

Lokaal onderwijsbeleid

Een onderzoek naar de inhoud en uitvoering van het lokaal onderwijsbeleid van de gemeente Maasdriel in de afgelopen jaren

Memorandum van het veertiende onderzoek van de Rekenkamercommissie van de gemeente Maasdriel

Frank Hordijk
Evert Jansen

18 januari 2018
(afgerond op 7 maart 2018)

I Waaron lokaal onderwijsbeleid?

Het antwoord op deze vraag kan kort zijn. De Rekenkamercommissie speelt al jaren met het idee om een onderzoek te doen naar een onderwerp dat te maken heeft met het onderwijs. Het moest er nu, tegen het einde van de lopende raadsperiode, maar eens van komen.

De Rekenkamercommissie is onafhankelijk en bevoegd zelfstandig onderzoeksonderwerpen vast te stellen. Dit gebeurt echter altijd in overleg met de Klankbordgroep. Zo ook in 2017. Voor dat jaar zijn twee onderzoeken afgesproken (en opgenomen in het jaardocument, dat via de site van de gemeente Maasdriel door iedereen te raadplegen is): naar het lokaal onderwijsbeleid en naar de beveiliging van informatie, met de nadruk op ICT. Dit memorandum beschrijft de uitkomsten van het onderzoek naar het lokaal onderwijsbeleid.

Voor alle duidelijkheid, er is voor de Rekenkamercommissie geen directe 'trigger' (in de vorm van een incident, een majeure beleidsontwikkeling of iets dergelijks) geweest om het lokaal onderwijsbeleid als onderzoeksobject te kiezen. Lokaal onderwijsbeleid is een geschikt onderwerp omdat het van grote betekenis is voor de inwoners van de gemeente Maasdriel. Verder heeft onderwijs de persoonlijke belangstelling van de opstellers van dit memorandum.

Het onderzoek betreft alleen het lokaal onderwijsbeleid en de uitvoering daarvan door de gemeente Maasdriel. De scholen zelf zijn niet onderzocht. Dit memorandum mag dus niet worden gelezen als een rapportage over de scholen in de gemeente Maasdriel.

II 'Beleidsarm'

Zonder directe 'trigger' heeft de Rekenkamercommissie de luxe gehad om geheel onbevangen aan het onderzoek te kunnen beginnen. De Rekenkamercommissie wist vooraf weinig tot niets over het lokaal onderwijsbeleid van Maasdriel. Hoewel onbevangenheid alle ruimte voor gedegen onderzoek biedt, bleek al snel dat aan een volledige gebrek aan voorafgaande informatie ook een nadeel kleefte.

Laissez faire

De gemeente Maasdriel heeft gedurende vele jaren het lokaal onderwijs 'beleidsarm' benaderd. Dit betekende dat de gemeente middelen ter beschikking stelde aan de gezamenlijke scholen voor bepaalde taken. De schoolbestuurders bepaalden vervolgens in onderling overleg hoe het wel of niet vast-omschreven beleid (verder) moest worden uitgevoerd, zonder veel of zelfs geheel zonder inhoudelijke bemoeienis van de gemeente. Dit gebeurde meestal in het zogenoemde Directieoverleg.

Een andere aanduiding die vaak voor deze benadering is gebruikt is de zinsnede dat 'de gemeente heeft gekozen voor de praktische oplossing'.

Nog voor dat het onderzoek goed en wel begonnen was, kwam de Rekenkamercommissie daardoor al tot een belangrijke bevinding: het lokaal onderwijsbeleid van de gemeente Maasdriel is vele jaren lang niet bepaald geweest door beleid, maar door een laissez faire-benadering.

Deze eerste bevinding is bepalend geweest voor de wijze waarop het onderzoek verder is uitgevoerd. Dat geldt in het bijzonder voor de formulering van de vragen die de Rekenkamercommissie met dit onderzoek wilde beantwoorden.

Maar ook een nieuw begin

Inmiddels is het tij aan het keren en wordt er door de gemeente Maasdriel lokaal beleid ontwikkeld voor diverse aspecten van het onderwijs. Meerdere beleidsdocumenten zijn in voorbereiding, maar geen daarvan is nog vastgesteld.

Dit stelt de Rekenkamercommissie tot op zekere hoogte voor een probleem. De Rekenkamercommissie streeft er immers altijd naar om zich zo min mogelijk in te laten met actuele politieke kwesties. Het dwingt de Rekenkamercommissie namelijk tot grote terughoudendheid bij het formuleren van bevindingen, wanneer die gaan over deze lokale beleidsinitiatieven op het gebied van onderwijs. Dit heeft zijn weerslag in de opzet van het onderzoek en de wijze van rapporteren in dit memorandum.

III Onderzoek

Een vraag vooraf

De eerste vraag die de Rekenkamercommissie heeft willen beantwoorden, gaat over de redenen die er zijn geweest om het lokaal onderwijsbeleid gedurende een zo lange periode beleidsarm te benaderen.

Al snel bleek de Rekenkamercommissie dat een gebrek aan financiële middelen een belangrijke en mogelijk doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de keuze voor een beleidsarme benadering, voorzover dat ooit een bewuste keuze is geweest. Maasdriel heeft gedurende de voorbije jaren relatief weinig doelbedragen beschikbaar gesteld gekregen voor problemen, waarvoor het onderwijs mede een oplossing kan bieden. Daardoor was in het Maasdriel het budget voor lokaal onderwijsbeleid altijd klein. Veel kleiner dan dat van Zaltbommel, bijvoorbeeld.

Een gevolg daarvan is dat het lokaal onderwijsbeleid in de gemeente Maasdriel ambtelijk wordt ondersteund door slechts één beleidsadviseur, die ook nog eens andere belangrijke beleidsgebieden in portefeuille heeft.

De Rekenkamercommissie stelt vast dat dit veel te weinig ambtelijke capaciteit is om een gedegen lokaal onderwijsbeleid te kunnen ontwikkelen en uitvoeren.

Daarnaast heeft de Rekenkamercommissie aan het onderzoek de algemene indruk overgehouden dat het lokaal onderwijsbeleid tot voor kort maar weinig politieke belangstelling heeft gehad. Dit geldt voor zowel het college als de gemeenteraad.

Betere antwoorden dan deze heeft de Rekenkamercommissie niet kunnen vinden. Men kan zich trouwens afvragen of zinvol is om de oorzaken verder uit te diepen. Gedane zaken nemen geen keer.

Onderzoeksvragen

Dit wetende, is de eerste onderzoeksvraag die de Rekenkamercommissie heeft geformuleerd veel belangrijker: wat zijn de gevolgen geweest van deze beleidsarme benadering voor het onderwijs in de gemeente Maasdriel?

Een tweede onderzoeksvraag vloeit daar direct uit voort. Die gaat over de aard van die gevolgen: waren die positief, negatief of neutraal?

De afsluitende derde onderzoeksvraag gaat over de ruimte die er is voor verbetering, hoe deze ruimte op dit moment wordt benut en hoe deze verder kan worden gebruikt. Zoals gezegd kan de Rekenkamercommissie alleen met grote terughoudendheid een antwoord geven op deze vraag.

Opzet en uitvoering

Het onderzoek is zowel rechtlijnig als aftastend van opzet geweest.

Allereerst zijn bij de gemeente Maasdriel zoveel mogelijk documenten opgevraagd. Deze documenten zijn vervolgens gelezen en geanalyseerd.

Naar aanleiding hiervan is er een uitvoerig en informatief gesprek gevoerd met Marco de Bont, beleidsadviseur en Anja Richt, senior beleidsadviseur, beiden werkzaam bij de gemeente Maasdriel. In deze fase werd de Rekenkamercommissie ook de historische en actuele politieke context op hoofdlijnen duidelijk.

Om het onderzoek meer diepgang te geven, heeft de Rekenkamercommissie vervolgens telefonische interviews gehouden met drie schoolbestuurders. Dit zijn Esmee Smit, van STROOMM, Rob Blatter van Bommelerwijs en Wiggert Jan van Wijngaarden, van De Zaaier. De laatste is op dit moment

vooral actief bij De Meierij in het kader van passend onderwijs. Deze interviews richtten zich met name op de volgende drie aspecten van het lokaal onderwijsbeleid:

- onderwijshuisvesting;
- passend onderwijs;
- de aansluiting van het voortgezet onderwijs op het primair onderwijs.

Deze drie gespreksthema's zijn gekozen uit de waaier van onderwerpen die het lokaal onderwijsbeleid omvat, omdat de wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente voor elk van de drie verschilt. Als het gaat om onderwijshuisvesting is deze wettelijke verantwoordelijkheid het grootst. Bij passend onderwijs is die gering en bij de aansluiting van VO en PO vrijwel afwezig. De Rekenkamercommissie heeft langs deze weg geprobeerd de diepte van de gemeentelijke betrokkenheid bij lokaal onderwijsbeleid te peilen.

De gesprekken zijn afgerond met een aanvullend interview met wethouder en portefeuillehouder Anita Sørensen. Dat interview ging met name over de recente ontwikkelingen in het lokaal onderwijsbeleid.

De Rekenkamercommissie wil alle genoemde betrokkenen bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek. De gesprekken die de Rekenkamercommissie met hen heeft gevoerd waren zonder uitzondering informatief en diepgaand. Het viel ons op dat de betrokkenheid bij het onderwijs van onze gesprekspartners, in hun zeer verschillende rollen, steeds heel groot was (en nog steeds zal zijn). Bevlogen mensen, om het populair te zeggen.

Rapportage

Dit memorandum is als volgt opgebouwd.

Hierna volgt een inleidend stuk, waarin de beleidsruimte voor de gemeente wordt beschreven.

Daarna volgen drie paragrafen met onze bevindingen. Het eerste beschrijft de gevolgen van de beleidsarme benadering in de sfeer van de vrije beleidsruimte, die de gemeente Maasdriel ten aanzien van het onderwijs heeft. In dat verband wordt ook in het kort het onderwijslandschap in de gemeente beschreven. Het tweede beschrijft de gevolgen van de benadering van het onderwijs voor het gemeentelijk beleid in medebewind. In het derde hoofdstuk worden – zoals gezegd met terughoudendheid – de verbeteringen in het lokaal onderwijsbeleid besproken. Daarbij gaat het om de huidige initiatieven en mogelijkheden tot verdere verbetering.

Dit memorandum wordt afgerond met een kort slotwoord en enkele aanbevelingen aan de raad.

Als bijlage is de vanuit het college ontvangen reactie opgenomen. Het college wijst daarin op twee kleine feitelijke onjuistheden en onderschrijft voor het overige de strekking van dit memorandum: het domein onderwijs wordt in Maasdriel sinds enige tijd veel actiever opgepakt en ingevuld.

IV Grondwet, wetgeving en beleidsruimte

Wettelijk kader

Voordat we het kunnen hebben over de bevindingen van de Rekenkamercommissie, moet eerst de verhouding van de gemeente tot het onderwijsbeleid van het Rijk worden toegelicht. Dit is voor veel mensen, en zeker voor politici, een maar al te bekend verhaal. Toch kan geen enkele discussie over onderwijs in Nederland worden gevoerd zonder deze bijzondere verhouding te memoreren. Daarom volgt hieronder een korte samenvatting.

Honderd jaar geleden vond een van de belangrijkste gebeurtenissen in de moderne Nederlandse geschiedenis plaats. Onder het kabinet Cort van de Linden werd in 1917 de vrijheid van onderwijs uitgeruild tegen het algemeen kiesrecht. Dat laatste alleen nog voor mannen wel te verstaan. Het vrouwenkiesrecht zou in 1919 volgen. Daarmee werd Nederland pas echt een parlementaire democratie en was de door protestanten en katholieken zo zwaar bevochten onderwijsvrijheid een feit. Ook betekende ‘de pacificatie’ de formalisering – en misschien wel het begin – van een verzuilde samenleving. Soevereiniteit in eigen kring was tot ver na de Tweede Wereldoorlog het leidende staatkundige principe in onze samenleving.

Het zo belangrijke leerstuk van de onderwijsvrijheid ligt sindsdien vast in de Grondwet. In zijn huidige redactie luidt artikel 23:

- 1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.*
- 2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.*
- 3. Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.*
- 4. In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school.*
- 5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.*
- 6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.*
- 7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder*

algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.

8. *De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.*

Het grondrecht van onderwijsvrijheid, dat wil zeggen de vrijheid om zelf scholen te stichten ligt vast in lid 2. De rol van de gemeente ten aanzien van het openbaar onderwijs wordt mede bepaald door lid 4.

Overigens beperkt de rol van de gemeente zich voornamelijk tot *medebewind*, dat wil zeggen mede uitvoering geven aan de enorme hoeveelheid wetgeving die het onderwijs kent. Binnen het kader van deze wetgeving heeft de gemeente een wisselende mate van vrijheid om eigen beleid vast te stellen. Dat verschilt namelijk per wet.

Beleidsruimte

Dat wil echter niet zeggen dat de gemeente geen enkele vrije beleidsruimte zou hebben op het gebied van onderwijs. Die beleidsruimte is er namelijk wel. Nooit mag dit beleid in strijd zijn met artikel 23 van de Grondwet, of met andere hogere wetgeving. Het gaat daarom te ver om te spreken van *autonomie*, de bestuursrechtelijke tegenhanger van *medebewind*. In dit memorandum maakt de Rekenkamercommissie daarom onderscheid tussen *vrije beleidsruimte* en *beleidsruimte in medebewind*.

Overleg

De ruimte voor lokaal onderwijsbeleid van een gemeente is dus beperkt. Deze beperking heeft in de praktijk vaak tot gevolg dat lokaal onderwijsbeleid alleen maar tot stand kan komen in overleg en in nauwe samenwerking met de scholen binnen de gemeente.

In de beleidsarme context van Maasdriel heeft het formeel overleg met de gemeente plaatsgevonden in het zogenoemde OOGO (Op Overeenstemming gericht Overleg), op grond van de *Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid van 2010*.

De Rekenkamercommissie stelt vast dat het OOGO weliswaar regelmatig bijeen is gekomen, maar dat de vergaderfrequentie tot voor kort zeer laag is geweest. Op de agenda stonden voornamelijk concrete onderwerpen met een directe aanleiding. Een breder perspectief ontbrak meestal in dit overleg. Ook de politiek in Maasdriel heeft nooit veel belangstelling getoond voor het lokaal onderwijsbeleid. De Rekenkamercommissie moet daarom concluderen dat het formele overleg tussen gemeente en scholen tot voor kort maar weinig om het lijf had. Van overleg over visie op het onderwijs in Maasdriel is geen sprake geweest. De Rekenkamercommissie ziet dat als een gemis.

V Gevolgen binnen de vrije beleidsruimte

Onderwijslandschap

De meeste lezers van dit memorandum zullen vertrouwd zijn met het onderwijslandschap in de gemeente Maasdriel. Daarom worden hier alleen de hoofdzaken beschreven. Dat wil zeggen, niet meer dan nodig is voor een goed begrip van dit memorandum.

Er zijn elf basisscholen in de gemeente, in elke kern minstens één. Deze elf scholen zijn bestuurlijk ondergebracht in de Stichting Regionaal Openbaar Onderwijs Maas en Meijerij (STROOMM), de Stichting RK Onderwijs Bommelerwaard (Bommelerwijs) en de Stichting Christelijk Onderwijs Bommelerwaard (SCOB). Basisschool De Hoeksteen heeft haar eigen bestuur. STROOMM, Bommelerwijs en SCOB besturen scholen in de gehele Bommelerwaard. Bovendien heeft STROOMM ook rond 's-Hertogenbosch een aantal scholen onder zijn hoede.

Deze scholen zijn dus georganiseerd op basis van de drie gebruikelijke denominaties: openbaar, rooms katholiek en christelijk. Anders gezegd, volgens de vroegere zuilen. In Maasdriel ontbreekt het algemeen bijzonder onderwijs. In veel andere gemeenten is daarin wel voorzien.

Het valt de Rekenkamercommissie op dat het aanbod aan scholen in de gemeente Maasdriel traditioneel, zo niet behoudend is.

Tijdens de interviews is als verklaring meermaals aangegeven dat de bevolking van de Bommelerwaard nu eenmaal vrij traditioneel is. Ook werd uitgelegd dat binnen de scholen allerlei principes uit de modernere onderwijsstromingen worden toegepast, waardoor het onderwijs feitelijk minder traditioneel is dan het soms lijkt. Ook wordt er op gewezen dat de gemeente grondwettelijk geen rol heeft bij het oprichten van scholen, in verband met de vrijheid van onderwijs.

Dit laatste is niet helemaal juist. Als het gaat om het aanbieden van openbaar onderwijs heeft de gemeente wel degelijk een taak op grond van het genoemde artikel 23 uit de Grondwet.

Voor de Rekenkamercommissie spreekt er een zekere gemakzucht uit de wijze waarop de gemeente het huidige aanbod aan primair onderwijs als een gegeven accepteert. Dat de schoolbesturen het huidige aanbod verdedigen, is vanuit hun situatie begrijpelijk. Van de gemeente mag echter een actievere rol worden verwacht, in het belang van haar inwoners. Een meer gevarieerd onderwijsaanbod als mogelijkheid, zou daarom op zijn minst door de gemeente kunnen worden onderzocht.

Zo'n 100 leerlingen volgen basisonderwijs buiten de gemeente Maasdriel. Voor een belangrijk deel betreft het hier schoolkeuze om religieuze redenen. Ook gaat het bij een groep leerlingen om vernieuwingsonderwijs.

In Maasdriel zijn er geen scholen voor speciaal onderwijs, maar wel in Zaltbommel en 's-Hertogenbosch. Ook zijn er geen voorzieningen voor voortgezet onderwijs in de gemeente Maasdriel.

Aansluiting PO-VO

Het voortgezet onderwijs in Maasdriel vertoont een ander beeld dan het primair onderwijs. Van de leerlingen uit Maasdriel gaat ongeveer 80 % naar een school in 's-Hertogenbosch. Van de overige 20 % bezoekt het merendeel het Cambium College in Zaltbommel. Overigens hoopt de Reformatorische Scholengemeenschap Gomarus uit Gorinchem met ingang van het schooljaar 2018-2019 een locatie in Zaltbommel te openen.

Tussen de scholen in het primair en voortgezet onderwijs vindt regelmatig overleg plaats over afstemming en aansluiting. De geïnterviewde schoolbestuurders ervaren deze samenwerking als effectief en constructief.

De gemeente heeft hierin geen directe rol. Wel is de gemeente lid van RW-POA, het overleg over de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.

De Rekenkamercommissie zet vraagtekens bij het vrijwel ontbreken van betrokkenheid van de gemeente Maasdriel bij het voortgezet onderwijs en de aansluiting vanuit het primair onderwijs. Is het werkelijk zo dat de gemeente tevreden is met het ontbreken van enig voortgezet onderwijs binnen de gemeentegrenzen? Is het werkelijk gewenst dat meeste middelbare scholieren in 's-Hertogenbosch naar school gaan? Is dit in het belang van de bewoners? Is dit op lange termijn in het belang van de gemeente? Het zijn vragen waarop de gemeente een visie zou moeten hebben. Die visie kan niet alleen aan de scholen worden overgelaten. De Rekenkamercommissie stelt vast dat die visie al sinds lang ontbreekt.

Geen visie

In het algemeen heeft de gemeente Maasdriel nog geen eigen visie op het onderwijs, zo heeft de Rekenkamercommissie moeten vaststellen. Dat is een situatie die de gemeente niet zou mogen accepteren. Daarvoor is het belang van onderwijs voor de inwoners immers te groot.

Een *Lokale educatieve agenda* wordt op dit moment voorbereid, maar is nog niet vastgesteld.

VI Gevolgen voor beleid in medebewind

Onderwijshuisvesting

Het huidige Integrale Huisvestingsplan (IHP) dateert van augustus 2012. Dit rapport getiteld *Actualisatie Integraal Onderwijshuisvestingsplan 2013-2016* is inmiddels verouderd. In dit IHP worden de (toekomstige) beleidsontwikkelingen afgezet tegen de wensen (aanvragen) van de scholen. Daarbij wordt de geconstateerde behoefte afgezet tegen de beschikbare capaciteit.

Het is de Rekenkamercommissie opgevallen dat gedurende de looptijd van dit IHP, de feitelijke leerlingenaantallen zijn achtergebleven bij de prognoses. Met andere woorden, de daling van het leerlingenaantal is groter geweest dan verwacht. In de diverse documenten heeft de Rekenkamercommissie hiervoor geen eenduidige verklaring kunnen vinden, hoewel dit een belangrijk onderwerp van discussie is geweest tussen de scholen onderling. Ook de interviews leverden geen betere verklaringen op dan wat algemeenheden.

De samenwerkende schoolbesturen in Zaltbommel en Maasdriel hebben op grond van de *Regeling bijzondere bekostiging regionale procesbegeleiding leerlingendaling* een procesbegeleider aangesteld. Dit met het doel te komen tot een voorzieningenplan voor de regio voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod. De *Eindrapportage procesbegeleiding leerlingendaling* is inmiddels in concept gereed.

Inmiddels zijn er nieuwe prognoses voor de ontwikkeling van de leerlingenaantallen. Maar wie zegt dat die prognoses niet opnieuw te positief zullen blijken te zijn? De Rekenkamercommissie is van mening dat een doorlopende monitoring en evaluatie van de leerlingenaantallen is geboden. Dit gebeurt al door de scholen, maar de gemeente heeft een zelfstandig belang om dit ook te doen.

De scholen in Maasdriel kampen met leegstand. Gemiddeld is die leegstand te overzien, maar op enkele scholen is de leegstand groot.

De afgelopen jaren is de krimp wat betreft de onderhuisvesting opgevangen door middel van allerlei ad hoc oplossingen, die meer of minder effectief waren. Verder is een oplossing gevonden in het oprichten van zogenoemde brede scholen. Daar lagen trouwens ook belangrijke educatieve motieven aan ten grondslag.

Feit is echter dat enkele scholen de opheffingsnorm raken als het gaat om leerlingenaantallen. Daarnaast is een zeker leerlingenaantal binnen een school nodig om voldoende kwaliteit in het onderwijs te bieden. Dit probleem kan tot nu toe worden opgelost, door toepassing van de gemiddelde schoolgrootte van de bestuurlijke organisaties waartoe de desbetreffende scholen behoren. Het is echter de vraag of dit nog gaat lukken bij onverhoopte verdere krimp van de leerlingenaantallen.

Tot nu is het onuitgesproken beleid geweest dat elke kern zijn eigen school moet hebben. De Rekenkamercommissie deelt de mening van schoolbestuurders en gemeente dat een eigen school van groot belang is voor de kleine kernen. Soms is het nog de enige resterende basisvoorziening in het dorp. Toch is de Rekenkamercommissie van mening dat de gemeente er goed aan doet om beleid te ontwikkelen voor het geval het niet meer mogelijk is om de enige school in het dorp te handhaven. Daarbij moet het niet alleen gaan om de belangen van de kinderen en hun ouders, maar ook om de toekomst van het dorp.

Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

In april 2013 heeft de Onderwijsinspectie het rapport *De kwaliteit van VVE in 2012 in de gemeente Maasdriel* uitgebracht. De belangrijkste bevinding in dit rapport was dat de gemeente Maasdriel een zekere achterstand had opgelopen in de beleidsontwikkeling en uitvoering van VVE. Maasdriel zou op de korte termijn breder uitvoering moeten geven aan de bedoelingen van de wet, zoals die in het rapport waren opgesomd. Voor het maken van harde afspraken over het meten en rapporteren over de met VVE te realiseren resultaten werd 1 augustus 2013 als termijn gesteld.

Recent heeft de inspectie opnieuw een onderzoek gedaan, met het *Rapport van bevindingen kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie in 2017 in de gemeente Maasdriel* als resultaat. Daarin wordt hard geconcludeerd dat het VVE-beleid feitelijk een grotere achterstand heeft opgelopen ten opzichte van vorige metingen. Op dit moment maakt Maasdriel haar regierol voor te veel indicatoren niet waar. Begin 2018 zal de Onderwijsinspectie een herhalingsonderzoek uitvoeren naar de dan gerealiseerde kwaliteitsverbeteringen.

De Rekenkamercommissie stelt vast dat rond de VVE duidelijk is geworden dat een jarenlange beleidsarme benadering van het lokaal onderwijsbeleid een prijs heeft. Er is een forse beleidsachterstand ontstaan, wat nu pijnlijk genoeg ook door de Onderwijsinspectie is gesignaleerd waar het gaat om de VVE, met een pittige spoedopdracht als gevolg.

Passend onderwijs

Het Passend Onderwijs binnen de gemeente Maasdriel wordt verzorgd door het samenwerkingsverband De Meijerij. Bekostiging vindt plaats door het Rijk. De gemeente Maasdriel heeft verder geen beleid ten aanzien van het Passend Onderwijs. Op uitvoerend niveau is er wel samenwerking tussen de gemeente en De Meijerij. Die samenwerking betreft leerlingenvervoer, huisvesting en afstemming met de zorg. Aanvankelijk verliep deze samenwerking soms wat stroef, wat mogelijk kan worden toegeschreven aan de spanning tussen een ambtelijke benadering en de noodzaak om snel te schakelen. De samenwerking verloopt echter steeds beter, zo blijkt uit de interviews.

De betrokkenheid van de gemeente bij het passend onderwijs is vooral praktisch van aard. Meer hoeft ook niet. De Rekenkamercommissie heeft geen grote knelpunten vastgesteld. Wel zou de

gemeente mogelijk een actievere rol kunnen spelen waar het gaat om het ter beschikking stellen van geschikte ruimte voor het passend onderwijs in de scholen. Dit mede in het licht van de leegstand in deze gebouwen.

Muziekonderwijs

Sinds dit jaar neemt de gemeente Maasdriel deel aan het programma 'Meer muziek in de klas' en ontvangt daarvoor middelen van het Rijk. Op een aantal scholen wordt nu muziekonderwijs in de klas gegeven. De uitvoering wordt afgestemd in het directieoverleg van de scholen. De gemeente heeft hiermee geen verder bemoeienis.

Gezien het tot voor kort beperkte aanbod van muziekonderwijs in Maasdriel, vindt de Rekenkamercommissie dit een positieve ontwikkeling.

Leerlingenvervoer

Leerlingenvervoer is een wettelijke verplichting. Het college is verplicht regels op te stellen waarin staat op basis van welke gronden leerlingen recht hebben op een vergoeding. Dit kan in de vorm van een vergoeding voor fiets, openbaar vervoer of aangepast vervoer. Ook Maasdriel heeft een dergelijke verordening. In 2013 is in samenwerking met Zaltbommel een klanttevredenheids-onderzoek uitgevoerd, met een overwegend positieve uitkomst.

De gemeente heeft in 2016 een app aangeschaft, die is geïnstalleerd op de smartphone van een paar kinderen die moeilijk zelfstandig kunnen reizen. Deze pilot lijkt tot nu toe een positieve uitkomst te hebben.

De Rekenkamercommissie heeft over het leerlingenvervoer geen opmerkingen.

Leerplicht

De gemeente heeft een wettelijke taak bij het handhaven van de leerplicht. Een aantal gemeenten in de omgeving laat deze taak uitvoeren door het Team Leerplicht van de Regio Rivierenland. Maasdriel heeft er echter voor gekozen om dit in eigen beheer te blijven doen. De reden hiervoor was dat de controle van de leerplicht in Maasdriel goed werd uitgevoerd.

Het Jaarverslag Leerplicht 2016-2017 van de gemeente Maasdriel laat zien dat het afgelopen schooljaar een goed jaar is geweest. Er is vaak preventief gewerkt waardoor er maar één proces-verbaal is opgemaakt. Daarnaast zijn er minder thuiszitters en ook minder leerlingen die geen schoolinschrijving hadden.

De Rekenkamercommissie heeft over de leerplicht dan ook geen verdere opmerkingen.

Laaggeletterdheid

De bestrijding van laaggeletterdheid vindt plaats op basis van het convenant *Bondgenootschap voor geletterdheid Rivierenland*. In de praktijk berusten de uitvoerende taken bij de Bibliotheek Rivierenland. Overigens is de laaggeletterdheid in Maasdriel hoger dan het landelijk gemiddelde.

De Rekenkamercommissie is verbaasd dat laaggeletterdheid in Maasdriel niet meer aandacht krijgt. Als laaggeletterdheid – een uiterst groot probleem voor het dagelijks functioneren van wie het betreft – relatief veel voorkomt, dan zou men verwachten dat hierover door de gemeente een visie is ontwikkeld en dat extra maatregelen zouden zijn genomen. Dat is echter niet het geval.

Taalklas

In Maasdriel is de Taalklas begonnen in schooljaar 2008-2009 voor de toenmalige nieuwkomers om te voorzien in extra taalonderwijs voor voornamelijk Poolse leerlingen en de zogeheten MOE-landers. De laatste jaren is meer aandacht voor taalonderwijs aan asielzoekers. De Taalklas wordt verzorgd door de basisscholen. De gemeente ontvangt hiervoor middelen van het Rijk.

De Rekenkamercommissie heeft over de taalklas geen opmerkingen.

Wet Taaleis

Per 1 januari 2016 is de Participatiewet gewijzigd door de invoering van de Wet Taaleis Participatiewet. De taaleis houdt kortweg gezegd in dat beheersing van het Nederlands een verplicht onderdeel is van iemands re-integratie. De uitvoering van de Wet Taaleis geschiedt door Werkzaak Rivierenland op basis van de *Beleidsregels Wet Taaleis 2016 betreffende de Participatiewet*. De gemeente Maasdriel heeft hiermee weinig directe bemoeienis.

Ook over de toepassing van de Wet Taaleis in Maasdriel heeft de Rekenkamercommissie geen opmerkingen.

Kinderopvang

Kinderopvang is in beginsel een particuliere aangelegenheid, waarvoor de gemeente Maasdriel geen beleid heeft. Op dit moment speelt echter de harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk per 1 januari 2018, wat zal leiden tot gemeentelijke betrokkenheid bij de kinderopvang, uiteraard ook in relatie tot de eerdergenoemde VVE-activiteiten.

Eind 2017 werd er nog gewerkt aan beleid en uitvoering op grond van de harmonisatie.

De Rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat erg laat is begonnen met de harmonisatie. Dat heeft ongetwijfeld met de beperkte ambtelijke ondersteuning te maken, maar is daarom nog geen goede zaak. Afgezien van het feit dat de harmonisatie tot meer gemeentelijke betrokkenheid zal leiden, is het gewenst dat de gemeente meer visie en beleid gaat ontwikkelen waar het gaat om kinderopvang. Dit is immers in het belang van de inwoners van Maasdriel, maar ook in het belang van de gemeente op lange termijn.

VII Verbetering

Pas sinds kort vaart de gemeente Maasdriel een andere koers. Er wordt nu intensief gewerkt aan een lokaal onderwijsbeleid. Enkele documenten die van grote invloed zullen zijn op het lokaal onderwijs gedurende de komende jaren bevinden zich nu in de conceptfase. Ten tijde van het opstellen van dit memorandum zijn zij echter nog niet rijp voor besluitvorming.

Bovendien proberen Maasdriel en Zaltbommel tegenwoordig om zoveel mogelijk een gezamenlijk onderwijsbeleid te voeren.

De Rekenkamercommissie constateert dat Zaltbommel, voor wat betreft beleidsontwikkeling en uitvoering op het gebied van onderwijs, ver voorloopt op Maasdriel. Maasdriel is echter bezig om deze achterstand in te lopen.

De documenten waarom het gaat zijn de *Lokale educatieve agenda* (in samenwerking met Zaltbommel), het *Integraal Huisvestingsplan Onderwijs gemeenten Zaltbommel en Maasdriel* en de *Eindrapportage procesbegeleiding leerlingendaling*.

Met uitzondering van de Lokale educatieve agenda heeft de Rekenkamercommissie deze concepten kunnen inzien. Omdat het nog om concepten gaat heeft de Rekenkamercommissie deze documenten maar zeer beperkt in haar onderzoek kunnen betrekken. Zij zijn echter wel samen met alle interviews bepalend voor het positieve slotbeeld van de Rekenkamercommissie: dat de gemeente Maasdriel grote stappen zet op weg naar een beleidsintensiever onderwijsbeleid.

De recente intensivering van het onderwijsbeleid, maar vooral de documenten die binnenkort in de gemeenteraad zullen worden behandeld, plaatsen het lokaal onderwijsbeleid na jaren van betrekkelijke stilte in een politieke context. Deze politieke context zal nog eens worden versterkt door de komende raadsverkiezingen.

De Rekenkamercommissie volstaat met de constatering dat er nu serieus wordt gewerkt aan visie en beleid voor het onderwijs in Maasdriel. Over de inhoud daarvan kan de Rekenkamercommissie zich niet uitspreken. Wel ziet de Rekenkamercommissie deze ontwikkeling als een begin. Er zal nog veel moeten volgen. Voor de nieuwe raad en het nieuwe college ligt hier beslist een taak.

VII Tot slot

Bij de gemeente Maasdriel is een forse beleidsachterstand ontstaan, wat pijnlijk genoeg ook door de Onderwijsinspectie is gesignaleerd waar het gaat om de VVE. Op dit moment wordt er hard gewerkt om de achterstand weg te werken, maar de gemeente is er nog niet. Voorkomen moet worden dat er ooit weer een dergelijke grote beleidsachterstand ontstaat. Ook na de gemeenteraadsverkiezingen en de vorming van een nieuw college zal de ontwikkeling van het lokaal onderwijsbeleid naar de mening van de Rekenkamercommissie met kracht moeten worden voortgezet.

Een visie op onderwijs heeft in Maasdriel tot op heden ontbroken. Hopelijk gaat de *Lokale educatieve agenda* daarin voorzien, al is het maar voor een deel. Het is noodzakelijk dat de gemeente Maasdriel een visie krijgt op de betekenis van het onderwijs in het belang van de gemeente. De behoeften van de ouders van de leerlingen ten aanzien van onderwijs dienen daarin zeker een rol te gaan spelen. Het onderwijsaanbod dient daar waar mogelijk op aan te sluiten.

Al zijn er twee gemeenten in de Bommelwaard: het gebied is feitelijk een eiland. Slechts een paar bruggen verbinden het met de rest van Nederland. Beschouw de Bommelwaard dan ook als één gebied als het om onderwijs gaat, is het advies van de Rekenkamercommissie. De basisscholen zijn al – op een uitzondering na – op basis van dit geografische gegeven georganiseerd. De gemeenten Zaltbommel en Maasdriel werken nu al samen op het gebied van onderwijs. De Rekenkamercommissie adviseert om met deze samenwerking op het gebied van onderwijs door te gaan en deze waar mogelijk te intensiveren.

Aanbevelingen

Volgend uit de diverse bevindingen, en inhoudelijk al eerder in dit memorandum genoemd, doet de Rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen aan de raad:

- voer discussie over de beleidsdocumenten, die binnenkort ter bespreking en vaststelling worden voorgelegd. Markeer daarmee, en vervolgens met het vaststellen van de bedoelde stukken, een eerste visie op alle onderwijs-gerelateerde onderwerpen, die om een vorm van bemoeienis c.q. regie van de gemeente vragen
- betrek het onderwijs, met daarbinnen accenten op (1) het lokale onderwijsaanbod (ook in relatie tot de Maasdrielse kernen), (2) het bestrijden van laaggeletterdheid en (3) samenwerking met Zaltbommel, expliciet bij het voorbereiden van een akkoord voor de nieuwe collegeperiode. Waar dat opportuun is: regel tegelijk financiële ruimte voor de in dit verband noodzakelijke ambtelijke capaciteit

- voer in de komende jaren regie waar dat kan, en in ieder geval waar dat moet. Doe dat op basis van dan vastgestelde beleidsuitgangspunten voor de diverse onderwijs- onderwerpen, waarop regelmatig wordt teruggegrepen bij het voorbereiden van pro-actieve vragen aan het college. Monitor voor de korte termijn de aanpak, uitvoering en eerste resultaten van de harmonisatie van de peutervoorzieningen en volg in dat verband strikt de aanpassingen, die zijn geboden op grond van het recente VVE-rapport van de Onderwijsinspectie.

**

Frank Hordijk
Evert Jansen

Bijlage

Reactie van het college van burgemeester en wethouders

(6 februari 2018)



Rekenkamercommissie van de gemeente Maasdriel
t.a.v. E. Hordijk en F. Jansen

Uw brief van 22 januari 2018

Uw kenmerk

Ons kenmerk

Team

Telefoonnummer

Kerkdriel

Verzenddatum

Beleid & Regie

14 0418

6 februari 2018

Onderwerp Reactie onderzoek Rekenkamercommissie van de gemeente Maasdriel over lokaal onderwijsbeleid

Geachte heren Hordijk en Jansen,

Kerkstraat 45
Postbus 10.000
5330 GA, Kerkdriel

T: 140418
F: 0148 638 800

info@maasdriel.nl
www.maasdriel.nl

IBAN:
NL47 BNGH 0285 0819 26

Op 22 januari 2018 hebben we uw Memorandum van het onderzoek van de Rekenkamercommissie over het lokaal onderwijsbeleid ontvangen. Hierbij maken we gebruik van de mogelijkheid hierop te reageren.

U constateert in uw rapport dat het onderwerp lokaal onderwijsbeleid de laatste jaren in Maasdriel beleidsarm is ingestoken. We herkennen dit beeld, maar zijn net als uw commissie van mening dat de invulling het afgelopen jaar bewust een andere wending heeft gekregen.

Het lokaal onderwijsbeleid is de afgelopen jaren pragmatisch, maar ook constructief ingevuld. De gemeente en de schooldirecties hebben structureel overleg gevoerd over de inzet van de middelen voor lokaal onderwijsbeleid. De beschikbare middelen zijn hierbij steeds zodanig ingezet dat deze maximaal ten gunste kwamen van de kwaliteit van het onderwijs en een toegevoegde waarde hadden voor het reguliere onderwijspakket. Deze keuzes worden nu geborgd binnen de Regionale Educatieve Agenda Bommelerwaard die in februari 2018 voorligt voor besluitvorming door de raad.

We betreuren het dat verschillende stukken die momenteel voor besluitvorming voorliggen niet volledig zijn meegenomen in uw analyse. Deze hadden waarschijnlijk een meer positief beeld over de status van het lokaal onderwijsbeleid kunnen geven.

De afgelopen jaren heeft intensieve samenwerking met de schoolbesturen en directies plaatsgevonden op het gebied van onderwijshuisvesting. Dit heeft geresulteerd in nieuwbouw en aanpassingen in schoolgebouwen waarmee goede passende onderwijsvoorzieningen gerealiseerd zijn. In verschillende gevallen is dit gebeurd in samenwerking met andere aanbieders van kind activiteiten. Veel van de ambtelijke en

Bijlagen

Een afschrift van dit document is ook verstuurd aan

bestuurlijke energie is hierin geïnvesteerd. Hierbij is de onderwijsinhoudelijke invulling van het lokale onderwijsbeleid onderbelicht geraakt. Daarop wordt nu een inhaalslag gemaakt.

Ook voor het onderwerp VVE is geconstateerd dat de invulling van het gemeentelijk beleid achterbleef. Om deze reden wordt hard gewerkt aan een inhaalslag op dit terrein. Naar aanleiding van het inspectierapport VVE is een VVE-verbeterplan opgesteld dat inmiddels is vastgesteld in het college en ter informatie aan de raad is aangeboden. De uitvoering van dit plan is in het traject rondom harmonisatie voorschoolse voorzieningen in gang gezet. Zo is er structureel overleg ingesteld met alle betrokken partners binnen VVE. We willen de ingezette koers verder uitbouwen en geven hier samen met de betrokken partners graag verder invulling aan.

Inhoudelijk willen we de volgende opmerkingen over het rapport maken:

Pag 7 Onderwijslandschap:

- Niet iedere kern heeft een basisschool. Er is geen school in de kernen Wellseind, Hurwenen en Hoenzadriel.
- De Lispeltuut in Hedel heeft de denominatie openbaar, maar heeft met het hanteren van het Jenaplan-concept wel een belangrijk kenmerk van algemeen bijzonder onderwijs.

Pag 9 Onderwijshuisvesting:

- Het IHP 2018-2021 is inmiddels vastgesteld in de raad van 14 december 2017. Hierbij is ook de Eindrapportage procesbegeleiding leerlingendaling ter kennisname aan de raad aangeboden.

Pag 10 Voor- en vroegschoolse educatie (VVE):

- Het raadsvoorstel Harmonisatie voorschoolse voorzieningen is vastgesteld in de raad van 14 december 2017.
- Het VVE-verbeterplan is vastgesteld in het college van 23 januari 2018.

Pag 10 Passend onderwijs:

- De gemeente participeert actief in diverse overleggen en werkgroepen binnen het Samenwerkingsverband De Meerij (SWV).
- Bij huisvestingsvraagstukken van het SWV wordt actief meegedacht door de gemeente. Dit heeft al geleid tot huisvesting van het arrangement DOEN van het SWV in de brede school Velddriel.

Pag 12 Laaggeletterdheid

- Laaggeletterdheid heeft nadrukkelijk de aandacht van gemeente Maasdriel. Na het ondertekenen van het convenant Bondgenootschap voor laaggeletterdheid is ook het opvolgende Taalakkoord Regio Rivierenland 2018-2020 ondertekend op 30 november 2017. In de uitvoering vinden al verschillende activiteiten plaats op het gebied van het vinden van de doelgroep en het bieden van een aanbod. Hierin werkt de gemeente nauw samen met meerdere partners zoals Bibliotheek Rivierenland, het Koning Willem I-college en Stichting Kompas.

Pag 12 Taalklas:

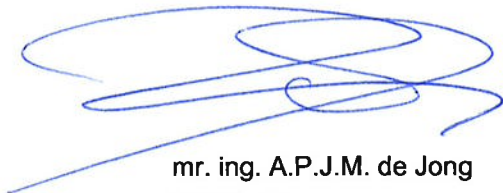
- De taalklas wordt bekostigd uit middelen die bestemd zijn voor het lokaal onderwijsbeleid. In 2017 zijn hiervoor eenmalig middelen voor inburgering statushouders aangewend.

De actuele status van de genoemde beleidsstukken is als volgt:

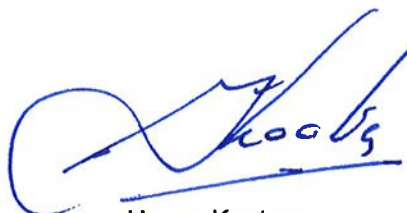
- IHP Bommelerwaard 2018-2021 is vastgesteld in de raad van 14 december 2017.
- Eindrapportage procesbegeleiding leerlingendaling is aangeboden aan de raad van 14 december 2017.
- Raadsvoorstel Harmonisatie voorschoolse voorzieningen is vastgesteld in de raad van 14 december 2017.
- VVE-verbeterplan is vastgesteld in het college van 23 januari 2018.
- Regionaal Educatieve Agenda Bommelerwaard is geagendeerd voor de raad van 22 februari 2018. Hierin is onder meer het instellen van deelname aan structureel bestuurlijk overleg opgenomen.

We verwachten u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaan graag met de raad in gesprek over de aanbevelingen van uw commissie.

Met vriendelijke groet,
het college van Maasdriel



mr. ing. A.P.J.M. de Jong
secretaris



H. van Kooten
burgemeester