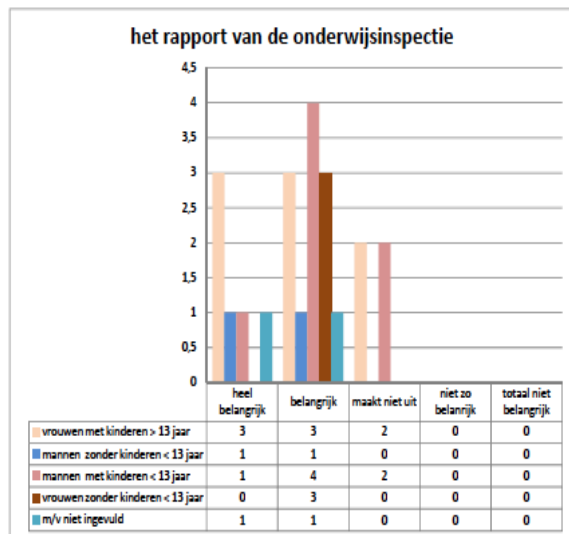
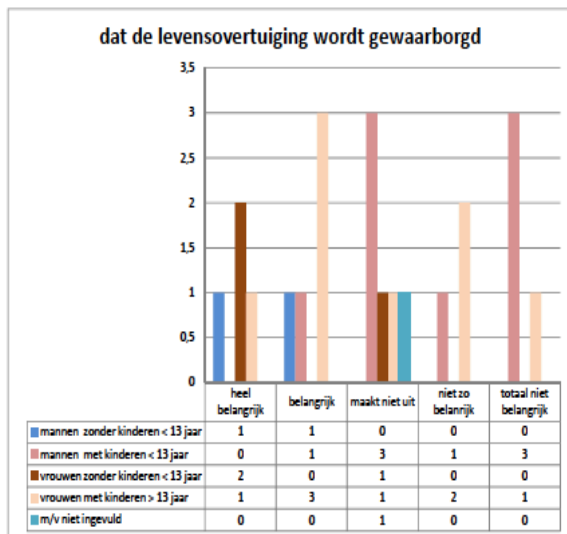
- Dekker, S., *Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs* (2013)
- Dijkma, S.A.M., *'Bekostiging van het primair onderwijs in relatie tot demografische ontwikkelingen* (2009)
- Huitsing, G. en M.H. Bosman (RUG), *Toekomstbestendig plattelandsonderwijs. Verkenning van mogelijkheden en belemmeringen van samenwerking tussen dorpscholen* (2011)
- IBO, *Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen* (2013)
- Inspectie van het Onderwijs, *Krimpbestendige onderwijskwaliteit* (2012)
- Marzano, R.J., *Wat werkt op school, research in actie* (2008)
- Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling, Themagroep Krimp en Onderwijs, *Handboek Krimp Primair Onderwijs* (www.leerlingendaling.nl)
- Oberon, *Jaarbericht 2011 brede scholen in Nederland* (2012)
- Onderwijsraad, *Grenzen aan kleine scholen* (2013)
- Partoer, *Fluchskrift Demografie en onderwijs* (2012)
- Scoop, *Onderwijs ons goed* (2010)
- STAMM CMO, *Krimpen met perspectief. Demografische ontwikkelingen, gevolgen en kansen voor het Drentse basisonderwijs* (2012)
- Stichting Scholenbouwmeester Noord Nederland, *Vlak ons niet uit! Schetsen voor de toekomst van basisschoolgebouwen in Bellingwedde en Loppersum* (2011)
- Taskforce onderwijs en demografische omslag, *Krimppijn, aanval op de gevolgen van krimp voor het onderwijs* (2009)
- Klankbordgroep integraal kindcentrum en Frank Studulski, *Op weg naar een integraal kindcentrum - Een verkenning* (2010)
- VNG, *De betekenis en het functioneren van de Vrijheid van Onderwijs (art. 23 Grondwet) voor gemeenten* (2011)

III Uitslag enquête informatieavonden

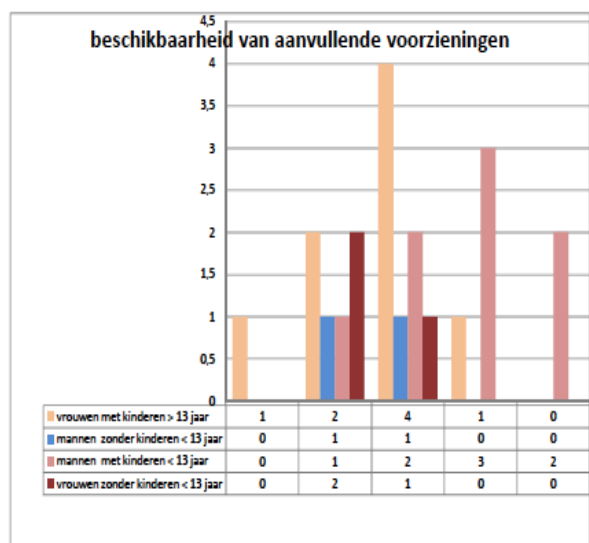
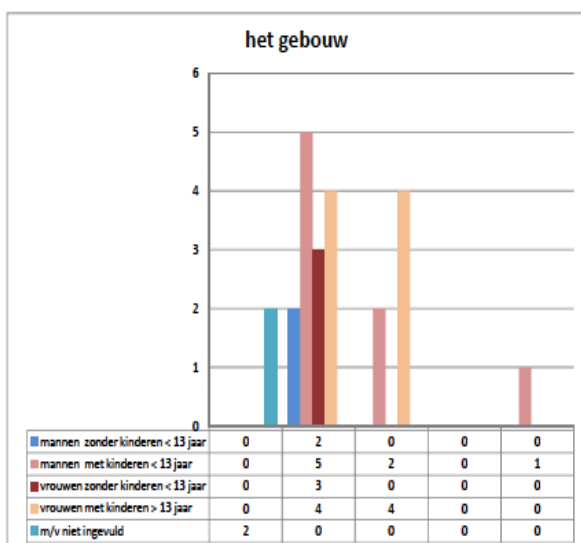
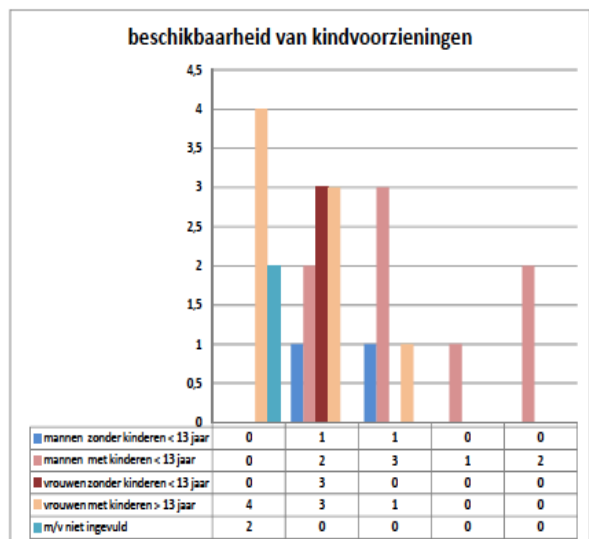
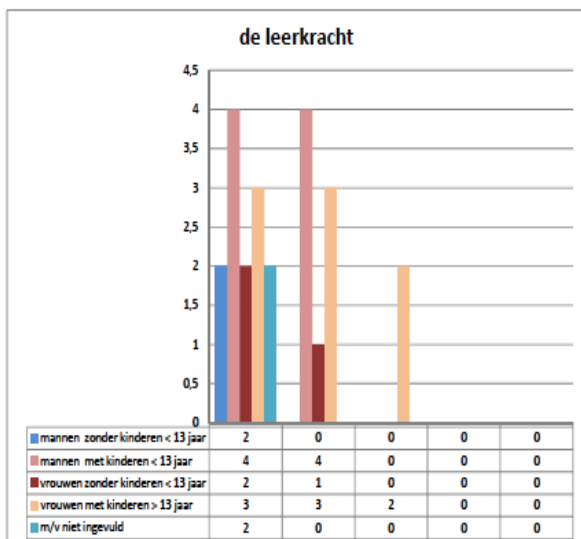
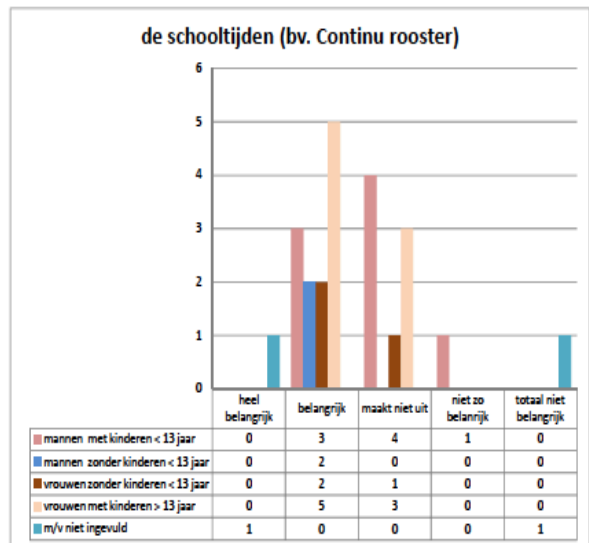
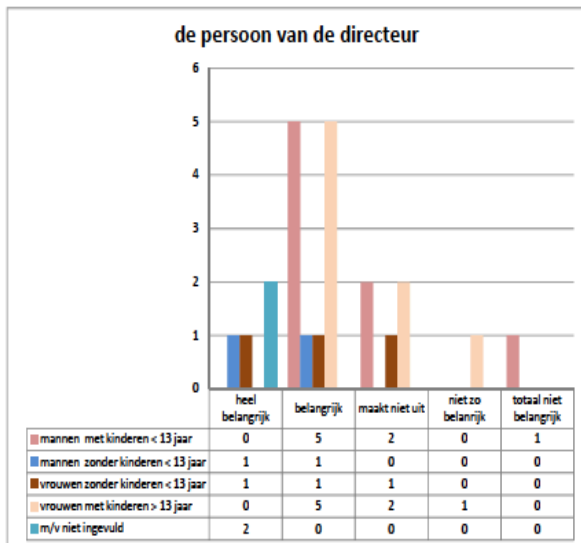
Appelscha



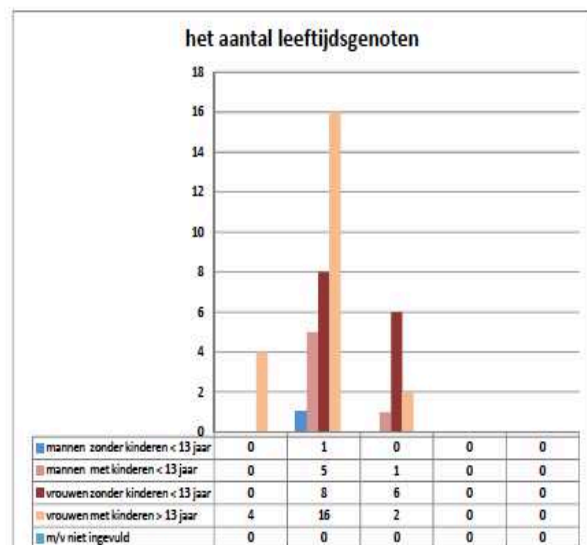
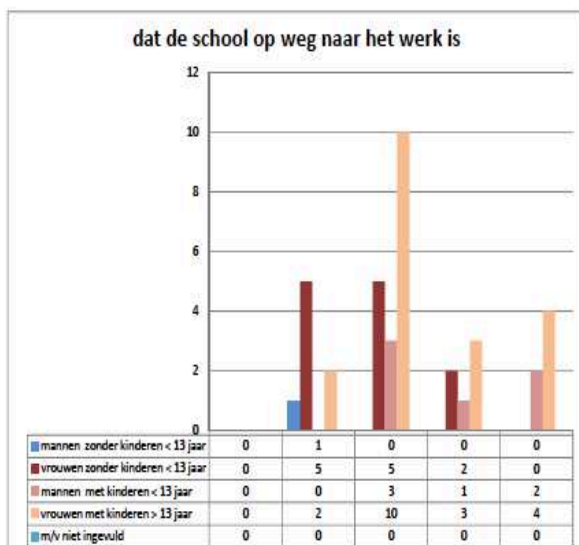
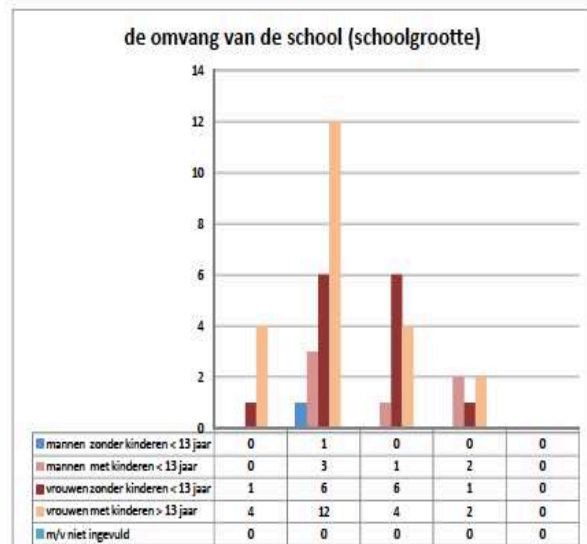
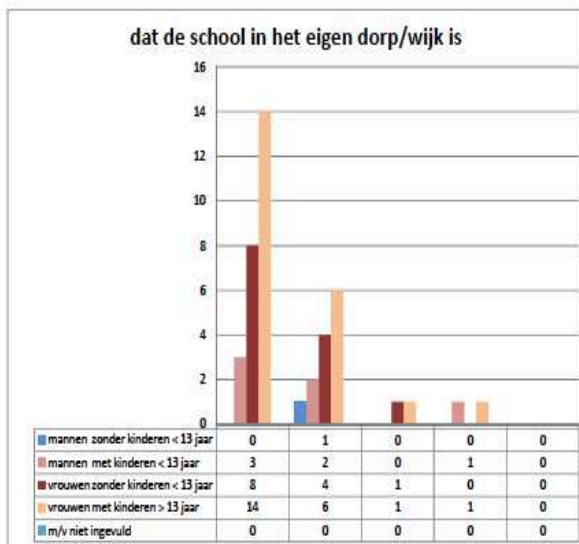
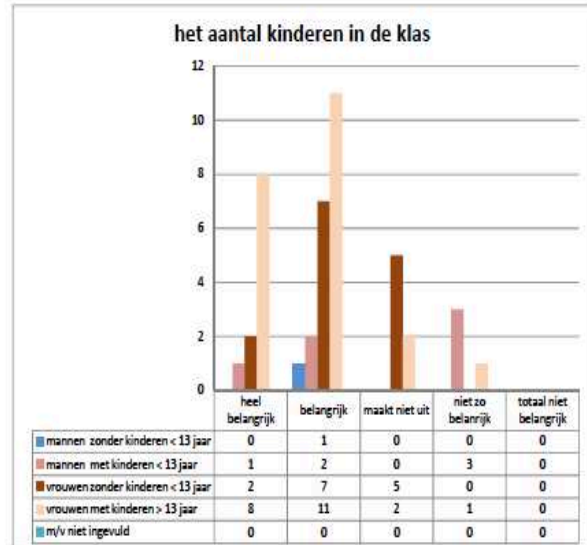
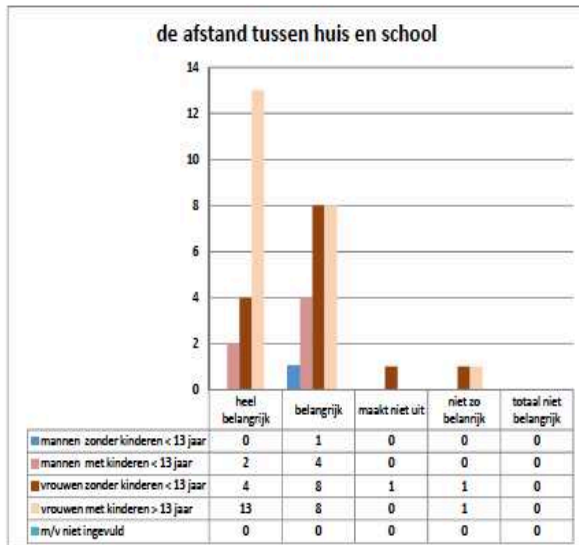
Appelscha



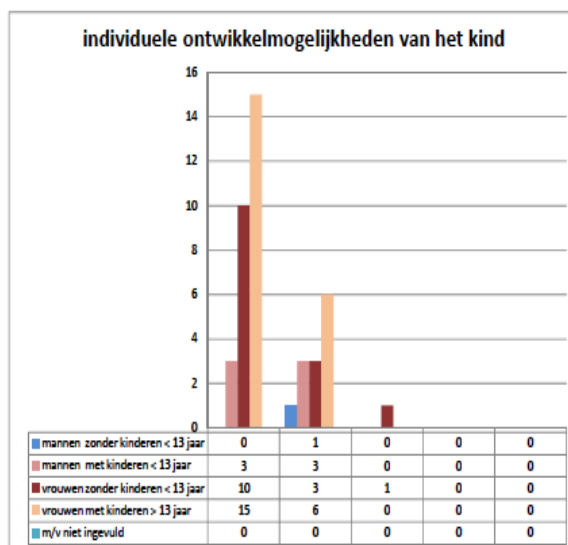
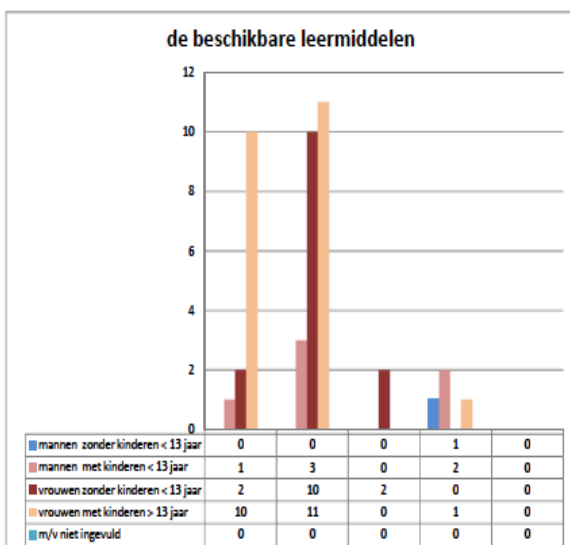
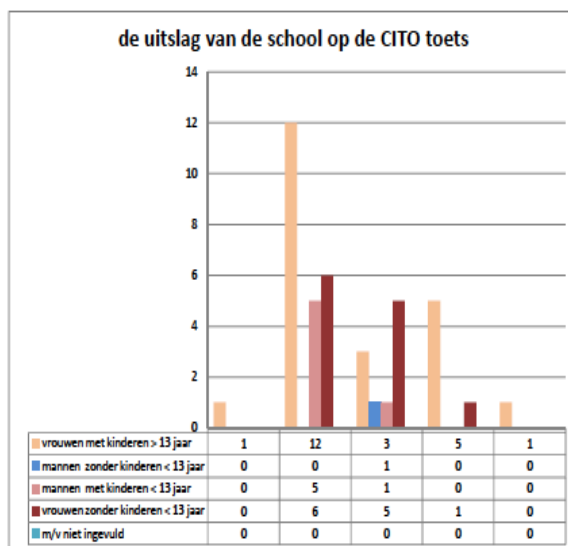
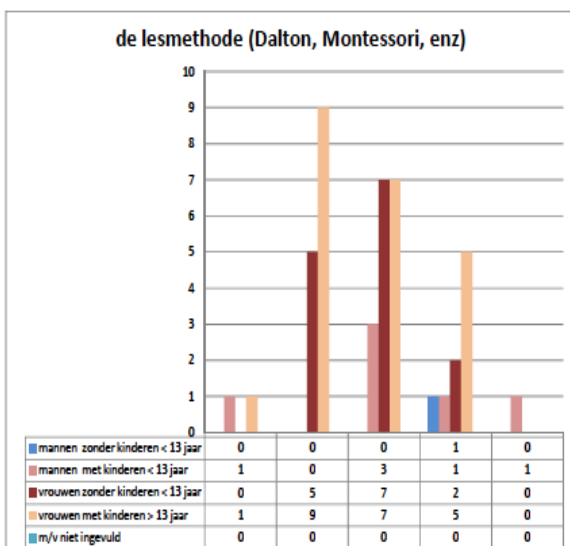
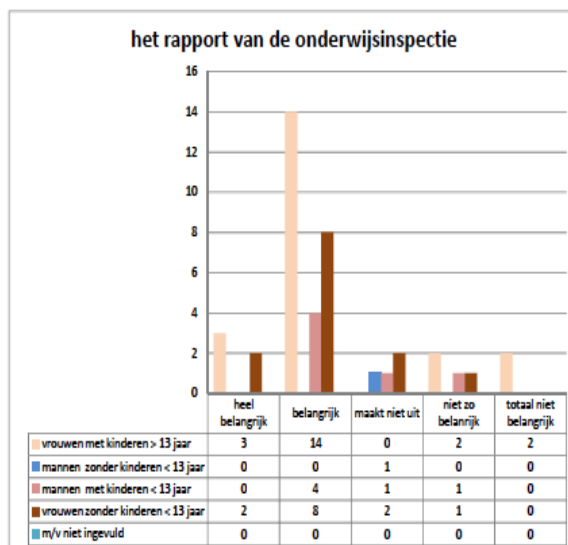
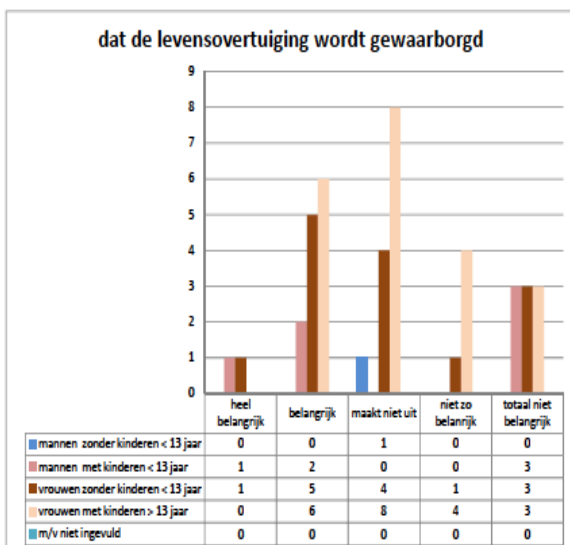
Appelscha



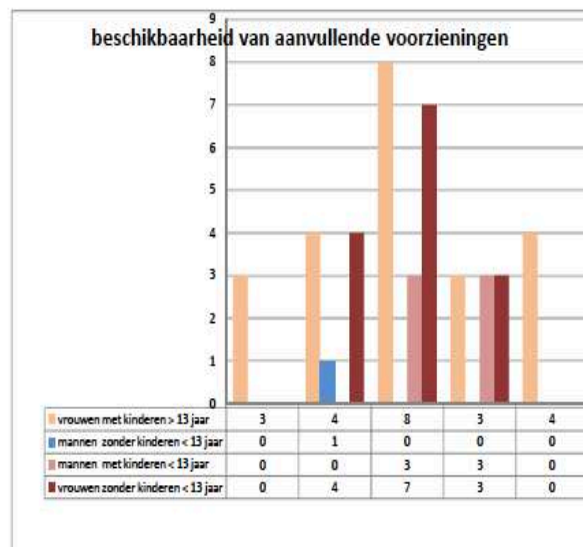
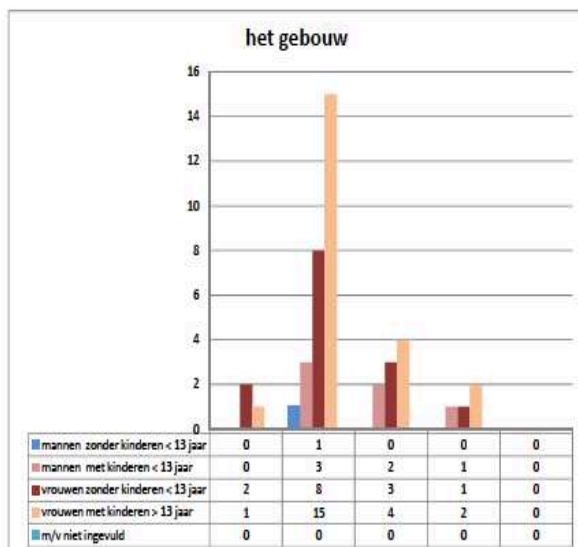
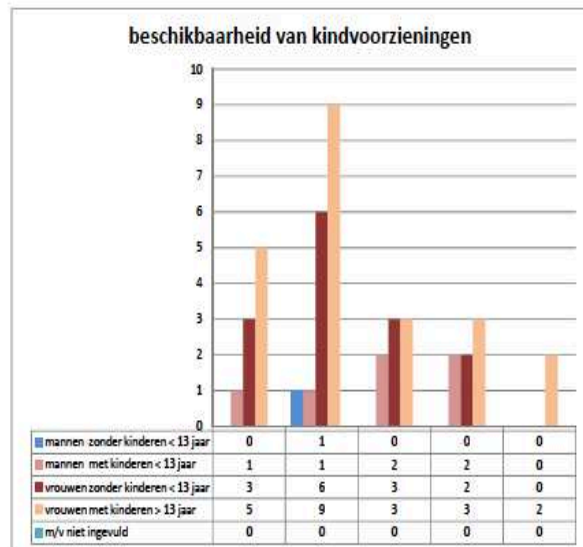
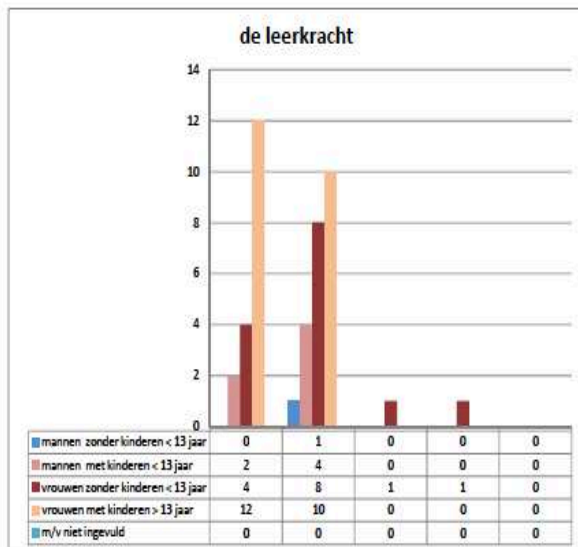
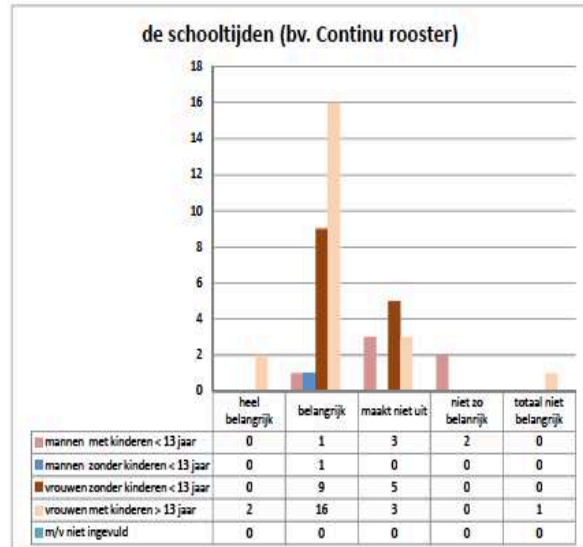
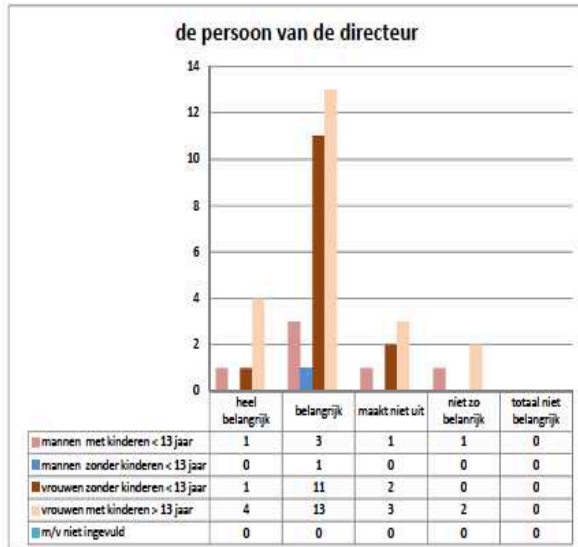
Makkinga



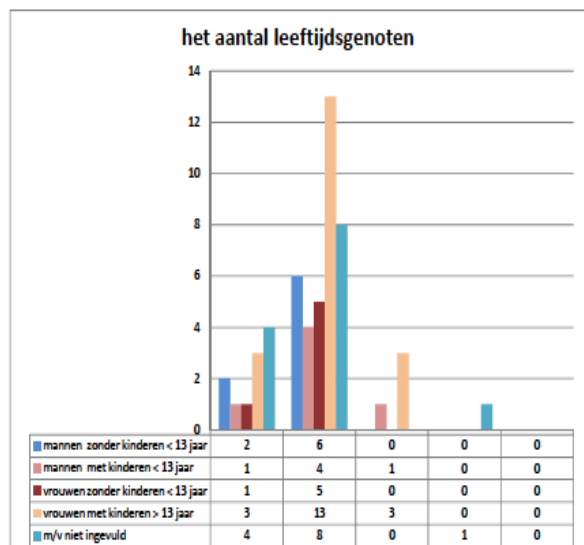
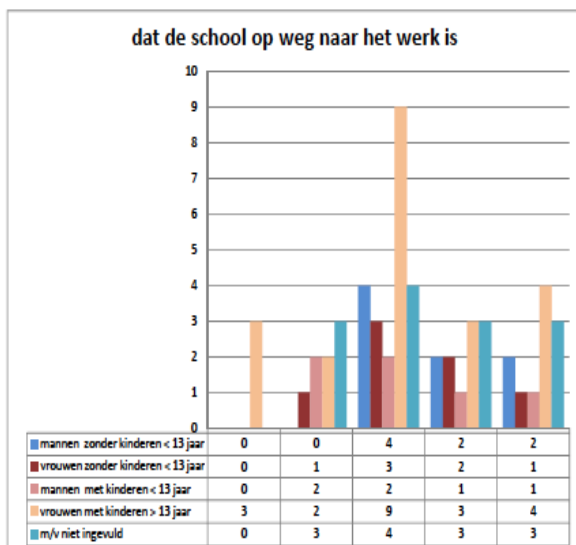
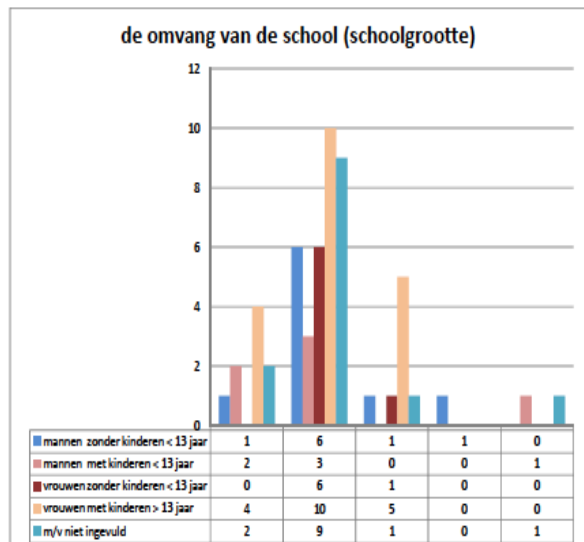
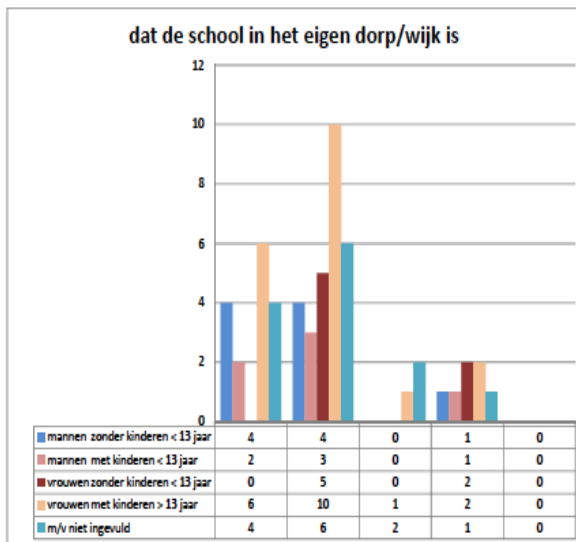
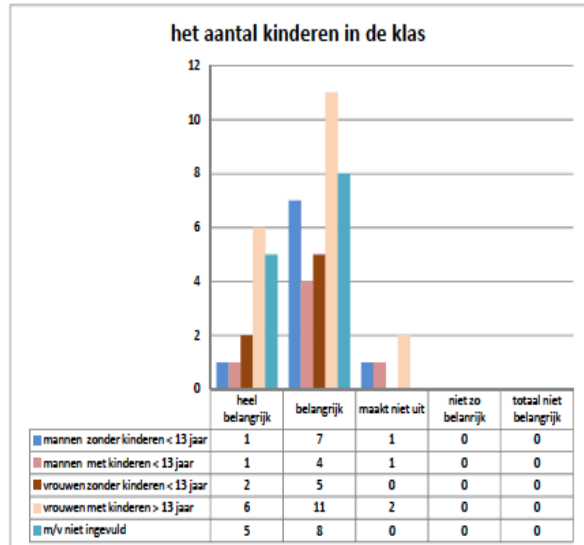
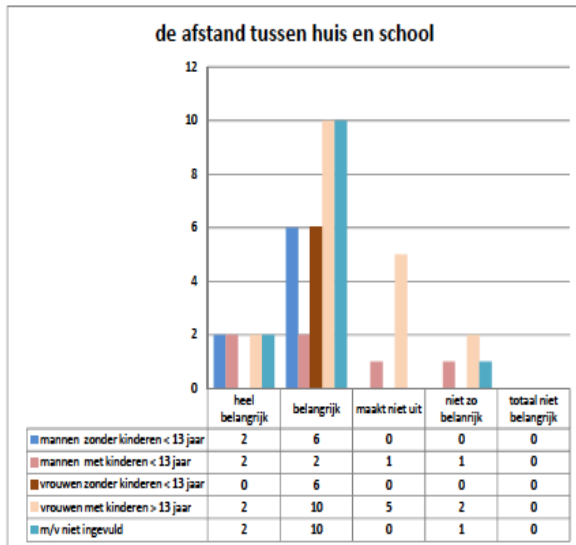
Makkinga



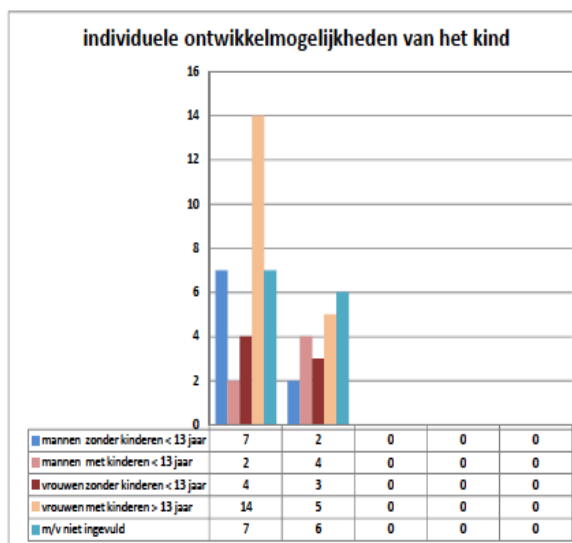
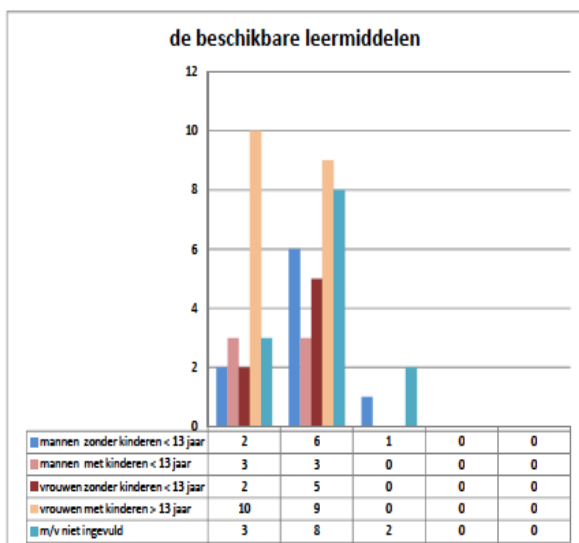
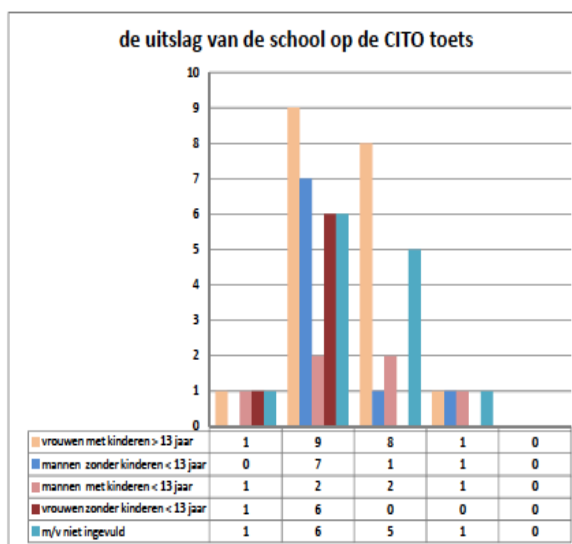
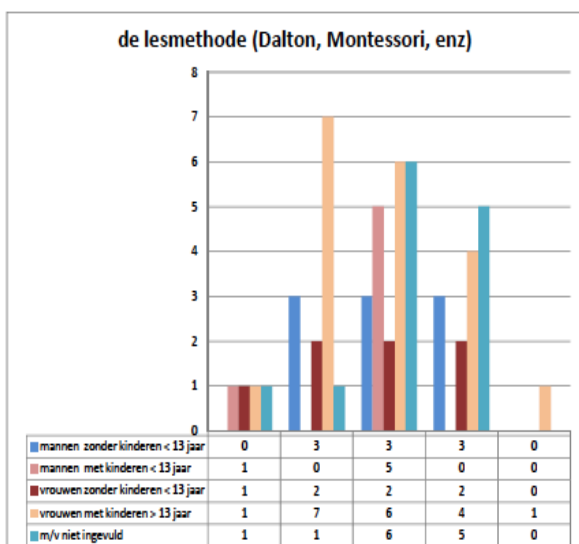
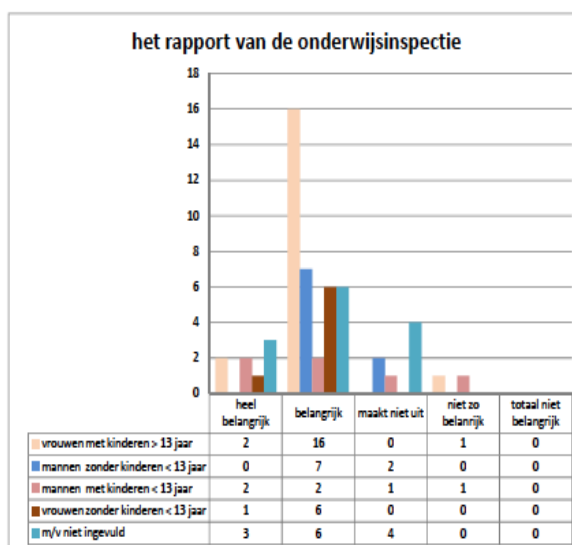
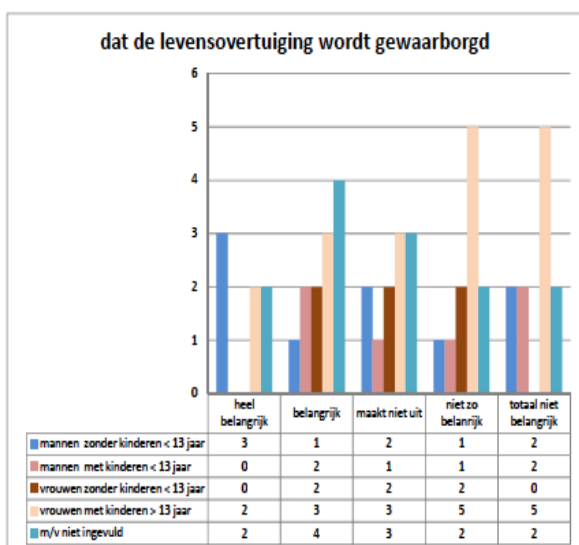
Makkinga



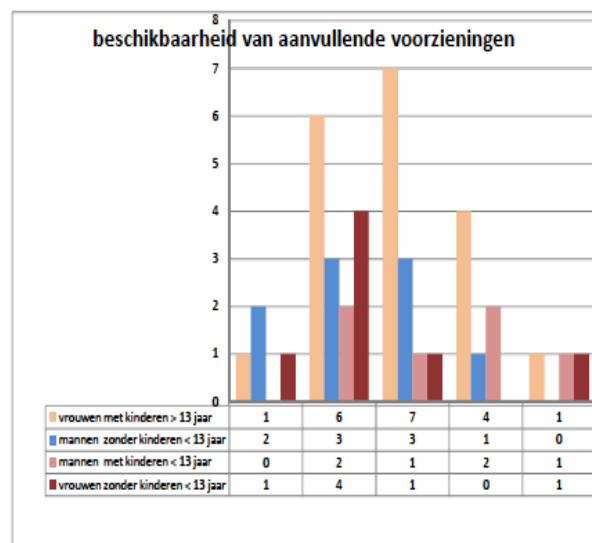
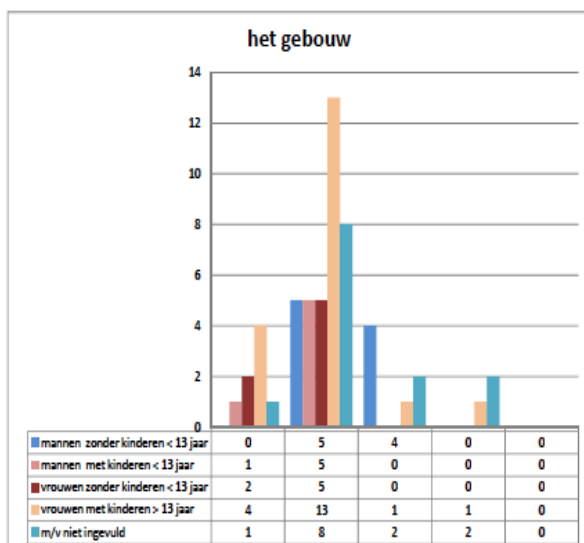
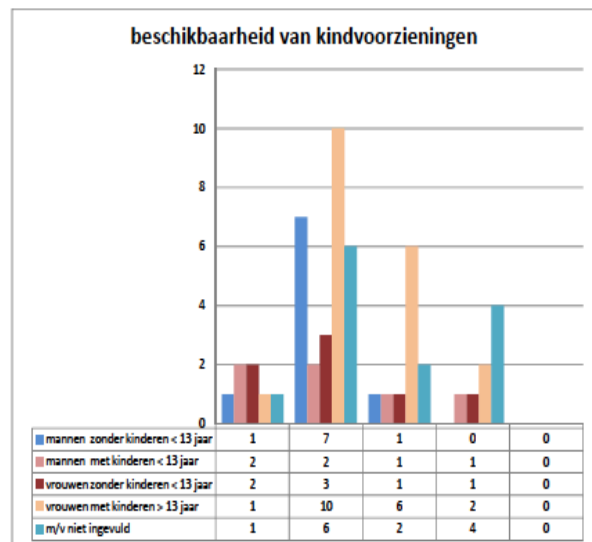
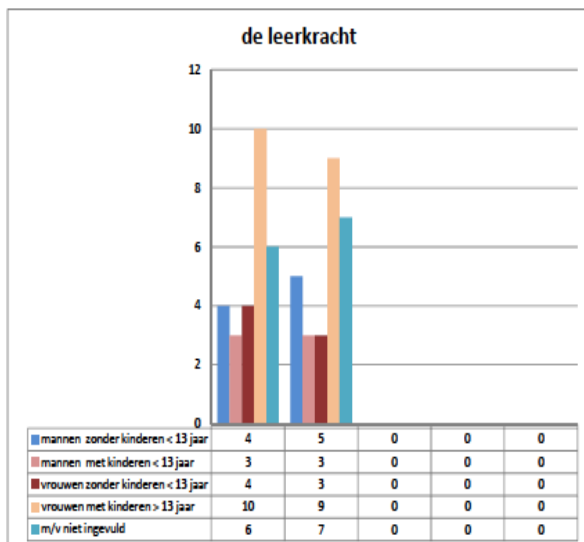
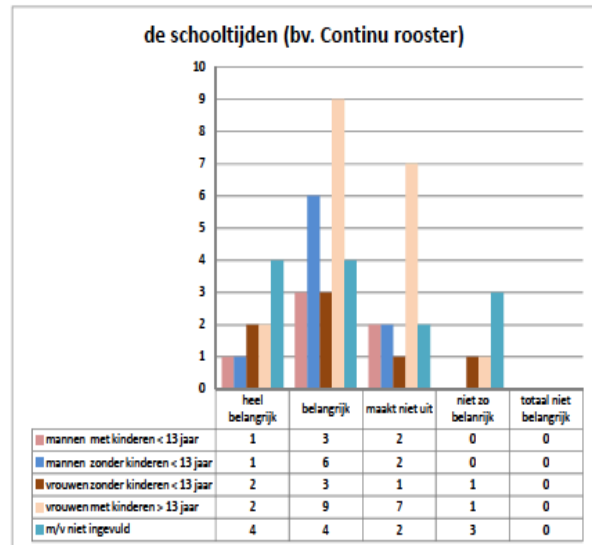
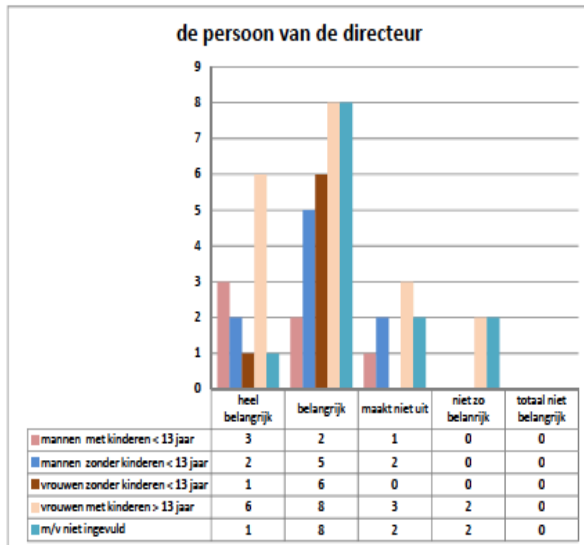
Oosterwolde



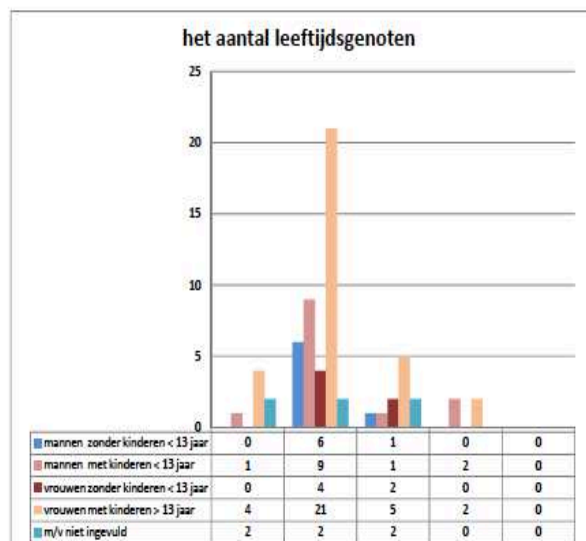
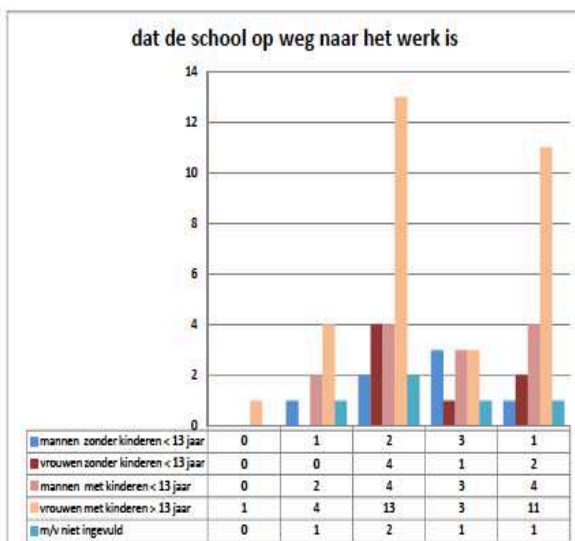
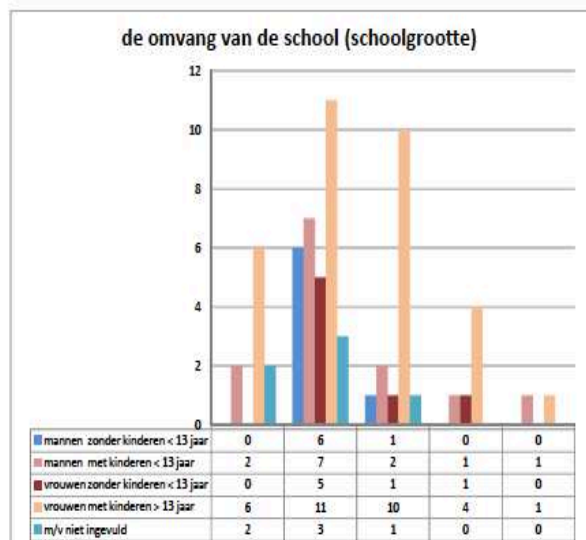
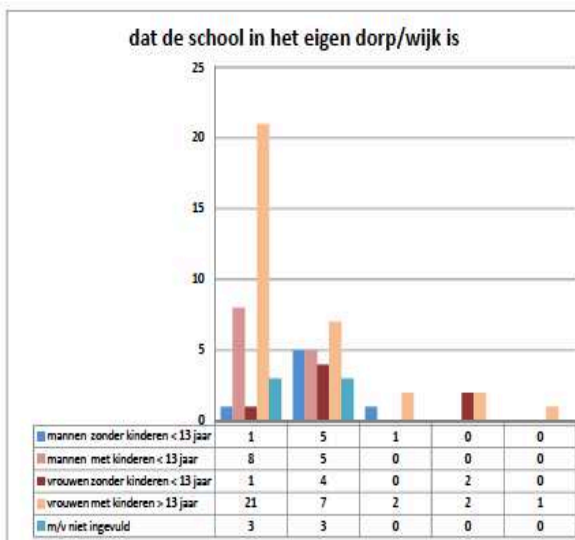
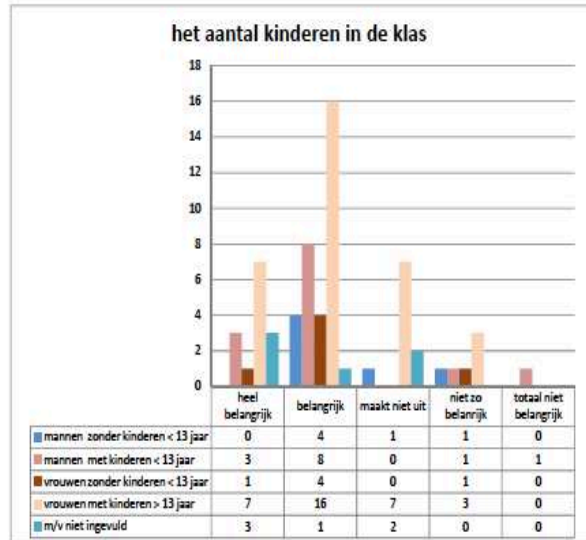
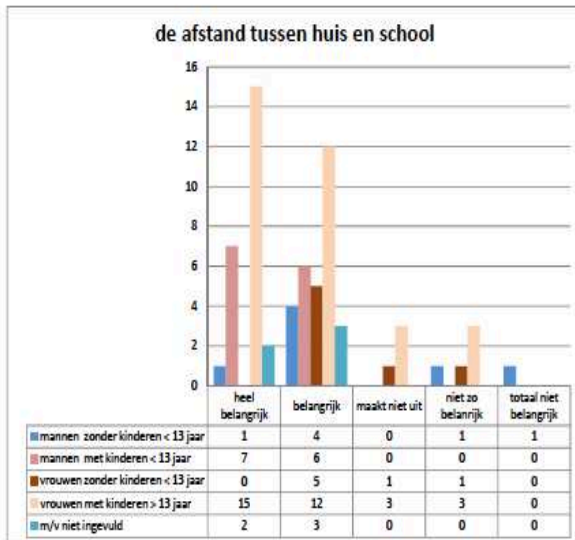
Oosterwolde



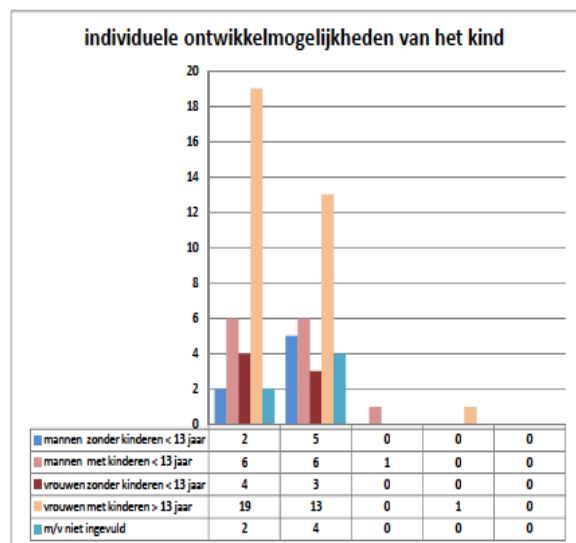
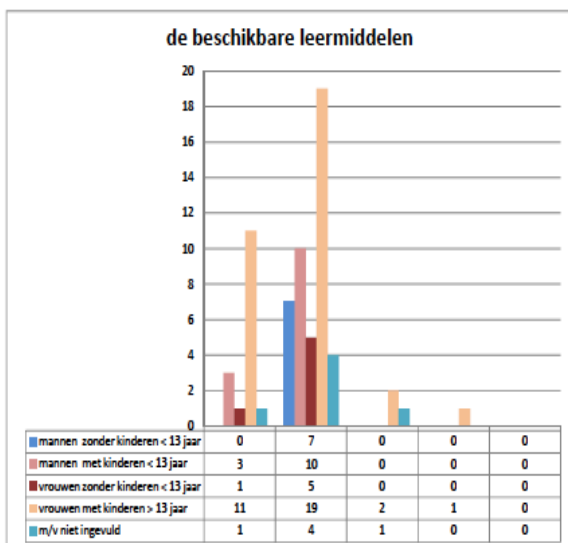
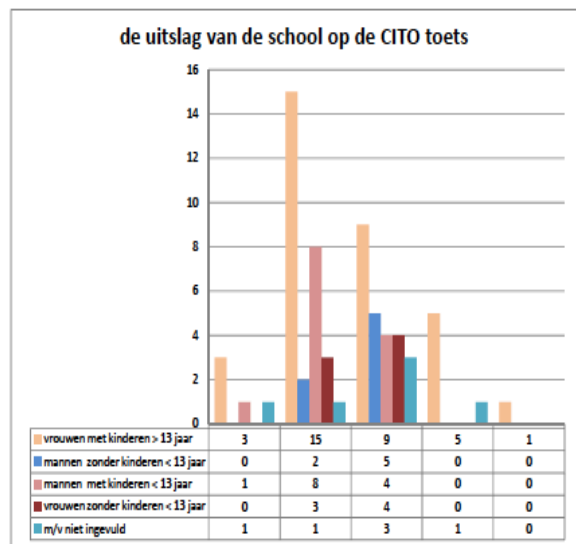
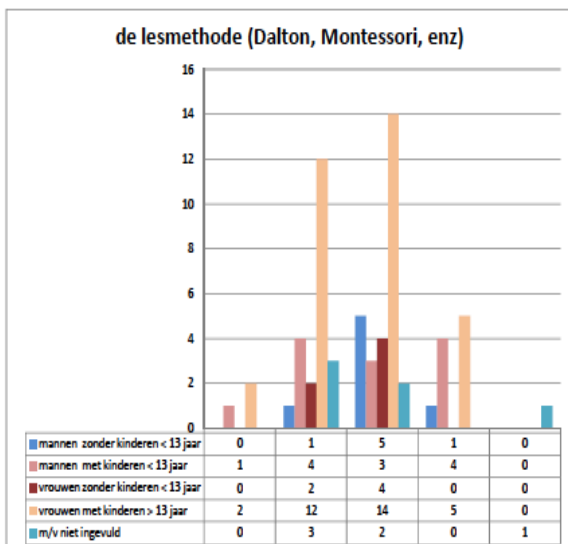
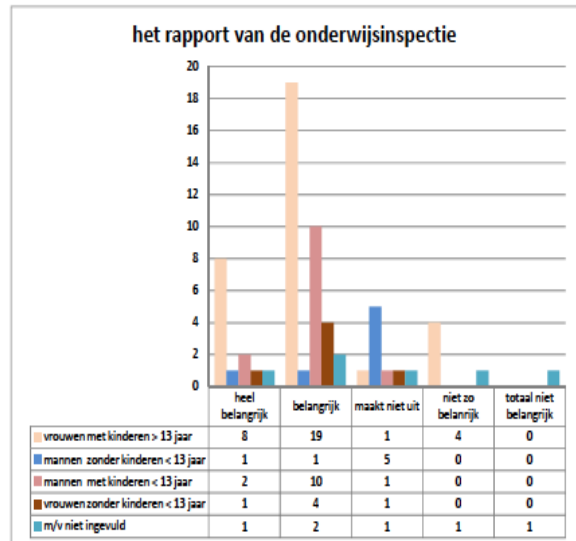
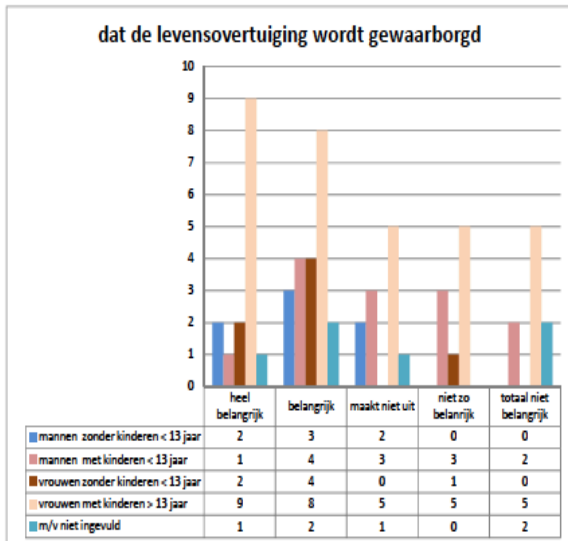
Oosterwolde



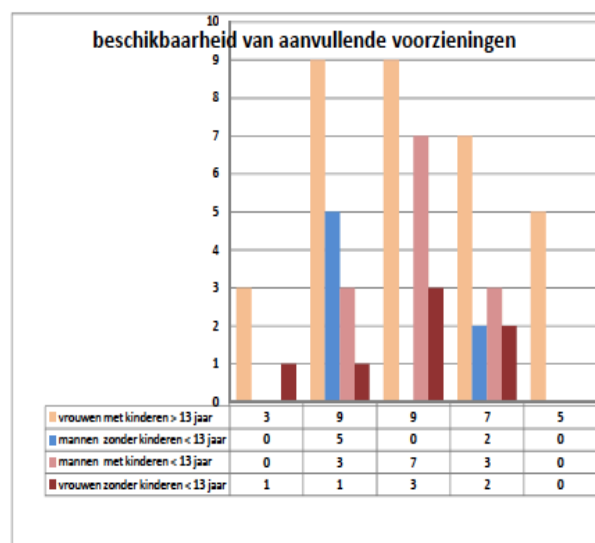
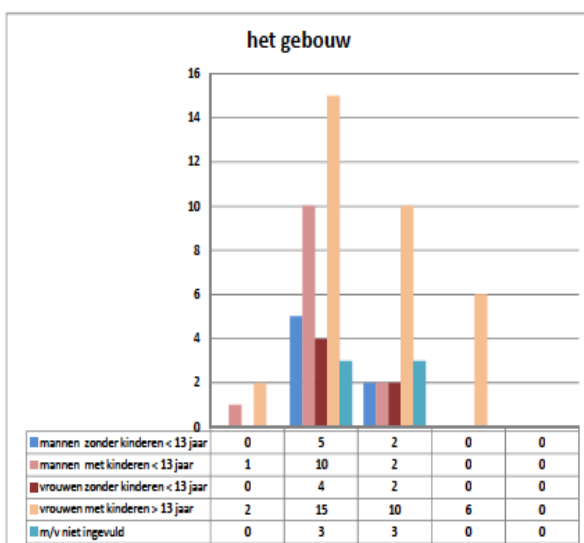
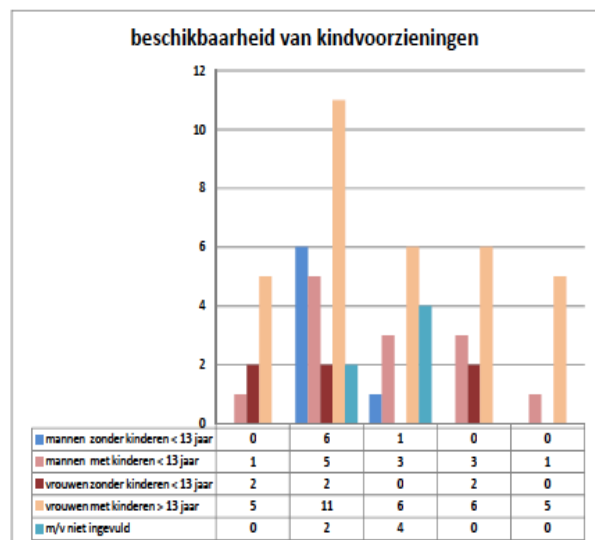
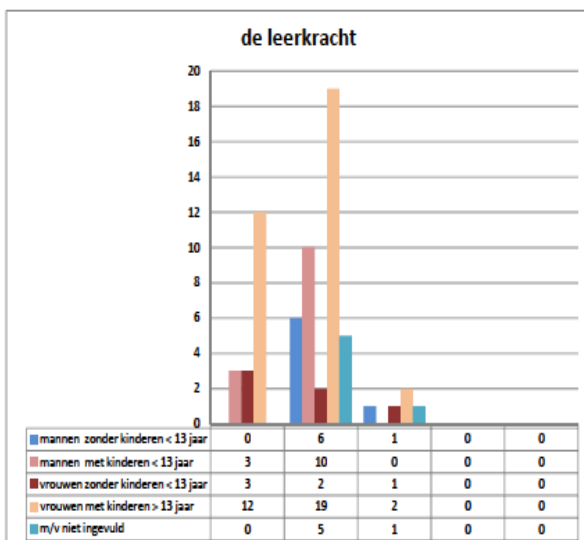
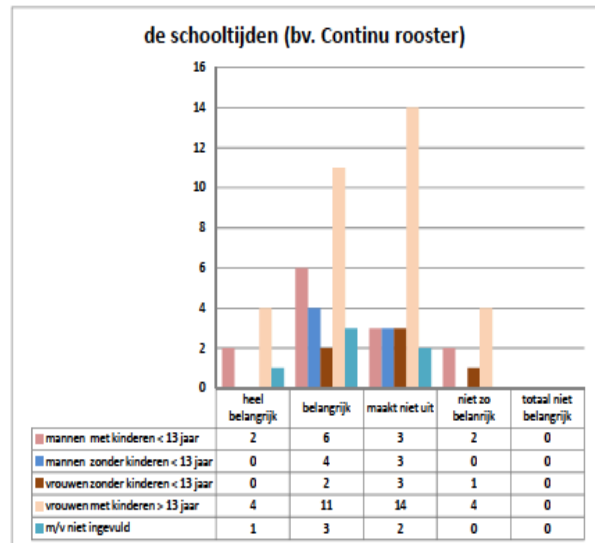
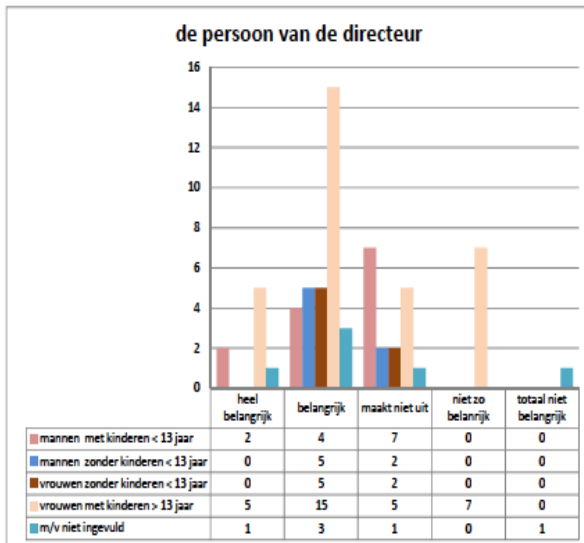
Waskemeer



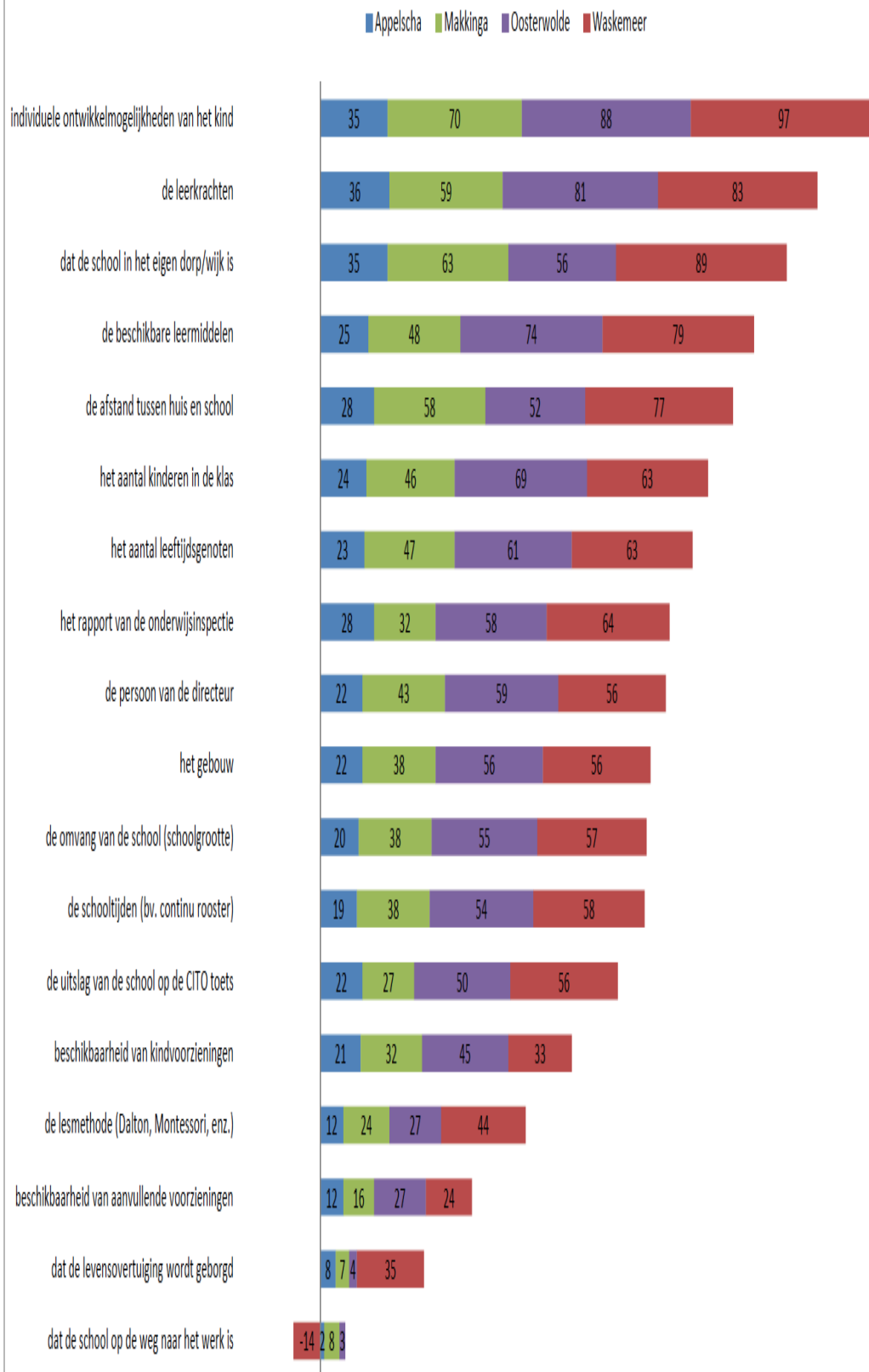
Waskemeer



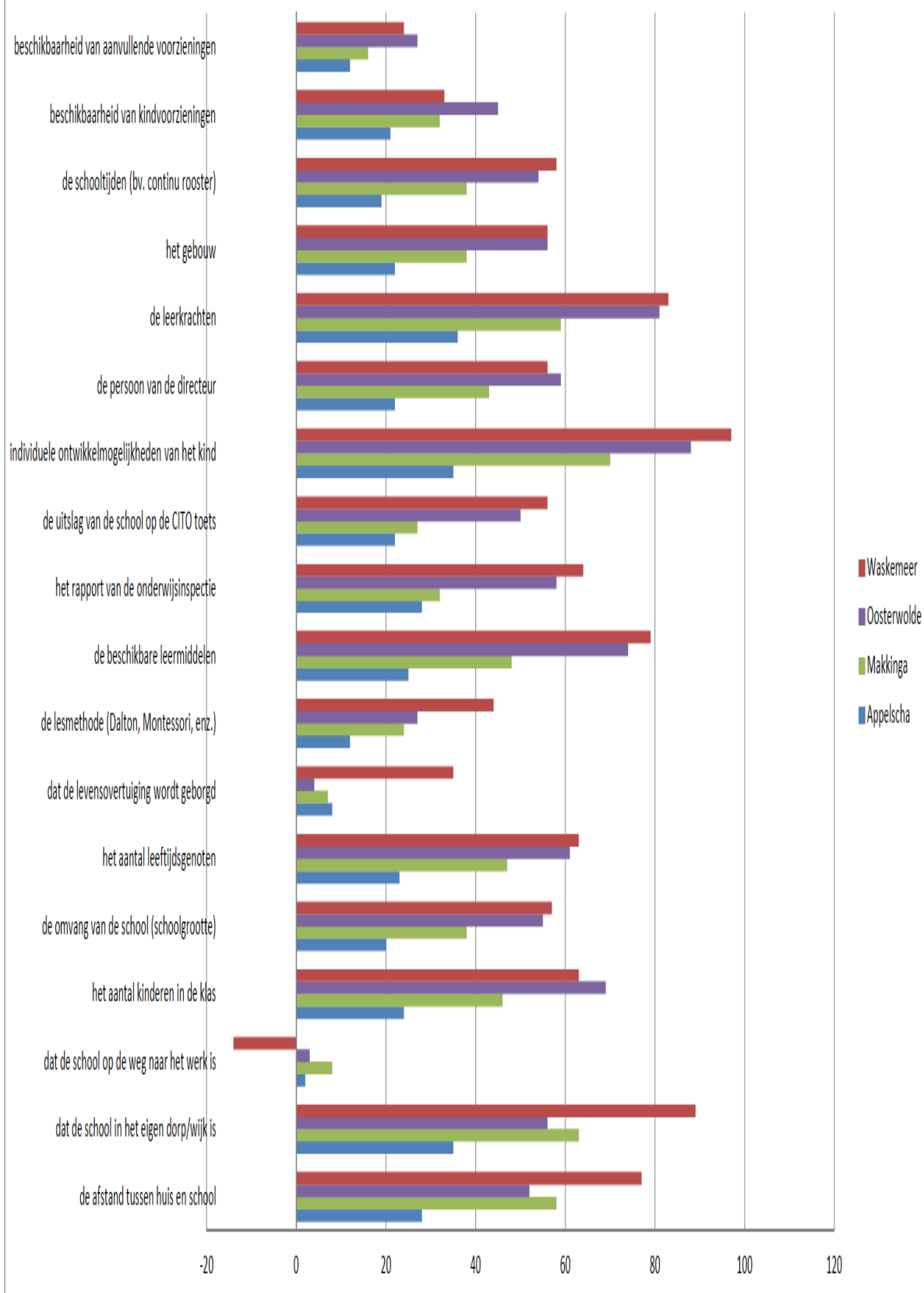
Waskemeer



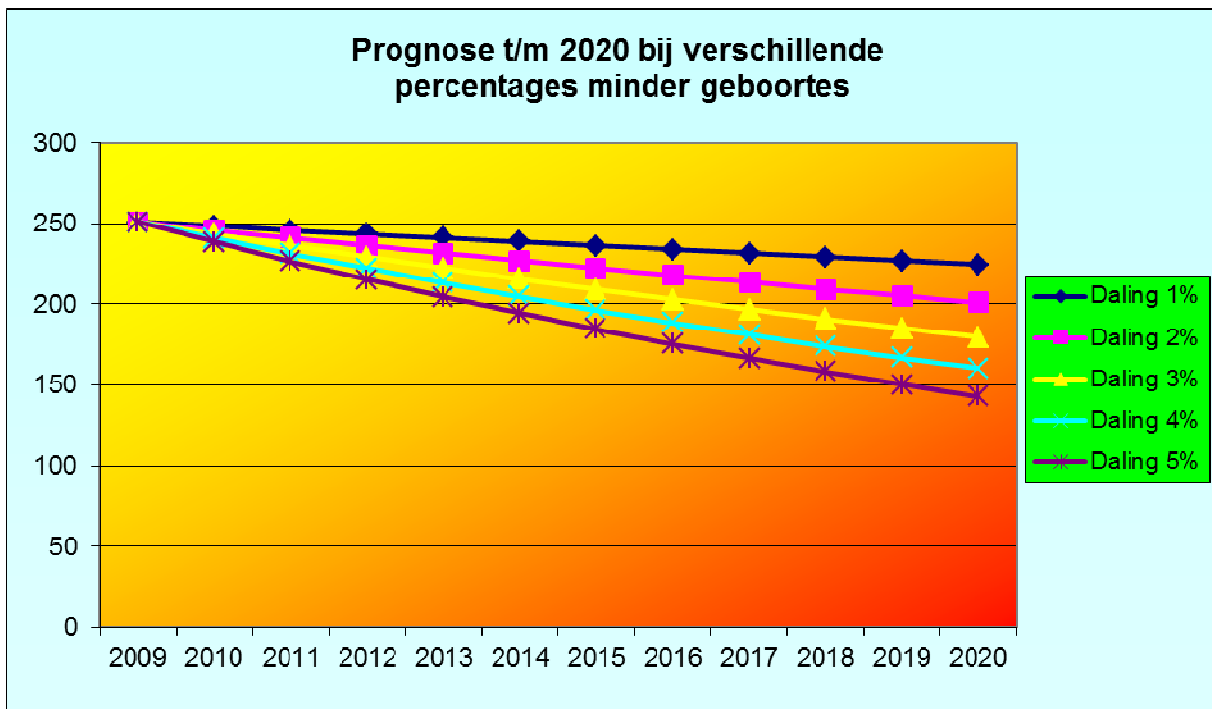
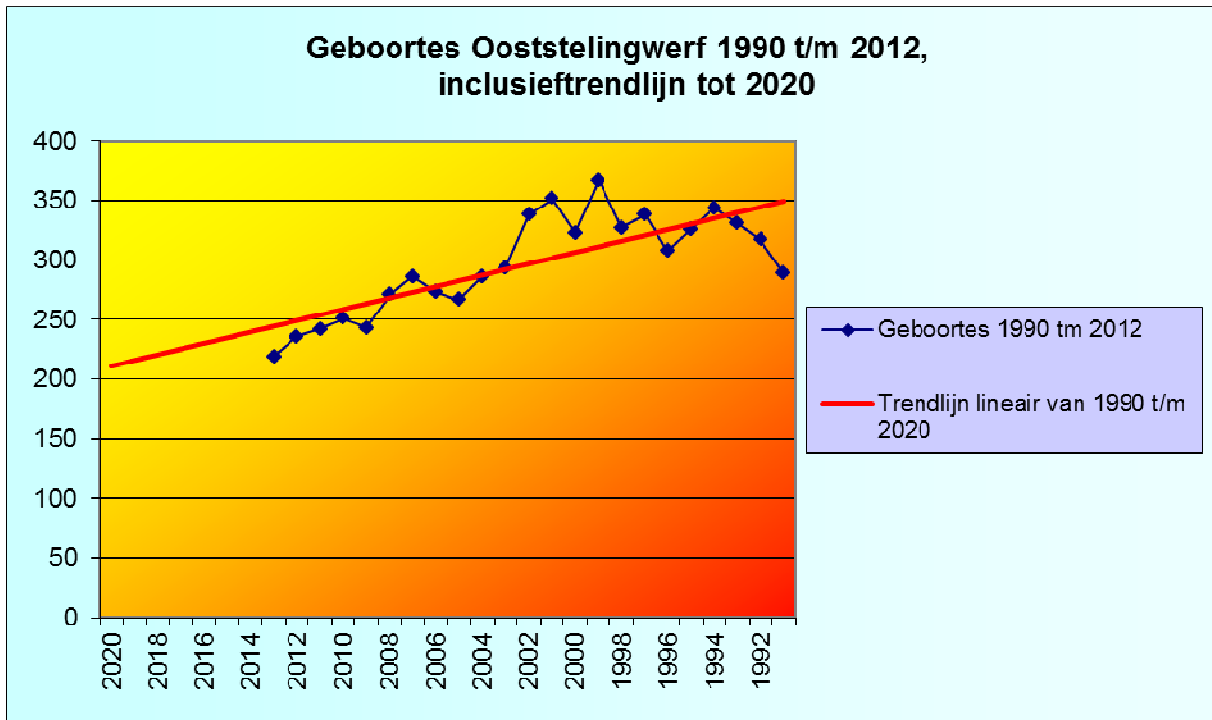
Ooststellingwerf



Ooststellingwerf

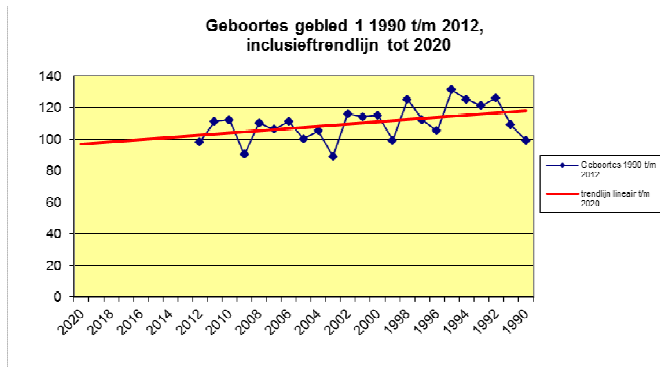


IV Geboortes Ooststellingwerf 1990 t/m 2012

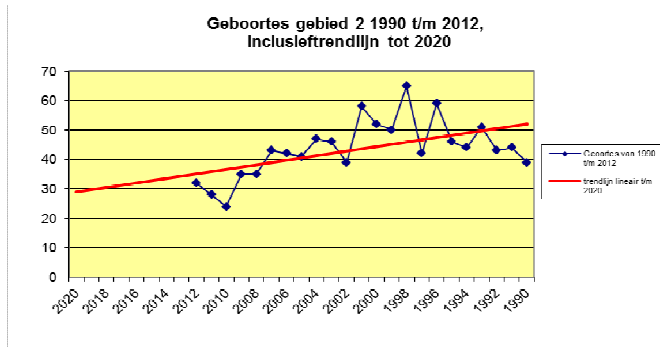


V Overzicht geboortes en prognose per structuurvisie gebied

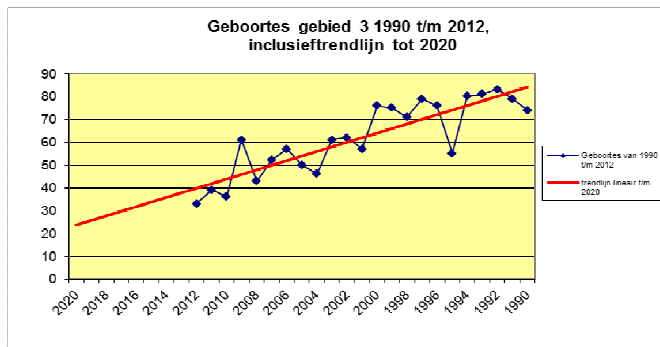
Gebied 1: Oosterwolde



Gebied 2: Oldeberkoop, Nijeberkoop, Makkinga, Elsloo en Langedijke



Gebied 3: Appelscha, Ravenswoud en Fochtelo



Gebied 4: Haulerwijk, Waskemeer, Haule en Donkerbroek

