

# Basisscholen Noord-Nederland onder druk

HANS ELSHOF & LEO VAN WISSEN

**Vooraf in de landelijke gebieden staan de basisscholen onder druk. Leerlingenaantallen lopen terug en veel scholen dreigen té klein te worden om voort te bestaan. Fusies, opheffen? Er zijn weinig opties. Hoe ver kan een basisschoolleerling fietsen? De doorzettende bevolkingskrimp doet ook een duit in het zakje.**



Foto: J. Lepeltak/j.lepeltak@learningfocus.nl

Noord-Nederland is het minst stedelijke landsdeel van Nederland. Twee derde van de bevolking van de provincies Friesland, Groningen en Drenthe woont volgens de definitie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in een weinig of niet stedelijk gebied. In Nederland als geheel ligt dit cijfer op ongeveer één derde. Dit landelijke karakter levert voordelen op, zoals de door velen gekoesterde rust en ruimte, maar heeft ook zijn keerzijde. Zo blijkt het al jaren lastig om het voorzieningenaanbod overeind te houden. De bakker en de slager zijn in vele dorpen al lang verdwenen, maar met de aanzwellende bevolkingskrimp op het platteland komt ook de levensvatbaarheid van diverse andere voorzieningen steeds meer onder druk te staan. Een van de belangrijkste en meest zichtbare voorzieningen in dorpen is de basisschool. Wat is het aanbod aan basisschoolvoorzieningen in Noord-Nederland, en hoe ontwikkelt zich dat in het licht van de toekomstige bevolkingskrimp in de komende tien jaar? Een veelbesproken maatregel om het aanbod aan scholen aan te passen aan de krim-

pende vraag is het sluiten van scholen. Tegelijkertijd is het behoud van bereikbare schoolvoorzieningen én de keuzevrijheid in het aanbod van groot belang. De Onderwijsraad heeft vorig jaar in het rapport *Grenzen aan kleine scholen* een ondergrens van 100 leerlingen genoemd, waarbij ouders ook in de toekomst nog binnen redelijke afstand moeten kunnen kiezen tussen een openbare en een bijzondere school. Inmiddels is bekend dat staatssecretaris Dekker dit advies niet overneemt, maar het is voor dit artikel een interessant uitgangspunt.

## Meeste scholen landelijk gebied 'onder water'

In 2012 telde Noord-Nederland 1070 basisscholen, waarvan 79 procent in landelijk gebied stond. Van de in totaal ruim 150 duizend leerlingen op deze scholen ging 65 procent van de leerlingen naar een school in het landelijk gebied. Meer dan drie kwart van de scholen op het platteland huisvest dus maar twee derde van het aantal leerlingen. Basisscholen op het platteland zijn dan ook gemiddeld kleiner dan scholen in de stedelijke gebieden. Het toepassen van één norm voor de ondergrens voor basisscholen heeft daarom veel meer gevolgen op het platteland dan in de stad.

Op kaart 1 is de regionale spreiding van de basisscholen weergegeven in Noord-Nederland in 2012. Ondanks dat scholen met meer dan 100 leerlingen (de groene stippen op de kaart) overal voorkomen zijn deze toch vooral te vinden in de stedelijke gebieden. Scholen met minder dan 100 leerlingen (de blauwe stippen) zijn daarentegen vooral te vinden in de landelijke gebieden. Richtten we ons op deze laatste groep scholen in de gevarenzone, dan blijkt dat maar liefst 94 procent van alle basisscholen met minder dan 100 leerlingen te vinden is op het platteland. Bovendien is het merendeel (55%) van de basisscholen op het platteland in Noord-Nederland in 2012 al kleiner dan 100 leerlingen.

Bij een grens van 100 leerlingen zullen de klappen dus voornamelijk in het landelijk gebied vallen. Het betekent echter niet dat alle scholen onder de 100 leerlingen hier zullen verdwijnen. "De één z'n dood is de ander z'n brood". Leerlingen van gesloten scholen zullen zorgen voor groei van de overlevende scholen in de nabije omgeving, bijvoorbeeld door fusies en overnames.

## Redelijke afstand

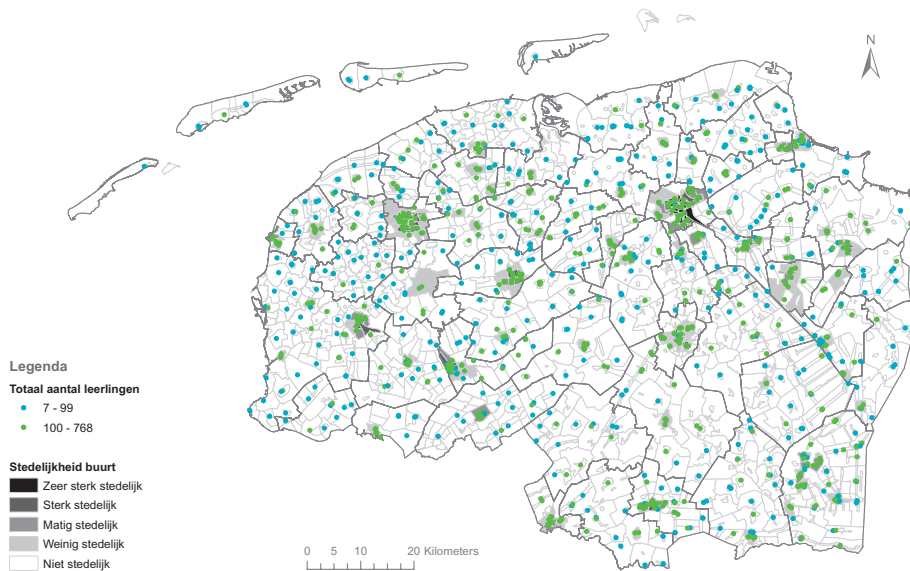
De aanwezigheid van een basisschool binnen redelijke afstand is een belangrijke aanbeveling van de Onderwijsraad en daarmee kan bij fusies rekening worden gehouden. In onze analyse gaan we ervan uit dat een school die 2 kilometer verderop ligt een geschikte fusiepartner zou zijn. Dat is voor een basisschoolleerling ongeveer 10 minuten fietsen. We hebben daarom voor iedere school met minder dan 100 leerlingen gekeken of er een andere school binnen deze afstand aanwezig is als men de fietsbare wegen gebruikt. Dit levert drie soorten scholen op: (1) scholen die geen fusiepartner nodig hebben omdat ze meer dan 100 leerlingen hebben; (2) scholen met een mogelijke fusiepartner binnen een straal van 2 kilometer; en (3) 'geïsoleerde' scholen zonder fusiepartner binnen 2 kilometer. De uitkomst hiervan is te zien op kaart 2.

In de groene gebieden op deze kaart staan scholen met meer dan 100 leerlingen en/of zijn de kleine scholen al verdwenen, waardoor de problemen in ieder geval niet groter zullen worden. De lichtoranje gekleurde gebieden bevatten scholen met minder dan 100 leerlingen die een mogelijke fusiepartner in de buurt hebben. In deze gebieden zou dus iets kunnen gebeuren, maar dat heeft geen grote gevolgen voor het totale verzorgingsgebied van basisscholen. De witte gebieden met roze uitloop vormen het grootste probleem. Hier bevinden zich scholen met minder dan 100 leerlingen zonder fusiepartner binnen 2 kilometer. Het sluiten van deze geïsoleerde basisscholen zal direct van invloed zijn op het aanbod van basisscholen binnen redelijke afstand.

De gebieden met deze geïsoleerde basisscholen zijn vooral te vinden in het westen van Friesland (Littenseradiel, Súdwest Fryslân), het noordoosten van Groningen (Loppersum) en het gebied tussen Assen, Emmen en Hoogeveen (Midden-Drenthe en Coevorden). Daarnaast zien we clusters in delen van de grensgebieden van de provincies (Kollumerland/Zuidhorn, Hoogezand-Sappemeer/Tynaarlo/Aa en Hunze, Weststellingwerf/Westerveld). In totaal vallen 157 scholen in deze geïsoleerde groep, ofwel 19 procent van het totale aantal scholen in het landelijk gebied. Bij het toepassen van de norm zou dit betekenen dat bijna 9.000 leerlingen extra iedere dag naar een school zullen moeten die op meer dan 2 kilometer afstand van hun huidige school ligt. Dit komt neer op 9 procent van het totale aantal leerlingen op het platteland in deze regio.

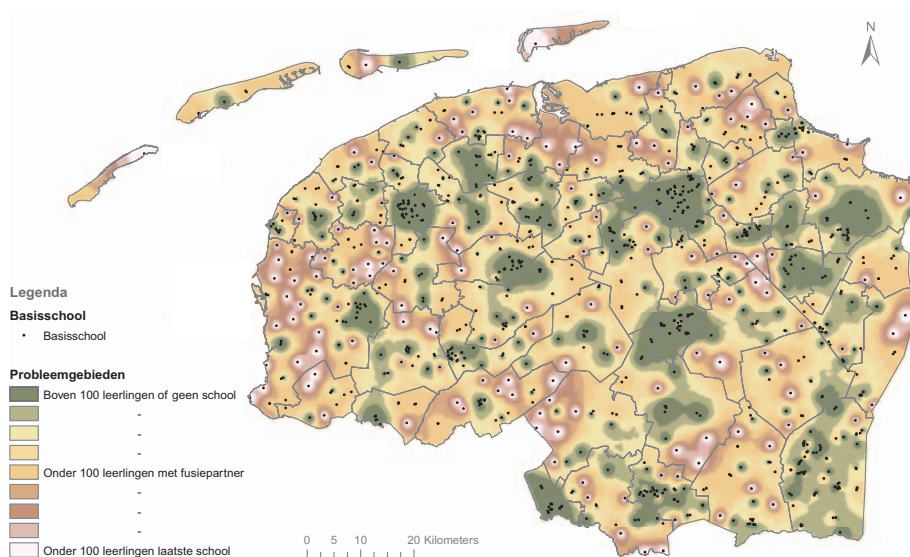
Deze resultaten hebben betrekking op de situatie in 2012. Het is natuurlijk van belang om ook rekening te houden met de bevolkingskrimp van de komende jaren. Voor basisscholen gaat het dan om het toekomstige aantal kinderen in de leeftijd van 4 tot en met 11 jaar (kaart 3). Hierbij valt op dat op plaatsen waar zich in de huidige situatie de grootste problemen met scholen zullen voordoen er nog een stevige krimp van het aantal leerlingen te verwachten valt. De eilanden Vlieland en Schiermonnikoog springen natuurlijk in het oog, maar ook in de eerder genoemde probleemgebieden is een daling van meer dan 20

**Kaart 1.** Leerlingenumvang per basisschool in Noord-Nederland, 2012



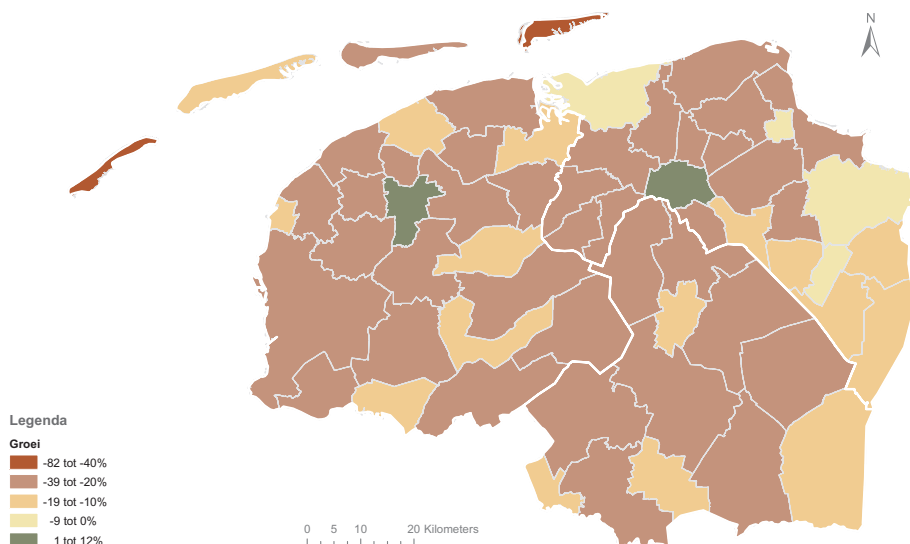
Bronnen: CBS, 2012; DUO, 2013.

**Kaart 2.** Probleemgebieden voor basisscholen (ongeacht denominatie) bij het hanteren van een grens van minimaal 100 leerlingen en extra reisafstand van maximaal 2 kilometer, Noord-Nederland, 2012



Bronnen: CBS, 2012; DUO, 2013.

**Kaart 3.** Prognose van de groei/krimp van de bevolking in de leeftijdsgroep 4-11 jaar, Noord-Nederland, 2012-2022



Bronnen: PBL/CBS regionale demografische prognose 2013-2040.



procent in de komende tien jaar de regel. Aan de andere kant zien we dat in de gemeenten waar de leerlingenaantallen minder sterk zullen dalen, de zaken redelijk op orde zijn. Dit zijn natuurlijk de stedelijke gebieden, maar opvallend genoeg ook gemeenten die in erkende krimpgebieden als Noord- en Oost-Groningen liggen (Loppersum, Appingedam en Oldambt). In deze laatstgenoemde gebieden lijkt de transformatieslag al grotendeels gemaakt en heeft het scholenaanbod zich al op een lager niveau gestabiliseerd.

### Vrije onderwijskeuze

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse onderwijsstelsel is de vrijheid van onderwijs. Ouders moeten in staat zijn te kiezen voor een school die past bij hun levensovertuiging. Vanzelfsprekend daalt hierdoor het aantal mogelijke fusiepartners voor scholen met minder dan 100 leerlingen. Als we er in ons model van uit gaan dat openbare

scholen alleen met openbare scholen zouden fuseren, en bijzondere alleen met bijzondere, dan zal bij een afstand van 2 kilometer maar liefst 45 procent van het aantal scholen en 23 procent van het aantal leerlingen in het landelijk gebied 'geïsoleerd' raken. Hierbij is dan nog steeds geen onderscheid gemaakt tussen protestants-christelijk, gereformeerd, katholiek of een andere gezindte, wat de zaken nog verder kan compliceren.

De vrijheid van onderwijs kent dus zijn prijs. De pijn kan echter verlicht worden door een grotere afstand te accepteren. Hoe groter de 'acceptabele' afstand waarop mogelijke fusiepartners gevonden kunnen worden, des te minder scholen er namelijk geïsoleerd zullen raken. Het betekent wel dat kinderen iedere dag verder zullen moeten reizen, namelijk maximaal 4 kilometer. Bij een 'acceptabele' afstand van 4 kilometer en rekening houdend met het onderscheid openbaar versus bijzonder basisonderwijs komen we op hetzelfde percentage geïsoleerde scholen (19%) en leerlingen (9%) uit als in de situatie waarbij geen rekening gehouden wordt met denominatie. Welke gevolgen dit heeft voor het aanbod van openbare en bijzondere basisscholen is te zien op kaarten 4 en 5.

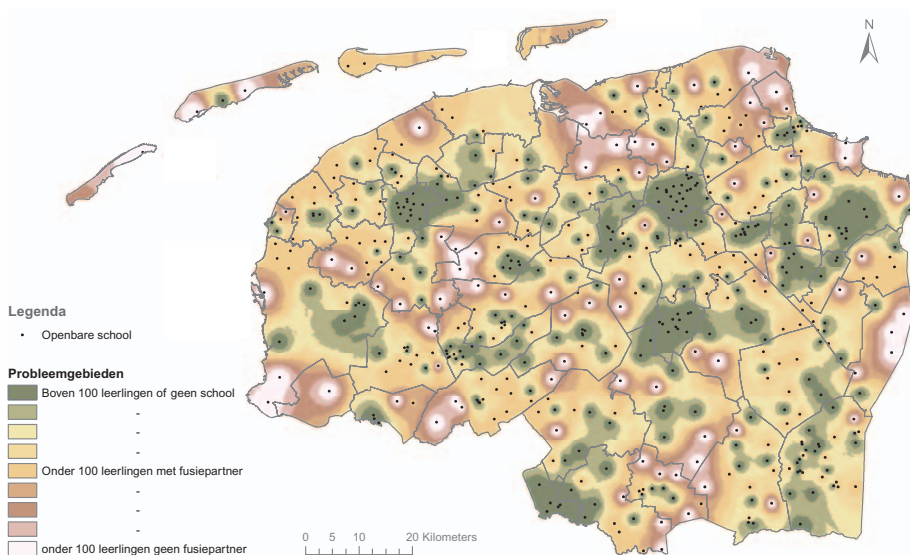
In 2012 waren er in het landelijke gebied van Noord-Nederland meer openbare dan bijzondere scholen. Of dit zo blijft is de vraag. Van alle openbare scholen in het landelijk gebied had namelijk 59 procent minder dan 100 leerlingen, terwijl bij een grens van 4 kilometer ook nog eens 32 procent van deze te kleine openbare basisscholen geïsoleerd zou raken. Op kaart 4 valt te zien dat de grootste witte vlekken voorkomen in de noordelijke delen van de provincie Groningen en het midden van Friesland. Ook zien we problemen in Midden-Drenthe, Oost-Groningen en de eilanden Vlieland en Terschelling.

Van alle bijzondere scholen in het landelijk gebied had 50 procent minder dan 100 leerlingen. Dit is lager dan bij openbare scholen. Ook is het aandeel bijzondere scholen met minder dan 100 leerlingen zonder geschikte fusiepartner binnen 4 kilometer met 29 procent lager dan bij openbare scholen. Toch zijn er voldoende witte vlekken te vinden op kaart 5 met bijzondere scholen. In vergelijking met de kaart van openbare scholen valt te zien dat deze probleemgebieden wat meer naar het zuiden verschuiven. Een andere belangrijke observatie is echter dat de probleemgebieden van de bijzondere scholen voor een groot deel overlappen met die van de openbare scholen.

### Vooral slag te maken in niet-erkende krimpgebieden

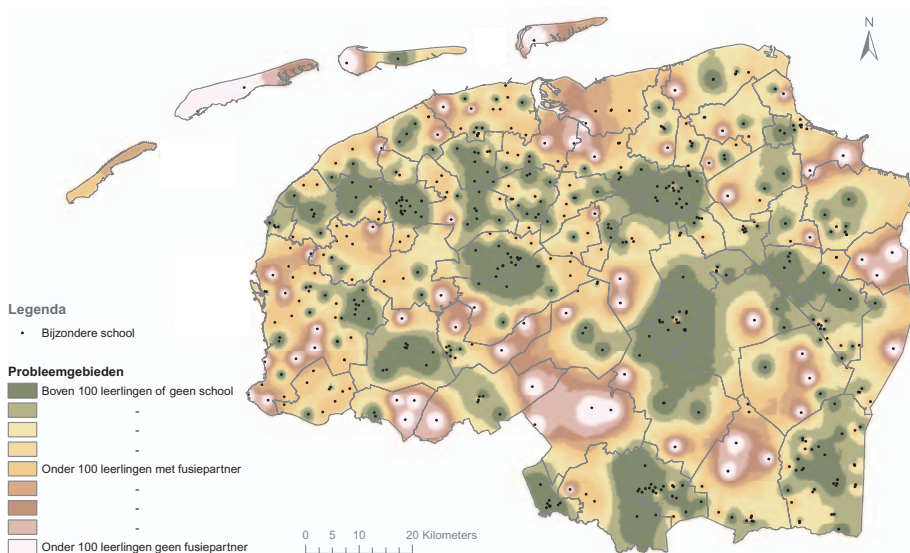
De voortdurende daling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs vormt een grote uitdaging voor schoolbesturen en de gemeenten. In Noord-Nederland zien we over vrijwel de gehele linie een daling optreden. Het blijkt echter dat bij de gehanteerde ondergrens de situatie in Noord-Nederland op dit moment ook al behoorlijk zorgwekkend is, en dan uitsluitend in de landelijke gebieden. Meer dan de helft van de scholen heeft daar namelijk minder dan 100 leerlingen.

**Kaart 4.** Probleemgebieden openbare basisscholen Noord-Nederland bij een extra reisafstand van 4 kilometer



Bronnen: CBS, 2012; DUO, 2013.

**Kaart 5.** Probleemgebieden bijzondere basisscholen Noord-Nederland bij een extra reisafstand van 4 kilometer



Bronnen: CBS, 2012; DUO, 2013.



Foto: DoDEA/Flickr

Fusies tussen scholen die bij elkaar in de buurt liggen kunnen een uitkomst bieden, echter bij een maximale reisafstand van 2 kilometer komt toch nog 19 procent van de scholen en daarmee 9 procent van de leerlingen in de problemen. Maken we onderscheid tussen openbare en bijzondere scholen, dan worden de problemen bij een afstand van 2 kilometer nog ernstiger omdat er minder vergelijkbare scholen in de buurt zijn. Om te voorkomen dat nog meer kinderen in een geïsoleerde situatie terecht komen zou de afstand tot school daarom verdubbeld moeten worden naar 4 kilometer. Het is de vraag of dit redelijk is. De overlappende probleemgebieden van openbare en bijzondere scholen geven aanleiding om te denken dat er in sommige gebieden misschien gekozen moet worden tussen 'de redelijke afstand' en 'de vrije schoolkeuze'. Getuige het artikel 'Openbare en christelijke scholen vaker samen' (Leeuwarder Courant, 28 juni 2014) blijkt dat het opgeven van de vrije schoolkeuze geen onoverkomelijk probleem is.

Met een blik in de toekomst is het verontrustend dat juist in die gebieden waar vaak te kleine geïsoleerde basisscholen staan, de sterkste afname van het leerlingenaantal wordt verwacht. Deze gebieden zijn groter dan de door de minister in verband met bevolkingskrimp aangemerkte 'anticipeergebieden': te weten, het westen van Friesland, het midden van Drenthe en het grensgebied tussen deze twee provincies. Daar staat tegenover dat op plaatsen waar de toekomstige daling meevalt, de scholensituatie te overzien is. Dit betreft vaak gemeenten waar krimp al een aantal jaren op de agenda staat. De krimp is hier al eerder opgetreden, en de transformatieslag lijkt al (deels) gemaakt. Voor die opgave staan dus ook de scholen in de andere landelijke gebieden in het noorden, maar ook in de rest van Nederland.

**Hans Elshof**, NIDI, e-mail: [elshof@nidi.nl](mailto:elshof@nidi.nl)

**Leo van Wissen**, NIDI, e-mail: [wissen@nidi.nl](mailto:wissen@nidi.nl)

#### LITERATUUR:

- Elshof, H. (2014), Sterke daling leerlingen basisscholen in landelijk gebied. NIDI-Webartikel 2014-01, april 2014
- Haartsen T. en L.J.G. van Wissen (2012), Causes and consequences of regional population decline for primary schools. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 103(4), pp. 487-496.
- Onderwijsraad (2013), Grenzen aan kleine scholen: Sterk en pluriform onderwijs in tijden van krimp. Den Haag: Deltahage.



## LANGER LEVEN OF LIEVER NIET?

De ontwikkelingen in de levensverwachting in de afgelopen 150 jaar behoren tot de meest indrukwekkende prestaties van de mens. Betere hygiëne, betere voeding en medische technologie hebben er voor gezorgd dat we er elk decennium ongeveer 2,5 jaar in levensverwachting op vooruit zijn gegaan. Elke week krijgt u er dus een weekend bij! Als deze trends zich voortzetten in de toekomst wordt de helft van de nu pasgeborenen 100 jaar of ouder. Ondanks deze indrukwekkende ontwikkelingen is het gekke nu dat veel mensen dit helemaal geen goed nieuws vinden. Daarbij denken zij dan vooral aan het vooruitzicht van meer ziekte en afhankelijkheid. Maar stel dat we 100 jaar geleden aan een willekeurige vrouw de toename van de levensverwachting van de 20<sup>ste</sup> eeuw, van 55 naar 81 jaar hadden voorgespiegeld. Misschien had zij, met haar 19<sup>de</sup>-eeuwse mindset beleefd bedankt voor dit vooruitzicht. Wij weten nu beter. Die extra jaren zijn niet alleen grotendeels gezonde jaren gebleken, maar bovendien zijn we door de toegenomen welvaart ook in staat geweest een belangrijk deel van deze extra jaren als vrije tijd te besteden mét een pensioen. Dat moet als een onwaarschijnlijk sprookje hebben geklonken in een tijd dat men over het algemeen nog doorwerkte tot men er bij neerviel. Resultaten uit het verleden zijn geen garantie voor de toekomst, maar de mogelijkheid dat dit sprookje nog lang niet afgelopen is moeten we serieus nemen, en daar mogen we ons ook best op gepaste wijze over verheugen.

*Leo van Wissen is demograaf en directeur van het NIDI*