

Primair onderwijs

Groeien door krimp



Handreiking: demografische krimp

vos  a b b

Colofon

Deze handreiking is tot stand gekomen onder leiding van Hans Teegelbeckers en Silvia Schouten van VOS/ABB. Zij schreven het grootste deel van de teksten.

Hans Heijltjes (HEVO) leverde een belangrijke inhoudelijke bijdrage aan het hoofdstuk over huisvesting, Géke Lexmond (Leeuwendaal VOS/ABB) deed datzelfde voor de hoofdstukken over financieel beleid en huisvesting. Dank daarvoor!

Ook gaat speciale dank uit naar Dick Henderikse, algemeen directeur van stichting Marenland, en Lizzy Wijnen en Martin van den Bogaardt (beiden VOS/ABB) voor hun constructieve en kritische bijdrage aan de totstandkoming van deze handreiking.

© VOS/ABB, mei 2012

Tekstredactie:	Tekst Van Breugel, Eindhoven
Omslagontwerp:	Ton Muller, Momumedia BV, Schiedam
Vormgeving binnenwerk:	Aarnout Helmich, Momumedia BV, Schiedam
Druk:	SDA Print+Media

VOS/ABB
Postbus 162
3440 AD Woerden

www.vosabb.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	4
1 De ambitie van het openbaar onderwijs	5
2 De beginsituatie	7
3 Communicatie	9
3.1 Belang van communicatie	9
3.2 Tips	9
4 Van analyse naar beheerste krimp	10
5 Het visieproces: stappen naar een gedragen visie op krimp	17
6 De visiebouwstenen	20
6.1 Visiebouwsteen 1: denominatie en identiteit	20
6.2 Visiebouwsteen 2: de bestuurlijke schaal	22
6.3 Visiebouwsteen 3: de schoolgrootte	22
6.4 Visiebouwsteen 4: bestuur en management	23
6.5 Visiebouwsteen 5: huisvesting	23
6.6 Visiebouwsteen 6: personeelsbeleid en werkgelegenheid	24
6.7 Visiebouwsteen 7: afstand en vervoer	24
6.8 Visiebouwsteen 8: schoolconcept	24
6.9 Visiebouwsteen 9: ouderbetrokkenheid en medezeggenschap	25
6.10 Visiebouwsteen 10: rol overheid	26
6.11 Visiebouwsteen 11: kwaliteit	27
7 Onderwijskwaliteit en -identiteit	29
8 Krimp en de financiële gevolgen	32
8.1 Financiën en bekostiging	32
8.2 Minder bekostiging als gevolg van krimp	33
8.3 Anticiperen op de daling in de meerjarenbegroting	34
8.4 T-1 bekostiging	35
8.5 Wijziging groeiregeling	36
8.6 Toewijzen formatie op basis van de t-systematiek	37
8.7 Kleine-scholentoeslag	37
8.8 Conclusies	38
9 Krimp en de gevolgen voor de huisvesting	40
9.1 Opheffingsnormen	41
9.2 Nevenvestiging	43
9.3 Dislocatie	45
9.4 Conclusie	47
10 Personeelsbeleid: werkgelegenheidsbeleid versus ontslagbeleid	50
10.1 Strategische personeelsplanning	51
10.2 De arbeidsmarkt	52
10.3 Oplossingen: HRM- en meerjarenformatiebeleid	52
10.4 Mobiliteit	52
10.5 Brede inzetbaarheid van personeel versus specialisatie	53
10.6 Flexibele schil	53
10.7 Stimuleren van mobiliteit en (natuurlijk) verloop	53
10.8 Frictie	54
10.9 Ontslagbeleid	54
10.10 Werkgelegenheidsbeleid	54
10.11 Voor- en nadelen van werkgelegenheids- en ontslagbeleid	54
10.12 Overleg met de vakcentrales	55
10.13 Relevantie Participatiefonds	56
11 Bestuurlijke schaalvergroting en fusie van scholen	57
12 Juridische aspecten samenwerkingsstichting of -school	58
13 Evaluatie	61
Bijlage 1 Beschrijving van fases bij fusie van scholen	62
Bijlage 2 Beschikbare materialen over krimp	67
Bijlage 3 Krimpgegevens	69
Bijlage 4 Afkortingen	71

Woord vooraf

De afgelopen jaren is ontzettend veel geschreven over het thema krimp, veelal naar aanleiding van onderzoek in de diverse krimpregio's. Logisch, aangezien de komende decennia het leerlingenaantal in het gehele funderend onderwijs van Nederland daalt. Eerst in het primair onderwijs, daarna in het voortgezet onderwijs.

Deze ontwikkeling vertoont regionale verschillen. In sommige provincies is krimp al aan de orde van de dag, terwijl de bevolking van bijvoorbeeld de Randstadprovincies onverminderd groeit. Tussen 2010 en 2025 groeit de bevolking in deze provincies naar verwachting met 700.000, het aantal huishoudens groeit met 400.000.

Voor het basisonderwijs wordt een gemiddelde daling verwacht van 7 procent. Tussen 2012 en 2015 wordt in het voortgezet onderwijs nog een lichte groei voorzien, maar daarna neemt het aantal leerlingen ook daar af. Deze afname wordt vooral veroorzaakt door vergrijzing, minder geboortes en een trek van het platteland naar de steden.

Uit onderzoek in Noorwegen, Italië en Frankrijk blijkt dat er een relatie is tussen het aanbod van betaalbare en kwalitatief goede kinderopvang en het geboortecijfer. Bij een goed aanbod neemt het gemiddelde aantal geboortes toe.¹ Bezuinigingen op de kinderopvang raken dus de samenleving als geheel.

Krimp heeft gevolgen voor het onderwijs; sommige besturen ervaren dat op dit moment al. Krimp heeft gevolgen voor uw ouder- en leerlingenpopulatie en het kan de leefbaarheid binnen dorpskernen en plattelandsgebieden beïnvloeden. Krimp heeft ook invloed op uw personeel, financiën, gebouwen, materieel beheer, pedagogisch klimaat en zelfs kwaliteit. Krimp raakt dus alle beleidsdomeinen. De opvang van krimp vraagt om een helder zicht op uw situatie, up-to-date prognoses en overleg met vele actoren binnen en buiten uw organisatie. Krimp vraagt om een langetermijnvisie en strategisch handelen vanuit een integraal kader.

Voor het openbaar onderwijs is de vraag relevant hoe de overheid vanuit artikel 23 *'voldoende openbaar onderwijs kan waarborgen'*.² Deze handreiking biedt u praktische handvatten en geeft inzicht in de strategische keuzes die u kunt maken om ervoor te zorgen dat er voldoende openbaar onderwijs behouden blijft met de kwaliteit die van u verwacht wordt. Wij adviseren u om in dit proces de regierol te pakken.

Ritske van der Veen

directeur VOS/ABB

¹ Volkskrant 7 januari 2012

² 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. (Artikel 23 Grondwet lid 4)

1 De ambitie van het openbaar onderwijs

De overheid is verplicht om ervoor te zorgen dat er voldoende openbaar onderwijs wordt gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. De wet staat toe dat hiervan wordt afgeweken. Voorwaarde is dat kinderen dit onderwijs kunnen ontvangen, al dan niet in een openbare school.

Wat maakt de openbare school dan zo bijzonder in vergelijking tot bijvoorbeeld een rooms-katholieke, christelijke, joodse of islamitische school? Volgens de Lager-onderwijswet van 1806 leidt het openbaar onderwijs kinderen op in alle christelijke en maatschappelijke deugden; onderwijs in de christelijke leer werd aan de kerken overgelaten. Deze scheiding leidt in 1848 tot een bepaling in de Grondwet dat het openbaar onderwijs wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen. Tegenwoordig is dat iets ruimer geformuleerd in de Grondwet: het openbaar onderwijs wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging. Deze ruimere formulering gaat gepaard met een eveneens ruimere formulering van de opdracht aan het openbaar onderwijs. Volgens de huidige wetgeving moet het openbaar onderwijs aandacht schenken aan de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden in de Nederlandse samenleving en aan de betekenis van de verscheidenheid van die waarden (zie onder andere artikel 46 WPO). Deze opdracht omvat ook het kennisgebied 'geestelijke stromingen'. Ook het bijzonder onderwijs moet hier aandacht aan besteden. De openbare school spreekt uiteraard geen voorkeur uit voor de een of andere levensbeschouwing.

Dit geldt niet voor het onderwijs in een godsdienst of levensovertuiging waarvoor de ouders zelf kiezen, het zogenaamde godsdienstonderwijs en humanistisch vormingsonderwijs (zie artikel 50 en 51 WPO). Voor dit onderwijs is de openbare school inhoudelijk niet verantwoordelijk; zij stelt alleen faciliteiten ter beschikking.

Binnen het openbaar onderwijs ontmoeten leerlingen met een verschillende afkomst, religie, levensbeschouwing, waarden, normen, gewoonten en geaardheid elkaar. Zo maken zij kennis met de maatschappij in het klein en leren zij om hun weg erin te vinden. Zo wordt voorkomen dat zij in één religieuze richting worden gesocialiseerd. Via de ontmoeting met anderen ontwikkelen kinderen hun eigen identiteit. Daarbij is de keuze aan de leerling zelf. Zie hier de grote waarde van het openbaar onderwijs: dit onderwijs draagt aan de ene kant bij aan de individuele vorming van kinderen (door de spiegeling aan een grote diversiteit) en leidt aan de andere kant tot grotere tolerantie en begrip in onze multi-etnische samenleving.

Door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen zijn de zuilen in Nederland in de afgelopen decennia steeds minder een rol gaan spelen, er is sprake van een toenemende ontzuiling.³ Het duale stelsel wordt gevoed door het feit dat ouders hun kinderen nog steeds naar bijzondere scholen sturen. Dit is echter vaak niet ingegeven door een bewuste keuze voor een christelijke identiteit.⁴ Ouders vinden kwaliteit, sfeer en bereikbaarheid veel belangrijker.

Veel katholieke en christelijke scholen zijn 'veropenbariseerd', omdat zij een open aannamebeleid hanteren. Dat neemt niet weg dat zij vanuit hun stichtingsstatuten daadwerkelijk een andere opdracht hebben.

In tijden van krimp zien we dat nogal wat scholen dreigen om te vallen doordat zij de instandhoudingsnorm (opheffingsnorm) naderen. Hierdoor dreigt ook het aantal openbare scholen te verminderen.

We noemen op deze plaats een aantal maatregelen dat mede op initiatief van VOS/ABB tot stand is

³ Huising, G. en Bosman, M.H. (2011). *Toekomstbestendig plattelandsonderwijs. Verkenning van mogelijkheden en belemmeringen voor samenwerking tussen dorpsscholen*. Rijksuniversiteit Groningen: Groningen.

⁴ Herweijer, L. & Vogels, R. (2004) Ouders over opvoeding en onderwijs. Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag.

gekomen; maatregelen die tot doel hebben om een genoegzaam aantal openbare scholen te behouden en eventueel te verruimen.

Sinds september 2011 is het wettelijk mogelijk om een samenwerkingschool⁵ te laten ontstaan. Dit kan alleen als één van de scholen met opheffing wordt bedreigd. Een samenwerkingschool is toegankelijk voor alle leerlingen. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt naar godsdienst of levensovertuiging. Eigenlijk ontstaat hier dan een nieuw soort 'openbare school' en kan gezegd worden dat er voldoende openbaar onderwijs wordt gegeven.

Inmiddels ligt er ook een wetsvoorstel dat het voor verzelfstandigde besturen mogelijk maakt om een openbare school te stichten of op te heffen. In ditzelfde wetsvoorstel wordt de opheffingstermijn verruimd (van drie naar vijf jaar).

Ook de verzelfstandiging van een nevenvestiging of dislocatie van een school behoort onder bepaalde voorwaarden tot de mogelijkheden.

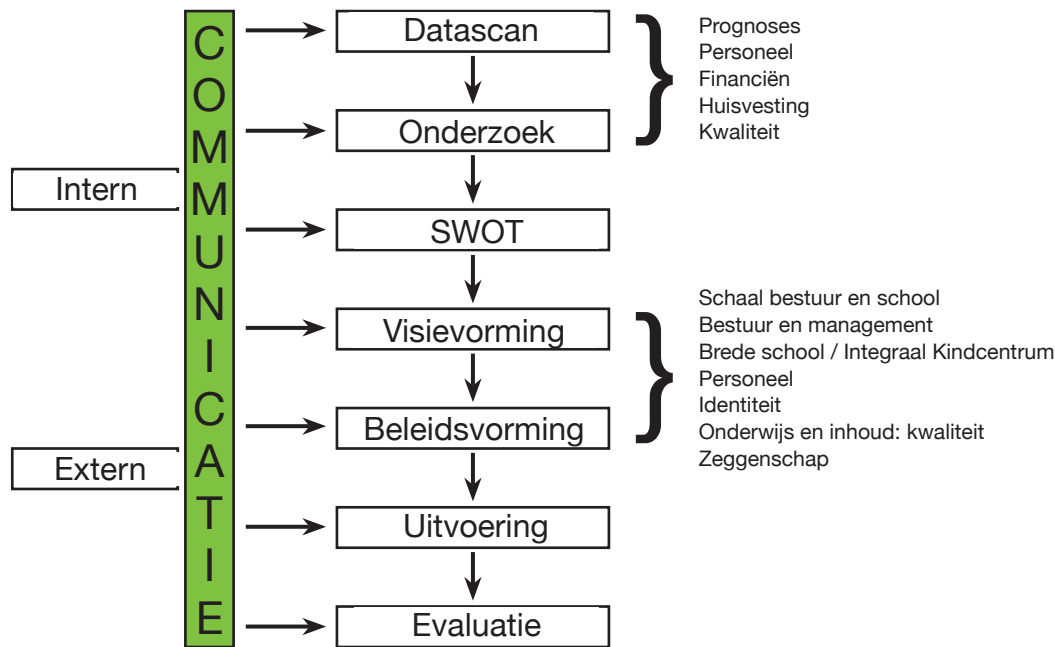
Natuurlijk is het in tijden van krimp lang niet eenvoudig om het 'openbare hoofd' boven water te houden. VOS/ABB hoopt hieraan met deze handreiking een bijdrage te leveren.

⁵ Een samenwerkingschool is een school waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. De artikelen 49 en 59 van de WPO zijn van overeenkomstige toepassing.

2 De beginsituatie

Middels deze handreiking trachten wij u op weg te helpen in het krimproces. Wij gaan daarbij uit van het volgende schema:

Groeien door krimp



Zoals u ziet, analyseren we eerst uw gegevens met behulp van een datascan. U zou dit de onderzoeksfase kunnen noemen.

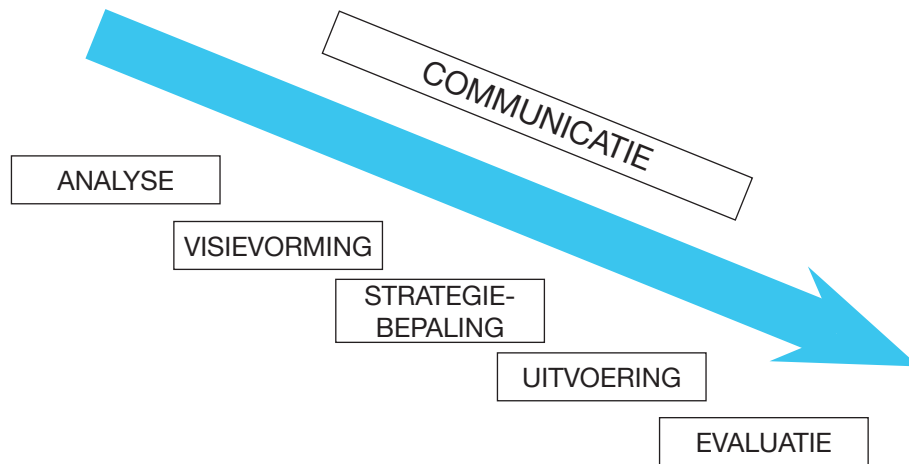
Deze analyse resulteert, samen met een externe oriëntatie, in een SWOT-analyse. Hierin worden interne sterktes en zwaktes verbonden met externe kansen en bedreigingen.

Daarna kunt u met alle interne betrokkenen (bestuur, directies, medezeggenschapsorganen en eventueel raad van toezicht en ouders) uw visie vormgeven.

Uiteindelijk zult u uw strategie bepalen en tot uitvoering van uw plannen overgaan.

Dus we onderscheiden vier fasen:

1. analyse
2. visievorming
3. strategiebepaling
4. uitvoering
5. evaluatie



Opbouw van deze handreiking

In de volgende hoofdstukken leggen wij uitvoeriger uit welke stappen u kunt nemen, welke actoren een rol spelen en welke bouwstenen u nodig heeft.

De aparte kaders bevatten verwijzingen naar praktijksituaties en extra achtergrondinformatie.

Ook zijn aparte hoofdstukken opgenomen over financiën, het personele domein, huisvesting en schaalvergroting. Hierin geven wij handreikingen ten aanzien van de strategische keuzes die u kunt maken.

We beginnen echter met een kort hoofdstuk over de communicatie tijdens het krimpproces.

In ieder hoofdstuk vindt u een kader dat betrekking heeft op communicatie. U herkent het aan het volgende plaatje:



3 Communicatie

“Het geven van de juiste informatie, openheid en een luisterende houding behoren hoofdingrediënten te zijn van uw communicatiemix. Daarnaast is het van belang consistent te zijn in de boodschap die u uitdraagt.”

Uit casestudies komt naar voren dat communicatie met alle betrokkenen in en om de organisatie een essentiële rol speelt bij krimp. Het inschakelen van een communicatiedeskundige is geen overbodige luxe. Naast het vertellen van de feitelijke boodschap moet er in de communicatie rekening worden gehouden met het wegnemen van weerstand om de betrokkenen te overtuigen.

3.1 Belang van communicatie

Bij het plannen en uitvoeren van de in- en externe projectcommunicatie kan een communicatieplan bijzonder nuttig zijn.

Het doel van de interne communicatie (communicatie met medewerkers):

- informeren over achtergronden, stand van zaken en procedures,
- verkrijgen van draagvlak,
- motiveren van medewerkers.

Het doel van de externe communicatie (communicatie met leerlingen, ouders, gemeenten, schoolbesturen):

- bewustwording⁶ (fasen: rouw en ontkenning, verzet, acceptatie, actie) (interactieve bijeenkomsten),
- informeren over achtergronden, stand van zaken en procedures,
- commitment creëren bij andere schoolbesturen voor eventuele fusies.

Denk binnen uw communicatieplan ook aan de public relations. Hierbij kunt u bijvoorbeeld gebruikmaken van:

- persberichten,
- communicatie met omwonenden en andere belangstellenden.

Een communicatieadviseur zou u kunnen benutten voor:

- bekleden van een positie in de regiegroep,
- uitwerken van deelprojecten (bijvoorbeeld organiseren en begeleiden van inspiratiemiddagen),
- participeren als meewerkend voorman (bijvoorbeeld schrijven van persberichten en webteksten).

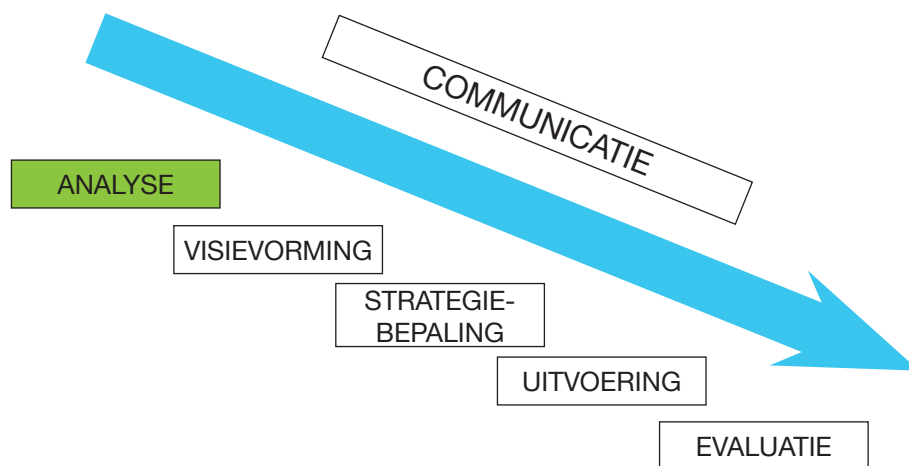
Wees er op voorbereid dat u bij de besluiten die u neemt voor- en tegenstanders zult ontmoeten, ook als u de communicatie zorgvuldig voorbereidt en uitvoert.

3.2 Tips

Als u zich oriënteert op krimp in uw regio is het van belang om veel aandacht te besteden aan de communicatie. Bij de communicatie gaat het niet alleen om feitelijke informatieoverdracht, maar moet er ook ruimte zijn voor de dialoog met verschillende doelgroepen. Hier ligt uw kans om vertrouwen te winnen: u geeft betrokkenen de gelegenheid om hun ongenoegen te uiten en u kunt begrip tonen voor emoties en standpunten.

⁶ U kunt zich bedienen van verschillende stijlen van verandercommunicatie: faciliteren, informeren, ondersteunen, onderhandelen, overtuigen en afdwingen. We verwijzen hierbij naar de Roos van Leary, die is ontwikkeld door Timothy Leary. Dit is een communicatiemodel dat is voortgekomen uit een psychologisch onderzoek naar de werking van gedrag. De Roos van Leary gaat ervan uit dat gedrag gedrag oproept. Met andere woorden: de Roos gaat uit van actie en reactie, oorzaak en gevolg, zenden en ontvangen.

4 Van analyse naar beheerste krimp



“Verandering begint bij stilstaan.”

Op basis van gesprekken in de diverse regio's concluderen wij dat men in het primair onderwijs inmiddels beseft dat krimp vraagt om tijdige anticipatie. We zijn de ontkenningfase voorbij en beseffen dat we niet langer kunnen wachten met handelen.

De bezuiniging op de lumpsum (component bestuur en management), het achterblijven van adequate bekostiging op de materiële instandhouding, extra kosten door CAO-afspraken en de eis vanuit de commissie Don (om niet te grote algemene reserves aan te houden en doelmatig te besteden) hebben menig schoolbestuur inmiddels in de problemen gebracht. Daar komt bij dat de wetwijzigingen rondom 'goed onderwijs, goed bestuur' meer druk op de kwaliteit van onderwijs en besturen leggen. Ook het streven naar passend onderwijs (die gepaard gaat met een nieuwe regio-indeling, grotere samenwerkingsverbanden en een forse bezuiniging) legt druk op uw schouders als bestuurder of schooldirecteur. En naast dit alles heeft u de komende jaren ook nog met krimp te maken.

De genoemde ontwikkelingen staan op gespannen voet met uw ambities rond onderwijskwaliteit, innovaties zoals het Integraal Kindcentrum, ICT-ontwikkeling en de ondersteuningsprofielen om te komen tot een passend onderwijsaanbod. Hoofdvraag is hoe u het hoofd boven water kunt houden en ondanks de krimp uw doelen kunt bereiken.

Bezinning op de toekomst kan het beste beginnen met een goede analyse van uw eigen situatie en positie in uw dorp, stad of regio. Hiertoe heeft u betrouwbare kengetallen nodig, bijvoorbeeld informatie over:

- (onafhankelijke) prognoses binnen uw gemeente (niet ouder dan een jaar),
- de piramide van uw schoolbevolking,
- te verwachten leerlingenaantallen gedurende de komende vier jaren (prognoses),
- de gemiddelde schoolgroottes binnen uw bestuur,
- uw marktaandeel,
- de opheffingsnorm in uw gemeente(n),
- de leeftijdsopbouw van uw personeel,
- het te verwachten natuurlijk verloop,
- gemaakte keuzes ten aanzien van ontslagbeleid of werkgelegenheidsbeleid,
- de grootte en de kosten van uw stafbureau afgezet tegen de benchmark ,
- het te verwachten resultaat van uw meerjarenbegroting in de komende jaren,

- de hoogte van uw kapitalisatiefactor,
- de relatieve leegstand in uw schoolgebouwen,
- het aantal dislocaties dat u heeft,
- (zeer) zwakke scholen die u onder uw hoede heeft.

Op de volgende pagina vindt u een volledige lijst van data die u nodig heeft voor de datascan.

⁷ ITS-Radboud Universiteit Nijmegen (2011). Benchmarkonderzoek. In: *Bestuur en management*.

GEWENSTE DATA I.V.M. KRIMP

Gegevens beschikbaar

		Ja	Nee	Risico
	Domein leerlingen			
1	Overzicht leerlingenverloop gedurende de laatste 5 jaar			
2	Recente gemeentelijke prognoses (niet ouder dan 1 jaar)			
3	Recente eigen prognoses (niet ouder dan 1 jaar)			
4	Recente onafhankelijke prognoses (niet ouder dan 2 jaar)			
5	Overzicht van schoolgroottes binnen uw bestuur			
6	Overzicht leerkracht-leerlingenratio per school en gemiddeld: nu en over 5 jaar			
7	Aantal rugzakleerlingen en prognose hiervan (vijf jaar)			
8	De opheffingsnormen en evt. gemiddelde schoolgrootteberekening			
9	Overzicht schoolgroottes concurrenten in de wijk / marktaandeel			
10	Overzicht huizenbouw en segmenten in uw voedingsgebied (binnen 2 jaar)			
	Domein personeel			
11	Overzicht personele leeftijdsopbouw binnen uw bestuur			
12	Overzicht afvloeiing via natuurlijk verloop de komende vijf jaar			
13	Overzicht Bapo de komende vijf jaar			
14	Prognose ouderschapsverlof de komende twee jaar			
15	Overzicht gewenste mobiliteit intern en extern (na inventarisatie)			
16	Hanteert u ontslagbeleid of werkgelegenheidsbeleid?			
17	Overzicht tijdelijk en korttijdelijk personeel			
18	Beschikbare afvloeiingslijst (niet ouder dan 1 jaar)			
19	Ziekteverzuimcijfers en verzuimfrequentie afgelopen twee jaar			
20	Is uw functiehuis en de functiemix op orde?			
21	Is uw IPB op orde (voer evt. quickscan IPB uit)			
22	Omvang stafbureau en kostenberekening			
23	Arbeidsmarktanalyse			
	Domein financiën			
24	Wat is het resultaat van uw meerjarenbegroting?			
25	Wat is het resultaat van uw meerjaren bestuursformatieplan?			
26	Wat is het resultaat van uw jaarrekening / jaarverslag?			
27	Omvang weerstandsvermogen			
28	Omvang liquiditeit en solvabiliteit			
29	Uw kapitalisatiefactor			
30	Heeft u een Meerjaren Investeringsplan?			
31	Wat is uw allocatiebeleid?			
	Domein huisvesting			
32	Overzicht situatie huisvesting: bouwjaren en mogelijke plannen renovatie (ver)nieuwbouw			
33	Overzicht ontwikkelingen brede school en IKC.			
34	Aantal dislocaties en nevenvestigingen			
35	Is uw Meerjaren Onderhouds Plan op orde? Wat levert dit op?			
36	Berekening werkelijk bruto vloeroppervlakte vs genormeerd vloeropp: relatieve leegstand			
37	Berekening verhuur en inkomsten daaruit			
	Domein kwaliteit			
38	Aantal (zeer) zwakke scholen en verscherpt toezicht Inspectie			
39	Heeft u een strategisch beleidsplan/ondernemingsplan/koersplan?			

Kleur de vakjes in de kolom Risico groen, oranje of rood om de mate van risico aan te geven.

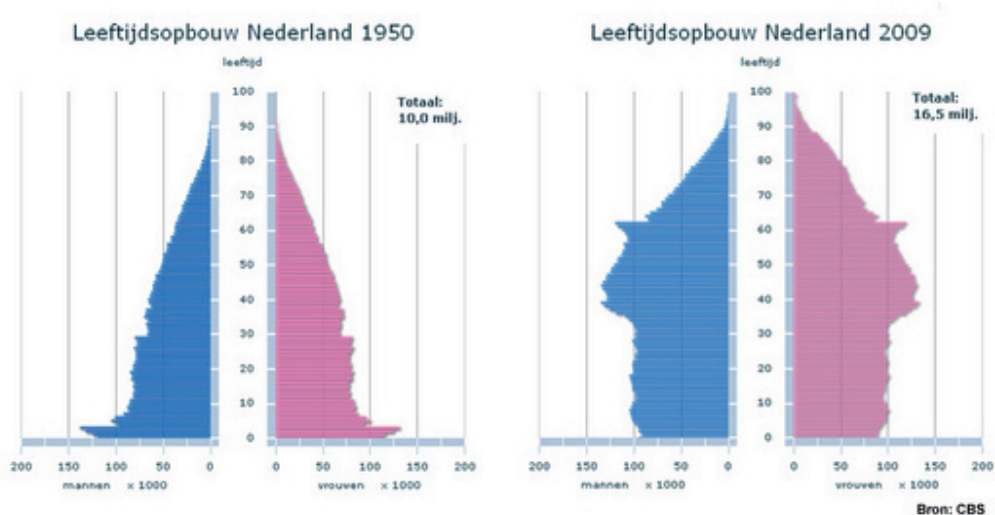
Wij adviseren u alle gegevens, berekeningen en overzichten te bundelen.

Wetenswaardigheden over prognoses

“Sinds de industriële revolutie in de negentiende eeuw is de politieke besluitvorming gebaseerd op groei. We onderscheiden daarbij twee typen groei: van de bevolking en van de economie. Die groei vindt al meer dan tweehonderd jaar plaats. Vooral ook de besluitvorming in de periode na de tweede wereldoorlog kent maar één vertrekpunt: groei en nog eens groei. Daarop sturen zit in de genen van welhaast elke bestuurder, wethouder, gedeputeerde of minister.”⁸

Het CBS verwacht dat er in 2045 ongeveer één miljoen huishoudens meer in Nederland zullen zijn.⁹ Het totale aantal huishoudens is rond 2045 gestegen van ruim 7,4 miljoen naar 8,5 miljoen. Met name het aantal éénpersoonshuishoudens neemt toe. In 2066 bedraagt het percentage éénpersoonshuishoudens naar verwachting 44 (tegenover 36 procent nu). Rond 2050 zijn het er naar verwachting 3,7 miljoen. Oorzaken van de toename van het aantal kleine huishoudens: toename van het aantal scheidingen en alleenstaande ouderen.

Aan de onderstaande bevolkingspiramide kunt u mooi zien dat de babyboomers van na de oorlog inmiddels bijna allemaal met pensioen gaan. Ook ziet u dat het aantal kinderen fors is afgenomen.



Figuur 1: leeftijdsopbouw 1950 en 2009. Bron: CBS.

In 2011 werden per dag gemiddeld 500 kinderen geboren en stierven er dagelijks gemiddeld 370 mensen. Er vestigden zich gemiddeld 400 immigranten per dag en er emigreerden gemiddeld 305 mensen. Het CBS houdt deze gegevens bij via de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Punt van aandacht hierbij: asielzoekers worden pas na een half jaar ingeschreven in de GBA.

Op 4 november 2011 telde Nederland 16.733.691 inwoners.

⁸ Derks, W. (2006). Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers. Universiteit Maastricht. P. Hovens, Bestuurskundig Adviesbureau Peter Hovens
L.E.M. Klinkers, Klinkers Public Policy Consultants (in opdracht van de secretarissen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat en van de VROM Raad).

⁹ CBS webmagazine, april 2011.

Provincies	2010	2025	Vershil
Groningen	91 737	84 582	-7,8%
Friesland	117 305	105 200	-10,3%
Drenthe	87 486	79 459	-9,2%
Overijssel	212 831	202 035	-5,1%
Gelderland	360 421	327 600	-9,1%
Flevoland	83 138	90 517	+8,9%
Utrecht	228 282	234 354	+2,7%
Noord-Holland	461 133	462 067	+0,2%
Zuid-Holland	613 847	612 858	-0,2%
Zeeland	65 303	58 632	-10,2%
Noord-Brabant	422 084	385 355	-8,7%
Limburg	169 343	141 426	-16,5%
Nederland	2 912 910	2 784 085	-4,4%

Legenda	
	toename van meer dan 6%
	toename tussen 2 en 6%
	toe- of afname minder dan 2%
	afname tussen 2 en 6%
	afname tussen 6 en 10%
	afname tussen 10 en 14%
	afname van meer dan 14%

Figuur 2: prognose bevolking 0-14 jaar, 2010-2025. Bron: ABF Research (2011)

Tegen deze achtergrond is het van groot belang om over goede bevolkingsprognoses en meer specifiek leerlingenprognoses te beschikken. Nederland kent een aantal bekende prognosebureaus: Pronexus, PVG, PRIMOS en PEARL. De prognoses die in opdracht van een schoolbestuur of gemeente worden opgesteld hebben als doel om inzicht te krijgen in:

- het toekomstige verloop van het aantal leerlingen (aan de hand van berekeningen van het aantal leerlingen binnen bepaalde leeftijdsgroepen),
- de ruimtebehoefte op korte en langere termijn.

Gemeenten laten hun prognoses opstellen ter onderbouwing van het Integraal Huisvestingplan Onderwijs (IHP). Zij willen namelijk tijdig weten of er extra voorzieningen nodig zijn.

We moeten goed beseffen dat prognoses zijn gebaseerd op veronderstellingen. Allerlei natuurlijke en sociale processen beïnvloeden de maatschappij, waardoor prognoses een korte houdbaarheidsdatum hebben. Periodieke bijstelling (minimaal eens per twee jaar) is noodzakelijk. Als ijkpunt nemen prognoses meestal de laatst bekende telgegevens van DUO (voorheen CFI).

De prognoses gaan uit van de basisgeneraties op wijkniveau of op het niveau van een voedingsgebied. Veelal worden belangstellingspercentages gehanteerd. In de gegevens van de basisgeneratie wordt per wijk een prognose gemaakt van de bevolking naar leeftijdscategorieën. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de gegevens van de GBA, woningbouw en het aantal te realiseren woningen.

Onzekere factoren in prognoses zijn:

- interne factoren binnen een school, het imago van een school en concurrentie,
- geprognosticeerde nieuwbouw waarvan de realisatie door een kwakkelende economie achterblijft,
- het aantal verhuisbewegingen,
- verdergaande vergrijzing,
- verdergaande ontgroening (al dan niet door economische factoren).

Het is van het grootste belang dat u beseft dat de onzekerheden toenemen en prognoses onbetrouwbaarder worden naarmate de blik verder in de toekomst reikt.

Het is verstandig om uw leerlingenaantallen en belangstellingspercentages goed te monitoren (maandelijks of in ieder geval eens per kwartaal). Zo kunt u uw eigen prognoses toetsen aan de gemeentelijke. Het is belangrijk dat directies beseffen dat het aanleveren van juiste en volledige cijfers cruciaal is om op bestuurlijk niveau tijdig te kunnen bijsturen.

Naast de data die u verzamelt, is het van belang een omgevingsanalyse te maken. Deze geeft antwoord op de volgende vragen:

1. Hoe sterk vergrijs of ontgroent het gebied waarin uw school staat c.q. scholen staan?
2. Wat is het geprognosticeerde aantal nieuwbouwwoningen in de komende jaren en in welke sectoren (sociale woningbouw, ouderenwoningen, begeleid wonen, vrijstaand, geschakelde woningen en tweekappers)?
3. Welke ontwikkelingen neemt u waar als het gaat om:
 - werkgelegenheid in de regio,
 - vestiging bedrijven in uw regio,
 - wegtrekken bedrijven/faillissementen.
4. Wat is uw concurrentiepositie? In hoeverre krimpen de overige schoolbesturen in uw regio ook?

Ook is het goed om uw ambities op een rijtje te zetten. U doet dit in termen van gewenste:

- identiteit (vormgeving openbare identiteit: behoud van voldoende openbaar onderwijs),
- kwaliteit (bent u gericht op zorg en/of excellentie),
- aanbod (denk aan onderwijskundige profielen),
- passend onderwijs (welke schoolprofielen/ondersteuningsprofielen kunt u waarmaken),
- schaalgrootte (op school- en bestuurlijk niveau),
- bereikbaarheid (welke reisafstand vindt u acceptabel),
- samenwerking (binnen een brede school of Integraal Kindcentrum, met externe partners),
- huisvesting (kwalitatief en kwantitatief),
- ouderbetrokkenheid/educatief partnerschap.



Het belang van communicatie met stakeholders

Bij genoemde analyses is het van belang uw oor te luister te leggen bij belangrijke bij uw organisatie betrokken stakeholders, maar ook bij de morele 'eigenaren' van uw stichting, namelijk de ouders en verzorgers van de leerlingen die uw school bezoeken.

De praktijk leert dat communicatie binnen alle gremia van de organisatie en met externe belanghebbenden enorm belangrijk is. De praktijk leert helaas ook dat het hier vaak misgaat.

Hoewel iedereen natuurlijk belang hecht aan kwalitatief goed onderwijs, is de definitie hiervan niet eenduidig en zijn criteria als nabijheid van onderwijs en schoolgrootte persoonsafhankelijk. In de besluitvorming wordt u als bestuurder vaak geconfronteerd met heftige emoties. Niet alleen van ouders, maar ook van uw personeel.

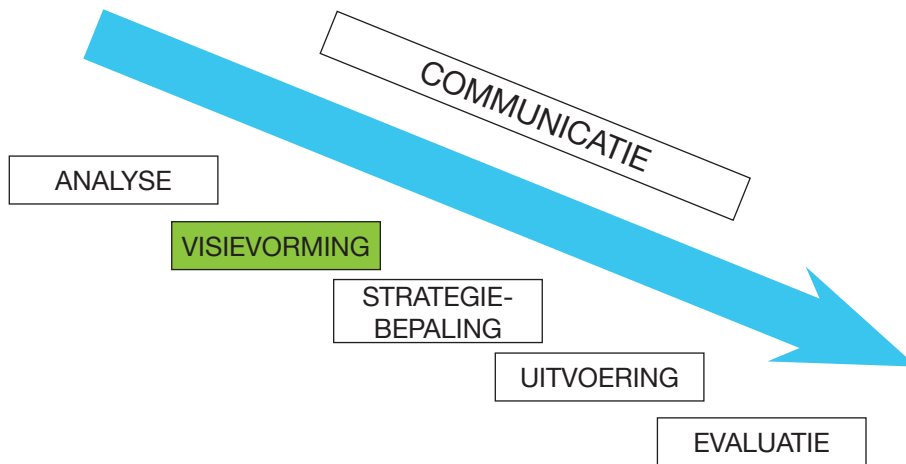
Met behulp van de verkregen informatie kunt u een sterkte-zwakteanalyse opstellen. Op basis hiervan kunt u een nieuwe visie opstellen. Dit kan op bestuurs- en schoolniveau. Hieronder is een eenvoudig voorbeeld opgenomen voor een school.

Als we de sterkte-zwakteanalyse en kansen en bedreigingen in een matrix plaatsen, levert dit het volgende beeld op:

EXTERN 	INTERN 	Sterktes: <ol style="list-style-type: none"> 1 Bekwaam personeel 2 Goed adaptief onderwijs 3 Financieel gezond en kleinschalig bestuur 4 Mooi gebouw 	Zwaktes: <ol style="list-style-type: none"> 1 Gemiddelde leeftijd leerkrachten ligt te hoog 2 Gebouw is te klein 3 Zwakke communicatie 4 Weinig aandacht voor PR
	Kansen: <ol style="list-style-type: none"> 1 Gemeente wil Kulturhus 2 Brede-schoolontwikkeling 3 Lumpsumfinanciering 4 Bestuurlijke schaalvergroting 5 IKC 	Stel uzelf de vraag: Stellen de sterkten mij in staat om de kansen te benutten?	Stel uzelf de vraag: Verhinderen deze zwakten mij om de kansen te benutten?
	Bedreigingen: <ol style="list-style-type: none"> 1 Personeelstekorten 2 Passend onderwijs 3 Wijk verandert qua samenstelling 4 Bereikbaarheid 5 Concurrentie 	Stel uzelf de vraag: Stellen de sterkten mij in staat om de bedreigingen af te weren?	Stel uzelf de vraag: Verhinderen deze zwakten mij om de bedreigingen af te weren?

Figuur 3: voorbeeld van een SWOT-matrix op schoolniveau.

5 Het visieproces: stappen naar een gedragen visie op krimp



De SWOT-analyse brengt de kansen/mogelijkheden en weerstanden/verbeterpunten in beeld.
Waar het om gaat: bedreigingen via sterktes ombuigen, zwaktes reduceren en kansen benutten.

In het geval van krimp zijn er op basis van uw analyse in hoofdlijnen de volgende scenario's denkbaar:

1. U gaat op eigen kracht verder en probeert de regie bij het openbaar onderwijs te leggen. Door pr en profilering gaat u proberen meer leerlingen te werven.
2. U zoekt samenwerking met andere schoolbesturen binnen uw gemeente(n) of regio en met de lokale overheid zelf. Zij hebben ongetwijfeld in meer of mindere mate met hetzelfde probleem te maken. Ook kunt u samenwerking zoeken middels een fusie van scholen (samenwerkingsschool)¹⁰.
3. U anticipeert op de krimp en gaat in afgeslankte vorm verder.
4. U doet niets en de krimp voltrekt zich op natuurlijke wijze. Dit kan een 'sterfhuisconstructie' tot gevolg hebben, waardoor uw organisatie uiteindelijk geen bestaansrecht meer heeft.

U kunt wellicht op de korte termijn de slag om de leerling nog wel winnen, maar het is de vraag of u dit op de (middel)lange termijn kunt volhouden; wellicht is samenwerking noodzakelijk om goede onderwijsvoorzieningen te waarborgen en werkgelegenheid te behouden. Samenwerking binnen gemeenten kan leiden tot goede brede-schoolvoorzieningen in multifunctionele accommodaties (mfa's) en Integrale Kindcentra (IKC). Dit onder regie van het openbaar onderwijs. Om te kunnen samenwerken is inzicht in het gezamenlijke belang voorwaardelijk. Dit gezamenlijke belang dient onderstreept te worden - binnen uw eigen organisatie en daarbuiten.

Na het invullen van de datascan (zie pagina 14) en het maken van een sterkte-zwakteanalyse is het van belang een visie te vormen op uw beleid voor de komende tien tot vijftien jaar. Ofwel: wat gaat u doen? Vechten of samenwerken? Naar ons idee komt u het beste tot een gedragen visie middels de volgende stappen:

1. interne analyse en vormgeving eigen analyse,
2. externe oriëntatie,
3. opstellen koersdocument.

We lichten de verschillende stappen kort toe.

¹⁰ Inmiddels is bij wet geregeld dat u een samenwerkingsschool kunt stichten. Zie ook ons katern Stichten van scholen.

Stap 1: interne analyse en vormgeving eigen visie

Het is belangrijk om eerst binnen uw eigen organisatie uitleg te geven over uw analyse. Ofwel: welke bedreigingen, kansen en mogelijkheden ziet u. Door hierover binnen uw organisatie te spreken met uw bestuur, directiebestuur, de (G)MR en eventuele ouderpanels kunt u de 'sense of urgency' vergroten. Spreek liever over positieve kansen dan over negatieve gevolgen. Zo kan het opzetten van een Integraal Kindcentrum en nieuwbouw kansen bieden om twee scholen te fuseren en zo het kwalitatieve aanbod voor ouders te verbeteren.



“Wees niet bang voor emoties maar koester deze als vorm van betrokkenheid. Door open te communiceren en uw dilemma’s te spiegelen zult u ook begrip kweken.”

De adviezen en tips die u vanuit de organisatie krijgt, helpen u uw visie vorm te geven. Het is verstandig een projectgroep krimp in te stellen, met afgevaardigden uit alle geledingen (bestuur, directie en medezeggenschap). Eventueel kunt u voor de begeleiding van deze groep een externe projectleider inschakelen.

Stap 2: externe oriëntatie

Op basis van de analyse en de gesprekken binnen uw organisatie heeft u een redelijk beeld van de uitdagingen waar u voor staat. Nu is het zaak om binnen de gemeente(n) waar uw scholen staan te kijken hoe andere school- en gemeentebesturen tegen krimp aankijken en of zij wellicht al een strategie hebben bepaald. Hiervoor kunt u bijvoorbeeld de LEA (Lokaal Educatieve Agenda) of het OOGO (Op Overeenstemming Gericht Overleg) benutten. Het kan haast niet anders dan dat anderen uw probleem herkennen.

Gezamenlijke probleem(h)erkenning kan de basis zijn voor samenwerking en voor een gezamenlijke aanpak. Vaak biedt dit de meeste kansen. De samenwerking kan vorm krijgen binnen de domeinen huisvesting en personeel. Een fusie van scholen, in combinatie met de brede-schoolgedachte en een IKC, zouden zelfs wel eens ultieme kansen kunnen bieden.

Overigens zal uw gemeente altijd streven naar vormen van gezamenlijkheid beleid. De SER (Sociaal-Economische Raad) heeft in maart 2011 in dit kader een belangrijk advies uitgegeven, waarin onderwijsorganisaties nadrukkelijk een rol spelen. Daarnaast wordt gewezen op de regierol van de provincie in krimpregio's (in plaats van de rijksoverheid).

Advies SER

Ten aanzien van het onderwijs adviseert de SER het volgende:

- Bovengemeentelijke afstemming om tot zinvolle inkrimping en spreiding van onderwijs voorzieningen te komen.
- Maatschappelijke innovaties moeten mogelijk worden (middels een eventuele wijziging in wet- en regelgeving).
- Lokale ondernemers kunnen een rol spelen als het gaat om het faciliteren van administratie, huisvesting, catering en vervoer.
- Bedrijfsleven en onderwijs moeten meer samenwerken om te komen tot afstemming tussen onderwijs en regionale economie.
- Er moeten jonge leerkrachten worden aangetrokken en behouden blijven.
- Afstemming tussen buurlanden in grensregio's is van belang.

Stap 3: het koersdocument

U heeft op dit punt in het proces waarschijnlijk voldoende ingrediënten om uw koers te bepalen. Daarmee kunt u uw visie vormgeven en communiceren in uw eigen organisatie en met samenwerkingspartners die u ongetwijfeld in dit proces bent tegengekomen. U kunt uw visie het beste vertalen in een koersdocument of zelfs een intentiebesluit dat door alle partners ondertekend kan gaan worden.

Vanuit uw visie gaat u concrete doelen formuleren. Deze kunt u vervolgens vertalen in acties, die zijn uitgezet in de tijd. Hiervoor is het verstandig om korte, middellange- en langetermijndoelen op te nemen.

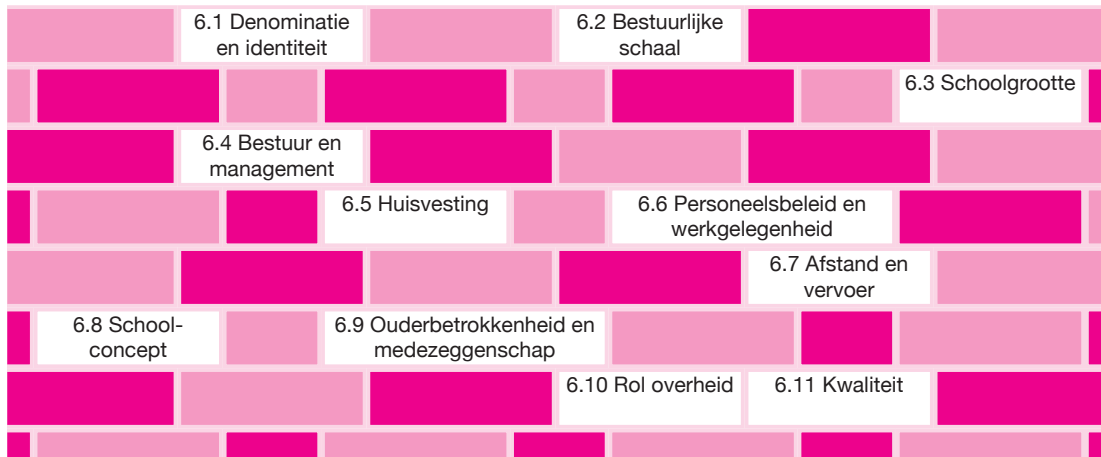


Het voorgaande maakt duidelijk dat de communicatie met alle actoren binnen en om uw organisatie van groot belang is. Wij adviseren om een communicatieplan of -schema op te stellen. Zo houdt u zicht op de planning en wordt voorkomen dat u actoren vergeet. Voor het maken van zo'n schema of plan kunt u een externe adviseur inschakelen.

We benadrukken dat het niet vergeten mag worden om uw directe klanten - de ouders - te informeren. Dat kan bijvoorbeeld via uw bestuurlijke website, de diverse scholensites en een nieuwsbrief.

6 De visiebouwstenen

De volgende bouwstenen komen aan bod.



In de volgende paragrafen geven we een korte toelichting op de verschillende bouwstenen. Op een aantal bouwstenen gaan we aansluitend in aparte hoofdstukken uitvoeriger in.

Bij iedere visiebouwsteen kunt u zichzelf de vraag stellen: wat wil ik? Per bouwsteen kunt u de antwoorden op de wat-vraag beschrijven in een koersdocument.

De hoe-vraag kunt u het beste later beantwoorden en vertalen in acties voor de komende jaren.

6.1 Visiebouwsteen 1: denominatie en identiteit

Kinderen kunnen in Nederland vaak kiezen uit een openbare, een christelijke, een rooms-katholieke of andere bijzondere school. Ook zijn er nog de algemeen bijzondere, bijzonder neutrale en interconfessionele scholen. Als gevolg van krimp is het zeer de vraag of deze keuzes er in de toekomst nog overal zullen zijn. Vooral in plattelandsgebieden en in de dorpsgemeenschappen zal het onhoudbaar blijken om – naast het openbaar onderwijs – meerdere denominaties in stand te houden.

Een samenwerkingsschool is een mogelijkheid om zowel de openbare als bijzondere identiteit te waarborgen. Onder bepaalde voorwaarden zijn samenwerkingsscholen vanaf 1 september 2011 wettelijk mogelijk. Waar scholen met opheffing bedreigd worden, is een samenwerkingsschool een van de mogelijkheden voor schaalvergroting en om krachten te bundelen.

Door de samenwerkingsschool zal het aantal brinnummers afnemen. Soms vindt uitruil van scholen plaats. Het zijn voor u zaken ter overweging.

Onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen¹¹ geeft inzicht in een aantal belemmerende en bevorderende factoren bij de vormgeving van een samenwerkingsschool.

¹¹ Huitsing, G. & Bosman, M.H. (2011). Toekomstbestendig plattelandsonderwijs. Rijksuniversiteit Groningen.

De samenwerkingsschool als uitkomst		
Toetsingscriteria	Positieve uitkomst	Negatieve uitkomst
Voorwaarden voor kwaliteit onderwijs	Groter team Meer leerlingen Betere financiën: verbreding lesprogramma Ontwikkeling nieuwe visie	
Bedrijfsvoering (doelmatigheid)	Efficiency Geen concurrentie in zelfde dorp Mogelijk nieuwe accommodatie onderhoud één i.p.v. twee gebouwen	Verlies kleine-scholentoeslag
Keuzevrijheid		Keuzemogelijkheden nemen af
Leefbaarheid (sociale cohesie)	Voorkomen sluiting school dorp Verbeteren ouderbetrokkenheid Voorbereiden op samen leven in maatschappij	

Figuur 4: voor- en nadelen van samenwerkingsschool.

In de praktijk zullen in een samenwerkingsschool twee denominaties geborgd moeten worden. De gemeente moet toezien op het openbare karakter van het openbare deel van de school.

De denominatieve verdeling van leerlingen in een bepaald gebied zegt overigens niet altijd iets over de werkelijke beleving en uiting van de identiteit binnen de scholen. Veel bijzondere scholen hanteren een open aannamebeleid en zijn daarmee in feite een (openbare) ontmoetingsschool.

Waarborgen van voldoende openbaar onderwijs

Het is interessant om te zien hoe de Grondwet (artikel 23, lid 4) aangeeft dat er voor voldoende openbaar onderwijs gezorgd moet worden:

“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.”

Door gemeentelijke herindelingen zijn de begrippen ‘voldoend’ en ‘genoegzaam aantal’ in een ander daglicht komen te staan. Nergens wordt de kwantiteit van het aantal openbare scholen gededd. Professor Huisman (2011¹²) geeft aan dat “het openbaar onderwijs regel is ten opzichte van het bijzonder onderwijs en dat de overheid een bijzondere zorgplicht heeft dit onderwijs zeker te stellen. Hierin is medebepalend de behoefte van ouders.”

¹² Prof. Mr. P. Huisman (2011). *Eindrapport. Vrijheid van stichting: over de mogelijke consequenties van een moderne interpretatie van de vrijheid bij de stichting van bijzondere scholen.*

6.2 Visiebouwsteen 2: de bestuurlijke schaal

Over het algemeen wordt aangenomen dat een bestuurlijke schaal van 3000-4000 leerlingen voldoende basis is om te bouwen aan een gezonde organisatie. Inmiddels hebben veel gemeenten hun openbare scholen verzelfstandigd in een stichting voor openbaar onderwijs of een samenwerkingsstichting. Ook hebben er fusies plaatsgevonden om tot een gewenste schaalgrootte te komen. Daarnaast zijn er in Nederland nogal wat eenpitters (circa zeshonderd).

Mocht u besluiten om een samenwerkingsstichting op te richten middels fusie, dan heeft dit onder andere gevolgen voor de aanstellingen van uw (openbare) personeel. Dit kan overigens alleen als minimaal één school die bij de fusie betrokken is met opheffing wordt bedreigd.

6.3 Visiebouwsteen 3: de schoolgrootte

Het is belangrijk dat u zich afvraagt welke schoolgrootte gewenst is om de kwaliteit te bieden die u nastreeft. Ook is de vraag gerechtvaardigd welke prijs u wilt betalen voor de gewenste kwaliteit. Een school met 150-250 leerlingen heeft qua faciliteiten natuurlijk andere mogelijkheden dan een school met 25-100 leerlingen!

Vaak is het onderwijs in dorpgemeenschappen nog erg verzuild. Dit zorgt voor een versnippering van faciliteiten. Krachtenbundeling en een fusie op lokaal niveau kan hier uitkomst bieden. Dit betekent dan wel vaak dat u 'bovendenominatief' zult moeten denken en dat u uw eigen identiteit binnen de fusieschool moet borgen. Daarvoor moet er bij de lokale bevolking en bij zittende ouders het nodige gemasseerd worden.

Het in stand houden van dislocaties en/of nevenvestigingen is duur omdat bepaalde componenten in de bekostiging niet doorwerken. Een dislocatie¹³ bestaat voor het ministerie zelfs niet eens!

Op dit moment ontvangen kleine scholen een zogenaamde kleine-scholentoeslag. Hoe kleiner de school, hoe meer geld men krijgt. Dit is op den duur onhoudbaar.

Daar waar het aantal leerlingen (en daarmee de inkomsten) afneemt, blijven de uitgaven nagenoeg gelijk (remanentiekosten).

Kostenremanentie

“Door krimp nemen de kosten per leerling sterker toe dan de lumpsum per leerling. Het gelijktijdig wegvallen van additionele subsidies versterkt dit beeld”, aldus onderzoek van OCW (2011¹⁴).

Dit onderzoek toont aan dat een dalende instroom leidt tot hogere uitgaven per leerling.

Scholen die gevestigd zijn in een stabiele regio kunnen wegens vestiging in een vergrijzende buurt, dorp, wijk of gemeente dezelfde problemen ervaren als scholen in krimpregio's. Echter, in krimpregio's hebben veel meer besturen te maken met dalende leerlingenaantallen.

Bij het merendeel van de onderzochte schoolbesturen was sprake van onrealistisch begroten. Het geringe realiteitsgehalte blijkt uit een gebrekkige aansluiting tussen (te verwachten) inkomsten en de begrote uitgaven of uit het niet scheiden van incidentele en structurele middelen. Er zijn wat dit betreft geen verschillen tussen krimpregio's en stabiele regio's.

Het merendeel van de schoolbesturen maakt geen meerjarenraming. Voor zover dit wel gebeurt, ontbreekt in de meerjarenraming een relevante samenhang tussen te verwachten ontwikkelingen op het gebied van leerlinginstroom, kenmerken van de personeelsformatie, interne beleidsmaatregelen en aangekondigde maatregelen van de zijde van subsidiegevers enerzijds en te verwachten kosten anderzijds. De totale lasten van sterk krimpende schoolbesturen waren de

¹³ De wet kent geen dislocaties. Wel ligt er momenteel een wetsvoorstel dat verzelfstandiging hiervan wellicht in de toekomst mogelijk maakt.

¹⁴ Berdowski, Z., Eshuis, P.H. & Oploo, M. van (2011). Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpggebieden. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Zoetermeer: OCW.

laatste twee onderzoeksjaren hoger dan de totale baten. Wegens het wegvallen van additionele inkomsten waren in 2009 ook van niet-krimpende schoolbesturen de lasten hoger dan de baten. Volgens de t-1 bekostigingssystematiek hebben schoolbesturen twee jaar de tijd om hun uitgaven aan te passen aan de verwachte inkomstendaling. De besturen slaagden er doorgaans niet in om hun uitgaven binnen die twee jaar aan te passen.

6.4 Visiebouwsteen 4: bestuur en management

Op 1 augustus 2010 is de Wet goed bestuur, goed onderwijs van kracht geworden. Door deze wet overwegen veel (klassieke) besturen op hoofdlijnen over te stappen op het raad van toezicht-model. Binnen het raad van toezicht-model zijn bestuur en toezicht organiek gescheiden. Grote schoolbesturen kiezen overwegend voor dit model. Wij zien dat kleinere besturen overwegend kiezen voor een zogenaamd AB/DB-model of het model waarin een toezichthoudend bestuur de bestuurlijke verantwoordelijkheden wegzet bij een algemeen directeur (via een mandaat of delegaat).

Afhankelijk van uw schaalgrootte zult u zich ook afvragen of iedere school nog wel een eigen directeur kan hebben, of u moet gaan clusteren of andere modellen van aansturing moet overwegen.

6.5 Visiebouwsteen 5: huisvesting

Het opzetten van een brede school kan kansen en mogelijkheden bieden voor een lokale voorziening voor onderwijs en opvang. Zo'n brede school kan in samenwerking met andere scholen en organisaties voor voor-, tussenschoolse- en naschoolse opvang, culturele instellingen of sportclubs worden opgezet. Het opzetten van een Integraal Kindcentrum (IKC) biedt vergelijkbare mogelijkheden. Het IKC biedt opvang voor kinderen van 0-12 jaar vanuit een gezamenlijke pedagogische visie. Bundeling van activiteiten in een gebouw of campus kan uw gemeenschap weer interessant maken voor jonge ouders.

De leerlingenprognoses geven u een redelijk beeld van het aantal 0-4-jarigen dat u in een bepaald gebied kunt verwachten.

De terugloop van de omvang van de scholen brengt met zich mee dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt te staan. Het personeelsbestand zal in ieder geval afnemen. Diverse scholen, vooral in kleinere kernen, zullen hierdoor onder de wettelijke instandhoudingsnorm gaan uitkomen. Veel scholen moeten noodgedwongen (in toenemende mate) gaan werken met combinatiegroepen, van soms wel drie leerjaren. En dat in een tijd waarin passend onderwijs eraan komt.

Tot op heden kon een schoolbestuur de kleine school nog open houden met gebruikmaking van 'de gemiddelde schoolgrootte'. Door een teruggang over de gehele linie is dit in de komende jaren geen vanzelfsprekendheid meer. Omdat de afname over de gehele linie plaatsvindt, kunnen schoolbesturen de kleine scholen soms niet meer open houden.

Het ziet er dus naar uit dat juist scholen in kleinere kernen in de gevarenzone gaan komen. In kleinere kernen is een school een belangrijk sociaal ontmoetingspunt. Door het verdwijnen van een school zullen ouders in een andere kern een plek voor hun kind(eren) moeten zoeken. Dit soort ontwikkelingen brengt het gevaar met zich mee dat ouders uit de kern vertrekken en dat potentiële nieuwe inwoners de kern gaan mijden omdat een school ontbreekt. Daarmee komt de leefbaarheid van deze kernen dus behoorlijk onder druk te staan.

Vraagstukken waarover u een besluit moet nemen:

1. Moet iedere kern een school hebben?
2. Wat is de minimale schoolgrootte die haalbaar/rendabel is? (Ten minste 120, 100, 75 of 60 leerlingen?)
3. Worden scholen die kleiner zijn opgeheven of moeten deze fuseren?
4. Wilt u wellicht samenwerkingsscholen¹⁵ laten ontstaan?
5. Worden dislocaties samengevoegd of opgeheven?

In hoofdstuk 9 staan wij uitgebreider stil bij huisvesting.

6.6 Visiebouwsteen 6: personeelsbeleid en werkgelegenheid

Binnen de CAO-PO kunt u kiezen voor werkgelegenheidsbeleid in plaats van het vaak vigerende ontslagbeleid. Binnen het ontslagbeleid is het 'last in first out'-principe van kracht. Hierdoor vloeien jonge leraren bij krimp vaak als eersten af.

Binnen werkgelegenheidsbeleid kan ontslag binnen diverse leeftijdscohorten plaatsvinden. U moet zich wel bewust zijn van het feit dat het werkgelegenheidsbeleid tot doel heeft om de werkgelegenheid zoveel mogelijk te behouden. Er kan slechts tot ontslag worden besloten middels Decentraal Georganiseerd Overleg (DGO) met de vakbonden. Een en ander vraagt om een investering in geld en tijd. U kunt hierover meer lezen in hoofdstuk 10.

6.7 Visiebouwsteen 7: afstand en vervoer

Het merendeel van de ouders ziet zijn kinderen liefst naar een school in hun eigen buurt of wijk gaan. De afstand blijkt dan ook een belangrijk criterium om al dan niet voor een school te kiezen. Slechts een kleine groep ouders is bereid grotere afstanden af te leggen voor een school met een specifiek onderwijskundig profiel of denominatie.

In het buitenland (bijvoorbeeld Denemarken en Zweden) is het heel gewoon dat kinderen dagelijks met de bus van het platteland naar de stad reizen om daar onderwijs te volgen. Ook in landen als Ierland en Schotland is niet in elk dorp een school en moeten grotere afstanden worden afgelegd. In Nederland geldt dit slechts voor specifieke Rugzak-leerlingen en voor kinderen met een specifieke geloofsovertuiging.

U moet samen met de ouders bepalen hoe groot de afstand naar de dichtstbijzijnde onderwijs- en opvangvoorziening mag zijn. De vervoerskosten zijn voor rekening van de ouders. Om de 'mindset' van ouders te beïnvloeden, kan het helpen om de situaties in het buitenland te schetsen. De SER adviseert om samen met lokale organisaties oplossingen te zoeken.

Overigens blijkt dat grote groepen ouders in Zeeuws-Vlaanderen hun kind juist wel over een grotere afstand willen laten reizen, richting België. De keuze is hier ingegeven door andere motieven: de gratis opvang en het gevoel van kwaliteit (strenger en beter). Hierdoor verdwijnt het afstandscriterium naar de achtergrond.

6.8 Visiebouwsteen 8: schoolconcept

Veel scholen in Nederland hebben een onderwijskundig concept, waarmee zij zich kunnen onderscheiden van de concurrentie. Het gaat veelal om traditionele vernieuwingsscholen, zoals dalton-, montessori- of jenaplanscholen. Er zijn echter ook concepten die zich op de culturele of sportieve vorming van kinderen richten. Ook digitale scholen en scholen met andere onderscheidende profielen worden opgezet om de concurrentie voor te blijven. Het is een uitdaging om bij een fusie tot een gezamenlijk gedragen profiel te komen. In dat kader is het goed om vooraf de behoeftes van ouders te onderzoeken en hierop aan te sluiten. Een product dat niet gewenst is, wordt immers ook niet verkocht.

¹⁵ Per september 2011 is het wettelijk mogelijk een samenwerkingsschool te vormen waar zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven. Een samenwerkingsschool kan alleen tot stand komen als een van de samenwerkingspartners middels prognoses kan aantonen dat een school binnen 6 jaar onder de opheffingsnorm zal komen.

6.9 Visiebouwsteen 9: ouderbetrokkenheid en medezeggenschap

Uw 'klanten' zijn de ouders van de kinderen die bij u op school zitten. Met ouders en kinderen heeft u dagelijks contact. Het is daarom belangrijk om een goede 'klantrelatie' op te bouwen en om deze te koesteren.

De hoeveelheid klanten bepaalt of een bedrijf gezond kan zijn. Dat geldt ook voor een school. Te kleine scholen zijn niet rendabel. Ze vragen om grote investeringen die u niet kunt opbrengen omdat de financiering is gebaseerd op leerlingenaantallen. U zult aan uw ouders duidelijk moeten maken hoe u de toekomst ziet. U moet bij hen draagvlak zoeken voor uw visie. Als u hen niet kunt overtuigen, kunnen zij dreigen weg te lopen. Dit onderstreept dat samenwerking op lokaal niveau van cruciaal belang is.

Op grond van de Wet medezeggenschap scholen (WMS) hebben ouders (en leraren) instemmings- en adviesrecht. Zij hebben bijvoorbeeld instemmingsrecht op de gevolgen van een fusie.



Positieve insteek

De medezeggenschap speelt een belangrijke rol bij het tot stand komen van een fusie- of samenwerkingsschool. Door ouders goed te informeren over de inhoudelijke en conceptuele meerwaarde van de fusieschool, door duidelijkheid te verschaffen over de voordelen van een grotere school (exploitatie, beheer, faciliteiten en personeel) kunt u wellicht alle neuzen een kant op krijgen. Wij adviseren om vooral te kiezen voor een positieve insteek.

Dat laatste adviseert ook Dick Henderikse, die in Noordoost-Groningen als algemeen directeur leiding geeft aan Stichting Marenland. Zijn scholen staan in vijf gemeenten (Appingedam, Bedum, Delfzijl, Loppersum en Ten Boer). De stichting kent 29 locaties, 3100 leerlingen en 305 personeelsleden. Negen van de scholen hebben minder dan zestig leerlingen, de twee grootste hebben zo'n driehonderd leerlingen. In dit zwaarste krimpgebied van Nederland is het belangstellingspercentage voor openbaar onderwijs zestig procent. Vooral in Delfzijl en omstreken begon de krimp tien jaar geleden en is heel groot. De laatste vijf jaar bedroeg het leerlingenverlies voor alle scholen acht procent, in Delfzijl zelfs zestien procent. De prognoses geven aan dat tot 2030 nog een krimp van 35 procent zal volgen.

Dick Henderikse ziet de krimp als kans om de kwaliteit van de scholen te verbeteren en om in te steken op 'de kindvoorziening', zoals hij dat zelf noemt. Acht van de negen kleine scholen zijn zwak en Dick Henderikse wil naar grotere eenheden, waarin de kwaliteit van het onderwijs het uitgangspunt is. Voor de grotere eenheden geldt een ondergrens van 125 leerlingen; 250 leerlingen ziet hij als ideaal. Het worden voorzieningen voor kinderen van 0-12 jaar, die van 7.00-19.00 uur open zijn en waar zorg en onderwijs aansluiten bij dorpen en wijken. Ouders hoeven hun kind daardoor niet meer dagelijks heen en weer te brengen naar voorzieningen in de stad Groningen, waar zij werken en waar brede voorzieningen aanwezig zijn.

Dick Henderikse haakt aan op het feit dat men in Noord-Groningen binnen het woon- en leefbaarheidsplan voor de krimpregio fors teruggaat in het aantal scholen. Dit levert een bezuiniging op voor de gemeenten en het vergroot de kans op nieuwbouw voor de door Henderikse gewenste kindvoorzieningen.

Dick kiest duidelijk voor samenwerking met het christelijk onderwijs. Er is inmiddels een gezamenlijke visienotitie ontwikkeld, die door de besturen is vastgesteld. De grootste instelling voor kinderopvang en peuterspeelzalen heeft zich inmiddels bij die samenwerking aangesloten.

Henderikse tracht in dit proces voorlopig het woord fusie te mijden, omdat dit mogelijk weerstanden opwekt. De communicatie met de ouders en de dorpen is moeilijk, vooral als de laatste school in het dorp dreigt te verdwijnen. Alweer geruime tijd geleden werd hij in dit verband verrast door de landelijke aandacht voor Dorp zoekt vrouw: een initiatief om vrouwen naar het dorp te krijgen en zo de kleine school (35 leerlingen) in stand te houden.

Het advies van Dick Henderikse: “Kies een positief doel. Dat is veel beter dan iets te willen bereiken vanuit negatieve overwegingen.”

6.10 Visiebouwsteen 10: rol overheid

Uw gemeentebestuur is een belangrijke gesprekspartner en (heel) soms is dit ook nog uw (integrale) schoolbestuur. Bij het fuseren en opheffen van openbare scholen heeft uw gemeenteraad een belangrijke rol. Sterker nog: alleen zij kunnen besluiten een openbare school op te heffen.

Op provinciaal niveau is het van belang zaken te verkennen die genoemd zijn door de SER.

Van een Lokaal Educatieve Agenda naar een Regionale Educatieve Agenda¹⁶

In augustus 2010 is de nieuwe Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE) in werking getreden. Als gevolg van deze wetgeving heeft een herverdeling van middelen plaatsgevonden tussen gemeente, schoolbesturen en overige partners. Hierdoor zijn deze partijen in een andere verhouding tot elkaar komen te staan. Met het project Kwaliteit van uitvoering wordt, uitgaande van de nieuwe verhoudingen, ingezet op versterking van het lokale overleg tussen gemeente, schoolbesturen en overige partners. De Lokale Educatieve Agenda (LEA) geldt hierbij als belangrijkste instrument. Naast de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheden en de eigen gemeentelijke verantwoordelijkheden kent de LEA ook een groot aantal gezamenlijke thema's, waarvan in het kader van krimp de volgende van belang zijn:

- voor- en vroegschoolse educatie,
- kinderopvang,
- aansluiting onderwijs arbeidsmarkt,
- spreiding achterstandsléerlingen (als overlegpunt),
- onderwijsachterstanden (als overlegpunt),
- afgestemd aanbod van verschillende scholen en schoolsoorten,
- VVE 100% doelgroepbereik,
- brede scholen en combinatiefuncties,
- passend onderwijs (onder andere onderwijshuisvesting, leerlingenvervoer en lokale jeugd-agenda),
- pilots vaste aanmeldmomenten, ouderinitiatieven.

Gemeente en schoolbesturen (en overige partijen) kunnen een variërende rol vervullen met betrekking tot de diverse beleidsterreinen van het lokale onderwijs- en jeugdbeleid. Soms is de rol van de gemeente wettelijk vastgelegd en is er sprake van een duidelijke verticale gezagsstructuur

¹⁶ Bron: Kooy, D., Appelhof, P. & Klein, T. (2011). De Lokale Educatieve Agenda en kleine gemeenten. Utrecht: Oberon. In opdracht van het ministerie van OCW.

en verantwoordelijkheid. Op andere terreinen dienen de partners als min of meer gelijkwaardige partners onderling te overleggen en afspraken te maken. Een gemeente kan voorafgaand aan enige vorm van samenwerking al nadenken over de positie die zij wil innemen. Dat kan een positie zijn waarin de gemeente de initiator is van de LEA of juist meer een volger. Het kan een positie zijn waarin de gemeente overal bij betrokken is of juist meer afstand neemt.

De LEA van kleine en grote gemeenten verschilt vooral in de mogelijkheden om de agenda uit te voeren. Zo hebben kleine gemeenten vaak te maken met:

- bevolgingskrimp,
- spreiding van leerlingen over meerdere kernen, waardoor VVE-beleid lastig uit te voeren is,
- bezuinigingen,
- regionale samenwerking om krachten te bundelen.

Samen met andere gemeenten in de regio kan gekeken worden welke onderwerpen van de onderwijs- en jeugdagenda regionaal opgepakt kunnen worden. Met andere woorden: waarvoor een Regionale Educatieve Agenda (REA) opgesteld kan worden. Meer specifieke thema's waarbij de gemeente erg hecht aan een grotere eigen beleidsruimte kunnen lokaal opgepakt worden.

Een voordeel van het opzetten van een REA is dat niet iedere gemeente hier apart beleid op hoeft te gaan ontwikkelen. Daarnaast zorg je er als gemeente voor dat je minder kwetsbaar bent en dat je expertise groeit.

6.11 Visiebouwsteen 11: kwaliteit

Schoolbesturen ervaren een aantal belemmeringen om een goed evenwicht te kunnen bereiken tussen kwaliteit en kwantiteit. De Inspectie van het Onderwijs is kritisch over de kwaliteit van kleine scholen. In haar verslag over 2010 meldt de Inspectie dat “kleine scholen vaker zwak of zeer zwak zijn dan grotere. Een en ander heeft naast het niet behalen van voldoende eindopbrengsten vooral te maken met onvoldoende kwaliteit van cruciale factoren binnen het onderwijsleerproces. Het afstemmen van het leerproces op de individuele leerling binnen combinatiegroepen blijkt vaak lastig.”

Veel besturen hebben gereede zorgen over de continuïteit en de borging daarvan. Daarnaast zouden ouders en scholen op plattelandsscholen te weinig eisen stellen. In *Onderwijs ons goed*¹⁷ wordt de kwetsbaarheid van kleine scholen gerelateerd aan diverse kwaliteitsaspecten. Hier gaan we in hoofdstuk 10 verder op in.

U heeft een goed beeld van de kwaliteit die u met uw onderwijs nastreeft en bereikt. Deze moet aansluiten bij de kerndoelen en het toezichtskader van de Inspectie.

Natuurlijk is niet alleen de uitkomst van de Cito-eindtoets van belang, maar vooral ook het rendement dat uw onderwijs oplevert, naast het welbevinden van de leerling.

U ziet dat er nogal wat zaken overwogen moeten worden. Per bestuur zal de context anders zijn en zullen specifieke overwegingen zwaarder wegen. Om uw toekomstvisie helder te krijgen, is het handig om voor uzelf te bepalen hoe u over een en ander denkt.

¹⁷ Wouw, D. van der (2010). *Onderwijs ons goed; afnemende leerlingenaantallen in Zeeland*. In opdracht van Platform Primair Onderwijs Zeeland. PPOZ/Scoop/RPCZ.

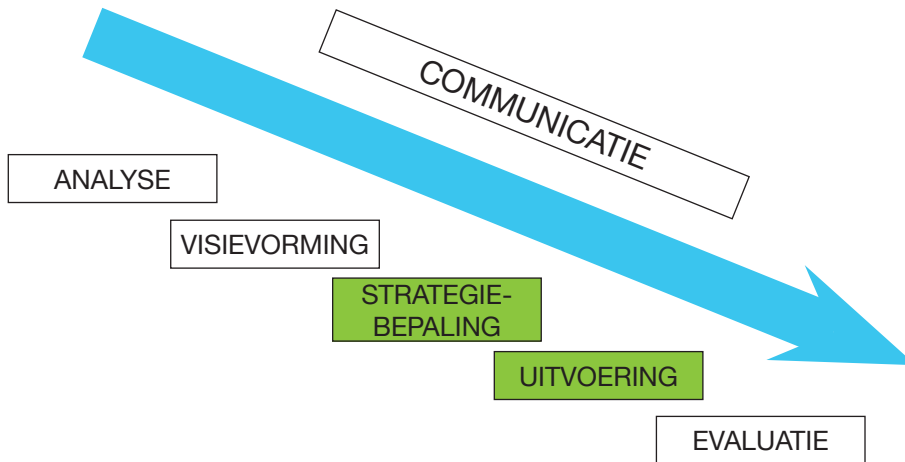
Van visie naar beleid: uw strategiebepaling

Vanuit uw visie kunt u uw beleidsstrategie gaan bepalen en tot uitvoering overgaan. In de volgende hoofdstukken willen wij u inzicht geven in de gevolgen van krimp op de diverse beleidsdomeinen. Het gaat hierbij om:

- onderwijskwaliteit en -identiteit,
- financiën,
- huisvesting,
- personeel,
- bestuurlijke schaalvergroting en fusie van scholen,
- juridische zaken.

Hierop gaan we in de volgende hoofdstukken uitgebreid in.

7 Onderwijskwaliteit en -identiteit



In het vorige hoofdstuk is al aangestipt dat bij een fusie gesproken dient te worden over de pedagogisch-didactische uitgangspunten binnen het onderwijs en de levensbeschouwelijke grondslag.

Tijdens het VPRO-programma Tegenlicht van 23 maart 2009 werd Rob Wijnberg de volgende vraag gesteld: “Waar is ons onderwijs eigenlijk voor bedoeld?” Volgens Wijnberg is onderwijs bedoeld om onze kinderen:

- zo hoog mogelijk te laten presteren (economisch),
- zo gelukkig mogelijk te laten zijn (persoonlijk),
- zoveel mogelijk aan de samenleving te laten bijdragen (burgerschap).

De huidige focus van het ministerie ligt vooral op instrumentele vaardigheden om mee te kunnen komen in de mondiale kenniseconomie, zoals rekenen en taal. Daarnaast is de opdracht om talent niet verloren te laten gaan en de ouders meer te betrekken bij het onderwijsproces.

In de kwaliteitsagenda 2007-2011 *Scholen van morgen* worden de volgende condities genoemd om een en ander te realiseren:

- achterstandenbeleid (waaronder VVE),
- aandacht voor excellentie,
- rijke leeromgeving (waaronder techniek),
- ouderbetrokkenheid,
- leren van en met elkaar om de deskundigheid van leerkrachten en directeuren te vergroten.

In de kabinetsperiode van Rutte1 ontvingen schoolbesturen naast de reguliere lumpsumbekostiging ook een bedrag via de zogenoemde prestatiebox. Dit bedrag is grotendeels afkomstig uit het regeerakkoord. Er zijn bedragen toegevoegd voor taal en rekenen en cultuureducatie. In de prestatiebox zijn ook bedragen opgenomen voor opbrengstgericht werken en professionalisering van leraren en schoolleiders. De prestatiebox kent een meerjarig karakter.

Het is natuurlijk de vraag in welke mate (zeer) kleine scholen vorm weten te geven aan de bovengenoemde meerwaarde van het onderwijs en de condities daartoe.

¹⁸ *Kwaliteitsagenda PO 28-11-2007*. Beleidsnota OC&W.

Onderzoek in opdracht van het Platform Primair Onderwijs Zeeland¹⁹ leert het volgende.

- Ten aanzien van de pedagogische kwaliteit:
De mogelijkheden tot het ontwikkelen van groepsprocessen zijn beperkter in kleine groepen en ook de diversiteit aan ervaringen is beperkter op kleine scholen.
- Ten aanzien van de didactische kwaliteit:
In een setting van een kleine school worden zeer hoge eisen gesteld aan de kwaliteiten van leerkrachten als het gaat om effectieve leerstrategieën. De condities om aan de kwaliteitsagenda en passend onderwijs te voldoen zijn op kleine scholen zwaarder.
Het opbrengstgericht werken staat onder druk. Sturing hierop door bestuur en management is op kleine scholen vaak moeilijker.
- Ten aanzien van de organisatorische kwaliteit:
Op een kleine school kunnen specialismen slechts in beperkte mate aanwezig zijn.
Het organiseren van bijvoorbeeld buitenschoolse activiteiten rust op weinig schouders.
We zien een ontwikkeling naar 'meerschoolse leiding'. Dit geeft nogal een belasting voor de betreffende directies. Wel kan de 'meerschoolse directeur' zich met name richten op de onderwijskundige kwaliteit, mits het administratieve werk goed geregeld is.
- Ten aanzien van de kwaliteit van de medewerkers:
De leraar is van grote invloed op het leren van kinderen. De indirecte beïnvloeding ligt bij de schoolleiding (via de beoordelingscyclus). Er is sprake van directe beïnvloeding middels onderwijskundige ontwikkelingen en leiderschap.
Op kleine scholen is de omvang van een team beperkt en daarmee ook het leren van en met elkaar.
- Ten aanzien van de kwaliteit in relatie tot maatschappelijke positionering:
Het betreft hier de relatie tussen school, ouders en de gemeenschap en het effect dat deze heeft op de leerprestaties van de leerlingen. Op kleine scholen in dorpen is de betrokkenheid vaak groot.

De hierboven genoemde zaken zijn van invloed op de leerprestaties. Ze pleiten eigenlijk voor een vorm van samenwerking c.q. schaalvergroting op schoolniveau.



Identiteit

Een ander punt van aandacht is de identiteit van de school. Daar waar het bijzonder onderwijs in principe lesgeeft vanuit haar eigen bronnen, geeft het openbaar onderwijs les vanuit respect en eerbiediging van de diversiteit in levensbeschouwing, afkomst en vanuit algemeen aanvaarde waarden en normen. In de huidige tijd van ontkerkelijking zijn confessionele scholen qua grootte licht gegroeid. Ouders zouden juist voor confessionele scholen kiezen omdat een 'milde religieuze vorming' geen kwaad kan. Juist binnen het openbaar onderwijs liggen er kansen voor 'waardenrijk' onderwijs over godsdiensten en levensbeschouwingen.

Bij een fusie tussen een (algemeen) bijzondere en een openbare school speelt de denominatieve achtergrond een belangrijke rol.

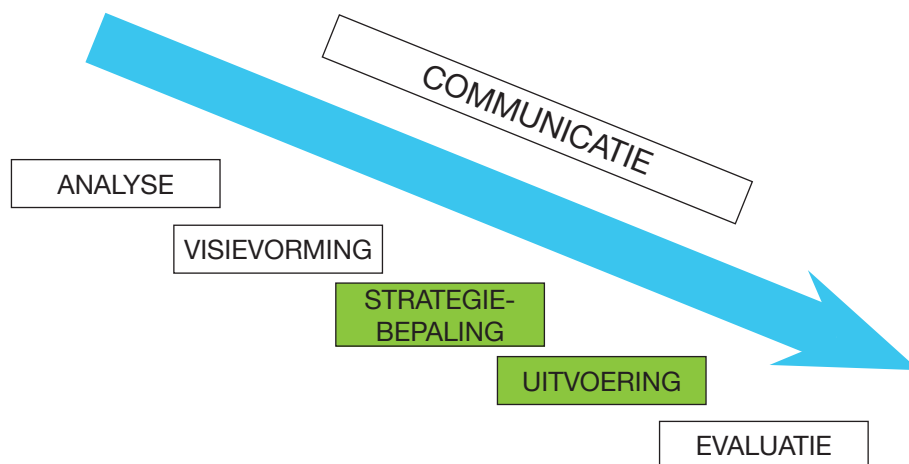
Het lijkt ons van groot belang dat u ook met ouders spreekt over de identiteit van uw school.

¹⁹ Wouw, D. van der (2010). *Onderwijs ons goed; afnemende leerlingenaantallen in Zeeland*. In opdracht van Platform Primair Onderwijs Zeeland. PPOZ/Scoop/RPCZ.

Eerder gaven we al aan dat wettelijk is bepaald dat 'de laatste school van richting' een openbare dienst te zijn (artikel 153, lid 5 WPO) indien daaraan behoefte bestaat bij ouders.

Het openbaar onderwijs heeft als opdracht om aandacht te besteden aan haar pluriformiteit. Daarnaast biedt dit onderwijs (bij voldoende belangstelling) godsdienstlessen of humanistische vormingslessen aan. De praktijk leert dat het eerste facet vaak maar matig aan bod komt en dat het tweede op (zeer) kleine scholen vanwege het lage deelnamepercentage vaak simpelweg niet te organiseren is.

Het is van belang om bij een omvorming tot een samenwerkingsstichting of vorming van een samenwerkingschool goed te bekijken hoe de samenkomende identiteiten in het belang van goed burgerschap en diversiteit kunnen worden benut. Respect en samenwerking zijn hierbij het uitgangspunt.



In dit hoofdstuk bekijken we de specifieke gevolgen van krimp voor uw financiën en bespreken we mogelijke strategische keuzes. Deze zijn herkenbaar aan het volgende teken:



8.1 Financiën en bekostiging

Over de dalende bekostiging bij krimp is al heel veel gepubliceerd. Minder leerlingen betekent minder personele en materiële bekostiging. Een alert bestuur heeft tijdig maatregelen getroffen om het overtollige personeel te kunnen ontslaan. Het terugdringen van de materiële uitgaven is echter lastiger. De verleiding is groot om leegstaande ruimtes of lokalen te blijven gebruiken. Om de materiële uitgaven terug te dringen, ontkomt u er echter niet aan om ruimtes te verhuren of terug te geven aan de gemeente, om scholen samen te voegen of te sluiten. In hoofdstuk 9 komen we terug op de huisvesting.

Hoewel er veel is geschreven over de lagere bekostiging, zijn er nog nauwelijks uitgewerkte voorbeelden te vinden over de concrete betekenis ervan. Een leerlingendaling door krimp komt niet onverwachts. De school moet hierop anticiperen door goede prognoses te maken en deze te verwerken in de meerjarenbegroting en het meerjarenformatieplan. Nog te vaak stellen scholen na de oktobertelling het formatieplan voor het volgende schooljaar op zonder een onderbouwde leerlingenprognose en formatiebepaling voor de schooljaren daarna. Als dan ook het inzicht in de ontwikkeling van het personeelsbestand ontbreekt en de wensen van het personeel niet bekend zijn, loopt de school het risico niet tijdig over te kunnen gaan tot ontslag van overtollig personeel. In dit hoofdstuk over de financiën werken we daarom een concreet voorbeeld uit voor het primair onderwijs.

²⁰ Bijdrage van Géke Lexmond (Leeuwendaal VOS/ABB)

8.2 Minder bekostiging als gevolg van krimp

Daling van het aantal leerlingen heeft gevolgen voor de formatie (de personele of formatieve bekostiging), het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid en de materiële instandhouding. De teldatum t-1 bepaalt de hoogte van:

- de formatieve bekostiging schooljaar t – t+1,
- het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid schooljaar t – t+1,
- de materiële bekostiging kalenderjaar t.

In het schooljaar 2011-2012 ontvangt de basisschool voor een bovenbouwleerling ongeveer € 2.700,- en voor de onderbouwleerling zo'n € 3.750,- personele bekostiging, inclusief BPA. De GPL LA bedraagt ongeveer € 57.050,-.

Als gevolg van krimp zal de daling van het aantal leerlingen in eerste instantie vooral in de onderbouw plaatsvinden. Als er op de teldatum 10 leerlingen minder zijn, betekent dat € 34.000,- minder personele inkomsten, ofwel 0,6 formatieplaats.

Voorbeeld 1

Een basisschool voorziet dat er jaarlijks 10 leerlingen minder worden ingeschreven. De school ligt in een impulsgebied en kent enkele gewichtenleerlingen. De Rugzakjes blijven buiten beschouwing.

	Schooljaar	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Teldatum leerlingen (t-1) per 1 oktober	2010	2011	2012	2013	2014	2014
Leerlingenprognose						
4-7 jaar	102	97	92	87	82	
Vanaf 8 jaar	95	90	85	80	75	
Totaal	197	187	177	167	157	
Waarvan gewichtenleerling: 0,30	25	22	20	18	15	
Waarvan gewichtenleerling: 1,20	10	8	6	4	4	
Gewichtenregeling	20	16	13	10	9	
Schoolgewicht	8	5	3	0	0	
School ligt in impulsgebied	ja	ja	ja	ja	ja	
Aantal gewichtenleerlingen (0,3 en 1,2)	35	30	26	22	19	
Totaal +3%	202	192	182	172	161	

Figuur 5: basisgegevens.

De personele bekostiging in de komende jaren is weergegeven in figuur 6. Om duidelijk uit te laten komen wat de consequenties zijn van enkel de leerlingendaling, houden we de GGL constant op het landelijke gemiddelde: 40,26.

		Schooljaar Teldatum leerlingen (t-1) per 1 oktober	2011/12 2010	2012/13 2011	2013/14 2012	2014/15 2013	2015/16 2014
Rijksbijdragen OCW							
Gewogen gemiddelde leeftijd (1 oktober t-1)			40,26	40,26	40,26	40,26	40,26
		<i>Boven- schools</i>					
<i>Personele bekostiging</i>							
Groepsformatie onderbouw	0%		€ 346.276	€ 329.302	€ 312.328	€ 295.353	€ 278.379
Groepsformatie bovenbouw	0%		€ 224.394	€ 212.584	€ 200.774	€ 188.963	€ 177.153
Formatie BOA (onderwijsachterstanden)	0%		€ 22.959	€ 14.350	€ 8.610	€ -	€ -
Bekostiging impulsgebieden	0%		€ 58.415	€ 50.070	€ 43.394	€ 36.718	€ 31.711
Salariaire toeslag schoolleiding	0%		€ 32.030	€ 32.030	€ 32.030	€ 32.030	€ 32.030
Kleine scholen toeslag	0%		€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Extra vergoeding (swv zonder sbo)	0%		€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Nevenvestiging	0%		€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
			€ 684.074	€ 638.335	€ 597.135	€ 553.064	€ 519.273
<i>Budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid</i>							
Vast bedrag per school	0%		€ 8.072	€ 8.072	€ 8.072	€ 8.072	€ 8.072
Leerlingafhankelijke vergoeding	0%		€ 67.409	€ 63.988	€ 60.566	€ 57.144	€ 53.722
Gewichtsafhankelijke vergoeding	0%		€ 2.100	€ 1.312	€ 787	€ -	€ -
Kleine-scholentoeslag	0%		€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Toeslag management kleine school (y<200 lln)	0%		€ -	€ 4.945	€ 4.945	€ 4.945	€ 4.945
			€ 77.582	€ 78.317	€ 74.371	€ 70.161	€ 66.740
<i>Overige subsidies OCW</i>							
Leerlinggebonden financiering (Rugzakje)	0%		€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Bestemmingsbox bijzondere bekostiging taal en rekenen	0%		€ 3.057	€ 2.902	€ 2.747	€ -	€ -
	0%		€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
	0%		€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Totaal			€ 764.713	€ 719.555	€ 674.252	€ 623.226	€ 586.012

Figuur 6: ontwikkeling personele bekostiging bij dalend aantal leerlingen.

Het aantal leerlingen daalt tussen 1 oktober 2010 en 1 oktober 2014 van 197 naar 157. Het gaat dus in totaal om een daling van 40 leerlingen, ofwel 20,31 procent.

De personele bekostiging daalt van € 684.074,- naar € 519.273,-, een daling van 24,10 procent. Als we het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid en de bestemmingsbox erbij betrekken, is de daling iets minder: 23,37 procent. De school ontvangt een kleine € 180.000,- minder voor de bekostiging van de personele lasten.

Bij een gemiddelde personeelslast van € 57.000,- betekent dit dat de school op weg naar 2014 het met ruim 3 fte minder zal moeten doen.

Ook de materiële bekostiging daalt, zei het iets minder sterk: 15,12 procent. De bekostiging daalt hier vooral door de afname van het genormeerde aantal groepen, van 9 in 2011, 8 in 2012 tot 7 in 2014.

	Kalenderjaar	2011	2012	2013	2014	2015
Teldatum leerlingen (t-1) per 1 oktober	2010	2011	2012	2013	2014	2015

Gegevens voor bepaling materiële instandhouding (o.b.v. kalenderjaar)					
Aantal NOAT-leerlingen	10	10	10	10	10
Aantal NOAT-leerlingen +3%	10	10	10	10	10
<i>Genormeerd aantal groepen (G)</i>					
School zonder nevenvestiging	9	8	8	7	7

	Kalenderjaar	2011	2012	2013	2014	2015
Teldatum leerlingen (t-1) per 1 oktober	2010	2011	2012	2013	2014	2015

Rijksbijdragen OCW					
<i>Normatieve Rijksbijdrage OCW</i>					
Groepsafhankelijke PvE's	€ 53.257	€ 49.694	€ 49.694	€ 45.071	€ 45.701
Leerlingafhankelijke PvE's	€ 71.543	€ 69.997	€ 67.032	€ 64.066	€ 60.804
Aanvullende vergoeding NOAT	€ 296	€ 302	€ 302	€ 302	€ 302
Extra vergoeding (swv zonder sbo)	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
	€ 125.096	€ 119.993	€ 117.027	€ 109.439	€ 106.176

Figuur 7: ontwikkeling materiële bekostiging bij een dalend aantal leerlingen.

8.3 Anticiperen op de daling in de meerjarenbegroting

Een goede en betrouwbare leerlingenprognose is de basis van de meerjarenbegroting. De schoolleider kan hiervoor gebruikmaken van prognoses, maar als geen ander is hij op de hoogte van de thuissituatie van leerlingen (komst van broertjes en zusjes) en van de ontwikkelingen in het voedingsgebied van de school. Daarom is de beste prognose voor de komende drie à vier jaar die van de schoolleider zelf. Wij adviseren om in de meerjarenbegroting van deze prognose uit te gaan.

Daarnaast moet de schoolleider inzicht hebben in de wensen van zijn personeelsleden. Wie gaat binnen afzienbare tijd met fpu of pensioen en wie wil gebruikmaken van de BAPO-regeling? En zijn er medewerkers die minder willen werken? Ook deze kennis wordt verwerkt in de meerjarenbegroting.

8.4 T-1 bekostiging

In een krimpsituatie is de t-1 bekostigingssystematiek voor een eenpitter relatief gunstig. De daling in de formatieve bekostiging volgt pas een jaar later. De school heeft daardoor tijd om de formatie (enigszins) in balans te brengen met de dalende inkomsten.

Voor de materiële instandhouding is het echter minder gemakkelijk om de dalende inkomsten in balans te brengen met de uitgaven.



Overtollige ruimte

Een leeg lokaal biedt weliswaar mogelijkheden voor de school zelf, maar de verwarmingskosten en het onderhoud zal de school uit eigen middelen moeten bekostigen.



Toewijzen formatie

Als een bestuur meer scholen onder zijn beheer heeft, is het een optie om formatie toe te wijzen op basis van de t-systematiek, zeker in het licht van de wijziging van de groeiregeling.

8.5 Wijziging groeiregeling

Met ingang van 1 augustus 2010 is de groeiregeling per school vervallen. Vanaf die datum bepaalt de groei van het leerlingenaantal niet meer de groeibekostiging, maar is de ontwikkeling van het leerlingenaantal op bestuursniveau bepalend. De organisatie of een school komt nu pas in aanmerking voor groeibekostiging door het Rijk als het totale aantal leerlingen op bestuursniveau met 13 is gestegen ten opzichte van de som van het aantal leerlingen per school op de teldatum plus 3 procent per school (berekend en afgerond naar beneden op een geheel getal). Binnen een organisatie die met krimp te maken heeft, heeft dit heel vervelende consequenties voor de enige school die nog wel groeit. Dat laat het volgende voorbeeld zien.

Voorbeeld 2

Het bestuur heeft tien scholen. School A staat in een nieuwbouwwijk en laat een gestage groei zien. De andere negen scholen hebben een stabiel of dalend aantal leerlingen. Op teldatum 1 oktober 2012 hadden de tien scholen samen 2443 leerlingen.

	1-10-2010	1-10-2010 + 3%	16-08-2011
School A	150	154	218
School B	268	276	265
School C	298	306	300
School D	219	225	210
School E	176	181	169
School F	245	252	238
School G	213	219	209
School H	322	331	323
School I	298	306	297
School J	254	261	246
Totaal	2443	2511	2475

Figuur 8: aantal leerlingen op teldatum 1 oktober 2010.

School A in de nieuwbouwwijk telde 150 leerlingen op 1 oktober 2010. In het schooljaar 2010-2011 is dit aantal opgelopen naar 215 leerlingen.

Op de eerste schooldag (16 augustus 2011) heeft school A 218 leerlingen, maar krijgt slechts bekostiging voor 150 leerlingen! Voor 68 leerlingen krijgt de school geen bekostiging vanwege de wijziging in de groeiregeling. Want wat zegt de regeling? Het bestuur komt pas in aanmerking voor de groeiregeling als er in totaal op de eerste van een maand of bij de start van het schooljaar bij alle scholen $2511 + 13$

= 2524 leerlingen zijn ingeschreven. Omdat de andere scholen stabiel of dalend zijn, is het praktisch uitgesloten dat de school nog in aanmerking komt voor groeibekostiging door het Rijk.

Dat school A meteen aan het begin van het schooljaar al extra formatie nodig heeft, staat buiten kijf. Een groei van 68 leerlingen zou in de oude regeling ruim 3 fte groeibekostiging hebben opgeleverd. De school zal hoe dan ook extra formatie moeten krijgen van het bestuur.

8.6 Toewijzen formatie op basis van de t-systematiek

De t-systematiek houdt in dat de personele middelen toegewezen worden op basis van het aantal leerlingen op 1 augustus of op de eerste schooldag van het nieuwe schooljaar. Dit aantal kan hoger of lager zijn dan het aantal leerlingen op de teldatum.

Volgens deze systematiek ontvangt de school uit voorbeeld 1 voor het schooljaar 2011-2012 geen personele formatie voor 197 leerlingen (het aantal op teldatum 1 oktober 2012), maar 'slechts' voor 187 leerlingen. Ofwel: geen € 764.713,-, maar € 719.555,-. De school krijgt ongeveer € 45.000,- minder dan DUO beschikbaar stelt voor de personele bekostiging. De school moet het met 0,8 formatieplaats minder doen. Op deze manier blijven op bestuursniveau middelen over om knelpunten op te lossen en om de school die groeit groeiformatie toe te kennen.

Gaat het bestuur uit voorbeeld 2 over op de t-systematiek, dan zullen er waarschijnlijk nog te weinig middelen vrijgespeeld worden om de groei op school A te kunnen bekostigen. Dat is alleen het geval als de andere 9 scholen op de eerste schooldag ongeveer 68 leerlingen minder hebben dan op teldatum 1 oktober 2009. Uit het voorbeeld blijkt dat dit niet het geval is. De andere scholen hebben samen wel minder leerlingen, maar samen nog steeds 'te veel' om de stijging bij school A te kunnen bekostigen.

	1-10-2010	16-08-2011	Aantal tov 1-10-10
School A	150	218	68
Scholen B t/m J	2293	2257	-36

Figuur 9: Samenvatting aantal leerlingen op teldatum.

Het hierboven geschetste voorbeeld is reëel. Het maakt meteen duidelijk tegen welke extra problemen het schoolbestuur aanloopt als de meeste scholen krimpen maar 1 school nog wel groeit. Het bestuur moet maatregelen treffen: waarschijnlijk (nog) minder formatie toewijzen dan op basis van de t-systematiek.

8.7 Kleine-scholentoeslag

Als het leerlingenaantal tot onder de 145 daalt, komt de school in aanmerking voor de kleine-scholentoeslag. Deze toeslag kan behoorlijke proporties aannemen. Met ingang van 1 augustus 2010 is het budget Bestuur en management afgeschaft. Een deel van de vrijgekomen middelen is ingezet om de kleine-scholentoeslag te vergroten. Hoe kleiner de school, hoe groter de toeslag. De kleine-scholentoeslag is onderdeel van de personele bekostiging en van het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid.

In figuur 10 zien we hoe deze toeslag groeit als het aantal leerlingen kleiner wordt. Het figuur laat de hoogte van het budget zien bij 144, 100 en 50 leerlingen. Heeft de school 144 leerlingen, dan bedraagt de kleine-scholentoeslag € 401,-. Bij 100 leerlingen loopt het budget op naar € 41.183,-. Als het leerlingenaantal daalt naar 50, dan is de kleine-scholentoeslag in totaal € 87.528,-. Bij 50 leerlingen ontvangt de school overigens wel minder toeslag voor het salaris van de schoolleiding. Als de school namelijk minder dan 98 leerlingen heeft, ontvangt ze nog maar voor 1 directieplaats bekostiging.

Met de kleine-scholentoeslag kan de school toch een minimum aantal groepen in stand houden. Bij 50 leerlingen ontvangt de school nog steeds voor 3 groepen bekostiging.



Kleine scholen in stand houden?

U kunt er dus juist strategisch voor kiezen kleine scholen in stand te houden. Dit heeft echter ook zo zijn nadelen.

	Schooljaar Teldatum leerlingen (t-1) per 1 oktober	2011/2012 2010	2011/2012 2010	2011/2012 2010	2011/2012 2010
Leerlingenprognose					
4-7 jaar		72	72	50	225
Vanaf 8 jaar		73	72	50	225
Totaal		145	144	100	50
Genormeerd aantal groepen (G)					
School zonder nevenvestiging		6	6	5	3
Rijksbijdragen OCW					
Gewogen gemiddelde leeftijd (1 oktober t-1)		40,26	40,26	40,26	40,26
Personele bekostiging					
Groepsformatie onderbouw		€ 244.430	€ 244.430	€ 169.743	€ 84.872
Groepsformatie bovenbouw		€ 172.429	€ 170.067	€ 118.102	€ 59.051
Formatie BOA (onderwijsachterstanden)		€ -	€ -	€ -	€ -
Bekostiging impulsgebieden		€ -	€ -	€ -	€ -
Salariaire toeslag schoolleiding		€ 32.030	€ 32.030	€ 32.030	€ 17.661
Kleine-scholentoeslag		€ -	€ 324	€ 37.720	€ 80.216
Extra vergoeding (swv zonder sbo)		€ -	€ -	€ -	€ -
		€ 448.889	€ 446.852	€ 357.595	€ 241.800
Budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid					
Vast bedrag per school		€ 8.072	€ 8.072	€ 8.072	€ 8.072
Leerlingafhankelijke vergoeding		€ 49.616	€ 49.274	€ 34.218	€ 17.109
Gewichtsafhankelijke vergoeding		€ -	€ -	€ -	€ -
Kleine-scholentoeslag		€ -	€ 77	€ 3.463	€ 7.312
Toeslag management kleine school (y<200 lln)		€ 4.945	€ 4.945	€ 4.945	€ 4.945
		€ 62.633	€ 62.368	€ 50.699	€ 37.438
Overige subsidies OCW					
Leerlinggebonden financiering (Rugzakje)		€ -	€ -	€ -	€ -
Bestemmingsbox bijzondere bekostiging taal en rekenen		€ 2.250	€ 2.235	€ 1.552	€ 776
		€ 2.250	€ 2.235	€ 1.552	€ 776
Minus: overdrachten bestuur					
Totaal baten		€ 513.773	€ 511.454	€ 409.846	€ 280.014

Tabel 10: Kleine-scholentoeslag

8.8 Conclusies

Als blijkt dat er op termijn geen mogelijkheden zijn om alle scholen als zelfstandige vestiging te handhaven, dan moeten er tijdig maatregelen getroffen worden. DUO moet vóór 1 februari voorafgaand aan het nieuwe schooljaar op de hoogte gesteld worden van de gewijzigde omstandigheden.

Het is aan te bevelen om de formatie in krimpsituaties toe te wijzen op basis van de t-systematiek of op kalenderjaar. Scholen verbruiken niet meer formatie dan ze op basis van het zittende aantal leerlingen krijgen, het bestuur houdt middelen over voor innovatie of knellende situaties.

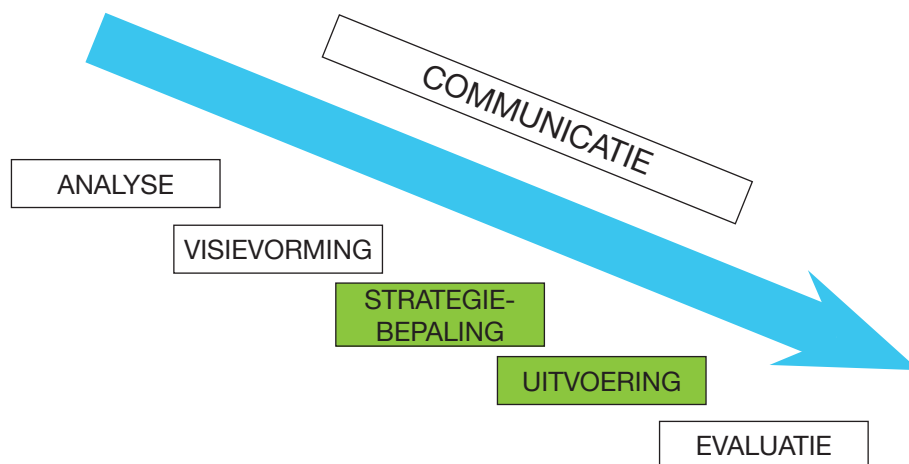
In de geschetste voorbeelden is geen rekening gehouden met de bekostiging van een stafbureau. Als er van de beschikbaar gestelde middelen ook nog een stafbureau in stand moet worden gehouden, zullen er voor de scholen enkel middelen zijn voor de personele formatie. Dat moge duidelijk zijn. Het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid is dan immers grotendeels nodig voor de bekostiging van het stafbureau.



Investeren in begrip

Het kan geen kwaad om binnen uw organisatie eens uitgebreid stil te staan bij de informatie uit dit hoofdstuk, bijvoorbeeld met ouders, in teams of (g)mr-en. Men zal dan eerder begrip hebben voor de situatie en de keuzes waar de organisatie voor staat.

9 Krimp en de gevolgen voor de huisvesting ²¹

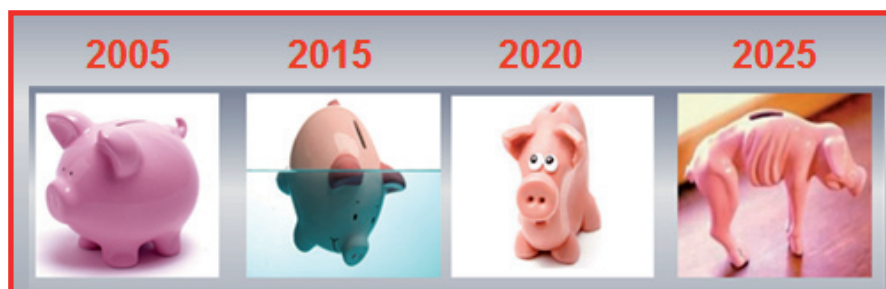


Tot op heden kon een schoolbestuur de kleine school nog openhouden met gebruikmaking van 'de gemiddelde schoolgrootte'. Door de teruggang over de gehele linie is dit de komende jaren geen vanzelfsprekendheid meer. Aangezien de afname over de gehele linie plaatsvindt, kunnen schoolbesturen de kleine scholen soms niet meer openhouden. ²¹

Het ziet ernaar uit dat juist scholen in kleinere kernen in de gevarenzone gaan komen. In kleinere kernen is een school een belangrijk sociaal ontmoetingspunt. Als een school verdwijnt, moeten ouders in een andere kern een plek voor hun kinderen zoeken. Dit soort ontwikkelingen brengt het gevaar met zich mee dat ouders uit de kern vertrekken en dat potentiële nieuwe inwoners de kern gaan mijden omdat er geen school is. Daardoor komt de leefbaarheid van deze kernen onder druk te staan.

Vanzelfsprekend heeft de krimp ook dramatische gevolgen voor de exploitatie van de schoolgebouwen. Leegstaande schoollokalen kosten schoolbestuur en gemeente veel geld. Door te lage exploitatievergoedingen hebben schoolbesturen de afgelopen jaren al erg veel moeite om de exploitatie van de schoolgebouwen rond te krijgen. De gebouwgebonden exploitatievergoedingen zijn gekoppeld aan het aantal ingeschreven leerlingen. Een afname van het aantal leerlingen resulteert daardoor in een lagere exploitatievergoeding, maar het gebouw (met dezelfde omvang) moet wel worden schoongemaakt en onderhouden en van energie worden voorzien.

Zonder stevige maatregelen en ingrepen levert dat het volgende beeld op van de reserves van een schoolbestuur:



²¹ Bijdrage van Hans Heijltjes (HEVO).

Aan de hand van twee praktijkvoorbeelden wordt ingezoomd op de gevolgen van de krimp voor de huisvesting van scholen voor PO.

Actuele leerlingenprognoses geven het onderstaande beeld van de ontwikkeling van leerlingaantallen in de gemeentes A en B, gelegen in het midden van Limburg.

Gemeente	Totaal II 2011	Totaal II 2015	Totaal II 2020	Totaal II 2025	Percentage afname
A	4222	3755	3440	3320	-21%
B	4049	3465	3207	3230	-21%

Figuur 11: leerlingprognoses.

In de komende jaren neemt het leerlingaantal voor beide gemeenten met circa 21 procent af.

Op basis van de geprognosticeerde leerlingaantallen voor 2020 is voor gemeente A berekend voor welke ruimtebehoefte de scholen worden bekostigd. Dit afgezet tegen de werkelijk beschikbare huisvestingscapaciteit.

Dat geeft het volgende beeld:

Gemeente	Beschikbaar bvo	Ruimtebehoefte 2020	Formele leegstand	Medegebruik	Leegstand in m ²
A	27706	21536	6170	1170	5000
B	31604	21296	10308	*22	10308

Figuur 12: kengetallen huisvesting.

Bij ongewijzigd beleid neemt tot 2020 de formele onderwijsleegstand (de niet-verhuurde/in medegebruik zijnde ruimte) toe tot 5000m² in gemeente A en ruim 10.000m² in gemeente B. Het gaat om kostbare leegstand, waarvoor de gemeenten jaarlijks toch verzekeringspremies, belastingen en buitenonderhoud vergoeden (gemiddeld circa € 10,- per m² per jaar). Ofwel, circa € 50.000,- c.q. € 100.000,- per jaar.

Voor de schoolbesturen in deze gemeenten zorgt dit bij normaal gebruik van de leegstand voor een tekort op de structurele exploitatiekosten (op basis van de HEVO-benchmark circa € 45,- per m²). Het gaat om circa € 225.000,- c.q. € 450.000,- (schoonmaak, onderhoud, energiekosten en gemeentelijke lasten). Natuurlijk kunnen de kosten voor bijvoorbeeld schoonmaak en energie iets worden gedrukt, maar ook bij leegstand is er onderhoud en beheer nodig.

9.1 Opheffingsnormen

Als gevolg van krimp kan een school onder de opheffingsnorm komen.

Als de school een eenpitter is, wordt de bekostiging stopgezet als de school drie achtereenvolgende jaren onder de opheffingsnorm zit.²³ Is dit het vooruitzicht, dan rest het bevoegd gezag niets anders dan de school te sluiten of om tijdig aansluiting te zoeken bij een ander bevoegd gezag.

De meeste besturen hebben meer scholen. Als een van de scholen onder de opheffingsnorm komt, kan de school toch opengehouden worden met de 'gemiddelde schoolgrootte' (artikel 157 WPO). Dit is alleen mogelijk als de andere scholen van het bevoegd gezag ruim boven de opheffingsnorm zitten.

²² Formele leegstand, exclusief medegebruik/verhuur.

²³ Er ligt een wetsvoorstel om dit te verruimen tot vijf jaar.

Gemiddelde schoolgrootte

De gemiddelde schoolgrootte houdt in dat van alle scholen van het bestuur het totaal aantal leerlingen meer moet zijn dan de gemiddelde schoolgrootte. De gemiddelde schoolgrootte is 10/6 maal de opheffingsnorm van de gemeente.

Er geldt een aantal voorwaarden om de gemiddelde schoolgrootte te kunnen toepassen.

- De school die met opheffing wordt bedreigd telt ten minste 23 leerlingen.
- De gemiddelde schoolgrootte van alle scholen van het bevoegd gezag is ten minste 10/6 van de opheffingsnorm die voor (dat deel van) de gemeente geldt of is ten minste 290 leerlingen en het bevoegd gezag heeft tijdig de mededeling gedaan die in de WPO bedoeld is (zie artikel 160, lid 2 en artikel 157, lid 1).

Bij het toepassen van de gemiddelde schoolgrootte is het wel verstandig een marge in acht te nemen voor het geval het leerlingenaantal onverwachts sterk afneemt. Zo wordt voorkomen dat andere scholen in de problemen raken.

Als niet meer is voldaan aan de voorwaarden van de gemiddelde schoolgrootte, dan wordt de bekostiging van de school per 1 augustus van het daarop volgende jaar beëindigd.

Verschillende varianten

Er zijn vele varianten van de gemiddelde schoolgrootte mogelijk, al dan niet in combinatie met splitsing van het gemeentelijk grondgebied: 1 gemeente en 1 bevoegd gezag, 1 gemeente en meer dan 1 bevoegd gezag, 1 gesplitste gemeente en 1 bevoegd gezag, meer gemeenten en 1 bevoegd gezag, et cetera.

Als voorbeeld werken we hier de eenvoudigste variant uit. We gaan uit van één gemeente en één bevoegd gezag met 7 scholen.²⁴

	teldatum	teldatum + 3%
School A	300	309
School B	391	402
School C	145	149
School D	260	267
School E	160	164
School F	225	231
School G	199	204
Totaal	1680	1726

Figuur 13: illustratie van gemiddelde schoolgrootte.

De opheffingsnorm van de gemeente is 154. School C zit in dit geval onder de norm. De gemiddelde schoolgrootte is: $154 \times 10/6 = 257$.

De volgende berekening laat zien of de school kan blijven bestaan:

Het aantal scholen x de gemiddelde schoolgrootte: $7 \times 257 = 1.799$ leerlingen. Dit aantal leerlingen is niet aanwezig. Op basis van teldatum + 3% zijn er 'maar' 1726 leerlingen. School C kan dus niet als zelfstandige school blijven bestaan.

²⁴ Bij de bepaling van het aantal leerlingen wordt voor de instandhouding uitgegaan van het aantal leerlingen per school, verhoogd met 3% en afgerond naar beneden op een geheel getal.

9.2 Nevenvestiging

Als een school niet zelfstandig aan de opheffingsnorm voldoet en ook niet in stand kan worden gehouden middels de gemiddelde schoolgrootte kan een bestuur ervoor kiezen om de betreffende school om te vormen tot nevenvestiging. Dat kan via samenvoeging met een andere school. Hieraan zijn wel voorwaarden verbonden (artikel 158, lid 1 WPO).

Er mag gekozen worden uit één van deze varianten:

- het aantal leerlingen van de nevenvestiging bedraagt ten minste 23 en er is geen ander onderwijs binnen een straal van 2 km (ongeacht de richting, waaronder openbaar onderwijs),
- het aantal leerlingen van de nevenvestiging bedraagt ten minste 50 en binnen een straal van 3 km is er geen andere school van dezelfde richting of richtingen onderscheidenlijk waar openbaar onderwijs wordt gegeven,
- het aantal leerlingen van de nevenvestiging bedraagt ten minste 23 en binnen een straal van 5 km bevindt zich geen school waar onderwijs wordt gegeven van dezelfde richting of richtingen onderscheidenlijk waar openbaar onderwijs wordt gegeven,
- binnen 10 km van de openbare nevenvestiging over de weg gemeten, is geen andere school aanwezig waar openbaar onderwijs wordt gegeven (de garantiefunctie van het openbaar onderwijs)
of
bij het gelijkstellen van de nevenvestiging met een zelfstandige school zou deze met toepassing van artikel 157 WPO en onder vervanging van het getal 290 in dat artikel 260, voor bekostiging in aanmerking komen.

Er kunnen niet meer nevenvestigingen worden gevormd dan het verschil tussen het totale aantal basisschoolleerlingen van een bevoegd gezag gedeeld door 260 en het totale aantal basisschoolleerlingen van een bevoegd gezag gedeeld door 290. De uitkomst wordt naar beneden afgerond.

We gebruiken voorbeeld 4 om dit te illustreren.

Voorbeeld 4

School A	309 leerlingen
School B	402 leerlingen
School C	149 leerlingen
School D	267 leerlingen
School E	164 leerlingen
School F	231 leerlingen
School G	204 leerlingen
Totaal	1.726 leerlingen

Figuur 14: illustratie vorming nevenvestiging.

$$1726 / 290 = 5,95 \text{ (is afgerond 5)}$$

$$1726 / 260 = 6,64 \text{ (is afgerond 6)}$$

Het verschil is 1. Daarom mag er 1 nevenvestiging gevormd worden. Het bevoegd gezag kan school C omvormen tot een nevenvestiging bij een van de andere scholen, bijvoorbeeld tot een nevenvestiging van school A.

²⁵ In sommige situaties is juist het omgekeerde aan de hand en zou men liefst van de groeiende nevenvestiging een zelfstandige school maken. De minister heeft hiertoe wetgeving in voorbereiding.

	Schooljaar 2011/2012 2010	Schooljaar 2011/2012 2010	Schooljaar 2011/2012 2010
Teldatum leerlingen (t-1) per 1 oktober	School A	School C	School C nevenvestiging
Leerlingenprognose			
4-7 jaar	150	75	225
Vanaf 8 jaar	150	75	225
Totaal	300	150	450
Hoofdvestiging			
Viercijferige postcode hoofdvestiging			
4-7 jaar	0	0	150
Vanaf 8 jaar	0	0	150
Totaal	0	0	300
Nevenvestiging 1			
Viercijferige postcode nevenvestiging			
4-7 jaar	0	0	75
Vanaf 8 jaar	0	0	75
Totaal	0	0	150
Rijksbijdragen OCW personeel			
Gewogen gemiddelde leeftijd	40,26	40,26	40,26
<i>Personele bekostiging</i>			
Groepsformatie onderbouw	€ 509.230	€ 254.615	€ 763.845
Groepsformatie bovenbouw	€ 354.306	€ 177.153	€ 531.460
Salairse toeslag schoolleiding	€ 32.030	€ 32.030	€ 32.030
<i>Budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid</i>			
Vast bedrag per school	€ 8.072	€ 8.072	€ 8.072
Leerlingafhankelijke vergoeding	€ 102.654	€ 51.327	€ 153.981
Toeslag management kleine school (y<200 lln)	€ -	€ 4.945	€ -
	€ 110.726	€ 64.344	€ 162.053
<i>Overige subsidies OCW</i>			
Leerlinggebonden financiering (Rugzakje)	€ -	€ -	€ -
Bestemmingsbox bijzondere bekostiging taal en rekenen	€ 4.656	€ 2.328	€ 6.984
	€ 4.656	€ 2.328	€ 6.984
Totaal	€ 1.010.948	€ 530.470	€ 1.496.371
Rijksbijdragen OCW materiaal			
<i>Normatieve Rijksbijdrage OCW</i>			
Groepsafhankelijke PvE's	€ 72.809	€ 40.448	€ 113.257
Leerlingafhankelijke PvE's	€ 104.696	€ 58.728	€ 150.368
	€ 177.505	€ 99.176	€ 263.625
Totaal baten	€ 1.188.453	€ 629.646	€ 1.759.996

Figuur 15: illustratie bekostiging school met nevenvestiging c.q. bekostiging als twee zelfstandige scholen.

Omvorming tot een nevenvestiging heeft consequenties voor de bekostiging. Dat laat het volgende voorbeeld zien. Voor de eenvoud is het aantal leerlingen gelijk verdeeld over de boven- en onderbouw. Een school met een nevenvestiging komt in principe in aanmerking voor aanvullende bekostiging voor die nevenvestiging. Daarvoor is het echter wel noodzakelijk dat hoofd- en/of nevenvestiging in aanmerking komt voor de kleine-scholentoeslag.

De toepassing van de gewichtenregeling wordt per vestiging berekend. Bij spreiding van de gewichtenleerlingen over hoofd- en/of nevenvestiging kan dat financieel voordeel opleveren bij de toepassing van de gewichtenregeling en/of de toekenning impulsgebieden. De materiële bekostiging wordt toegekend op kalenderjaarbasis. In het voorbeeld wordt het materiële budget 2011 gelijk gehouden aan het budget voor het schooljaar 2011/2012.

A en C ontvangen als zelfstandige scholen samen € 1.818.099,-. Als school C een nevenvestiging van school A is, dan is het totale budget € 1.759.996,-. Er wordt dus € 58.103,- minder ontvangen.

Het verschil wordt in dit voorbeeld voor een groot deel (€ 40.102,-) veroorzaakt omdat de salariaire

toeslag schoolleider en de vaste voet in het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid nog maar één keer wordt toegekend. Daarnaast vervalt de toeslag management kleine scholen. Het resterende deel zit in de leerlingafhankelijke materiële vergoeding, in de PvE's (programma van eisen). Deze bestaan uit een vast bedrag en een bedrag per leerling. Aangezien het vaste bedrag nog maar één keer wordt meegeteld, is de totale leerlingafhankelijke vergoeding iets lager, ongeveer € 13.000,-.

Als er een goede meerjarenbegroting is opgesteld, waarin rekening is gehouden met de omvorming van school C tot nevenvestiging, moet het mogelijk zijn om de daling in de bekostiging op te vangen. Het gaat om circa 1 fte. Waarschijnlijk lukt dat wel via natuurlijk verloop.

9.3 Dislocatie

Als instandhouding van de school niet mogelijk is middels de gemiddelde schoolgrootte of door omvorming tot nevenvestiging en als het bevoegd gezag de school uit strategische overwegingen toch wil openhouden, dan wordt de school een dislocatie. Het brinnummer vervalt dan, omdat de school voor het Rijk is opgeheven. De leerlingen worden ingeschreven bij een andere school.

In voorbeeld 3 daalt ook op school E het leerlingenaantal; zij komt op enig moment onder de opheffingsnorm. Er zijn nog 146 leerlingen (inclusief 3% zijn dit er 150). School E kan niet door de gemiddelde schoolgrootte in stand gehouden worden; dat was al niet mogelijk bij school C.

In het onderstaande overzicht zien we weer het aantal leerlingen op de teldatum inclusief 3%.

School A:	309 leerlingen
School B	402 leerlingen
School C	149 leerlingen (nevenvestiging bij school A)
School D	267 leerlingen
School E	150 leerlingen
School F	231 leerlingen
School G	204 leerlingen
Totaal	1.712 leerlingen

Figuur 16: illustratie vorming dislocatie.

$$1712 / 290 = 5,90 \text{ (is afgerond 5)}$$

$$1712 / 260 = 6,58 \text{ (is afgerond 6)}$$

Het verschil blijft 1. Er mag dus nog steeds maar één nevenvestiging worden gevormd en dat is school C al. Het bevoegd gezag wil de school toch openhouden en maakt er een dislocatie van bij school F. De leerlingen worden bij school F ingeschreven. Dat betekent een flinke wijziging in de bekostiging.

Om het verschil tussen de bekostiging van een nevenvestiging en een dislocatie te laten zien, worden in het volgende voorbeeld dezelfde gegevens gebruikt als in het voorbeeld met de nevenvestiging. School C is nu geen nevenvestiging, maar een dislocatie geworden.



Let op! Ouders weten vaak helemaal niet dat de school eigenlijk een dislocatie is of is geworden. Immers hun kinderen zitten vaak gewoon in hetzelfde gebouw van de (voormalige) school.

	Schooljaar		
	2011/2012	2011/2012	2011/2012
	Teldatum leerlingen (t-1) per 1 oktober		
	2010	2010	2010
	School A	School C	School C dislocatie
Leerlingenprognose			
4-7 jaar	150	75	225
Vanaf 8 jaar	150	75	225
Totaal	300	150	450
<i>Genormeerd aantal groepen (G)</i>			
School zonder nevenvestiging	13	6	19
Rijksbijdragen OCW personeel			
Gewogen gemiddelde leeftijd (1 oktober t-1)	40,26	40,26	40,26
<i>Personele bekostiging</i>			
Groepsformatie onderbouw	€ 509.230	€ 254.615	€ 763.845
Groepsformatie bovenbouw	€ 354.306	€ 177.153	€ 531.460
Salair toeslag schoolleiding	€ 32.030	€ 32.030	€ 32.030
<i>Budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid</i>			
Vast bedrag per school	€ 8.072	€ 8.072	€ 8.072
Leerlingafhankelijke vergoeding	€ 102.654	€ 51.327	€ 153.981
Toeslag management kleine school (y<200 lln)	€ -	€ 4.945	€ -
	€ 110.726	€ 64.344	€ 162.053
<i>Overige subsidies OCW</i>			
Leerlinggebonden financiering (Rugzakje)	€ -	€ -	€ -
Bestemmingsbox bijzondere bekostiging taal en rekenen	€ 4.656	€ 2.328	€ 6.984
	€ 4.656	€ 2.328	€ 6.984
Totaal	€ 1.010.948	€ 530.470	€ 1.496.371
Rijksbijdragen OCW materieel			
<i>Normatieve Rijksbijdrage OCW</i>			
Groepsafhankelijke PvE's	€ 72.809	€ 40.448	€ 102.308
Leerlingafhankelijke PvE's	€ 104.696	€ 58.728	€ 150.368
	€ 177.505	€ 99.176	€ 252.676
Totaal baten	€ 1.188.453	€ 629.646	€ 1.749.047

Figuur 17: illustratie bekostiging van school met dislocatie c.q. bekostiging als twee zelfstandige scholen.

A en C ontvangen als zelfstandige school samen nog steeds € 1.818.099,-. In de situatie waarin C een dislocatie is, ontvangt de school nog maar € 1.749.047,-, ongeveer € 11.000,- minder dan wanneer ze een nevenvestiging is. Het verschil met de nevenvestiging zit in dit voorbeeld in de groepsafhankelijke vergoeding. De groepsafhankelijke vergoeding voor een nevenvestiging is gelijk aan die van de hoofdlocatie. Voor de eerste vijf groepen wordt een hogere vergoeding ontvangen dan voor de volgende groepen. Omdat er voor het Rijk bij een dislocatie slechts sprake is van één school, wordt ook maar één keer die hogere vergoeding voor de eerste vijf groepen ontvangen.

Hoewel de materiële bekostiging zo op het oog nog niet schrikbarend terugloopt, moet wel bedacht worden dat van dit budget twee scholen verwarmd, verlicht en onderhouden moeten worden.

In de bovenstaande voorbeelden is uitgegaan van een leerlingendaling in een stedelijk gebied. In plattelandsgebieden is de stichtingsnorm (opheffingsnorm) vaak laag, waardoor echt kleine scholen met de gemiddelde schoolgrootte in stand gehouden kunnen worden.

Voorbeeld 5 In dit voorbeeld is de instandhoudingsnorm 55. De gemiddelde schoolgrootte is dan: $55 \times 10/6 = 91$. Het aantal leerlingen is weer inclusief 3%.

School A	33 leerlingen
School B	50 leerlingen
School C	43 leerlingen
School D	185 leerlingen
School E	167 leerlingen
School F	80 leerlingen
Totaal:	558 leerlingen

Figuur 18: illustratie leerlingenaantallen in plattelandsgemeenten.

Het aantal scholen x de gemiddelde schoolgrootte is: $6 \times 91 = 546$. Hoewel drie scholen onder de opheffingsnorm zitten, kunnen alle scholen als zelfstandige school blijven bestaan. Als het totaal aantal leerlingen verder daalt naar 540, dan zal een van de scholen een nevenvestiging moeten worden.

$$540 / 290 = 1,86 \text{ (is afgerond 1)}$$

$$540 / 260 = 2,07 \text{ (is afgerond 2)}$$

Er kan dan 1 nevenvestiging gevormd worden.

9.4 Conclusie

Krimp vormt weliswaar een bedreiging maar biedt ook kansen! De toenemende wens om te komen tot brede scholen, Integrale Kindcentra en multifunctionele accommodaties komt samen met het beschikbaar komen van ruimten in schoolgebouwen.

Het is belangrijk om rekening te houden met een eventuele toekomstige sluiting van locaties in andere kernen. Sluiting van de ene school betekent immers een toename van leerlingenaantallen in omliggende kernen.



Om goed in te kunnen spelen op krimp zal het vraagstuk strategisch en op lange termijn benaderd moeten worden. Vragen die hierbij gesteld kunnen worden zijn:

- Wat zijn de financiële gevolgen van een daling van het aantal leerlingen?
- Wat zijn de mogelijke gevolgen van een daling van het aantal leerlingen voor de kwaliteit van het onderwijs?
- Wat betekent dit voor de keuzes in het huisvestingsbeleid?
- Hoeveel leerlingen hebben we minimaal nodig om kwalitatief goed onderwijs te kunnen bieden?
- Welke gebouwen/gebouwdelen willen we behouden en welke kunnen we afstoten?
- Welke leegstaande gebouwen/gebouwdelen kunnen we verhuren (bijvoorbeeld voor andere maatschappelijke functies, zoals kinderopvang, Centrum voor Jeugd en Gezin, bibliotheek of zorgvoorzieningen)?
- Gaan we strategisch samenwerken met andere schoolbesturen in de regio en kernen en gezamenlijk leegstandsbeleid ontwikkelen?

Voor de benutting van de leegstand kan worden gedacht aan:

- commerciële verhuur (kale huur + exploitatiekosten),
- verhuur kinderdagopvang,
- verhuur buitenschoolse opvang,
- medegebruik: exploitatiekosten,
- medegebruik peuterspeelzaal,
- medegebruik bibliotheekfilialen,
- medegebruik welzijnachtige of onderwijsverwante voorzieningen.

Het is in Nederland gebruikelijk om aan commerciële partijen medegebruikskosten in rekening te brengen, die zijn gebaseerd op de exploitatiekosten van het gebouw (onderhoud, schoonmaak, energiekosten en gemeentelijke lasten). Daarnaast is het gebruikelijk om een bijdrage te vragen in de stichtingskosten.

De gemeente financiert schoolgebouwen; ze neemt de hypotheekkosten voor haar rekening. Daarnaast betaalt de gemeente de kosten van verzekering, WOZ en het buitenonderhoud. Bij commerciële verhuur verrekent de gemeente deze kosten met de huurder. In die zin is het redelijk dat de gemeente aan commerciële partijen een vergoeding vraagt voor deze kosten.

De kosten zullen echter, zeker in gebieden van krimp, in alle redelijkheid moeten worden vastgesteld. Commerciële organisaties houden in kleine kernen soms kleine voorzieningen in stand in het belang van de inwoners. Een integrale aanpak van het voorzieningenniveau in de regio is in het belang van alle betrokken partijen. Een te hoge, niet reële huur kan belemmerend zijn.

Als er ook op de lange termijn geen potentiële medegebruikers zijn voor de leegstand kunnen de gemeente en schoolbesturen kiezen voor drie opties:

- verhuren van een deel van het gebouw voor niet-onderwijsverwante activiteiten,
- afsluiten en buiten gebruik houden van bouwdelen,
- slopen van bouwdelen.

In diverse situaties is de boekwaarde (restand van de te betalen stichtingskosten) van de schoolgebouwen relatief beperkt.

Verschillende partijen hebben een eigenbelang en een gezamenlijk belang:

- gemeente: leefbaarheid van de kernen, stimulering brede-schoolontwikkeling en opheffen van kostbare leegstand,
- schoolbesturen: exploitatie gebouwen, streven naar kindcentra,
- kinderopvangorganisaties: evenwicht tussen huurkosten.

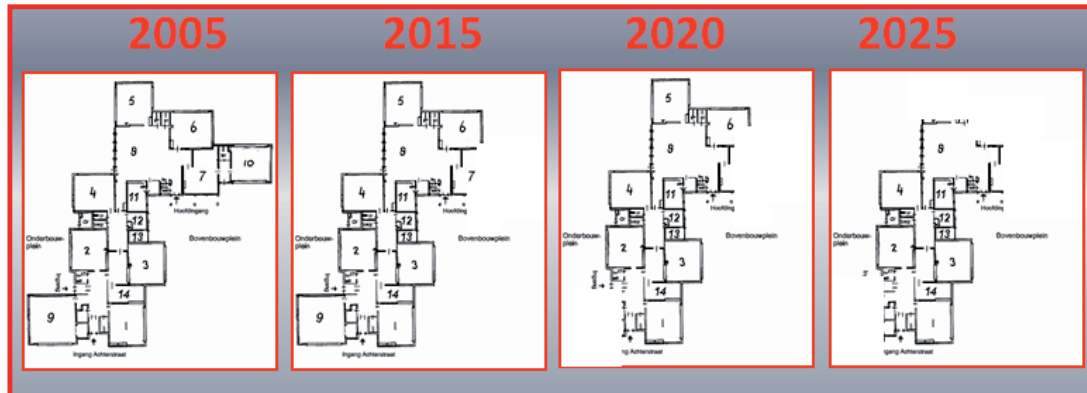
Het is maatschappelijk van belang om te komen tot voorwaarden die voor alle partijen acceptabel zijn.

Het is lastig om het gebouw te benutten voor niet-onderwijsverwante verhuur. De activiteiten moeten zich kunnen verenigen met de onderwijsfunctie, omdat op de gebouwen een onderwijsbestemming rust.

In enkele situaties worden lokalen bijvoorbeeld gebruikt als atelier voor kunstenaars of als knutselruimte voor de wijk. De lokalen worden dan meestal gebruikt door partijen en groepen die niet in staat zijn om substantiële huurvergoedingen en exploitatiekosten te dragen. Vanuit financieel oogpunt is er dan dus eigenlijk niet sprake van een echte oplossing.

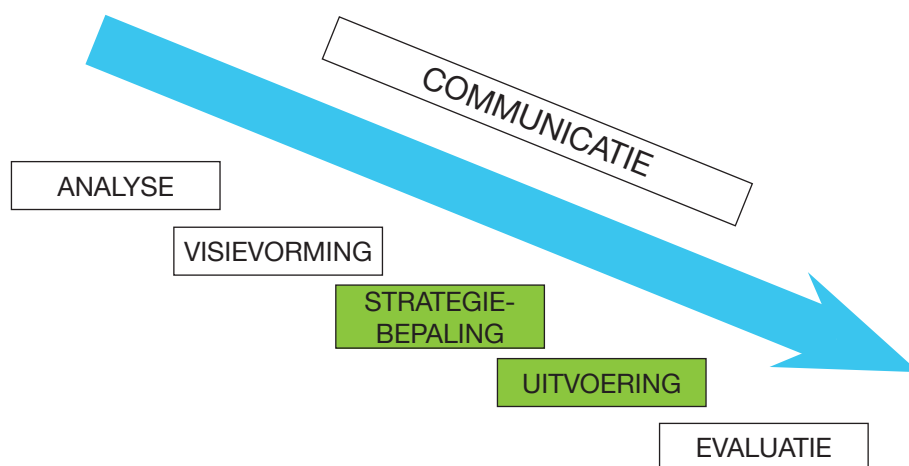
De tweede optie - afsluiten en buiten gebruik houden van bouwdelen - leidt al snel tot verval van het gebouw. Daarom valt te overwegen om in de uiterste situatie delen van het schoolgebouw te amoveren. Dat brengt echter niet alleen eenmalige kosten met zich mee (sloop en aanpassing) maar heeft ook consequenties voor de boekwaarde van het gebouw. Deze moet evenredig met de omvang van de sloop verminderd worden. Deze kosten moet een gemeente in één keer afschrijven.

Per saldo lijken er geen standaardoplossingen voorhanden. In elke situatie moet daarom naar een maatwerkoplossing worden gezocht.



Figuur 19: krimp van lokalen.

10 Personeelsbeleid: werkgelegenheidsbeleid versus ontslagbeleid



De spanning op de arbeidsmarkt in het primair onderwijs (po) neemt sinds medio 2008 af.²⁶ Dit geldt zowel voor directieleden, leraren als ondersteunend personeel. Het aantal openstaande vacatures nam tussen 2008 en 2010 met bijna 56 procent af (van 1.023 naar 445 fte). Deze terugval ging gepaard met een vermindering van het aandeel moeilijk vervulbare vacatures (directieleden en leraren) en een reductie van de vacatureduur (leraren en ondersteuners). Op basis van de vacature-intensiteiten kunnen we verder concluderen dat de arbeidsmarkt voor leraren en onderwijsondersteuners redelijk in evenwicht is. Er is eigenlijk alleen voor schoolleiders sprake van een krappe arbeidsmarkt, al zijn ook daar de scherpste kantjes vanaf.

Vacatures voor directiepersoneel

De arbeidsmarkt voor schoolleiders in het primair onderwijs is al geruime tijd gespannen. Dit komt voor een deel omdat de vraag naar schoolleiders relatief groot is (een groot aantal oudere schoolleiders gaat met pensioen), maar ook omdat schoolbesturen bij de selectie van kandidaten vaak extra kritisch zijn. Het vervullen van directievacatures kost daarom ook vaak de nodige tijd. Vergeleken met 2008 en 2009 is de spanning op de arbeidsmarkt voor schoolleiders echter wel afgenomen. Dit komt vooral door de afname van het aantal ontstane vacatures. Het aantal vervulde vacatures is de afgelopen jaren niet wezenlijk veranderd.

Als gevolg van deze ontwikkelingen is het aantal openstaande vacatures sterk gedaald (van 280 fte in 2008 naar 170 fte in 2010). Ook het aandeel moeilijk vervulbare vacatures is duidelijk afgenomen (van 64 naar 55 procent).

Het gemiddeld aantal kandidaten dat zich meldde voor de vervulling van vacatures nam tegelijkertijd toe (van 6 naar 9). Dit bevestigt dat de arbeidsmarkt voor schoolleiders de afgelopen jaren ruimer is geworden.

Vacatures voor leraren

De spanning op de arbeidsmarkt voor leraren is de afgelopen jaren gedaald. Na een duidelijke stijging in de periode 2005-2008, neemt het aantal openstaande vacatures sinds begin 2009 weer af. Aan het eind van het derde kwartaal van dat jaar stonden er in het primair onderwijs circa 325 vacatures voor leraren open (190 fte). Twee jaar eerder waren dat er nog 910 (590 fte). Als gevolg van deze daling nam ook de vacature-intensiteit sterk af (van 0,6 procent in 2008 naar 0,2 procent in 2010). Op grond hiervan kunnen we concluderen dat de arbeidsmarkt voor leraren nu redelijk in evenwicht is.

²⁶ ResearchNed Ecosys (2011). *Beleidsonderzoek arbeidsmarkt en personeelsbeleid onderwijs, derde kwartaal 2010*. In opdracht van OCW.

Als we kijken naar het aantal openstaande vacatures zijn er overigens regionaal wel duidelijke verschillen op de arbeidsmarkt. In de regio's Utrecht, Haaglanden, Flevoland en Gooi & Vechtstreek is de spanning op de arbeidsmarkt voor leraren het grootst; hier staan relatief meer vacatures open.

Hetzelfde geldt voor de kop van Overijssel. In Groningen, Friesland en Zeeland is de arbeidsmarkt veel ruimer en staan er – mede door de leerlingendaling – maar weinig vacatures open. Verder blijkt uit genoemd onderzoek dat achterstandsscholen (met veel gewichtenleerlingen) meer moeite hebben met de vervulling van vacatures dan scholen met weinig gewichtenleerlingen.

Vacatures voor ondersteunend personeel

In het derde kwartaal van 2010 zijn er circa 490 vacatures voor ondersteunend personeel ontstaan (290 fte). Het aantal ontstane vacatures ligt daarmee duidelijk lager dan in 2007, 2008 en 2009. Dit komt vooral door de daling van het aantal vacatures voor organisatie- en beheerspersoneel. Het aantal vacatures voor onderwijsondersteunend personeel (OOP) nam tussen 2008 en 2010 juist toe (van circa 65 naar 230 fte). In de meeste gevallen ging het hierbij om vacatures voor onderwijs- of klassenassistent.

Het aantal openstaande vacatures voor ondersteunend personeel lag in het derde kwartaal van 2010 een fractie hoger dan in het derde kwartaal van 2009, maar duidelijk lager dan in 2007 en 2008. Hetzelfde geldt voor de vacature-intensiteit. Hieruit kunnen we afleiden dat de arbeidsmarkt voor ondersteuners meer in evenwicht is, ook al kost het soms wel moeite om geschikte kandidaten te vinden.

10.1 Strategische personeelsplanning

Krimp? Ja, maar niet van de werkgelegenheid. Het HRM-beleid in het onderwijs moet de komende jaren juist investeren in onderwijzers! Strategische personeelsplanning is in toenemende mate een belangrijk instrument van HRM-beleid. Dat komt omdat de vraag naar personeel niet meer zo goed voorspelbaar is. Of nog wel voorspelbaar voor het volgende schooljaar, maar niet voor de wat langere termijn. De ramingen voor de onderwijsarbeidsmarkt laten zien dat er bijvoorbeeld door krimp op korte termijn minder arbeidsplaatsen zijn, maar dat een aantal jaren later juist grote behoefte is aan onderwijzerspersoneel. De daling van het leerlingenaantal en een hoge uistroom van oudere medewerkers zijn kenmerkend voor de onderwijsarbeidsmarkt. In bepaalde regio's kan dat niet opgevangen worden door het huidige bestand. Andere ontwikkelingen die de personeelsvraag onzeker maken: veranderingen in marktaandeel (door keuzes van ouders), reorganisaties in het speciaal onderwijs, verschuiving van leerlingen naar andere onderwijstypen, vakkenkeuzes, onderwijsinhoudelijke en organisatorische veranderingen. Het is van belang om ervoor te zorgen dat uw scholen (of school) continu over voldoende en gekwalificeerd personeel kunnen beschikken. Tegelijkertijd moet u rekening houden met de leerlingafhankelijke bekostiging. Dat maakt personeelsplanning lastig.



Strategische personeelsplanning

Voor een strategische personeelsplanning kunt u zich bijvoorbeeld de volgende vragen stellen:

- Hoe ziet onze personeelssamenstelling er bij ongewijzigd beleid over vijf jaar uit?
- Hoeveel medewerkers en welke kwaliteiten heb ik over vijf jaar nodig om onze strategische doelen te behalen en wat moeten ze kunnen?
- Welk potentieel heb ik in huis en wat gaan we ontwikkelen?
- Hoe verhoudt onze personeelsvraag zich tot het verwachte aanbod op de arbeidsmarkt?
- Hoe verhoudt dit zich tot de omvang en de samenstelling van het huidige personeelsbestand?

Goede prognoses zijn daarbij essentieel. Verschillende prognosemodellen blijken echter verschillende uitkomsten te hebben. Het blijft nog lastig om exact helder te krijgen wat de precieze uitwerking van krimp is op regionaal en lokaal niveau. Let daarom bij het hanteren van een prognosemodel altijd op de aannames achter het model.

10.2 De arbeidsmarkt²⁷

Tot 2017 is het verwachte tekort aan leraren in het primair onderwijs tussen de 600 en 700 per jaar. De vraag naar leraren is groter dan de afname van het aantal arbeidsplaatsen als gevolg van krimp. Daarna is het tekort nog groter. De grootste daling van het aantal leerlingen is dan achter de rug en tegelijkertijd is een groot deel van het huidige personeelsbestand met (pre)pensioen. Naar verwachting zal zestig procent van de leraren het primair onderwijs verlaten. Ruim een derde van deze uitstroom is het gevolg van vergrijzing; de rest van de uitstromers gaat ander werk doen of stopt met werken. Daarnaast zal een aantal leraren binnen het onderwijs doorstromen naar andere functies. De verwachting is dat er in 2020 een tekort is van 2000 leraren. Dat is twee procent van de werkgelegenheid.

Tot zover het landelijke beeld voor de totale sector. Er zijn echter grote regionale verschillen. De vraag naar leraren is tot 2020 het grootst in de regio's Amsterdam, Rijnmond, Rotterdam en het zuidelijke deel van Noord-Holland. Er is veel minder behoefte aan leraren in regio's als Roermond, Oost- en Noord-Groningen en de westelijke Mijnstreek. Dat neemt niet weg dat er in alle regio's een extra vraag naar leraren is. Vanaf 2016 zal die vraag verder toenemen.

10.3 Oplossingen: HRM- en meerjarenformatiebeleid

Om voorbereid te zijn op de gevolgen van krimp hebben onderwijsorganisaties een gedegen HRM-beleid en meerjarenformatiebeleid nodig. Met meerjarenformatiebeleid heeft u ruim van tevoren zicht op c.q. kunt u inspelen op:

- de ontwikkeling van de leerlingenaantallen,
- de ontwikkeling van het eigen personeelsbestand,
- de financiële gevolgen op korte en lange termijn.

Deze ramingen vormen het kwantitatieve deel van strategische personeelsplanning. Het ontwikkelen van HRM-beleid dat daarop aansluit, is het kwalitatieve deel. We noemen hier een aantal instrumenten dat u kunt inzetten om beter te kunnen plannen en waarmee u de mobiliteit van personeel bevordert.

10.4 Mobiliteit

Mobiliteit van personeel is een belangrijk instrument. Grotere besturen hebben op dit gebied meer mogelijkheden, kleinere besturen kunnen op zoek gaan naar partners. Het zou goed zijn als de verschillende besturen in de regio mobiliteitsbevorderende maatregelen afspreken. Er bestaan op dit moment al diverse regionale platforms onderwijsarbeidsmarkt, die zijn opgericht onder de vlag van het voormalige sectorbestuur onderwijsarbeidsmarkt. Ook zijn er al veel voorbeelden van mobiliteitsbureaus of personeelscentra.

Noodzakelijke voorwaarden voor een effectief mobiliteitsbeleid zijn:

- functiebeschrijvingen en competentieprofielen,
- zicht op persoonlijke ontwikkeling,
- gesprekscyclus over (ontwikkeling in) functioneren,
- durven benoemen van eventuele problemen en gericht actie ondernemen. Mobiliteit kan een oplossing zijn bij functioneringsproblemen, meestal zijn andere maatregelen nodig.

²⁷ Bron: Reusink, H. & Wolff, A. de [samenstelling]. (2011/september). Nota Werken in onderwijs 2012. In opdracht van het ministerie van OCW.

10.5 Brede inzetbaarheid van personeel versus specialisatie

Bij leraren speelt functie- en taakdifferentiatie een rol. Vanuit het oogpunt van mobiliteit is brede inzetbaarheid van leraren gewenst. Als gevolg van de functiemix zijn de LA-, LB- en LC-functies echter niet meer uitwisselbaar; elk niveau heeft een eigen inhoud en competentieprofiel. Zo kan verticale mobiliteit bevorderd worden.

Soms heeft een leraar andere taken, bijvoorbeeld taken als intern of ambulante begeleider. Als deze werkzaamheden in de functie van leraar uitgevoerd worden, speelt dat een rol bij het ontslagbeleid. De plaats op de afvloeiingslijst is bepaald op basis van de functie leraar, niet op basis van andere taken die deze leraar uitvoert. Om meer effect uit een functie te halen, heeft specialisatie soms de voorkeur. U kunt dan overwegen om aparte functies te creëren.

Voor beide opties valt iets te zeggen. In het kader van mobiliteit lijkt brede inzetbaarheid makkelijker. Differentiatie kan daarentegen weer meer loopbaanperspectief bieden, binnen of buiten de eigen organisatie.

10.6 Flexibele schil

Een vacaturestop is veelal een van de eerste maatregelen om frictie te voorkomen. Toch kan deze nodig zijn om voor een bepaalde periode nog steeds personeel in te zetten, omdat het werk er nog steeds is. Om te voorkomen dat dit tot extra structurele verplichtingen leidt, kan een 'flexibele schil' een oplossing bieden. Hiermee kunt u op korte termijn fluctuaties en onzekerheden opvangen. U bepaalt de omvang van deze tijdelijke behoefte aan personeel. Deze formatie vult u bijvoorbeeld in met:

- tijdelijke dienstverbanden (als voorziening in een tijdelijke vacature),
- benutten van boventaligheid voor de vervangingsvraag,
- payrollings,
- uitzendarbeid.

10.7 Stimuleren van mobiliteit en (natuurlijk) verloop

Er zijn verschillende instrumenten inzetbaar om beweging te stimuleren. Hierover worden afspraken gemaakt in de vrijwillige fase van een sociaal plan. In feite zijn het instrumenten van personeelsbeleid die op alle momenten inzetbaar zijn.

Maatregelen in de vrijwillige fase

Een aantal voorbeelden van maatregelen die in de vrijwillige fase ingezet kunnen worden:

- stimuleren vrijwillige uitstroom, zoals taakvermindering en flexibel pensioen,
- verlof voor sollicitaties en loopbaantraining,
- kortere opzegtermijnen,
- bijdragen aan om-, na- en bijscholing,
- toestaan van detachering en stages, met perspectief op ander werk,
- lang buitengewoon verlof zonder behoud van bezoldiging waarbij de werkgever de pensioenpremie blijft betalen,
- compensatie van loon, bijvoorbeeld als iemand op eigen kracht elders een baan met een lager salaris vindt,
- vertrekpremie, als het vertrek bijdraagt aan de reductie van boventaligheid,
- outplacementtrajecten,
- tegemoetkoming in verhuiskosten,
- ondersteuning bij de start van een eigen activiteit/onderneming,
- sollicitatietraining,
- loopbaanadvies en -begeleiding,
- honoreren van initiatieven van de werknemer, als deze bijdragen aan educatie van boventaligheid.

Voor alle maatregelen is het van belang om de voorwaarden, termijnen en (maximale) omvang vast te leggen.

10.8 Fricctie

In de CAO PO is het werkgelegenheids- en ontslagbeleid geregeld. Besturen hebben een keuze gemaakt voor een van beide. Het is mogelijk om te veranderen van beleid, maar alleen met instemming van de vakbonden. Het participatiefonds toetst de vermijdbaarheid van het ontslag en de inspanningsverplichtingen van het bestuur.

10.9 Ontslagbeleid

Is er sprake van ontslagbeleid, dan is de regeling opgenomen in de CAO PO. De regeling gaat uit van een ontslagbescherming van een jaar en afvloeiing per categorie personeel op bestuursniveau. De CAO-regeling kent vier categorieën personeel: onderwijzend personeel, onderwijsondersteunend personeel, directie en medewerkers die zijn benoemd of aangesteld op projectformatie. In principe zijn er geen andere categorieën, tenzij u dat al eerder bent overeengekomen en als dat is vastgelegd in uw afvloeiingsregeling. De basis moet gelegd zijn in het (bestuurs)formatieplan, waarin u vaststelt en motiveert welke functiegroepen er binnen één categorie zijn. Het gaat dan veelal om functies in de categorie onderwijsondersteunend personeel. Door functiedifferentiatie kan het ook gaan om LA-, LB- en LC-functies binnen de categorie onderwijspersoneel.

Binnen de functiecategorieën komen de medewerkers met de minste diensttijd in het onderwijs als eerste in aanmerking voor ontslag. Standaard geldt dus het 'last in first out'-principe. Vaak gaat dit gepaard met een vacaturestop.

Bij ontslagbeleid hebben medewerkers een jaar ontslagbescherming, het zogenaamde RDDF-jaar (risicodragend deel van de formatie). In dat jaar spannen de werkgever en de werknemer zich in om ontslag te voorkomen en om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.

Afwijken van het ontslagbeleid kan alleen met de instemming van de vakcentrales. Bijvoorbeeld als u het afspiegelingsbeginsel wilt hanteren, functies binnen een categorie wilt onderscheiden of wilt overstappen naar werkgelegenheidsbeleid.

Het kan soms handig zijn om alsnog over te stappen op werkgelegenheidsbeleid. U moet daarover in overleg gaan met de vakcentrales. Zij zullen daarbij een werkgelegenheidsgarantie van minimaal twee jaar willen afspreken.

10.10 Werkgelegenheidsbeleid

Heeft u gekozen voor werkgelegenheidsbeleid, dan is een kader voor een sociaal plan opgenomen in de CAO PO. Personeel heeft een werkgelegenheidsgarantie. Twee jaar voor het moment waarop een bestuur frictie verwacht, start de vrijwillige fase van het sociaal plan. Voor de start is er overleg met vakcentrales over de omvang van het probleem en de oplossingen die het bestuur voor ogen heeft, inclusief een budget hiervoor. In deze fase zal een bestuur instrumenten inzetten om gedwongen ontslagen te voorkomen. Als er toch ontslag dreigt, gaat uiterlijk vijftien maanden voor dat moment de tweede fase in. Ook dan overlegt u eerst met de vakcentrales. In het overleg wordt de uiteindelijke frictie vastgesteld en komt u de afvloeiingscriteria overeen. In die fase is bekend om welke groep medewerkers het gaat. De instrumenten die dan ingezet worden, zijn in ieder geval gericht op de medewerkers die met ontslag bedreigd worden.

10.11 Voor- en nadelen van werkgelegenheids- en ontslagbeleid

Het voordeel van ontslagbeleid is dat iedereen weet waar hij of zij aan toe is. In feite is de afvloeiingsvolgorde van tevoren bepaald op basis van de diensttijdinventarisatie bij indiensttreding. De functiecategorieën zijn vastgelegd in de afvloeiingsregeling en het (bestuurs)formatieplan. De ontslagbescherming is één jaar, de verplichtingen voor werkgever en werknemer zijn bepaald in de CAO PO. Er is een afgebakend budget nodig om aan die verplichtingen te voldoen. De kosten zijn relatief laag.

Het nadeel van ontslagbeleid is het 'last in first out'-principe. Hierdoor komt jonger personeel als eerste voor afvloeiing in aanmerking. Daardoor raakt de leeftijdsverdeling nog verder uit balans. Je zou

kunnen zeggen dat zowel werkgever als werknemer relatief 'passief' blijven bij ontslagbeleid. Er is weinig beweging. Beweging die juist een impuls zou kunnen geven aan verandering, die zeker in een situatie van krimp nodig is.

Het voordeel van werkgelegenheidsbeleid is de werkzekerheid voor medewerkers. De ontslagbescherming is ook langer: twee jaar. Alles is gericht op behoud van werk. Op het moment dat er toch frictie blijft, zijn er meer mogelijkheden om ook andere criteria voor afvloeiing te hanteren dan alleen de diensttijd. De afvloeiingsvolgorde wordt op dat moment bepaald in overleg met de vakbonden. Bij werkgelegenheidsbeleid zijn werkgever en werknemer actief: om te voorkomen dat er gedwongen ontslagen vallen, worden allerlei maatregelen ingezet. Dat kan alleen als het personeelsbeleid op orde is. Zoals gezegd is alles gericht op het bereiken van een optimale afstemming tussen werk en inzet van personeel. Die actieve houding in de aanpak van een lastig managementvraagstuk is voor een organisatie op alle momenten van belang. Krachtig leiderschap, strategisch personeelsmanagement, gebruikmaken van ken- en stuurgetallen: dat pleit voor werkgelegenheidsbeleid.

Voor de werkgever is de langere ontslagbescherming nadelig (ten opzichte van het RDDF-jaar bij ontslagbeleid). De werkgever neemt een groter risico. De kosten zijn relatief hoog, er is een grotere investering nodig om het HRM-beleid verder te ontwikkelen en het sociaal plan uit te voeren. Ook zal de veranderingsbereidheid vergroot moeten worden. De garantie op werk houdt niet in dat iedereen op dezelfde plek kan blijven zitten. Mens en organisatie moeten in beweging komen. Hiervoor hebben wij het geschetst als een voordeel. In situaties waarin niet voldaan kan worden aan de financiële voorwaarde, waar krachtig leiderschap ontbreekt en/of het personeelsbeleid nog niet op orde is, is werkgelegenheidsbeleid geen reële optie. Je moet het willen en kunnen en de randvoorwaarden creëren.

De keuze voor ontslag- of werkgelegenheidsbeleid is in de meeste gevallen al gemaakt bij de totstandkoming van de CAO PO 2009. Anticiperen op een krimpsituatie kan aanleiding zijn om die keuze opnieuw of alsnog te maken. Samengevat zijn de overwegingen daarbij:

- de omvang van de verwachte frictie,
- de omvang van het natuurlijk verloop,
- de situatie op de (regionale) arbeidsmarkt,
- de (gewenste) samenstelling van het personeelsbestand,
- het (gewenste) functiebouwwerk,
- de fase van ontwikkeling van het personeelsbeleid,
- de financiële positie,
- beleidskracht en leiderschap.

10.12 Overleg met de vakcentrales

Een aantal tips voor het overleg met de vakcentrales:

- U neemt als werkgever het initiatief voor het overleg met de centrales. U nodigt uit en stelt de agenda vast.
- Nodig de vertegenwoordigers tijdig uit, kondig de behoefte aan overleg al eerder aan.
- Het overleg is gericht op het bereiken van overeenstemming. U als werkgever formuleert de voorstellen en zorgt ook voor aangepaste voorstellen.
- Zorg voor een gedegen (financiële) onderbouwing van de voorstellen.
- Stem de voorstellen ook af met de P(G)MR; de vertegenwoordigers van de vakcentrales zal de raad consulteren en vooroverleg voeren.
- Stel de eigen delegatie samen, verdeel de rollen en verantwoordelijkheden, spreek met één mond.
- Als een werkgever een voorstel doet, volgen in het algemeen vele vragen van de vakcentrales, en andersom. Probeer de vragen op voorhand te bedenken en van een antwoord te voorzien.

Als werkgever doet u er goed aan om een heldere lijn uit te stippelen voor het Decentraal Georganiseerd Overleg (DGO): via welke inzet wilt u uiteindelijk tot welk doel komen? Kortom: een algemene schets hoe het overleg doorgaans verloopt. Soms is er eerst informeel overleg. Het is van belang dat de werkgever er in de eerste fase voor heeft gezorgd dat alle relevante stukken en achtergrondinformatie correct en adequaat aan de centrales ter beschikking zijn gesteld. De centrales reageren vaak uiterst kritisch en procedureel. Dit is medeafhankelijk van het draagvlak voor de plannen onder het personeel c.q. de P(G)MR.

Hierna volgt de fase waarin beide partijen constructief bezien welke problemen zich voordoen en welke oplossing daarvoor moet worden gevonden. Deze fase vergt behoorlijke onderhandelingsvaardigheden.

In de afrondingsfase worden concrete afspraken gemaakt en worden teksten opgesteld. Het is verstandig als de werkgever zich al bij de voorbereiding van de onderhandelingskoers een beeld vormt van de gewenste gang van zaken in deze fase van het overleg.

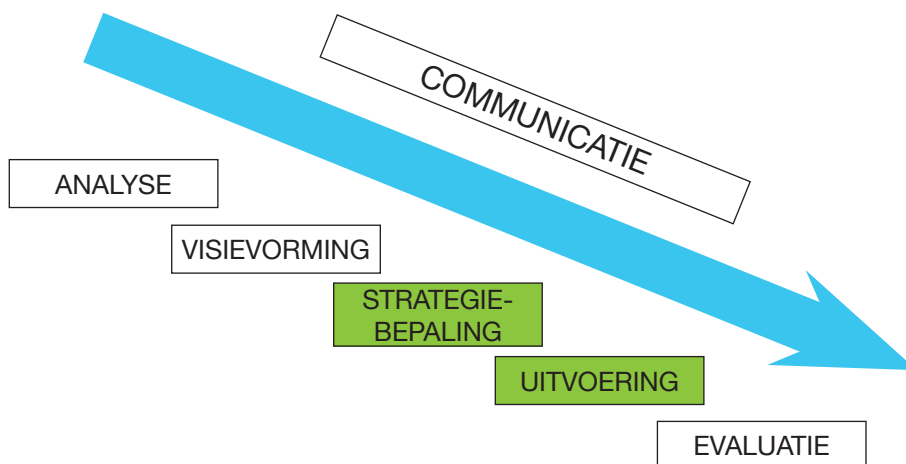
10.13 Relevantie Participatiefonds

Als het ontslag van een medewerker onvermijdelijk was en de werkgever alle inspanningsverrichtingen heeft gedaan, bekostigt het Participatiefonds de uitkeringen. Voor de beoordeling wordt de zogenaamde instroomtoets gebruikt. Het reglement Participatiefonds onderscheidt twee situaties van formatief ontslag:

1. ontslag wegens daling rijksbekostiging personeel en financiële bijdragen van derden bij ontslagbeleid (artikel 7A),
2. ontslag wegens daling rijksbekostiging personeel en financiële bijdragen van derden bij werkgelegenheidsbeleid (artikel 7B).

Het bestuur maakt een vergelijking van de rijksbekostiging direct vóór het ontslag en de rijksbekostiging per datum van ontslag. In die vergelijking wordt 65 procent van het budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid (PAB) en het natuurlijk verloop betrokken. Op die manier kan de ontslagruimte worden bepaald. Voor het Participatiefonds maakt het in principe niet uit wie voor ontslag in aanmerking komt.

11 Bestuurlijke schaalvergroting en fusie van scholen



Bij bestuurlijke schaalvergroting kan het gaan om bestuurlijke fusies binnen dezelfde denominatie en tussen denominaties. Fusies kunnen zelfs regionaal en bovenprovinciaals zijn. Over het algemeen wordt aangenomen dat een schaal van 3000-4000 leerlingen de meest wenselijke is. Dit heeft vooral te maken met efficiëntie en schaalvoordelen.

Wat de meest wenselijke grootte van een school is, is lastiger te bepalen. Een school met zo'n 200-250 leerlingen en acht enkelvoudige groepen wordt echter als ideaal aanvaard. Afgezien van bewuste keuzes voor heterogene groepen vanuit conceptuele gedachten, zien ouders liefst homogene jaargroepen. Een school van deze omvang levert qua inkomsten voldoende faciliteiten en is qua exploitatie hanteerbaar. In krimpregio's is echter soms sprake van veel (zeer) kleine scholen, ofwel scholen met 25-100 leerlingen. Hier staan de faciliteiten altijd onder druk en drukken de lasten op de beperkte omvang binnen de formatie.

Los van de bestuurlijke verkenning van fusiemogelijkheden, kan ook gekeken worden naar scholenfusies. Daarbij hoeft het niet enkel te gaan over een school met minder dan 23 leerlingen die met opheffing bedreigd wordt, maar ook over andere kleine scholen.

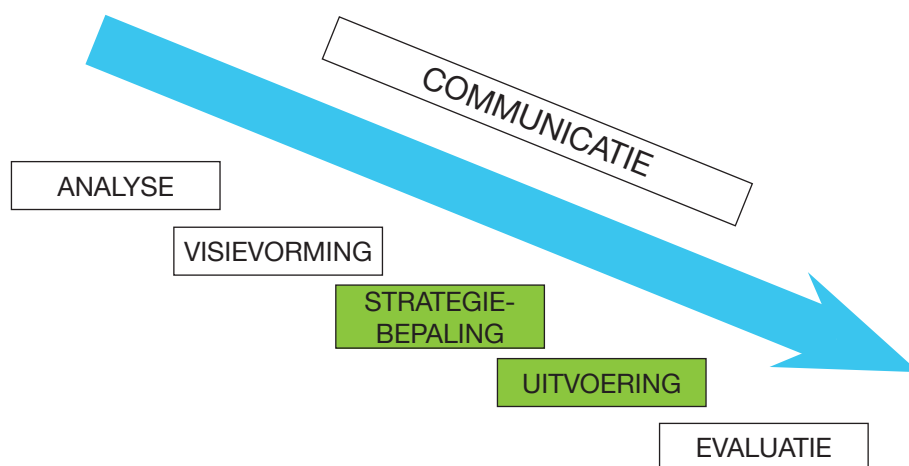


Strategische keuzes fusies

- Bepaal wel schaal- en schoolgrootte u wenselijk acht. Verken hiertoe de mogelijkheden in uw regio.
- Bepaal hoe u bij eventuele fusies wilt omgaan met de openbare identiteit.
- Bepaal welke onderwijskundige concepten u het beste acht voor uw scholen. Denk hierbij in termen van win-win.
- Schaalvergroting is nooit een doel op zich.

In bijlage 1 zijn de verschillende fasen van een scholenfusie uitgewerkt.

12 Juridische aspecten samenwerkingsstichting of -school



Een samenwerkingsbestuur²⁸ is een stichting die zowel openbare als bijzondere scholen in stand houdt (artikel 17 WPO). De afzonderlijke scholen worden in één nieuwe organisatie samengebracht, terwijl zij hun eigen formele richting (bijvoorbeeld katholiek, protestants-christelijk of algemeen-bijzonder) dan wel openbare karakter behoudt. Hierbij is dus geen sprake van omzetting van een school ('van kleur verschieten').

Het samenwerkingsbestuur is daarmee iets anders dan een samenwerkingschool. Bij een samenwerkingschool is sprake van één school; onder de paraplu van één formele richting bevinden zich in feite meerdere denominaties. Althans, dat is de situatie op dit moment. Zoals eerder gezegd, zullen samenwerkingscholen algemeen toegankelijk zijn. Binnen een samenwerkingsbestuur houdt de gemeente vanuit een wettelijke opdracht (extern) toezicht op de openbare scholen.

De identiteit c.q. grondslag van de openbare school staat beschreven in de WPO (artikel 46) en de WVO (artikel 42).

Hieronder is puntsgewijs aangegeven op welke punten het bijzonder en openbaar onderwijs van elkaar verschillen (voor zover die verschillen van belang zijn voor de samenwerkingsstichting).

Personeel

Op het gebied van arbeidsvoorwaarden verschillen het openbaar onderwijs en algemeen bijzonder onderwijs niet veel. De partijen die zijn betrokken bij het CAO-overleg hebben getracht om de verschillen tussen het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs te verkleinen.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte is opgenomen dat enkele overheidssectoren, waaronder het onderwijs, worden losgekoppeld van het ambtenarenapparaat. D66 heeft inmiddels een wetsvoorstel ingediend. Als de wet op dit punt wordt aangepast, zullen veel verschillen tussen het bijzonder en openbaar onderwijs verdwijnen. Op dit moment is nog niet duidelijk in hoeverre en wanneer de Tweede Kamer het wetsvoorstel bespreekt.

De verschillen tussen het bijzonder en openbaar onderwijs worden vooral veroorzaakt door de juridische grondslag. Het ambtenarenrecht is uitgangspunt voor het openbaar onderwijs, het arbeidsrecht is het uitgangspunt voor het bijzonder onderwijs.

²⁸ Door de Wet op de fusietoets kan een samenwerkingsstichting alleen nog ontstaan als een of meerdere betrokken scholen met opheffing wordt/worden bedreigd.

Onderwerp	Ambtenarenstatus	Arbeidsovereenkomst
Dienstverband	Akte van aanstelling	Akte van benoeming
Einde dienstverband	Altijd ontslagbesluit of van rechtswege	Ontslagbesluit of ontbinding overeenkomst van rechtswege
Rechtsbescherming	Algemene wet bestuursrecht (Awb)	Privaatrecht, algemene beginselen, goed werkgeverschap
Procedures	Na bezwaar beroep bij sector Bestuursrecht van de rechtbank	Commissie van Beroep en/of kantonrechter

Figuur 20: verschillen tussen ambtenarenstatus en arbeidsovereenkomst.

Toegankelijkheid en identiteit

Er zijn verschillen tussen het bijzonder en openbaar onderwijs ten aanzien van de verwijdering en toelating van leerlingen. Scholen voor bijzonder onderwijs hebben bij de toelating een extra weigeringsgrond: godsdienst of levensbeschouwing.

Er moet dan wel sprake zijn van een actief en consistent identiteitsbeleid, waarop de weigering gebaseerd is. Een school voor openbaar onderwijs moet leerlingen toelaten zonder onderscheid te maken in godsdienst of levensbeschouwing.

Krachtens artikel 50 en 51 van de WPO is een school voor openbaar onderwijs verplicht om godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs aan te bieden als een ouder daar om vraagt. Deze verplichting geldt niet voor het bijzonder onderwijs.

Gemeentelijk toezicht

De gemeenten spelen *bij een openbare stichting* in een aantal situaties een rol.

- Als er wordt gekozen voor een scheiding tussen bestuur en toezicht (middels het raad van toezicht-model) benoemt de raad de leden van de raad van toezicht. Dat gebeurt deels op bindende voordracht van de ouders (één derde van het aantal leden, doch geen meerderheid) en bindende voordracht door de (G)MR van één lid.
- Instemmen met statutenwijziging.
- De begroting en jaarrekening worden ter informatie aan de gemeenteraad voorgelegd of er wordt goedkeuring gevraagd.
- Bij opheffing van scholen neemt de gemeenteraad uiteindelijk het besluit.
- Als er sprake is van ernstige taakverwaarlozing door het college van bestuur kan de gemeenteraad zelf voorzien in het bestuur van de scholen en/of de stichting ontbinden.

Naar verwachting zal het aantal samenwerkingsscholen in Nederland toenemen, zeker in krimpgebieden.

Op 1 september 2011 is het wetsvoorstel samenwerkingsschool van kracht geworden. In dit voorstel staat dat de school algemeen toegankelijk moet zijn.

De samenwerkingschool

Een bijzondere positie neemt de stichting samenwerkingsbestuur in. Deze stichting houdt zowel openbare als bijzondere scholen in stand (artikel 17 WPO). De minister verleent aan een bestuurlijke fusie, waarbij een stichting samenwerkingsbestuur wordt opgericht, alleen maar in één specifieke situatie goedkeuring; als de continuïteit van het openbaar en/of bijzonder onderwijs niet meer gehandhaafd kan blijven. Met andere woorden: een of meer scholen die bij die bestuurlijke fusie betrokken zijn, moeten onder de opheffingsnorm dreigen te komen.

Deze voorwaarde geldt voor een nieuw op te richten stichting samenwerkingsbestuur, maar kan ook een bestaande stichting samenwerkingsbestuur raken. Stel een schoolbestuur is een éénpitter. Dit bestuur wil zijn eigen school overdragen aan een bestaande stichting samenwerkingsbestuur in de regio. De minister zal die bestuurlijke fusie alleen goedkeuren als deze éénpitter onder de opheffingsnorm dreigt te komen.

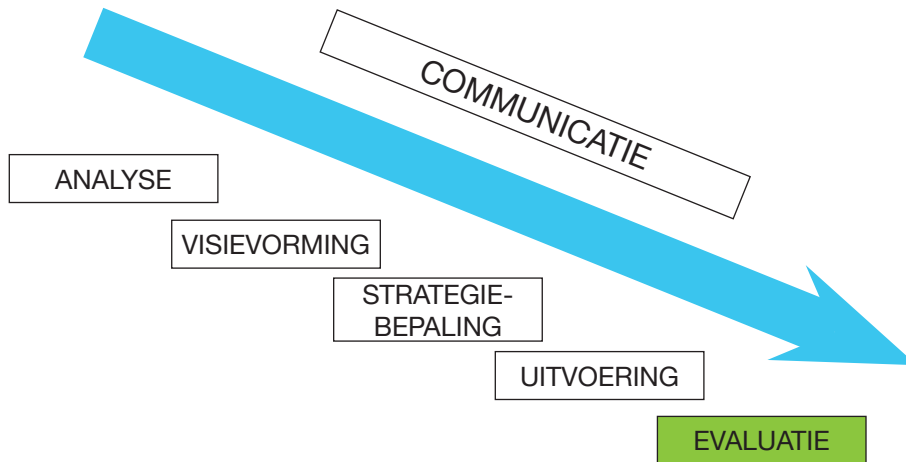
Er zijn, behalve een fusie, nog andere samenwerkingsvormen:

- een coöperatie,
- een federatie,
- shared services.

Coöperaties zijn in het onderwijs in opkomst. Zowel besturen, scholen als leraren in de verschillende onderwijssectoren richten coöperaties op om specifieke doelen te realiseren. Het kan bijvoorbeeld gaan om belangenbehartiging, de ontwikkeling van leermiddelen, beter onderwijs of het behalen van schaalvoordelen. Samenwerking is altijd het doel. Het behoud van de eigen organisatie is van achterliggend belang.

Er kan ook gekozen worden voor een *federatieve samenwerking*. Eén bestuur stuurt dan bijvoorbeeld twee stichtingen aan. De efficiëntievoordelen zijn in dit geval kleiner dan bij een fusie. Iedere stichting moet namelijk nog steeds haar eigen begroting en jaarverslag opstellen. De stichtingen blijven gewoon bestaan, evenals ieders (G)MR.

Shared service is een manier om de diensten van stafbureaus te bundelen.



Hoewel de situatie per regio nogal kan verschillen, hopen we dat u na het lezen van deze handreiking een beeld heeft gekregen hoe u kunt anticiperen op krimp in uw regio en welke stappen u daarbij kunt nemen. Het is van belang om elke stap met de diverse actoren in en om uw organisatie te evalueren. Terugkoppeling van uw besluiten lijkt ons een evident onderdeel van het proces.

Wellicht heeft u inmiddels een en ander geanalyseerd en op een rijtje gezet. Vanuit uw analyses en visievorming kunt u nu doelen formuleren. Op verschillende plekken in deze handreiking hebben wij achtergrondinformatie gegeven die u kan helpen bij het maken van keuzes. Ook hebben we gewezen op het belang van communicatie in iedere fase van het proces.

De moeilijke besluiten die u neemt, worden u niet altijd in dank afgenomen. Uw omgeving zal zeer kritisch reageren op het eventueel sluiten van een school, een fusie, het ontslaan van personeel of drastisch bijstellen van het bestedingspatroon van de afzonderlijke scholen onder uw beheer. Krimp is echter onontkoombaar; de kwaliteit en de inkomsten van (zeer) kleine scholen staan op gespannen voet met de inspanningen en hoge kosten voor deze scholen. Er is wetgeving²⁹ in de maak om scholen die langer dan drie jaar onder de instandhoudingsnorm zitten nog twee jaar extra te bekostigen en om de fusiefaciliteiten op te rekken tot vijf jaar. Desondanks moet u zich afvragen of er wellicht betere manieren zijn om goed openbaar onderwijs in voldoende scholen te waarborgen.

De vraag of de leefbaarheid in de dorpskernen wordt aangetast door het verdwijnen van de laatste school behoeft niet altijd negatief beantwoord te worden. Het gaat immers altijd om het alternatief dat ouders hebben. Als het alternatief bestaat uit beter onderwijs en opvang in moderne gebouwen waar kinderen in groepen van redelijke omvang samen zitten, heeft u een goede reden om de discussie aan te gaan.

Kies daarom voor een positief motief om tot schaalvergroting en samenwerking te komen. Benut de kansen die zich vervolgens aanbieden. Uiteindelijk kunt u groeien door de krimp.

²⁹ Verwachte ingangsdatum: augustus 2012.

Bijlage 1 Beschrijving van fases bij fusie van scholen ³⁰

Om een fusie te kunnen realiseren moet een aantal fasen doorlopen worden:

- fase 1: commitment,
- fase 2: onderzoek,
- fase 3: besluitvorming,
- fase 4: voorbereiding,
- fase 5: uitvoering.

fase 1:
commitment

4 maanden

Het bevoegd gezag, directies, teams en ouders staan voor een gezamenlijke uitdaging: het realiseren van een nieuwe school in de wijk. In deze fase van commitment worden alle gremia binnen de organisaties geïnformeerd. Uitgangspunt kan een swot-analyse zijn.

Wanneer we de sterkte-zwakteanalyse in een waardenmatrix plaatsen, levert dat het volgende beeld op.

INTERN →	Sterktes	Zwaktes
↓ EXTERN	<ul style="list-style-type: none"> • Schoolconcept...? • Overeenkomsten...? • Samenwerking en intervisie • Unique selling points (USP's) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijke weerstanden bij personeel en ouders • Daling leerlingenaantal
Kansen	<p>Nieuwbouw en samenwerking in een brede school of IKC geven voor de toekomst ruime mogelijkheden het schoolconcept gestalte te geven. Hierin zijn facetten van beide scholen benut. Via samenwerking en intervisie kan het personeel veel van elkaar leren.</p>	<p>Het is van belang weerstanden te herkennen, te benoemen en te kanaliseren. Te veel aandacht voor de weerstanden ondermijnt echter de innovatie. (On)mogelijkheden worden in kaart gebracht en indien nodig wordt mobiliteit benut.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwbouw • Brede school / IKC • Innovatief vermogen • Mobiliteit 		
Bedreigingen	<ul style="list-style-type: none"> • Afstand • Verkeersveiligheid • Publieke opinie 	<p>Goede communicatie is nodig om ouders een positief gevoel te geven. Thema's als verkeersveiligheid en de meerwaarde van het (mogelijk) nieuwe onderwijsconcept vragen om voortdurende aandacht.</p>

Met behulp van (de goede uitvoering van) een communicatieplan kunnen bedreigingen beheersbaar gemaakt worden. Doel is dat een reëel beeld ontstaat van het toekomstperspectief, waarvan de meerwaarde aantoonbaar is. Thema's als veiligheid en afstand vragen hierin om de hoogste prioriteit; ze spelen een belangrijke rol in de schoolkeuze van ouders.

³⁰ Bij elke fase wordt een tijdsduur benoemd; deze is indicatief.

Uitkomst van de commitmentfase:

- de richting is bepaald,
- betrokkenen zien hierin perspectief,
- er wordt gezamenlijk naartoe gewerkt,
- een intentiebesluit voor een fusie.

fase 2:
onderzoek

4-6 maanden

In deze fase wordt onderzocht hoe de nieuwe organisatie het beste vorm kan worden gegeven, hoe kansen kunnen worden benut en bedreigingen kunnen worden weggenomen.

Er wordt een projectorganisatie opgezet. Een projectgroep geeft leiding aan diverse werkgroepen en neemt in samenspraak met het bevoegd gezag vervolgstappen.

De projectgroep

Geeft sturing aan het project, houdt overzicht en is het communicatiekanaal naar alle geledingen binnen de organisatie. Hierbij is een speciale nieuwsbrief bruikbaar. De projectgroep informeert ook de verschillende medezeggenschapsraden tussentijds.

De projectgroep communiceert ook met externen. Bijvoorbeeld met brede-schoolpartners/IKC-partners en de gemeente(n), onder meer over de eventuele opheffing van een openbare school, de fusie en veilige verkeersroutes van en naar school.

Deze projectgroep kan bestaan uit directeuren van beide scholen en afgevaardigden uit het team. De groep kan worden aangevuld met een projectleider vanuit het bevoegd gezag (of indien gewenst extern). Het verdient de voorkeur om deze groep klein te houden.

Werkgroepen

Er kunnen verschillende werkgroepen worden ingesteld die zich bezighouden met uiteenlopende thema's. Een aantal voorbeelden:

Personele zaken

Aandachtspunten van deze werkgroep:

- inrichting gewenste structuren (managementstructuur, ondersteuning, team),
- integratie teams (samensmelting),
- gewenste cultuur,
- scholing (eventueel vernieuwingsconcept).

Directie (bestuurlijke werkgroep)

Deze groep bekijkt wat het beste moment is om de omvang en de bemensing van de toekomstige directie te bepalen. Een assessment is daarbij aan te bevelen.

Huisvesting

Deze groep houdt zich bezig met de vormgeving van MFA/IKC in relatie tot het schoolconcept en houdt daarbij rekening met:

- flexibiliteit,
- bereikbaarheid,
- multifunctionaliteit,
- situering partners,
- ict-gebruik,
- schoolplein,
- programma van eisen, voorlopig ontwerp en definitief ontwerp.

Verkeer en veiligheid

Deze groep houdt zich bezig met veilige schoolroutes.

Samenwerking brede schoolpartners

Aandachtspunten van deze werkgroep:

- tussen- en buitenschoolse opvang,
- samenwerking met overige partners: kinderopvang, bibliotheek, sport,
- visiebepaling.

Onderwijsinhoud (vanuit gezamenlijke visie)

Doel is om vanuit een gezamenlijke onderwijsvisie de gewenste onderwijsinhoud vorm te geven.

Aandachtspunten hierbij:

- methodes,
- schoolplan/ schoolgids,
- eventueel andere schooltijden,
- levensbeschouwing (binnen een samenwerkingschool).

Ouderparticipatie en medezeggenschapsraad

Deze werkgroep houdt zich bezig met:

- de samenwerking tussen/fusie van ouderverenigingen en medezeggenschapsraden,
- de eventuele vormgeving van een themaraad,
- naamgeving nieuwe school.

PR en imago

Deze werkgroep maakt een pr-plan en coördineert de acties die hierin zijn opgenomen.

Financiën

Deze werkgroep richt zich op:

- bestuderen financiële gevolgen van de fusie,
- berekening fusiefaciliteiten

Zie tools op www.vosabb.nl

In de werkgroepen zitten medewerkers uit beide schoolteams, aangevuld met MR-leden. Uitzondering hierop is de bestuurlijke werkgroep, die zich bezighoudt met de bepaling van de toekomstige omvang en bemensing van de directie. Deze wordt gevormd vanuit het bevoegd gezag en is aangevuld met een beleidsmedewerker en eventueel een (externe) projectleider.

Alle werkgroepen rapporteren op de afgesproken tijdstippen aan de projectgroep.

Uitkomst van de onderzoeksfase:

Aan het eind van deze fase is er een uitgewerkte 'houtschoolschets', ofwel een ontwerp van de nieuwe organisatie.

fase 3:
besluitvorming

3-4 maanden

De gevolgen van de fusie voor personeel en ouders zijn onderzocht. In fase 3 (besluitvorming) wordt het ontwerp ter definitieve instemming voorgelegd aan de medezeggenschapsraden van beide scholen.

Uitkomst van de besluitvormingsfase:

- Definitief fusiebesluit via instemming medezeggenschapsraden.

fase 4:
voorbereiding

3-4 maanden

In de voorbereidingsfase wordt de projectorganisatie aangepast. Werkgroepen gaan de deelproducten nu definitief vormgeven. Formele zaken worden geregeld.

Aandachtspunten in deze fase zijn:

- definitieve omvang formatie na fusie,
- definitieve berekening fusiefaciliteiten,
- opheffing van een openbare school met instemming van de gemeenteraad,
- melding aan het ministerie,
- uitwerking definitief ontwerp en aanbestedingsprocedures.

Uitkomst van de voorbereidingsfase:

- Implementatieplan; hierin zijn alle onderwerpen uit fase 2 t/m 4 opgenomen.

fase 5:
uitvoering

schooljaar 1

In deze fase wordt de organisatie verder uitgewerkt, zover dat nog niet is gebeurd. Aandachtspunten:

- scholing personeel inzake gezamenlijk onderwijsconcept,
- inrichting toekomstige huisvesting,
- uitwerking gezamenlijke visie brede school/IKC,
- definitieve formatie,
- verhuisplan.

Uitkomst van de uitvoeringsfase:

- De school kan van start.

Opheffing en fusie

Een aantal wetenswaardigheden over de regelgeving omtrent de formele opheffing van een openbare school:

- De gemeente is de enige die kan beslissen over 'vrijwillige opheffing' van een openbare school (artikel 159 WPO).
- De procedure is als volgt: als een school voor het derde jaar minder leerlingen telt dan volgens de norm vereist is, ontvangt het bevoegd gezag van het ministerie van OCW voor 1 januari een mededeling. Hierin is vermeld dat de bekostiging per 1 augustus van het volgende jaar stopt.
- Bij opheffing worden gebouwen, terreinen en roerende zaken aan de gemeente overgedragen. Niet-bestede overheidsgelden moeten worden teruggestort.
- Bij een fusie worden gelden overgedragen aan de te ontvangen school.

Rol minister

Zowel een scholen- als bestuurlijke fusie moet ter goedkeuring aan de minister worden voorgelegd. Twee wettelijk geregelde uitzonderingen op deze regel:

1. Een scholenfusie heeft geen instemming van de minister nodig als er in totaal minder dan 500 leerlingen bij de fusie betrokken zijn.
2. Een bestuurlijke fusie heeft geen instemming van de minister nodig als er minder dan 10 scholen betrokken zijn.
Bij wijze van voorbeeld schetsen we twee situaties:
 - Stichting A (5 scholen) gaat fuseren met stichting B (4 scholen). Dan is geen toestemming vereist.
 - Stichting A draagt één van haar scholen over aan stichting B, die 11 basisscholen in stand houdt. In totaal zijn 12 scholen bij de bestuurlijke fusie betrokken. Nu is dus wel toestemming van de minister vereist.

Let op!

Ook als het niet nodig is om de scholen- of besturenfusie ter goedkeuring aan de minister voor te leggen, moeten de betrokken schoolbesturen wél een fusie-effectrapportage opstellen.

Tot slot

Een fusie is eigenlijk een groot verandertraject. Alle participanten en betrokkenen moeten zich bewust zijn van de meerwaarde van deze verandering en willen meewerken om dit tot een succes te maken. Het gaat hierbij om het creëren van kansen en mogelijkheden. Dit vraagt om een professionele begeleiding en een loyale opstelling van alle betrokkenen. Ook vraagt het om facilitering vanuit het bevoegd gezag (tijd en geld).

Bijlage 2 Beschikbare materialen over krimp

Titel	Korte inhoud en achtergrond
Wouw, D. van der, e.a. (2010). <i>Onderwijs ons goed. Afnemende leerlingenaantallen in Zeeland.</i>	Dit rapport beschrijft de kleinschaligheid van het Zeeuwse basisonderwijs in relatie tot kwaliteit, bereikbaarheid en denominatieve diversiteit. Geschreven in opdracht van Platform Primair Onderwijs Zeeland.
Douma, K. (red.) e.a. (2010). <i>Krimp en onderwijs. Vijf case-studies.</i>	Beschrijft praktijksituaties van schoolbesturen en scholen die al langer met krimp te maken hebben. Wil bijdrage leveren aan het ontwikkelen van strategieën. Deze publicatie vormt het eerste deel van het Handboek Krimp en Onderwijs. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de provincie Limburg en NEIMED.
Luth, H.J. e.a. (maart 2011). <i>Eerste hulp bij krimp. Gevolgen, mogelijkheden en keuzes voor het christelijk basisonderwijs.</i>	Brengt de krimpregio's in kaart en beschrijft de gevolgen voor de identiteit en het onderwijsprofiel naast financiële gevolgen en gevolgen voor het personeel. Vervolgens worden keuzes besproken en noodzakelijke stappen geschetst. Deze brochure is uitgegevens door de Besturenraad.
Vrielink, S. e.a. (2010). <i>Krimp als kans. Leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs.</i>	Beschrijft groei en krimp in het PO en VO. Via een panelenquête worden de gevolgen van afname leerlingenaantallen in relatie tot formatieprognoses belicht. Bevat leerlingenprognoses PO en VO van de provincies tot 2020. Een uitgave van Sectorbestuur onderwijsarbeidsmarkt (sbo).
Kooij, D. e.a. (2011). <i>De lokale educatieve agenda en kleine gemeenten.</i>	Beschrijft de rol van gemeenten binnen lokaal onderwijsbeleid in Nederland en het buitenland vanaf hoofdstuk 3. Deze publicatie maakt deel uit van het landelijke LEA-ondersteuningstraject, gefinancierd door het ministerie van OCW. Een uitgave van Oberon.
Dijkstal, H.F. & Mans, J.H. (2009). <i>Consequenties van demografische ontwikkelingen in Zeeland. Rapportage Topteam krimp voor Zeeland.</i>	Het Topteam is gestart in de regio Parkstad Limburg en heeft ook Groningen onder de loep genomen. De rapportage gaat over krimp in Zeeland. Men wil vooral de bewustwording en het gevoel van urgentie vergroten. Beschrijft de ontmoetingen met bestuurlijke kernspelers en kijkt naar thema's als wonen, onderwijs, zorg en welzijn. Deze rapportage is geschreven in opdracht van staatssecretaris van Bijleveld-Schouten (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en minister Van der Laan (Wonen, Werken en Integratie).
<i>Demografische voorsprong; kwaliteitsslag onderwijs. (2008)</i>	Naast ontwikkelingen leerlingen aantallen PO en VO in Limburg (de kwantitatieve analyse en prognoses 2007-2025) wordt in een diepteverkenning en analyse gemaakt van de praktische knelpunten en oplossingen. Deze heeft betrekking op de regio's Parkstad en Maastricht-Heuvelland. Ook wordt ingezoomd op relatie tot krimp. APE voerde dit onderzoek naar de gevolgen van demografische veranderingen voor het onderwijs uit. Geschreven in opdracht van de provincie Limburg en enkele schoolbesturen (o.a. Innova, Movare, Jongleren).
Taskforce onderwijs en demografische omslag (2009). <i>Krimppijn. Aanval op de gevolgen van krimp in het onderwijs.</i>	Bespreekt en analyseert de knelpunten bij de aanpak van krimp in Limburg. En hoe PO-/VO-besturen hiermee omgaan. Naast 'het gezicht' van krimp worden strategieën geschetst. Een uitgave van de provincie Limburg.
Groei en krimp in het onderwijs (2008). In: <i>Schoolbestuur; magazine voor bestuurders, toezichthouders en managers in het katholiek onderwijs.</i> Jaargang 28, nummer 3.	Een themanummer van <i>Schoolbestuur</i> met een aantal artikelen over krimp.

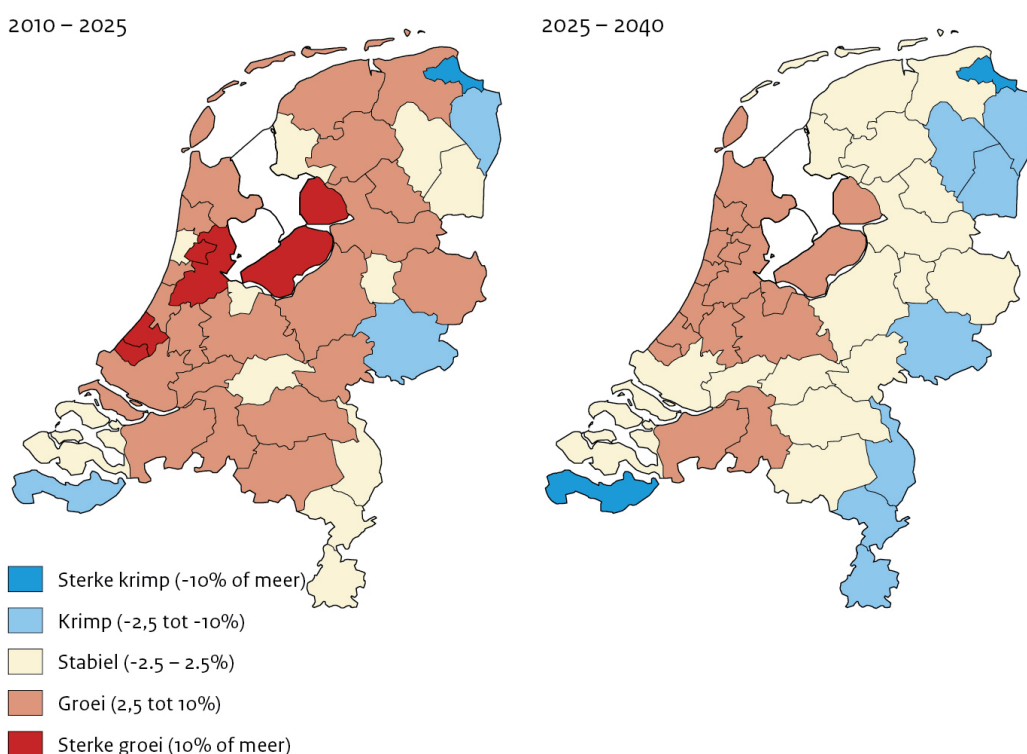
Ede, S. van (red.) (2010). <i>Onderwijs en krimp. Knelpunten in wet- en regelgeving.</i>	Beschrijft voor PO en VO welke knelpunten door structurele leerlingendaling worden opgeroepen, hoe daarmee omgegaan kan worden en in welke mate regels een belemmering vormen. O.a. wordt de fusietoets belicht. Rapport is resultaat van de Expertmeeting regelknelpunten onderwijs en krimp, op initiatief van de provincies Limburg, Groningen en Zeeland met medewerking van OCW. Onderzoek is uitgevoerd door APE.
Nationaal netwerk bevolkingendaling, themagroep Krimp en Onderwijs (2009). <i>Positionpaper Krimp en onderwijs.</i>	Beschouwt de impact van krimp in PO en VO en gaat in op relevante dilemma's voor beleidsmakers. In bijlage I wordt ingegaan op relevante regelgeving voor PO, VO en MBO.
Dam, F. van. e.a. (2006). <i>Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid.</i>	Krimp en ruimtelijke gevolgen. Veel kaart- en grafiekmateriaal en de visie op krimp in 2006 (!). Een uitgave van NAI (Rotterdam) en het Ruimtelijk Planbureau OCW (Den Haag).
Commissie Taskforce Zeeland (2010). <i>Kerend Tij. Adviesrapport.</i>	Kernvraag van de Taskforce: op welke wijze is het mogelijk in Zeeland een blijvend aanbod van beroepsonderwijs en hoger onderwijs te garanderen bij een krimpende bevolking? Het rapport analyseert de Zeeuwse problematiek, beschrijft de conclusies en verwoordt adviezen. Geschreven in opdracht van ministerie van OCW.
SER (maart 2011). <i>Bevolkingskrimp benoemen en benutten. Advies 11/3.</i>	Advies van de Sociaal-Economische Raad. Op pagina 76 t/m 83 wordt ingezoomd op onderwijs.
Huitsing, G. & Bosman, M.H. (2011). <i>Toekomstbestendig plattelandsonderwijs. Verkenning van mogelijkheden en belemmeringen voor samenwerking tussen dorpscholen.</i>	Een uitgave van Rijksuniversiteit Groningen.
Berdowski, Z. e.a. (2011). <i>Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden.</i>	Geeft inzicht in meerkosten (remanentiekosten) bij krimpscholen. Onderzoek van IOO, in opdracht van ministerie van OCW.
ResearchNed Ecorys (2010). <i>Beleidsonderzoek arbeidsmarkt en personeelsbeleid onderwijs, derde kwartaal.</i>	Geeft inzicht in ontwikkelingen op de arbeidsmarkt binnen het onderwijs. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van ministerie van OCW.
Berdowski, Z. e.a. (2011). <i>De tering naar de nering. Financiële gevolgen van demografische krimp in het voortgezet onderwijs.</i>	Beschrijft specifiek de problemen voor het VO. Onderzoek van IOO, in opdracht van ministerie van OCW.
Nationaal Netwerk Bevolkingendaling, themagroep onderwijs (2011). <i>Personele gevolgen van krimp in het onderwijs.</i>	Beschrijft personele gevolgen van krimp in PO en VO.

Veel informatie kunt u ook downloaden via:

- www.vanmeernaarbeter.nl
- www.leerlingendaling.nl/handboek-primair-onderwijs

Het inwonertal van Nederland neemt al decennialang toe. Op regionaal niveau is groei echter niet meer vanzelfsprekend; in een aantal regio's aan de randen van het land is het inwonertal inmiddels aan het dalen. Het gaat daarbij om Oost-Groningen, Delfzijl en omgeving en Zuid-Limburg. In enkele andere regio's aan de randen, zoals de Achterhoek, Zeeuws-Vlaanderen en Noord-Friesland, krimpt de bevolking licht. Overigens is er ook krimp in de Randstad, vooral in de regio's ten zuidoosten van Rotterdam, te weten Oost-Zuid-Holland en Zuidoost-Zuid-Holland. Ook in de regio Delft en Westland nam het inwonertal tussen 2000 en 2005 af; deze krimp is inmiddels weer omgeslagen in groei. Tegenover de krimpregio's staan regio's met een bovengemiddelde groei. Deze zijn voor een groot deel te vinden in de Randstad, met name in de (middel)grote steden en aangrenzende gemeenten.

Bevolkingsontwikkeling per COROP-gebied



Krimp tot 2025

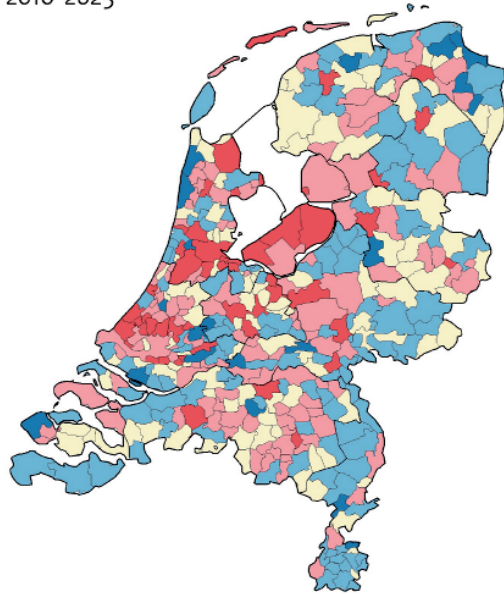
Terwijl de bevolking in een aanzienlijk deel van Nederland blijft groeien, zal de bevolkingskrimp zich tegelijkertijd uitbreiden, vooral in de periferie van Nederland. Een derde van de gemeenten in Nederland krijgt te maken met krimp van 2,5% of meer. De totale afname van het inwoneraantal tot 2025 bedraagt in deze gemeenten ruim 180.000 personen. In vier regio's zal de bevolking per saldo aanmerkelijk krimpen tot 2025: de Achterhoek, Zeeuws-Vlaanderen, Oost-Groningen en Delfzijl en omgeving. In die regio's krimpt de bevolking volgens de prognose met in totaal 25 duizend inwoners in de komende vijftien jaar. ³²

³¹ Bron: CBS

³² Bron: CBS

Bevolkingsontwikkeling per gemeente

2010-2025



- Sterke krimp (-10% of minder)
- Krimp (-10 tot -2,5%)
- Redelijk stabiel (-2,5 tot 2,5%)
- Groei (2,5 tot 10%)
- Sterke groei (10% of meer)

Bijlage 4 Afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BAPO-regeling	Bevordering arbeidsparticipatie ouderen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DGO	Decentraal georganiseerd overleg
Fpu	Flexibel pensioen en uittreden
GBA	Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
GGL	Gewogen gemiddelde leeftijd
IHP	Integraal huisvestingsplan onderwijs
IKC	Integraal Kindcentrum
LEA	Lokale educatieve agenda
Mfa	Multifunctionele accommodatie
OKE	Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie
OOGO	Op overeenstemming gericht overleg
OOP	Onderwijsondersteunend personeel
PBL	Planbureau voor de leefomgeving
PvE	Programma van eisen
RDDF	risicodragend deel van de formatie
REA	Regionale educatieve agenda
SER	Sociaal-Economische Raad
SWOT	Analyse van strenghts, weaknesses, opportunities, threats
WOZ	Wet waardering onroerende zaken
WMS	Wet medezeggenschap scholen
WPO	Wet op het primair onderwijs

